

XVI legislatura

Trasporto pubblico locale

aprile 2011
n. 286



servizio studi del Senato

ufficio ricerche nei settori
delle infrastrutture e dei trasporti



Servizio Studi

Direttore: Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Reggente ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

S. Marci _3788

Politica estera e di difesa

Reggente ufficio: A. Mattiello _2180

Reggente ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Reggente ufficio: S. Marci _3788

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

Antonello Piscitelli _4942

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

Trasporto pubblico locale

aprile 2011
n. 286

a cura di: F. Colucci
hanno collaborato: S. Ferrari, A. Henrici, V. Satta

Classificazione Teseo: Servizi pubblici di trasporto.
Trasporti locali. Direttive dell'Unione europea. Regioni.
Leggi regionali.

AVVERTENZA

Nel presente fascicolo è proposta una ricognizione normativa sul trasporto pubblico locale.

In allegato sono proposti documenti di interesse, sia di dottrina che provenienti dalla magistratura contabile e da autorità indipendenti.

INDICE

1. IL RIPARTO COSTITUZIONALE DELLA COMPETENZA LEGISLATIVA	9
2. LA LEGISLAZIONE ORDINARIA	13
2.1. Il Regolamento CE n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70.	19
2.2. Il federalismo.....	22
2.2.1. <i>La legge 42/2009</i>	22
2.2.2. <i>L'attuazione della legge 42/2009</i>	26
2.2.3. <i>Lo schema di decreto legislativo recante "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario"</i>	27
2.2.4. <i>Lo schema di decreto legislativo recante "Attuazione dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali"</i>	30
ALLEGATI.....	33
• Segnalazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture del 3 giugno 2010 "Disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"	35
• Corte dei conti - sezione autonomie "Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni - esercizi 2008-2009" (estratto)	45
• Istituto superiore di formazione e ricerca per i trasporti "Il lungo percorso della riforma del trasporto pubblico locale - una lettura "critica" delle norme" - febbraio 2011	87
• Banca d'Italia - Questioni di economia e finanza (<i>occasional papers</i>) "Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali" - settembre 2008.....	125
• Università IUAV di Venezia - Corso di legislazione urbanistica e ambientale Anno accademico 2008-2009 "Il trasporto pubblico locale nell'ambito della disciplina dei servizi pubblici" - marzo 2009	159
• Maria Alessandra Sandulli "Affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su strada e riforma dei servizi pubblici locali" in <i>Federalismi.it</i> - giugno 2010	219

- Edmondo Mostacci e Graziella Romeo “La regolamentazione del trasporto pubblico locale in Europa: un’analisi comparata” - 2006241

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

1. IL RIPARTO COSTITUZIONALE DELLA COMPETENZA LEGISLATIVA

La materia del trasporto pubblico locale non risulta espressamente considerata dal nuovo articolo 117 della Costituzione che ha profondamente modificato i criteri di ripartizione delle competenze tra Stato, regioni e autonomie locali: essa non figura né tra le materie rimesse alla competenza esclusiva dello Stato, di cui al secondo comma dell'articolo 117, né tra quelle di legislazione concorrente, di cui al terzo comma della disposizione costituzionale.

Per quanto concerne la disciplina dei trasporti, il nuovo art. 117 individua tra le materie di legislazione concorrente l'ambito materiale delle "grandi reti di trasporto e di navigazione" e "porti ed aeroporti civili", non risultando altri riferimenti diretti ai trasporti, e specificamente al trasporto pubblico locale. La materia sembrerebbe, pertanto, rientrare nell'ambito della competenza residuale delle regioni richiamata dall'articolo 117, quarto comma, in virtù del quale "spetta alle Regioni la potestà legislativa con riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

Peraltro, va segnalato che la materia dei trasporti presenta connessioni, sotto vari profili, con discipline che appaiono riconducibili a materie attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato, tra le quali si ricordano in particolare "tutela della concorrenza", per quanto attiene alle modalità di gestione e di affidamento del trasporto pubblico locale, "ordine pubblico e sicurezza", "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", "tutela dell'ambiente" (cfr. art. 117, secondo comma, lett. h), m), s) Cost.).

La Corte costituzionale con sentenza n. 222 del 2005, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale di una disposizione della legge finanziaria 2004 recante l'istituzione di un fondo per il conseguimento dei risultati di maggiore efficienza e produttività nel settore del trasporto pubblico locale, ha precisato che la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., "come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il decreto legislativo 422/1997¹ [...] aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle Regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i «servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati» ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale".

¹ Decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 "Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59".

Il riconoscimento espresso dell'appartenenza della materia del trasporto pubblico locale alla competenza generale delle Regioni costituisce la base da cui la Corte fa discendere una serie di argomentazioni che si muovono nell'ambito di precedenti orientamenti, in base ai quali il legislatore statale non può porsi «in contrasto con i criteri e i limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale» (sentenza n. 423 del 2004): le eccezioni a tale divieto sono possibili solo nell'ambito e negli stretti limiti di quanto previsto negli artt. 118, primo comma, 119, quinto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost. In secondo luogo, la Corte precisa che la disposizione della legge finanziaria oggetto di impugnazione – non potendosi ricondurre alla tipologia di intervento a sostegno della finanza regionale o locale previsto dal quinto comma dell'articolo 119, non essendo predeterminato alcun intervento speciale, né individuato alcun particolare ente destinatario – trova giustificazione in quanto “nella perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali, e del vigente finanziamento statale nel settore del trasporto pubblico locale, la disciplina di riferimento è contenuta nell'articolo 20 del decreto legislativo 422/1997, il cui comma 5 stabilisce le modalità di trasferimento delle risorse erogate dallo Stato.”, con il quale presenta analogie il meccanismo di finanziamento del fondo oggetto di giudizio.

La Corte, in sostanza, partendo dall'assunto dell'impossibilità di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, giustifica la disposizione della legge finanziaria, che dichiara illegittima sul piano costituzionale solo nella parte in cui prevede che la dotazione del fondo venga ripartita «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», anziché stabilire che tale decreto sia adottato previa intesa con la Conferenza stessa: trattandosi di finanziamento che interviene in un ambito di competenza regionale, la necessità di assicurare il rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni impone di prevedere che queste ultime siano pienamente coinvolte nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi.

Peraltro, se la Corte costituzionale nella sentenza n. 222 del 2005 riconosce espressamente la competenza generale delle Regioni in materia di trasporto pubblico locale, nella sentenza n. 272 del 2004 - pronunciandosi, tra l'altro, sulla legittimità costituzionale dell'articolo 14 del DL 269/2003 che ha modificato l'articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, relativo ai servizi pubblici locali - ha ricondotto l'ambito delle modalità di gestione delle gare e di affidamento dei servizi pubblici locali, nonché della disciplina transitoria, all'ambito materiale della “tutela della concorrenza” affidato alla competenza esclusiva dello Stato. Nella sentenza la Corte precisa che “non appaiono censurabili tutte quelle norme impuginate che garantiscono, in

forme adeguate e proporzionate, la più ampia libertà di concorrenza nell'ambito di rapporti - come quelli relativi al regime delle gare o delle modalità di gestione e conferimento dei servizi - i quali per la loro diretta incidenza sul mercato appaiono più meritevoli di essere preservati da pratiche anticoncorrenziali. Alle stesse finalità garantistiche della concorrenza appare ispirata anche la disciplina transitoria, che, in modo non irragionevole, stabilisce i casi di cessazione delle concessioni già assentite in relazione all'effettuazione di procedure ad evidenza pubblica e al tipo di società affidataria del servizio”.

Secondo la Corte, non risulta condivisibile la prospettazione, secondo cui la disciplina dei servizi pubblici locali, incidendo su situazioni di non concorrenzialità del mercato per la presenza di diffuse condizioni di monopolio naturale e riguardando interventi propriamente di “promozione” e non già di “tutela” della concorrenza, sarebbe estraneo, in quanto tale, all'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato e pertinente invece alla competenza regionale in tema di servizi pubblici locali. La tutela della concorrenza “non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali” (sentenza n. 14 del 2004). In altri termini, la tutela della concorrenza riguarda nel loro complesso i rapporti concorrenziali sul mercato e non esclude perciò anche interventi promozionali dello Stato.

Con la decisione n. 325/2010 la Corte costituzionale ha esaminato il rapporto tra la disciplina dei servizi pubblici locali ricavabile dall'ordinamento dell'Unione europea e quella dettata con l'articolo 23-*bis* del decreto-legge 112/2008² (sul quale si veda *infra*) ritenendolo compatibile, poiché la normativa italiana integra una delle diverse discipline possibili della materia che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare. In ambito comunitario non viene mai utilizzata l'espressione «servizio pubblico locale di rilevanza economica», ma solo quella di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), rinvenibile, in particolare, negli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) che ha contenuto omologo a quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica. Lo stesso decreto-legge, nel dichiarato intento di disciplinare i «servizi pubblici locali di rilevanza economica» per favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti «gli operatori economici interessati alla gestione di servizi pubblici di interesse generale in ambito locale» - conferma tale interpretazione, attribuendo espressamente ai servizi pubblici locali di rilevanza economica un significato corrispondente a quello di «servizi di interesse generale in ambito locale» di rilevanza economica, di evidente derivazione comunitaria.

² Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”.

Circa la modalità di esercizio del servizio (diretto o mediante affidamento a terzi):

- a) la normativa comunitaria consente, ma non impone, agli Stati membri di prevedere, in via di eccezione e per alcuni casi determinati, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale;
- b) lo Stato italiano, facendo uso della sfera di discrezionalità attribuitagli dall'ordinamento comunitario al riguardo, ha effettuato la sua scelta nel senso di vietare di regola la gestione diretta dei servizi pubblici locali ed ha, perciò, emanato una normativa che pone tale divieto.

Le condizioni per procedere all'esercizio diretto del servizio (*in house providing*) poste dalla legislazione italiana in modo più rigoroso rispetto alla normativa comunitaria, si risolvono in una restrizione delle ipotesi in cui è consentito il ricorso alla gestione *in house* del servizio e, quindi, della possibilità di derogare alla regola comunitaria concorrenziale dell'affidamento del servizio stesso mediante gara pubblica. Ciò comporta, evidentemente, un'applicazione più estesa di detta regola comunitaria, quale conseguenza di una precisa scelta del legislatore italiano. Tale scelta, proprio perché reca una disciplina pro concorrenziale più rigorosa rispetto a quanto richiesto dal diritto comunitario, non è da questo imposta - e, dunque, non è costituzionalmente obbligata, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione - ma neppure si pone in contrasto con la citata normativa comunitaria, che, in quanto diretta a favorire l'assetto concorrenziale del mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri. È infatti innegabile l'esistenza di un "margine di apprezzamento" del legislatore nazionale rispetto a principi di tutela, minimi ed indefettibili, stabiliti dall'ordinamento comunitario con riguardo ad un valore ritenuto meritevole di specifica protezione, quale la tutela della concorrenza "nel" mercato e "per" il mercato. Ne deriva, in particolare, che al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali - come sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi pubblici locali - di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario.

Le regole che concernono l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ineriscono essenzialmente alla materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il decreto-legge 118/2008, intendendo contemperare la regola della massima tutela della concorrenza con le eccezioni derivanti dal perseguimento della speciale missione pubblica da parte dell'ente locale, ha ponderato due diversi interessi: da un lato, quello generale alla tutela della concorrenza; dall'altro, quello specifico degli enti locali a gestire il servizio pubblico locale (tramite l'affidamento *in house*) nell'ipotesi in cui sia «efficace ed utile» il ricorso al mercato e non solo quando esso non sia possibile. Il bilanciamento tra tali interessi è stato attuato, in concreto, in modo non irragionevole, per un verso, consentendo alle società a capitale (interamente o parzialmente) pubblico,

quando non ricorrano le condizioni per l'affidamento diretto, di partecipare alle gare ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione del servizio, al pari di ogni altro imprenditore o società; per altro verso, limitando l'affidamento *in house* alle ipotesi in cui, pur in presenza di un servizio pubblico locale di rilevanza economica, il ricorso al mercato per la gestione del servizio non è «efficace e utile» (comma 2 del citato articolo 23-*bis*). Ciò è confermato dal comma 2, dell'articolo 3, del DPR 168/2010³ (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica) il quale stabilisce espressamente che le «società a capitale interamente pubblico possono partecipare alle procedure competitive ad evidenza pubblica di cui all'articolo 23-*bis*, comma 2, lettera a), sempre che non vi siano specifici divieti previsti dalla legge».

Circa l'individuazione della competenza legislativa regionale o statale nella determinazione della rilevanza economica dei servizi pubblici locali la Corte, una volta accertato che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica rientra nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, afferma che compete allo Stato, in via esclusiva, anche il potere di indicare le condizioni per le quali debba ritenersi sussistente detta «rilevanza economica», non essendo la decisione di attribuire al servizio locale una siffatta qualificazione attribuita, dal diritto comunitario o comunque dalla Costituzione, alla Regione od all'ente locale.

L'articolo 23-*bis* è stato dichiarato incostituzionale laddove (comma 10, lettera a) prevede che la potestà regolamentare dello Stato prescriva l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno. Infatti, l'ambito di applicazione del patto di stabilità interno attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica, di competenza legislativa concorrente, e non a materie di competenza legislativa esclusiva statale, per le quali soltanto l'art. 117, sesto comma, Cost. attribuisce allo Stato la potestà regolamentare.

2. LA LEGISLAZIONE ORDINARIA

Il settore dei trasporti pubblici locali (TPL) è regolato dal d.lgs. 422/1997, nonché da ulteriori disposizioni di carattere puntuale. Alla revisione del settore il legislatore ha provveduto in occasione del riassetto generale dell'organizzazione amministrativa centrale, disposto dalla legge 59/1997⁴, che - per il settore dei trasporti - ha espressamente previsto che le regioni assumano la funzione programmatrice e definiscano il livello dei servizi minimi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini,

³ D.P.R. 7 settembre 2010, n. 168 “Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-*bis*, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”.

⁴ Legge 15 marzo 1997, n. 59 “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”(cd. "Bassanini").

con costi a carico dei bilanci regionali e offrendo come strumento di garanzia la subordinazione del conferimento delle funzioni a preventivi accordi di programma da stipularsi tra il Ministero dei trasporti e le regioni.

Il d.lgs 422/1997 ha quindi disciplinato il conferimento alle regioni ed agli enti locali delle funzioni e dei compiti in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati, ed ha fissato i criteri di organizzazione dei servizi.

Sono stati definiti servizi pubblici di trasporto regionale e locale - esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrale e periferica, anche tramite enti o altri soggetti pubblici - quei servizi di trasporto di persone e merci (esclusi quelli di interesse nazionale, lasciati alla competenza dello Stato) che comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale.

Per quanto concerne le funzioni delegate alle regioni, esse riguardano l'intero comparto del servizio di trasporto, comprese le ferrovie di interesse regionale e locale, e le competenze conferite sono essenzialmente di carattere programmatico, nonché di carattere amministrativo e finanziario. E' stato previsto il conferimento e l'attribuzione delle relative risorse, previo accordo di programma tra Ministero dei trasporti e regione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanato sentiti i Ministri interessati ed il Ministro del tesoro e tale da prevedere un trasferimento di beni e risorse che sia comunque congruo rispetto alle competenze trasferite e che comporti la parallela soppressione dell'amministrazione statale periferica, ovvero il suo ridimensionamento in rapporto ad eventuali compiti residui.

Il d.lgs. 422/1997, disciplinando le forme di esercizio locale dei servizi di trasporto pubblico, ha stabilito, inoltre, in ossequio al principio di sussidiarietà, che le regioni conferiscano a province, comuni ed enti locali - pena l'intervento sostitutivo del Governo - le funzioni in materia di trasporto pubblico locale che non richiedano un unitario esercizio a livello regionale. Gli enti locali hanno inoltre competenza residuale, appartenendo ad essi i compiti e le funzioni che non sono di competenza dello Stato e delle regioni; in particolare sono ad essi espressamente conferiti i compiti amministrativi e le funzioni nei settori del trasporto lagunare e lacuale.

Al fine della effettiva realizzazione del trasferimento o della delega di funzioni agli enti locali, il d.lgs. n. 422 ha previsto l'intervento, entro sei mesi dalla data di emanazione dello stesso, di apposite leggi regionali che individuassero in modo puntuale le funzioni conferite.

La regione quindi è stata individuata come unico soggetto regolatore di tutto il comparto, con la possibilità di definire un'integrazione tra i vari modi del trasporto, anche in virtù della doppia responsabilità - pianificatoria e finanziaria

– che consente una migliore destinazione delle risorse disponibili e quindi un più reale rispetto dei due principi di economicità ed efficienza.

La legge 99/2009⁵ ha introdotto modifiche al decreto legislativo 422/1997; in particolare, l'articolo 60 ne modifica il comma 2 dell'articolo 18, prevedendo che le regioni e gli enti locali, per l'affidamento dei servizi pubblici di trasporto regionale e locale, garantiscono, tra gli altri, il ricorso alle procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio (lettera a). La norma stabilisce che alle gare non possono partecipare le società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi in affidamento diretto o a seguito di procedure non ad evidenza pubblica e le società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali. Tale esclusione si applica a decorrere dalla conclusione del periodo transitorio, fissato dalle singole regioni; periodo transitorio che, ai sensi del comma 3-*bis* dello stesso art. 18, avrebbe dovuto concludersi entro il 31 dicembre 2007. Il citato DPR 168/2010, in attuazione della “delegificazione” disposta dal citato decreto-legge 112/2008, ha soppresso all'articolo 18, comma 3-*bis*, la parola “esclusivamente” riferita alle procedure per l'affidamento dei servizi pubblici locali indicate dal medesimo articolo 18, al comma 2, lettera a) ditalchè si potrebbe concludere che le procedure da seguire sono anzitutto quelle di cui al decreto-legge 112/2008 e, in quanto compatibili, per il trasporto pubblico locale, quelle di cui al decreto legislativo 422/1997.

La novella recata dalla legge 99/2009 stabilisce che alla prima gara per l'affidamento dei servizi pubblici di trasporto ferroviario regionale e locale potranno partecipare anche le imprese ferroviarie affidatarie dello stesso servizio.

L'articolo 61, della citata legge 99/2009, autorizza le autorità competenti ad aggiudicare i contratti per l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, ad avvalersi delle norme di cui all'art. 5 (par. 2, 4, 5, 6) e 8 (par.2) del Regolamento CE n.1370/2007 (sul quale si veda *infra*) con facoltà di poter anche derogare alle leggi di settore.

L'articolo 61, della legge 99/2009, stabilisce, infine, che per le società aggiudicatrici, in Italia o all'estero, di contratti di servizio ai sensi delle previsioni del suddetto Regolamento n.1370/2007, non trova applicazione l'esclusione di cui all'art. 18, co. 2, lett. a), del D.Lgs. n. 422/1997. Tale norma stabilisce che regioni ed enti locali, nell'affidamento dei servizi, devono incentivare il superamento degli assetti monopolistici e introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale garantendo, in particolare, il ricorso a procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizio. Più specificamente, la lett. a) del comma 2 prevede che alle gare possano partecipare i soggetti in possesso dei requisiti di idoneità morale, finanziaria e professionale richiesti, ai sensi della normativa vigente, per

⁵ Legge 23 luglio 1999, n. 99 “Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia”.

il conseguimento della prescritta abilitazione all'autotrasporto di viaggiatori su strada, con esclusione, terminato il periodo transitorio previsto dal medesimo decreto o dalle singole leggi regionali, delle società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi in affidamento diretto o a seguito di procedure non ad evidenza pubblica, e delle società dalle stesse controllate o ad esse collegate, delle loro controllanti e delle società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali (tale esclusione non opera limitatamente alle gare che hanno ad oggetto i servizi già espletati dai soggetti stessi).

L'articolo 15 del decreto-legge 135/2009⁶ ha esteso al trasporto pubblico locale la disciplina di riforma dell'affidamento e della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, recata dal citato articolo 23-*bis* del decreto-legge 112/2008 e dal citato regolamento 168/2010. L'estensione in parola non è esplicitamente dichiarata dal citato decreto-legge 135/2009, tuttavia essa sembra desumibile dalla mancata inclusione della materia del trasporto pubblico locale nell'elenco dei settori esclusi dalla disciplina del richiamato decreto-legge 112/2008, come invece accade, fra l'altro, per il trasporto ferroviario regionale.

In particolare, si prevede che:

- a) l'affidamento del servizio in via ordinaria, mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, riguarda non solo le società di capitali ma, più in generale, gli «imprenditori o [...] società in qualunque forma costituite» (comma 2);
- b) l'affidamento diretto - cioè senza gara ad evidenza pubblica - della gestione del servizio a società miste il cui socio privato sia scelto mediante procedure competitive ad evidenza pubblica costituisce un caso di conferimento della gestione «in via ordinaria», alla duplice condizione che la procedura di gara riguardi non solo la qualità di socio, ma anche l'attribuzione di «specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio» e che al socio privato sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40% (comma 2);
- c) l'affidamento diretto «in deroga» ai conferimenti effettuati in via ordinaria richiede una previa «pubblicità adeguata» e una motivazione di detta scelta da parte dell'ente in base ad un'«analisi di mercato», oltre alla trasmissione di una «relazione» dall'ente affidante alle autorità di settore, ove costituite, ovvero all'Autorità garante della concorrenza e del mercato - AGCM, per un parere obbligatorio ma non vincolante, che deve essere reso entro 60 giorni dalla ricezione;
- d) l'affidamento diretto deve (commi 3 e 4) «avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria», con l'ulteriore presupposto che sussistano «situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del

⁶ Decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 “Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee”.

contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato»;

e) lo stesso affidamento deve avvenire (commi 3 e 4) con le forme della gestione in house, nel rispetto delle condizioni richieste dal diritto comunitario, previo parere dell'AGCM, con l'ulteriore presupposto della sussistenza di «situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato»;

f) è consentito l'affidamento diretto della gestione del servizio, «in via ordinaria», ad una società mista, a condizione:

a. che la scelta del socio privato «avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica»;

b. che a tale socio siano attribuiti «specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio»;

c. al socio privato sia attribuita «una partecipazione non inferiore al 40 per cento»;

g) i bacini di gara per i diversi servizi sono definiti, nel rispetto delle normative settoriali, dalle Regioni e dagli enti locali d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 281/1997⁷;

h) è abrogato, nelle parti incompatibili con la nuova disciplina, l'articolo 113 del decreto legislativo 267/2000⁸ (Testo unico sugli enti locali - TUEL) concernente l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica;

i) il Governo ha il potere di adottare regolamenti di delegificazione sia nelle materie di cui al comma 10 dell'art. 23-bis, sia per la determinazione delle soglie minime oltre le quali gli affidamenti «assumono rilevanza ai fini dell'espressione del parere» dell'AGCM;

j) gli affidamenti diretti già in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa cessano al 31 dicembre 2010 (versione originaria del comma 8, lettera e) dell'art. 23-bis) o in date successive, a partire dal 31 dicembre 2010, a seconda delle diverse tipologie degli affidamenti stessi:

a. nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano sono fatti salvi, nel rispetto delle attribuzioni previste dagli statuti delle predette regioni e province autonome e dalle relative norme di attuazione, i

⁷ Decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 “Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali”.

⁸ Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”.

contratti di servizio in materia di trasporto pubblico locale su gomma (articolo 15, comma 1-*bis*, del decreto-legge 135/2009);

b. con esclusivo riferimento al trasporto pubblico locale, il termine di cui all'articolo 23-*bis*, comma 8, lettera e) è stato prorogato al 31 marzo 2011 dalla Tabella 1 allegata all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 225/2010⁹; ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del predetto decreto-legge, in base al quale con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può essere disposta l'ulteriore proroga fino al 31 dicembre 2011 del termine del 31 marzo 2011, il Ministro per i rapporti con le regioni e la coesione territoriale ha presentato lo schema di DPCM (Atto del Governo n. 352) al Parlamento per l'espressione del parere, prevedendo la proroga del termine al 30 settembre 2011¹⁰.

Il problema del raccordo delle disposizioni sui servizi pubblici locali recate dall'articolo 23-*bis*, del decreto-legge 118/2008 e quelle di settore si manifesta in maniera evidente anche nel settore del trasporto pubblico locale e necessita di un'attenta analisi delle peculiarità della disciplina settoriale e delle sue prospettive evolutive. Per tale settore, si pone in rilievo anche la discordanza tra l'articolo 23-*bis*, comma 9 – che consente ai soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali di concorrere su tutto il territorio nazionale alla prima gara successiva alla cessazione del servizio - e l'articolo 18, comma 2, lett. a) del decreto legislativo 422/1997 – che, nell'intento di evitare il consolidarsi di situazioni di vantaggio competitivo conseguite in virtù di affidamenti diretti - stabiliva l'esclusione dalla gara *“terminato il periodo transitorio previsto dal presente decreto o dalle singole leggi regionali, delle società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi in affidamento diretto o a seguito di procedure non ad evidenza pubblica, e delle società dalle stesse controllate o ad esse collegate, delle loro controllanti e delle società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali”*. Si osserva, comunque, che l'articolo 5, par. 2, lettera c), del regolamento (CE) n. 1370/2007 prevede che *“un operatore interno può partecipare a una procedura di gara equa da due anni prima che termini il proprio contratto di servizio pubblico ad aggiudicazione diretta, a condizione che sia stata adottata la decisione*

⁹ Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 “Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie”.

¹⁰ Fino alla *Gazzetta ufficiale* n. 74 del 31 marzo 2011, il DPCM di proroga fino al 30 settembre 2011 non risulta ancora pubblicato, diversamente da quanto accaduto per gli altri DPCM, emanati su proposta di altri ministri (ad esempio quello delle infrastrutture e dei trasporti) per proroghe analoghe.

definitiva di sottoporre a procedura di gara equa i servizi di trasporto di passeggeri coperti dal contratto dell'operatore interno e che questi non abbia concluso nessun altro contratto di servizio pubblico ad aggiudicazione diretta".

Il citato articolo 23-bis è oggetto di *referendum* popolare abrogativo ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione.¹¹ Come chiarito dalla Corte costituzionale, nella sentenza che ha pronunciato l'ammissibilità del quesito referendario¹², all'eventuale abrogazione dell'articolo 23-bis non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo, ma l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria, relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica.

2.1. Il Regolamento CE n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70.

Le norme contenute nel regolamento 1370/2007 sono entrate in vigore il 3 dicembre 2009, ma è previsto un lungo periodo transitorio, che scadrà il 2 dicembre 2019.

Appare, quindi, opportuno premettere una breve descrizione delle disposizioni previgenti, al fine di constatare le novità introdotte con il regolamento n. 1370/07. Con il regolamento n. 1191/69 sono stati, in particolare, soppressi "gli obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico", cioè i servizi intesi come "gli obblighi che l'impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni" e che comprendono "l'obbligo di esercizio, l'obbligo di trasporto e l'obbligo tariffario" (art. 2, paragrafi 1 e 2, reg. 1191/69). Diversamente da quanto stabilito dal precedente regolamento, il regolamento (CE) n. 1370/07 non definisce gli obblighi di servizio (con una parziale eccezione per quelli tariffari), ma attribuisce alle "autorità competenti" (anche locali) tale definizione e individuazione, precisando che essi devono perseguire il fine di garantire la prestazione di trasporto pubblico di passeggeri di interesse economico "senza discriminazione e in maniera continuativa" stipulando un apposito "contratto di servizio pubblico" avente lo scopo di garantire "servizi di trasporto sufficienti".

Alla normativa recata dal regolamento 1191/69 si è adeguato il legislatore interno, prevedendo, con il D.Lgs. n. 422/1997, che spetta alle regioni – sulla

¹¹ I comizi popolari sono convocati per le giornate del 12 e 13 giugno 2011.

¹² Corte costituzionale, sentenza 26 gennaio 2011, n. 24.

base di parametri direttamente previsti dalla legge – stabilire i servizi minimi, qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini e i cui costi sono a carico del bilancio delle regioni stesse. Le province, i comuni e le comunità montane, allo scopo di assicurare la mobilità degli utenti, possono, tuttavia, istituire, d'intesa con la regione ai fini della compatibilità di rete, servizi di trasporti aggiuntivi a quelli definiti dalla regione con oneri a carico degli enti stessi.

In ordine all'ambito di applicazione del regolamento n. 1370/07, questo si riferisce all'esercizio dei servizi nazionali e internazionali di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia e altri modi di trasporto su rotaia e su strada, con esclusione dei servizi di trasporto prestati prevalentemente in ragione del loro interesse storico e del loro valore turistico. Gli Stati membri hanno, poi, la facoltà, ma non l'obbligo, di applicare il regolamento anche al trasporto pubblico di passeggeri per via navigabile interna e acque marine nazionali, ferme restando le disposizioni del regolamento (CEE) n. 3572 del Consiglio del 7 dicembre 1992, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione di servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo).

Le disposizioni del regolamento n. 1370/07 si applicano, inoltre, soltanto ai contratti di servizio pubblico per la fornitura e gestione di servizi di trasporto di passeggeri sotto forma di concessione di servizi. Qualora, invece, i detti contratti assumono la forma dell'appalto pubblico, ad essi si applicano le disposizioni di cui alle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (alle quali è stata data attuazione nell'ordinamento interno con il decreto legislativo 163/2006¹³). Nella "concessione", l'impresa concessionaria eroga le proprie prestazioni al pubblico e, pertanto, assume il rischio della gestione dell'opera o del servizio, in quanto si remunera, almeno per una parte significativa, presso gli utenti mediante la riscossione di un prezzo; nell'"appalto", invece, le prestazioni vengono erogate non al pubblico, ma all'amministrazione, la quale è tenuta a remunerare l'attività svolta dall'appaltatore per le prestazioni ad essa rese senza che l'impresa si assuma il rischio connesso alla gestione dell'opera o del servizio.

Il nuovo sistema di affidamento del servizio di trasporto pubblico di passeggeri introdotto con il regolamento n. 1370/07 consiste nel fatto che l'autorità competente sceglie, qualora non intenda erogare direttamente il servizio, l'operatore al quale affidare, mediante un contratto di servizio pubblico, la fornitura e la gestione dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri sottoposti ad obblighi di servizio pubblico. Con riferimento specifico all'affidamento della fornitura ed alla gestione dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri, questi possono avvenire, come precisato, o in forma diretta o mediante gara. La forma diretta di affidamento è sempre ammessa, a meno che la legislazione nazionale non la vieti (art. 5, par. 2). L'affidamento diretto può essere disposto dalle autorità competenti a livello locale con facoltà, altresì, di fornire esse stesse

¹³ Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE".

servizi di trasporto pubblico di passeggeri (c.d. gestione diretta in economia) ovvero di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico ad un soggetto giuridicamente distinto, in qualità di operatore interno (affidamento c.d. *in house*).

L'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico ad un operatore interno è consentita solo se l'autorità competente o, nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse, eserciti sull'operatore interno un controllo analogo a quello che esercita sulle proprie strutture. Il regolamento n. 1370/07 elenca, poi, gli elementi che devono essere presi in considerazione al fine di verificare la sussistenza di tale controllo: il livello di rappresentanza della autorità (e/o delle autorità) in seno agli organi di amministrazione, di direzione o di vigilanza; le relative disposizioni negli statuti; l'assetto proprietario; l'influenza e il controllo effettivo sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni.

L'operatore interno e qualsiasi soggetto sul quale il detto operatore esercita un'influenza anche minima incontrano, nell'espletamento della loro attività, alcune limitazioni, peraltro note anche all'ordinamento nazionale: devono esercitare la loro attività di trasporto pubblico di passeggeri all'interno del territorio competente; non possono partecipare a procedure di gara per la fornitura di trasporto pubblico di passeggeri organizzate fuori del territorio dell'autorità competente a livello locale.

L'operatore interno deve, inoltre, svolgere la parte più importante della propria attività con l'autorità o con le autorità che lo controllano. Ciò non è previsto espressamente (diversamente, ad es., dall'art. 113, c. 5, lett. c), del TUEL), ma lo si desume dalla norma sul subappalto (art. 5, par. 2, lett. d), la quale dispone che in caso, appunto, di subappalto l'operatore interno è obbligato a prestare egli stesso la "maggior parte" dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri.

Il regolamento n. 1370/07 ammette altre ipotesi di "affidamento diretto", senza, in tal caso, che occorra che l'affidatario sia un operatore interno (art. 5, par. 4). Trattasi dei c.d. affidamenti sotto soglia, accanto al parametro della percorrenza chilometrica.

L'autorità competente può, infine, procedere all'affidamento diretto del servizio di trasporto pubblico di passeggeri anche nel caso in cui si verifichi una situazione di "emergenza" determinata dalla interruzione del servizio o dal pericolo imminente di interruzione (art. 5, par. 5).

I casi di affidamento diretto qui considerati possono, comunque, essere vietati dalla legislazione nazionale.

Il regolamento n. 1370/07 (art. 4, par. 3 e 4) stabilisce, altresì, quale debba essere la durata massima degli affidamenti del servizio di trasporto pubblico di passeggeri, distinguendo, al riguardo, a seconda che si tratti di trasporto con autobus (non superiore a 10 anni), per ferrovia (non superiore a 15 anni) o con altri modi di trasporto su rotaia o "misto" (non superiore a 15 anni qualora il trasporto per ferrovia o su rotaia è superiore al 50% rispetto a quello effettuato con autobus). La durata dell'affidamento può, comunque, essere "prorogata" sino

al massimo del 50% se si deve tener conto delle modalità di ammortamento dei beni o di affidamenti che riguardano regioni ultra periferiche.

Il regolamento n. 1370/07 è entrato in vigore il 3 dicembre 2009, fermo restando il periodo transitorio con scadenza il 2 dicembre 2019. L'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico di trasporto su strada e per ferrovia in conformità alle disposizioni dell'art. 5 del regolamento (ossia o mediante affidamento diretto o mediante gara equa) dovrà, infatti, avvenire a decorrere dal 3 dicembre 2019 e, pertanto, trascorsi, appunto, dieci anni dall'entrata in vigore del regolamento stesso. Durante tale periodo transitorio, gli Stati membri dovranno comunque, adottare misure per conformarsi gradualmente alle disposizioni dell'art. 5 del regolamento, "al fine di evitare gravi problemi strutturali, in particolare per quanto riguarda la capacità di trasporto".

2.2. Il federalismo

2.2.1. La legge 42/2009

La legge 42/2009¹⁴ intende assicurare autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni, nonché garantire i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. L'obiettivo è perseguito mediante delega legislativa. In particolare gli articoli 8 e 10 prevedono, quali principi e criteri direttivi della delega:

- a) la «soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese» delle funzioni esercitate dalle Regioni (art. 8, comma 1, lettera f) tra i quali rientrano quelle per il trasporto pubblico locale, per il quale (articolo 8, comma 1, lettera c) la determinazione dell'ammontare del finanziamento verrà definita tenendo conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard;
- b) la «cancellazione degli [...] stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato», sempre con riferimento al finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni, nelle materie di loro competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, Cost. (art. 10, comma 1, lettera a);
- c) il «corrispondente aumento» sia dei tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni, sia delle addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali, sia, infine, del gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale

¹⁴ Legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi (art. 10, comma 1, lettera b, numeri 1 e 2);

- d) è prevista una fase transitoria (articoli 20 e 21) nella quale, al fine del recupero del deficit infrastrutturale, ivi compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale e i collegamenti con le isole, sono individuati interventi finalizzati agli obiettivi di sviluppo, coesione e solidarietà sociale (articolo 119, quinto comma, della Costituzione) che tengano conto anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno standard.

Le caratteristiche federali del nuovo sistema di finanza regionale sono prefigurate e disciplinate – con principi e criteri specifici di delega – dal Capo II della legge n. 42 del 2009, che ha riguardo particolare alla finanza delle regioni a statuto ordinario, dal comma 2 dell'articolo 1 e dall'articolo 27, che hanno riguardo all'assetto della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, e dall'articolo 20, che disciplina il passaggio dal vecchio al nuovo sistema con principi posti per il complesso delle regioni e criteri direttivi formulati per l'attuale sistema di finanza delle regioni a statuto ordinario.

Non sono diretti esclusivamente alle regioni, ma rilevano per esse gli articoli 16 e 22, che delineano il quadro della futura azione dello Stato per l'assegnazione di risorse aggiuntive da destinare agli interventi straordinari di cui al quinto comma dell'articolo 119, Cost. e l'articolo 18, che prefigura oggetto e procedura del “patto di convergenza” quale strumento per definire e governare il coordinamento della finanza pubblica.

Gli articoli 7, 8, 9 e 10 costituiscono il complesso unitario dei criteri in base ai quali il legislatore delegato è chiamato a disciplinare l'assetto della finanza delle regioni a statuto ordinario: l'articolo 7 le entrate, quale sia cioè la natura e la misura delle risorse da attribuire; l'articolo 8 le spese, e per queste il rapporto che intercorre fra il finanziamento delle funzioni esercitate e il livello delle spese che esse determinano; l'articolo 9 la perequazione, intendendo in questa il finanziamento delle funzioni con trasferimenti aggiuntivi in favore delle regioni che dispongono di minori capacità fiscale per abitante; l'articolo 10 la conversione degli attuali tributi e compartecipazioni delle regioni ordinarie alla disciplina oggetto dei decreti delegati.

In particolare, il nucleo della disciplina richiamata è nella ripartizione che l'articolo 8 della legge di delega fa delle funzioni e delle spese che queste determinano.

Secondo il profilo delle funzioni le spese, che attengono sia alle materie di competenza legislativa regionale che a quelle di competenza esclusiva statale affidate alle competenze amministrative regionali sono ripartite in due categorie principali, cui si aggiunge una terza che partecipa di entrambe:

- spese determinate dall'esercizio di funzioni connesse alle «prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, quelle cioè i cui «livelli essenziali» devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (c.d. spese LEP, livelli essenziali delle prestazioni);
- le altre spese, non riconducibili a quelle considerate alla lettera a, vale a dire le spese "non LEP";
- le spese per il trasporto pubblico locale che – per il livello delle prestazioni ed il livello del finanziamento che è loro assicurato – sono considerate per parte in entrambe le categorie.

Vi è anche una quarta categoria di spese – quelle straordinarie o speciali e perciò 'eventuali' – che possono riguardare tutte le funzioni ma che sono finanziate da contributi speciali dello Stato e dell'Unione europea e non danno luogo alla assegnazione di tributi, compartecipazioni o altra risorsa di carattere permanente.

Il livello delle entrate da assegnare alle regioni è determinato dal fabbisogno necessario a coprire "integralmente" l'esercizio ordinario delle funzioni secondo due parametri corrispondenti alla duplice classificazione delle spese:

- quello necessario a finanziare le spese connesse alle «prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» è predeterminato sulla base di "costi standard" fissati dalla legge dello Stato;
- le altre funzioni sono finanziate in ciascuna regione dal gettito dell'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF, fissata ad un valore sufficiente a pareggiare l'importo dei trasferimenti soppressi.

Per ciascun gruppo di funzioni e di spese l'articolo 7 indica i tributi che le finanziano e la misura delle entrate che ne devono derivare. Lo schema si ripete:

- le entrate destinate al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sono costituite dal gettito, ad aliquota ed a base imponibile uniformi, derivante dai tributi propri derivati delle regioni (vale a dire i tributi istituiti da legge statale il cui gettito è attribuito alle regioni), cui si aggiungono l'addizionale regionale all'IRPEF e la compartecipazione all'IVA. Le aliquote sono fissate al livello minimo necessario per finanziare il fabbisogno occorrente per la prestazione dei servizi essenziali in almeno una regione. Nelle altre regioni ove il gettito è insufficiente alla copertura integrale del fabbisogno concorre la quota del Fondo perequativo;
- le entrate destinate al finanziamento delle altre funzioni sono finanziate tramite l'attribuzione della addizionale regionale all'IRPEF, con aliquota uguale per tutte, stabilita con riferimento al totale della spesa per il complesso delle regioni, per modo che questo sia 'coperto' dal totale dei gettiti, anch'essi complessivamente considerati; nessuna perequazione è data per le regioni in cui il gettito pro-capite dell'addizionale è superiore o uguale a quello medio nazionale; per le

altre regioni la perequazione è data sul parametro della capacità fiscale (gettito pro-capite) e non su quello della spesa.

Criteri e misura della perequazione sono disciplinati dall'articolo 9. Anche per questa si ripete lo schema delle spese:

- per la parte destinata alla perequazione delle entrate che finanziano i livelli essenziali delle prestazioni il fondo è costituito da una quota dell'IVA, considerata indistintamente per tutte le regioni e sufficiente ad integrare il fabbisogno di spesa delle regioni (tutte le altre) che seguono nella scala decrescente quella con la maggiore capacità fiscale; il concorso della quota perequativa consente di finanziare integralmente in ciascuna regione il fabbisogno determinato secondo i costi standard;
- per la parte destinata al finanziamento delle altre funzioni il fondo è costituito da una quota del gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF; come detto, la perequazione non assume come parametro la spesa ma la capacità fiscale pro-capite determinata in base al gettito del tributo in ciascuna regione; nessuna perequazione è data alle regioni in cui il gettito pro-capite supera quello medio del complesso delle regioni ordinarie; per le altre regioni il gettito pro-capite è integrato da una quota del fondo perequativo determinata in modo da «ridurre, ma non annullare» le differenze di capacità fiscale esistenti tra le regioni.

Stabilito secondo questi principi l'assetto definitivo della finanza regionale, gli articoli 10 e 20 ne disciplinano il passaggio da quello attuale a quello futuro: l'uno per la trasformazione delle norme che regolano attualmente la finanza delle regioni a statuto ordinario, l'altro per far sì che il passaggio dal finanziamento della spesa storica al finanziamento dei fabbisogni avvenga gradualmente e progressivamente.

I tributi regionali propri e derivati, le compartecipazioni ai tributi erariali, le quote perequative e i trasferimenti che finanziano attualmente le funzioni già esercitate dalle regioni saranno sostituiti da entrate stabilite secondo i nuovi principi verificando, periodicamente, la congruità delle nuove fonti di entrata. Corrispettivamente, saranno soppressi nel bilancio dello Stato i capitoli che finanziano quelle spese.

Il "passaggio" avverrà nell'arco di cinque anni durante i quali dal valore dei trasferimenti perequativi e del complesso delle spese rilevati in ciascuna regione nel triennio 2006-2008 si passerà gradualmente ai valori perequativi determinati secondo i principi dell'articolo 9.

Lo stesso periodo transitorio inizierà a decorrere soltanto dopo che sarà stato determinato il contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni. Il processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard è assistito dalla garanzia che le nuove entrate, al livello di partenza, non siano inferiori a quelle sopresse o sostituite. In ogni caso è previsto che, per le funzioni non LEP, qualora «emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni», di questa possa farsene carico lo Stato, a proprio carico, per un ulteriore periodo di cinque anni.

Per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano il comma 2 dell'articolo 1 introduce un principio di esclusività, o di riserva di disciplina, inteso a delimitare l'efficacia delle disposizioni del testo e ad integrarne i principi, così da rendere la disciplina del federalismo fiscale compatibile e coerente con le prerogative dell'autonomia speciale. Il comma in parola elenca nominativamente gli articoli cui deve rifarsi il legislatore delegato: l'articolo 27, che disciplina l'introduzione della riforma tramite norme di attuazione degli statuti speciali, l'articolo 15, recante i principi che informano l'istituzione delle città metropolitane e l'articolo 22, che estende alle autonomie speciali la particolare procedura rivolta alla «perequazione infrastrutturale». La disciplina speciale dettata dall'articolo 27 adatta, (anche avvalendosi di specifici «tavoli di confronto» tra Governo e ciascuna autonomia speciale) alle specialità il procedimento di attuazione del federalismo fiscale in quegli ordinamenti ed elenca – con esclusione degli altri – i principi ed i criteri direttivi che potranno applicarsi.

2.2.2. L'attuazione della legge 42/2009

La Relazione governativa sul federalismo fiscale (articolo 2, comma 6, della legge 42/2009)¹⁵ concerne il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse. Il Quadro generale di finanziamento degli enti territoriali, elaborato dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) quantifica i trasferimenti dal bilancio dello Stato alla regioni per l'anno finanziario 2008; fra questi 1.748 milioni di euro sono relativi alla compartecipazione dell'accisa sul gasolio per il finanziamento delle aziende di trasporto pubblico locale.

La legge finanziaria 2008 (422/2007)¹⁶ al fine di garantire il mantenimento del livello dei servizi erogati con riferimento al settore del trasporto pubblico locale, riconosce alle Regioni per gli anni 2008, 2009 e 2010 una compartecipazione al gettito sul gasolio per autotrazione nella misura complessiva di 1.748 mln di euro. Per gli esercizi 2008-2010, inoltre, al fine di adeguare le risorse destinate ai servizi di trasporto pubblico locale, viene riconosciuta, alle Regioni a statuto ordinario, un'ulteriore quota dell'accisa sul gasolio per autotrazione, determinata nella misura rispettivamente dello 0,0086 per il 2008 e dello 0,0089 per il 2009, ripartita in base ai quantitativi di gasolio erogati nell'anno precedente dagli impianti di distribuzione. A fronte delle citate disposizioni è stato disposto il taglio, a decorrere dal 2008, dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato,

¹⁵ Doc. XXVII n. 22 della XVI Legislatura.

¹⁶ Legge 24 dicembre 2007, n. 422 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)”.

finalizzati al finanziamento delle spese correnti del settore del trasporto pubblico locale, ivi compresi gli oneri per rinnovi contrattuali degli addetti al comparto. Il citato decreto-legge 112/2008 (articolo 63, comma 12) ha istituito un Fondo per la promozione e il sostegno dello sviluppo del trasporto pubblico locale, con una dotazione di 113 milioni di euro per l'anno 2008, di 130 milioni di euro per l'anno 2009 e di 110 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011.

2.2.3. Lo schema di decreto legislativo recante “Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”¹⁷

Lo schema, trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale¹⁸, assicura l'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e la conseguente soppressione di trasferimenti statali disciplinando:

- le compartecipazioni delle regioni a statuto ordinario al gettito dei tributi erariali;
- i tributi delle regioni a statuto ordinario;
- i meccanismi perequativi alla base delle fonti di finanziamento del complesso delle spese delle regioni a statuto ordinario.

Il parere favorevole espresso dalla Commissione parlamentare è condizionato alla riformulazione del testo secondo l'articolato approvato dalla medesima commissione a cui, pertanto, si farà riferimento in seguito.¹⁹

L'articolo 9 del parere disciplina i livelli essenziali delle prestazioni e obiettivi di servizio, demandando alla legge statale di stabilire le modalità di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, nelle materie diverse dalla sanità. Al Governo, d'intesa con la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica competenti per i profili di carattere finanziario, è demandata la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale, nonché la ricognizione dei livelli adeguati del servizio di trasporto pubblico locale.

¹⁷ Atto del Governo n. 317.

¹⁸ Parere espresso nella seduta del 24 marzo 2011.

¹⁹ Il Consiglio dei ministri, nella seduta n. 134 del 31 marzo 2011 ha approvato il decreto legislativo che sarà promulgato dal Presidente della Repubblica e pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* per entrare in vigore.

L'articolo 10 esplicita la tipologia delle spese regionali considerate ai fini del nuovo sistema di finanziamento delle funzioni, già 'classificate' dall'articolo 8, comma 1 lett. a) della legge delega, in:

- 1) spese relative alle funzioni riconducibili alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nelle materia della sanità, assistenza sociale, istruzione scolastica, trasporto pubblico locale (limitatamente, in quest'ultimo caso, alle spese in conto capitale). Altre materie possono essere individuate dalla legge dello Stato che provvederà a determinare i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni secondo quanto disposto dall'art. 20, comma 2 della legge 42/2009.
- 2) le spese non attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni (non LEP) sono quelle diverse da quelle elencate nel comma 1 e le spese finanziate con contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali previsti dall'articolo 16 della legge delega (disciplina degli interventi speciali previsti dal quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione per promuovere lo sviluppo economico, la coesione sociale e per rimuovere gli squilibri economici e sociali).

Le due diverse tipologie di spese sono finanziate attraverso diverse tipologie di entrate regionali e soggette ad una diversa perequazione come disciplinato nel successivo articolo 11, in attuazione dei principi contenuti nella legge delega all'articolo 8, comma 1.

L'articolo 11 dello schema disciplina la fase a regime, a decorrere dal 2014, del nuovo sistema di finanziamento delle regioni. Per ciascuna delle due categorie di spese (LEP e non LEP, come visto nell'articolo 10), elenca le fonti di finanziamento e disciplina il fondo perequativo.

La norma dà seguito ai principi contenuti della legge delega, in particolare:

- le spese per i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) sono finanziate con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniforme, di:
 - tributi propri derivati (istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni);
 - addizionale regionale all'IRPEF;
 - compartecipazione regionale all'IVA;
 - quote del fondo perequativo;
 - IRAP, in via transitoria, fino alla sostituzione con altri tributi (articolo 8, lett. d), L. 42/2009);
- le aliquote dei tributi destinati al finanziamento delle spese per i LEP sono calcolate al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola regione (art. 8, co. 1 lett. g) L. 42/2009);

- le spese non attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni, sono finanziate attraverso il gettito di tributi propri derivati e di quote del fondo perequativo (art. 8, lett. e), L. 42/2009);
- disciplina del fondo perequativo (articolo 9, L. 42/2009).

Il fondo perequativo, istituito a decorrere dal 2014, è alimentato da “una compartecipazione” all’IVA, tale da assicurare la copertura integrale di tutte le spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni (articolo 9, lett. a) della legge delega), individuate dall’articolo 10 comma 1 nelle spese per la sanità, l’assistenza sociale, l’istruzione scolastica e il trasporto pubblico locale (limitatamente alle spese in conto capitale).

Nel primo anno di funzionamento queste spese sono computate in base alla spesa storica, mentre nei quattro anni successivi si deve progressivamente arrivare a calcolarle sulla base dei costi standard. Le modalità di questo passaggio dovranno essere definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Per la sanità la norma specifica che la spesa coincide con il fabbisogno standard definito ai sensi dell’articolo 21 dello schema di decreto in esame e l’articolo 22 disciplina nel dettaglio le fasi e le modalità per determinazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali in questo settore.

Per quanto riguarda le spese relative agli altri settori - assistenza sociale, istruzione, trasporto pubblico locale - invece, la norma non fornisce alcuna indicazione sulle modalità e sui tempi per la determinazione dei costi standard.

L’articolo 24-*ter* del parere, al comma 3-*bis*, prevede che a decorrere dal 2012, lo Stato provvede alla soppressione dei trasferimenti statali alle regioni relativi al trasporto pubblico locale e alla conseguente fiscalizzazione degli stessi trasferimenti.

L’articolo 26-*bis* del parere disciplina specificamente il trasporto pubblico locale, prevedendo che al fine di garantire una integrazione straordinaria delle risorse finanziarie da destinare al trasporto pubblico locale, e congiuntamente al fine di garantire la maggiore possibile copertura finanziaria della spesa per gli ammortizzatori sociali, il Governo promuove il raggiungimento di un’intesa con le Regioni affinché, in attuazione di quanto previsto dall’articolo 1, comma 29, ultimo periodo, della legge 220/2010²⁰:

- l’accordo con le Regioni sull’utilizzo del Fondo sociale europeo per gli anni 2009-2010 sia formalmente prorogato sino al 31 dicembre 2012;
- sia contestualmente modificata la regola di riparto del concorso finanziario e siano operate, nel rispetto delle regole di eleggibilità e

²⁰ Legge 13 dicembre 2010, n. 220 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)”.

rendicontabilità delle spese per il competente programma comunitario, le contribuzioni delle Regioni nell'ambito dei plafond previsti da tale riparto.

Il Governo, dopo aver concluso l'intesa predetta nella quale si prevede l'adempimento da parte delle Regioni in ordine al concorso finanziario:

- reintegra di 400 milioni di euro per il 2011 i trasferimenti alle Regioni per il trasporto pubblico locale;
- assicura altresì il reintegro per un importo fino ad ulteriori 25 milioni di euro per il 2011, previa verifica delle minori risorse attribuite alle Regioni a statuto ordinario in attuazione dell'articolo 1, comma 7, secondo periodo, della citata legge 220/2010.

Vengono, infine, escluse dalla disciplina del patto di stabilità interno, limitatamente all'anno 2011, le spese finanziate con le risorse di cui al comma 29 del citato articolo 1 per le esigenze di trasporto pubblico locale, secondo l'accordo fra Governo e Regioni del 16 dicembre 2010 nel limite del predetto reintegro.

2.2.4. Lo schema di decreto legislativo recante “Attuazione dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali”²¹

Lo schema, trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale²² disciplina l'utilizzo di risorse aggiuntive, nonché l'effettuazione di interventi speciali, al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale e di rimuovere gli squilibri economici e sociali del Paese. È previsto l'utilizzo dei fondi strutturali che dovrà dare unità programmatica e finanziaria agli interventi nazionali aggiuntivi rivolti al riequilibrio economico e sociale fra le diverse aree del Paese. In particolare, il fondo è destinato a finanziare interventi e progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale.

Viene altresì previsto il nuovo strumento del «contratto istituzionale di sviluppo» che il Ministro delegato stipula con le regioni e le altre amministrazioni competenti, con la finalità di accelerare la realizzazione degli interventi ed assicurare la qualità della spesa pubblica. Con tale contratto, cui possono partecipare anche i concessionari di servizi pubblici (quale è il trasporto pubblico locale) sono destinate le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione

²¹ Atto del Governo n. 328.

²² La trasmissione è avvenuta il 2 febbraio 2011.

assegnate dal CIPE e individuati i tempi, le responsabilità e le modalità di attuazione degli interventi, prevedendo anche le condizioni di definanziamento degli stessi e l'attribuzione delle relative risorse ad altri livelli di governo. In caso di inerzia o di mancato rispetto delle scadenze da parte delle amministrazioni responsabili degli interventi, il Governo può esercitare il potere sostitutivo, mediante la nomina di un commissario straordinario.

ALLEGATI

Disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica

Segnalazione ai sensi dell'articolo 6, comma 7, lett. e) ed f) del decreto legislativo n. 163 del 12 aprile 2006.

INDICE

Premessa

1. Le ragioni di una regolazione economica indipendente
2. Le peculiarità delle discipline settoriali
3. La trasparenza nelle procedure di affidamento
4. La costituzione delle società miste
5. Le gestioni in house
6. L'interpretazione del regime transitorio
7. L'utilità di un sistema di monitoraggio

Premessa

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nell'esercizio dei poteri di segnalazione di cui all'articolo 6, comma 7, lett. e) ed f) del decreto legislativo n. 163 del 12 aprile 2006, intende formulare al Governo ed al Parlamento alcune osservazioni in merito alla recente riforma della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, recata dall'articolo 15 della legge 20 novembre 2009, n. 166, che ha modificato ed integrato le disposizioni previste dall'articolo 23-bis del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133.

La suddetta disciplina è destinata ad essere completata da un regolamento, i cui principi sono delineati nel comma 10 dell'articolo 23-bis, regolamento che avrà portata delegificante e riguarderà un ambito molto vasto, ridefinendo sostanzialmente il quadro normativo del settore. Il regolamento potrà, infatti, individuare espressamente le norme abrogate, in quanto incompatibili con la riforma; inoltre, il legislatore ha demandato al regolamento la soluzione di problematiche molto delicate, quali l'individuazione delle procedure di gara e le previsioni di dettaglio per l'affidamento a società miste, il rispetto del patto di stabilità interno - anche da parte delle società miste ed *in house* -, il regime delle incompatibilità per mantenere distinte le funzioni di regolazione e di gestione, l'armonizzazione delle discipline generali con quelle settoriali, la partecipazione di imprese estere alle procedure di aggiudicazione, la tutela degli utenti dei servizi.

L'Autorità è già intervenuta sulla prima versione dell'articolo 23-bis con la Segnalazione al Governo ed al Parlamento "*Disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica di cui all'articolo 23 bis del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133*" del 26 novembre 2008.

L'Autorità ha, altresì, condotto, nel corso degli ultimi anni, diverse indagini conoscitive settoriali¹. In numerosi casi, tali indagini hanno portato a riscontrare la non conformità degli affidamenti alle normative generali e settoriali applicabili, unitamente ad un diffuso ricorso all'*in house providing*, oltre i limiti consentiti.

Da un punto di vista più generale, gli approfondimenti effettuati hanno posto in rilievo la persistente incompiutezza del processo di transizione dei servizi pubblici locali verso assetti di mercato concorrenziali, in larga parte dovuta a profili critici propri dell'architettura complessiva del sistema.

Nella convinzione che stabilità e chiarezza delle regole costituiscono, per tutti i servizi di valenza strategica per lo sviluppo industriale del Paese, elementi irrinunciabili, l'Autorità, in vista dell'emanazione del regolamento attuativo previsto dal comma 10 dell'articolo 23-bis, intende formulare alcune osservazioni per contribuire alla definizione di un quadro ordinamentale più lineare, al fine di facilitare lo sviluppo industriale e competitivo dei servizi pubblici, pervenire ad un miglior soddisfacimento dei bisogni essenziali della collettività ed assicurare un'equa remunerazione degli investimenti nei mercati interessati.

1. Le ragioni di una regolazione economica indipendente

La lenta e difficile affermazione del principio di evidenza pubblica nella procedura di affidamento della gestione dei servizi non ha condotto, fino ad oggi, ad una vera e propria liberalizzazione dei servizi pubblici locali. La realizzazione del mercato unico, le politiche per l'innovazione e per la privatizzazione delle imprese pubbliche e la creazione di mercati più efficienti, fattori questi dai quali ci si aspettava un contributo rilevante in termini di recupero di competitività del sistema industriale, crescita economica e miglioramento del benessere collettivo, non hanno ancora raggiunto pienamente i risultati attesi. Le ragioni di tale insuccesso vengono spesso imputate all'elevata instabilità del quadro normativo, ma devono considerarsi, al contempo, le forti criticità derivanti dalla mancanza di un'adeguata regolazione di mercato, atta a consentire l'avvio del processo di liberalizzazione.

Quest'ultimo non può prescindere, in primo luogo, da una corretta gestione dei diritti di accesso agli *assets* caratterizzati da condizioni di non duplicabilità economica o condivisibilità. Si tratta di un profilo di fondamentale rilevanza, in quanto le condizioni in cui le infrastrutture di rete versano e quelle legate alla remuneratività del loro sfruttamento sono alla base del successo o dell'insuccesso dei processi di liberalizzazione del mercato. Lo stato delle reti è, peraltro, fortemente diversificato non solo da settore a settore, ma anche all'interno dello stesso settore di servizi.

In secondo luogo, di estrema importanza è pervenire ad una reale separazione tra gestione della rete ed erogazione dei servizi, nonché condurre una attenta riflessione sull'assetto proprietario di tali infrastrutture.

A prescindere dalle diverse soluzioni prospettabili, va sottolineata al riguardo l'attuale frammentarietà del quadro normativo in materia, che risulta estremamente composito. Il riferimento principale è tuttora all'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (*"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"*, TUEL) che prevede, in sintesi, l'incapacità della proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici (comma 2), il diritto di accesso garantito a tutti i soggetti legittimati

all'erogazione dei relativi servizi (comma 3) e le modalità di gestione delle reti da parte degli enti locali, qualora la stessa sia separata dall'attività di erogazione dei servizi (comma 4). A ciò, devono aggiungersi sia le discipline di settore (cui lo stesso articolo 113, comma 3, affida il compito di stabilire i casi nei quali l'attività di gestione delle reti e degli impianti possa essere separata da quella di erogazione degli stessi) sia le disposizioni introdotte dall'articolo 23-*bis*. Quest'ultimo se, da un lato, prevede che l'articolo 113 del TUEL resti abrogato nelle parti incompatibili con le nuove disposizioni (articolo 23-*bis*, comma 11), dall'altro, al comma 5, si limita a riaffermare la proprietà pubblica delle reti. Infine, nello schema di regolamento attuativo, la questione delle reti viene affrontata con esclusivo riguardo al settore idrico, prevedendo, all'articolo 1, comma 2, che restano ferme l'autonomia gestionale del soggetto gestore, la piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, nonché la spettanza esclusiva alle istituzioni pubbliche del governo delle risorse stesse.

Pertanto, ad eccezione dei settori già sottoposti a regolazione economica, per i restanti servizi pubblici, le cruciali questioni dei rapporti tra gestione della rete ed erogazione dei servizi, nonché tra concedente e concessionario, non sembrano aver trovato adeguata disciplina normativa o regolamentare, essendo in massima parte demandate alle disposizioni di volta in volta eventualmente contenute nei bandi di gara per gli affidamenti. Tuttavia, una simile regolazione, di tipo esclusivamente convenzionale, presenta evidenti limiti derivanti, innanzitutto, dall'eccessiva concentrazione di ruoli in capo agli enti locali, che spesso rivestono, al contempo, le confliggenti funzioni di concedenti, regolatori e gestori del servizio. L'insufficienza della regolazione per contratto, oltre a generare incertezza che scoraggia l'impiego di risorse private, comporta una insoddisfacente remunerazione dell'*asset* pubblico, con detrimento delle fondamentali istanze di qualificazione e produttività della spesa pubblica.

La necessità di definire una serie di regole al fine di condizionare la *performance* del mercato al soddisfacimento di alcuni interessi collettivi – che non verrebbero raggiunti spontaneamente per la presenza di fallimenti o di altre imperfezioni di mercato – giustifica la scelta di affidare, in un contesto di razionalità procedurale, ad organi di natura tecnocratica e dotati di autonomia decisionale, il compito di interpretare fenomeni caratterizzati da intrinseca complessità e rilevanza, nell'ambito degli indirizzi definiti dal potere politico a livello nazionale e comunitario. Come avvenuto per i settori maggiormente regolamentati è, quindi, comune anche agli altri servizi pubblici l'opportunità che un soggetto terzo gestisca la separazione tra responsabilità politica e tecnica, individui le caratteristiche generali del processo di negoziazione fra titolare delle funzioni di indirizzo politico e proprietario-gestore, affronti problemi politicamente e socialmente rilevanti, come le modalità di determinazione delle tariffe dei servizi, l'universalità, la sostenibilità ed l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, il monitoraggio e l'assetto dei rapporti tra concedente e gestore. Una autorità di regolazione nazionale contribuirebbe, altresì, a superare le difficoltà oggettive connesse alla predisposizione ed alla conduzione delle gare, quali la complessità dei bandi - specie quando aspetti legati a investimenti infrastrutturali e gestione corrente del servizio debbano essere congiuntamente definiti, col rischio di successive rinegoziazioni – e la limitata dimensione dei potenziali competitori – spesso ancora pubblici e fortemente legati all'ente locale di riferimento -, mediante la predisposizione di schemi di bandi di gara e di convenzioni che siano meglio in grado di tutelare l'interesse pubblico. Non da ultimo, un'autorità di regolazione nazionale potrebbe predisporre e gestire, a valle degli affidamenti, un sistema di *auditing* che consenta di verificare *ex post* l'esistenza di scostamenti rispetto ai piani di investimento programmati, la loro entità e le eventuali responsabilità.

A quanto osservato, deve aggiungersi la necessità di disporre dei dati gestionali e di mercato relativi all'intero territorio nazionale, al fine di intervenire tempestivamente e con trasparenza lungo tutta la filiera del processo di erogazione dei servizi, assicurandone qualità ed economicità.

Tale organismo dovrebbe, quindi, poter disporre delle informazioni necessarie ad una efficiente regolazione dei diversi settori: dalle indagini effettuate, è emerso chiaramente che gli elementi a disposizione degli enti affidanti sono insufficienti per la strutturazione delle gare (ad esempio, sono carenti i dati relativi alla dimensione ottimale dell'area da mettere a gara, alle caratteristiche del contratto, con riferimento, tra l'altro, agli investimenti ed ai livelli qualitativi da richiedere al gestore), per la pianificazione e per il finanziamento degli investimenti infrastrutturali (quali le caratteristiche delle infrastrutture e, in particolare, la loro qualità, il grado di copertura ed i costi), nonché per un'efficiente regolazione tariffaria. Un regolatore nazionale potrebbe anche garantire più facilmente quelle condizioni di standardizzazione e trasparenza informativa essenziali per implementare gli schemi di *yardstick competition*, potenzialmente utili nei settori ove, per dimensione del mercato o per vincoli tecnologici, non sia possibile avere più operatori in concorrenza fra loro con accesso condiviso alla stessa infrastruttura di rete.

Accanto alla generalizzazione dell'evidenza pubblica come regola per gli affidamenti, lo strumento principale su cui porre l'attenzione va ravvisato nel perfezionamento del *design* del modello di regolazione economica più efficace per creare gli incentivi per gli operatori a reinvestire nello sviluppo infrastrutturale del Paese le risorse estratte dal mercato.

2. Le peculiarità delle discipline settoriali

Anche se caratterizzati da un comune dato istituzionale, i servizi pubblici locali costituiscono un insieme piuttosto eterogeneo di settori produttivi, dal punto di vista tecnologico e delle caratteristiche della domanda. Il novellato articolo 23-bis, al comma 1, come noto, esclude *tout court* dall'ambito della riforma alcuni settori (distribuzione di gas naturale², distribuzione di energia elettrica, gestione delle farmacie comunali, trasporto ferroviario regionale) e, al contempo, abroga alcune norme generali e settoriali. Per l'affidamento dei servizi nei settori oggetto di deroga continuano, quindi, ad applicarsi le normative previgenti; tuttavia, anche in tal caso, non sembra venir meno la necessità di vagliare tali normative alla luce dei principi generali introdotti dalla riforma e, laddove necessario, intervenire con le opportune modifiche legislative al fine di pervenire ad un grado apprezzabile di armonizzazione. Per tutti gli altri servizi (tra i quali si annoverano la gestione dei rifiuti urbani, il trasporto pubblico locale non ferroviario ed il servizio idrico) opera la regola dell'applicazione integrale della riforma e dell'abrogazione tacita delle disposizioni settoriali incompatibili. Come già osservato nella Segnalazione del 2008, l'incertezza che ne potrebbe derivare, in assenza di chiare ed uniformi indicazioni interpretative, rischia di disincentivare l'apporto di risorse private. A mero titolo esemplificativo, può citarsi l'applicazione delle nuove disposizioni alla gestione integrata del ciclo dei rifiuti, per la quale il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 non contempla l'*in house* fra le modalità gestionali (articolo 202, comma 1). Occorre quindi chiarire se, quantomeno nel caso in cui ricorrano le situazioni eccezionali di cui all'articolo 23-bis, l'opzione organizzativa in questione torni ad essere valida anche per tale settore. Per la gestione delle risorse idriche e per la gestione dei rifiuti merita, inoltre, attenta considerazione la peculiare fase di riassetto e transizione determinata dalla soppressione, a partire dal 27 marzo 2011, delle autorità d'ambito territoriale (di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152) disposta ad opera dell'articolo 1, comma 1-*quinquies*, della legge 26 marzo 2010, n. 42 (di modifica dell'articolo 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191).

Il problema del raccordo con le normative di settore si manifesta in maniera evidente anche nel settore del trasporto pubblico locale e necessita di un'attenta analisi delle peculiarità della disciplina settoriale e delle sue prospettive evolutive. Come è noto, infatti, il settore del trasporto pubblico locale ha formato oggetto, in questo ultimo decennio, di importanti riforme che hanno portato alla progressiva affermazione del principio della concorrenza per il mercato e, quindi, della

gara per la scelta del gestore, quale unica modalità di affidamento dei servizi. Per tale settore, si pone in rilievo anche la discordanza tra l'articolo 23-bis, comma 9 – che consente ai soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali di concorrere su tutto il territorio nazionale alla prima gara successiva alla cessazione del servizio - e l'articolo 18, comma 2, lett. a) del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 – che, nell'intento di evitare il consolidarsi di situazioni di vantaggio competitivo conseguite in virtù di affidamenti diretti - stabiliva l'esclusione dalla gara *“terminato il periodo transitorio previsto dal presente decreto o dalle singole leggi regionali, delle società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi in affidamento diretto o a seguito di procedure non ad evidenza pubblica, e delle società dalle stesse controllate o ad esse collegate, delle loro controllanti e delle società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali”*. Si osserva, comunque, che l'articolo 5, par. 2, lettera c), del regolamento (CE) n. 1370/2007 prevede che *“un operatore interno può partecipare a una procedura di gara equa da due anni prima che termini il proprio contratto di servizio pubblico ad aggiudicazione diretta, a condizione che sia stata adottata la decisione definitiva di sottoporre a procedura di gara equa i servizi di trasporto di passeggeri coperti dal contratto dell'operatore interno e che questi non abbia concluso nessun altro contratto di servizio pubblico ad aggiudicazione diretta”*.

3. La trasparenza nelle procedure di affidamento

Un ulteriore fondamentale profilo riguarda la persistente mancanza di chiarezza sulle regole procedurali da osservare per l'aggiudicazione dei servizi. Nel nuovo quadro normativo, la gara diventa non soltanto il sistema ordinario di affidamento di tutti i servizi pubblici locali, ma anche il mezzo per tradurre in risultati tangibili gli obiettivi di concorrenzialità, efficienza e trasparenza cui la riforma si ispira. La tutela del principio concorrenziale passa, infatti, anche attraverso l'affermazione di un nuovo *modus operandi* delle pubbliche amministrazioni, improntato al rispetto del principio di trasparenza nell'utilizzo dello strumento concessorio. In altri termini, ove confronto concorrenziale non vi sia o non vi possa ancora essere nel mercato, se ne richiede comunque la salvaguardia nella strutturazione di forme di concorrenza per il mercato che postulano la definizione di regole trasparenti per gli affidamenti. Si ritiene, pertanto, indispensabile tradurre i principi previsti dall'articolo 30 del Codice per l'affidamento delle concessioni di servizi in regole applicative, al fine di consentire una gestione più trasparente dei procedimenti di gara e di permettere agli operatori economici ed agli enti aggiudicatori di agire nell'ambito di un quadro normativo più chiaro, omogeneo e certo. Infatti, la mancata codificazione di tali regole, lungi dal costituire un beneficio per gli enti locali in termini di maggiore libertà d'azione, sfocia spesso in aggravati procedurali dovuti proprio all'indeterminatezza delle disposizioni ed al connesso contenzioso sulla loro corretta applicazione.

Nella comunicazione interpretativa per l'aggiudicazione degli appalti non o solo parzialmente disciplinati dalle direttive appalti pubblici (2006/C 179/02) e nella comunicazione interpretativa sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (2008/C 91/02), la Commissione europea pone l'accento soprattutto sull'obbligo di trasparenza a cui sono tenute le amministrazioni, obbligo che consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura dei contratti di servizi alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione (cfr. Corte di giustizia, sentenza 7 dicembre 2000, causa C-324/98, considerato n. 62). Di conseguenza, è cruciale stabilire quali siano gli obblighi di pubblicità per l'affidamento dei servizi pubblici locali, da assolvere in ambito nazionale e sovranazionale, nonché determinare il metodo di calcolo del valore dell'affidamento - prevedendo che, in tale valore, rientrino anche gli introiti che si stima deriveranno dalla gestione del servizio³ - e le relative

soglie di rilevanza. Il principio di trasparenza è strettamente legato a quello di non discriminazione, poiché garantisce condizioni di concorrenza non falsate ed esige che le amministrazioni concedenti rendano pubblica, con appropriati mezzi di pubblicità, la loro intenzione di ricorrere ad una concessione. Secondo le indicazioni della Commissione europea tali forme di pubblicità dovranno contenere le informazioni necessarie affinché potenziali concessionari siano in grado di valutare il loro interesse a partecipare alla procedura, quali l'indicazione dei criteri di selezione ed attribuzione dei punteggi, l'oggetto della concessione e delle prestazioni attese dal concessionario.

Occorre, altresì, determinare i requisiti di partecipazione alle gare (mutuandoli da quelli stabiliti dal Codice) e le procedure di gara da seguire⁴. Sotto il primo profilo, si rammenta che la Commissione, nella comunicazione interpretativa 2008/C 91/02 citata, ha messo in luce che i criteri previsti per la partecipazione alle procedure di gara per l'aggiudicazione degli appalti pubblici possono essere utilizzati anche nell'ambito dell'affidamento delle concessioni. Sotto il secondo profilo, si ritiene che anche le procedure di aggiudicazione andrebbero modellate in base a quanto previsto per le concessioni di lavori, conservando eventualmente maggiori margini di flessibilità mediante la previsione di fasi di negoziazione, al pari di quanto previsto nel dialogo competitivo *ex* articolo 58 del Codice e di quanto sancito per il trasporto pubblico locale dal regolamento (CE) n. 1370/2007. Quest'ultimo introduce il concetto di gara "equa", stabilendo (articolo 5) che, fatte salve le ipotesi previste dallo stesso regolamento, i contratti di servizio sono aggiudicati mediante una procedura di gara "*equa, aperta a tutti gli operatori*" nel rispetto dei principi di trasparenza e di non discriminazione. All'interno della procedura, proprio con l'intento di tenere conto della possibile complessità dell'oggetto dell'affidamento, è possibile prevedere, dopo la presentazione delle offerte e un'eventuale preselezione, fasi di negoziazione al fine di determinare il modo migliore per soddisfare requisiti elementari o complessi.

Un intervento chiarificatore si rende, del pari, opportuno con riguardo al profilo dell'operatività dei gestori ed in particolare al divieto previsto dal comma 9 dell'articolo 23-*bis*, secondo cui le società, le loro controllate, controllanti e controllate da una medesima controllante, anche non appartenenti a Stati membri dell'Unione europea, che, in Italia o all'estero, gestiscono di fatto o per disposizioni di legge, di atto amministrativo o per contratto servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica ovvero ai sensi del comma 2, lettera b), nonché i soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, qualora separata dall'attività di erogazione dei servizi, non possono, per tutta la durata della gestione, acquisire la gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, né svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, né partecipando a gare. Il divieto non si applica alle società quotate in mercati regolamentati ed al socio di società mista selezionato ai sensi della lettera b) del comma 2. Le preclusioni, quindi, si estendono a tutta la catena verticale del controllo societario, andando a colpire anche le società collegate o partecipate. Tale disposizione dovrebbe essere interpretata alla luce del principio di proporzionalità, essendo difficilmente ammissibile un'esclusione assoluta e totale da qualsiasi commessa pubblica o privata per tutte le società di un gruppo in cui fosse collocata, in posizione di controllo o collegamento, una società mista ovvero una società *in house* affidataria diretta di servizi pubblici locali a rilevanza economica. Peraltro, occorre valutare l'ampia nozione comunitaria di operatore economico, rammentando che, secondo il diritto comunitario, l'entità a capitale misto resta libera, al pari di qualsiasi altro operatore economico, di partecipare a gare di appalto pubbliche, salva l'applicazione di misure idonee ad evitare che la partecipazione di un organismo di diritto pubblico ad una procedura di aggiudicazione, in qualità di offerente, non causi distorsioni della concorrenza nei confronti di offerenti privati (sul punto, cfr. la comunicazione interpretativa della Commissione 2008/C 91/02).

4. La costituzione delle società miste

Per quanto concerne le società miste, al fine di evitare utilizzi distortivi, il regolamento attuativo dovrebbe imporre agli enti affidanti di circoscrivere puntualmente le attività comprese nei compiti operativi del socio privato, nonché esplicitare l'obbligo di indire una nuova procedura di gara in caso di modifica alle condizioni essenziali dell'affidamento (tra cui l'oggetto dello stesso). Quanto precede, fatta salva, in ipotesi, la possibile limitata estensione di tali compiti al ricorrere di situazioni eccezionali o servizi meramente supplementari non inclusi nel progetto iniziale, al pari di quanto previsto per gli appalti pubblici. Ciò deve valere, chiaramente, anche con riguardo all'esternalizzazione completa del servizio. In questo senso, è utile citare la recente pronuncia della Corte di giustizia del 13 aprile 2010 (procedimento C-91/08), secondo cui, qualora le modifiche apportate alle disposizioni di un contratto di concessione di servizi presentino caratteristiche sostanzialmente diverse da quelle previste nell'aggiudicazione iniziale e siano, di conseguenza, idonee a dimostrare la volontà delle parti di rinegoziare i termini essenziali di tale contratto, *“devono essere concessi, conformemente all'ordinamento giuridico interno dello Stato membro interessato, tutti i provvedimenti necessari per reintrodurre la trasparenza nel procedimento, ivi compresa anche la possibilità un nuovo procedimento di aggiudicazione”*.

Inoltre, sempre in base alle indicazioni comunitarie, dovrebbe essere espressamente previsto l'obbligo di inclusione nella documentazione di gara (o di esplicitazione in un'eventuale fase di successiva negoziazione) della bozza di statuto della società e di informazioni dettagliate su eventuali patti parasociali e su tutti gli altri elementi che regolano, da un lato, il rapporto contrattuale tra l'amministrazione aggiudicatrice e il *partner* privato e, dall'altro, il rapporto tra l'amministrazione aggiudicatrice e l'entità a capitale misto da costituire.

5. Le gestioni *in house*

Con riguardo all'*in house*, la nuova formulazione del comma 3 dell'articolo 23-*bis* chiarisce che, anche dopo il periodo transitorio, esso è consentito per situazioni eccezionali che non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano. Anche per questo aspetto, è auspicabile che l'emanando regolamento indichi quali siano i mezzi per dare adeguata pubblicità alla scelta dell'ente, come previsto dal comma 4 dell'articolo 23-*bis*. Al riguardo, una idonea pubblicità potrebbe consistere nella pubblicazione sul sito informatico dell'Autorità, già disciplinato dall'articolo 66, comma 7 del Codice e dal relativo regolamento attuativo.

Da un punto di vista di coerenza sistematica della disciplina, si rileva, altresì, la necessità di chiarire se, per la gestione delle reti *ex* articolo 113, comma 4, del TUEL, il ricorso all'*in house* sia svincolato dal ricorrere delle condizioni di eccezionalità, soprattutto laddove la gestione non sia separata dall'attività di erogazione dei servizi.

Inoltre, nel disciplinare il procedimento per la richiesta di parere, si ritiene opportuno prendere in considerazione l'ipotesi di costituzione di una società *in house multiutility*, che sia affidataria, al contempo, di servizi con e privi di rilevanza economica. La fattispecie è stata, di recente, oggetto di analisi da parte della giurisprudenza contabile (deliberazione Corte dei Conti - sezione regionale di controllo per la Lombardia 24/10/2009 n. 923/2009/PAR) che, nell'affermarne la legittimità, ha statuito che, in tal caso, il parere preventivo dell'AGCM deve essere richiesto per ogni singolo servizio affidato, anche se teoricamente di rilevanza non economica.

Un approfondimento a se stante merita l'applicazione dell'*in house* al trasporto pubblico locale non ferroviario, per il quale la disciplina generale deve essere armonizzata con quanto stabilito dal regolamento CE n. 1370/2007 del 23 ottobre 2007, applicabile in via principale ai servizi nazionali ed internazionali di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia ed altri modi di trasporto su rotaia e su strada ed entrato in vigore il 3 dicembre 2009. Il regolamento CE - oltre a dettare una disciplina specifica sul contenuto minimo obbligatorio dei contratti di servizio, le ipotesi di proroga dei contratti, le procedure di gara da espletare e le forme di pubblicità da osservare - codifica l'*in house* in modo compiuto, ma parzialmente difforme dal consolidato orientamento dei giudici comunitari. All'articolo 5, paragrafo 2, si prevede, infatti, che la piena proprietà pubblica non costituisce una condizione essenziale ai fini della configurabilità dell'*in house*, a patto che il controllo analogo sia desumibile da altri elementi (quali, ad esempio, il livello della rappresentanza del socio pubblico in seno agli organi di amministrazione, di direzione o vigilanza, le relative disposizioni statutarie, l'assetto proprietario, l'influenza ed il controllo effettivi sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione). Tenendo conto di queste disposizioni, sarebbe auspicabile puntualizzare, nel regolamento attuativo dell'articolo 23-bis, che, qualora il servizio di trasporto pubblico locale di passeggeri sia affidato *in house*, il controllo analogo dovrà essere determinato secondo quanto previsto all'articolo 5 citato. Si rammenta che lo stesso articolo 5, al paragrafo 4, permette, "a meno che sia vietato dalla legislazione nazionale", l'aggiudicazione diretta dei contratti di servizio pubblico il cui valore annuo medio stimato sia inferiore a 1.000.000 euro oppure che riguardino la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri inferiore a 300.000 chilometri l'anno. Queste soglie sono aumentate rispettivamente a 2.000.000 euro ed a 600.000 chilometri l'anno nel caso in cui l'aggiudicatario sia una piccola o media impresa che opera con non più di 23 veicoli. Le previsioni illustrate pongono dei problemi di coordinamento con l'articolo 23-bis, che non prevede forme di affidamento diretto ma, al contempo, non contiene divieti espressi. Pertanto, al fine di fugare dubbi interpretativi nel raccordo tra le normative, sarebbe opportuno esplicitare la sussistenza del divieto di affidamento diretto nel regolamento attuativo.

6. L'interpretazione del regime transitorio

Sussistono alcune incertezze interpretative con riguardo al regime transitorio degli affidamenti non conformi, ora opportunamente dettato dal comma 8 dell'articolo 23-bis e non più demandato al regolamento attuativo. Le modifiche apportate accolgono l'auspicio espresso dall'Autorità nella Segnalazione del 2008 circa l'inclusione, tra gli affidamenti che proseguono sino alla scadenza naturale, di quelli a favore di società mista pienamente conformi alla disciplina comunitaria. Le disposizioni transitorie potrebbero, ciò nondimeno, determinare difficoltà applicative soprattutto nell'ipotesi di società *multiutility*, beneficiarie di una pluralità di affidamenti, qualora gli stessi siano sottoposti a regimi transitori diversi.

E' poi opportuno garantire una transizione ordinata verso l'esternalizzazione totale o parziale dei servizi gestiti dalle società *in house* conformi ai principi comunitari. A tal fine, si ritiene che il comma 8, lettera a, dell'articolo 23-bis dovrebbe essere interpretato nel senso che, ai fini del rispetto della data del 22 agosto 2008, sia sufficiente l'avvenuto avvio della regolarizzazione degli affidamenti conformemente ai principi comunitari in materia di cosiddetta *in house*. Parimenti, si ritiene che, entro la data del 31 dicembre 2011, le amministrazioni siano obbligate a deliberare - e non necessariamente a concludere - le procedure per la cessione di almeno il 40 per cento del capitale delle società interamente partecipate, in modo da consentire un'attenta pianificazione della strategia di cessione patrimoniale in considerazione anche dei *trend* dei mercati azionari. Inoltre, benché la norma citata letteralmente limiti la possibilità di trasformazione alle società a totale

capitale pubblico conformi, alla data del 22 agosto 2008, ai principi comunitari in materia di *in house*, a parere dell'Autorità, questa opzione non può intendersi preclusa nel caso di società a totale capitale pubblico che, a tale data, non erano conformi. Ciò, in quanto la società mista costituisce un modello ordinario di gestione, sicché l'ente locale conserva la piena facoltà di affidare la gestione del servizio ad una società mista derivata dalla trasformazione della società totalmente pubblica non conforme, purché l'operazione di trasformazione venga posta in essere entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010, prevista dall'articolo 23-bis, comma 8, lettera e) come data di cessazione di tutti gli affidamenti non conformi e non soggetti ai regimi specifici di cui alle lettere da a) a d) del medesimo comma.

Un delicato problema di coordinamento in fase transitoria si pone con riguardo al settore del trasporto pubblico locale: il citato regolamento CE n. 1370/2007, all'articolo 8, paragrafo 2, prevede che l'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia o su strada (aventi la forma di contratti di concessione di servizi) debba essere conforme alle procedure in esso previste a decorrere dal 3 dicembre 2019, termine ben più ampio di quello previsto dalla disciplina nazionale. Sino a tale data, le autorità competenti sono tenute ad adottare misure per conformarsi gradualmente all'articolo 5, al fine di evitare gravi problemi strutturali, in particolare per quanto riguarda la capacità di trasporto. Visto l'evidente divario temporale esistente tra i diversi periodi transitori (quelli individuati dall'articolo 23-bis - ricadenti in un lasso di tempo che va dal 31 dicembre 2010 al 31 dicembre 2015 - e quello del regolamento CE, fissato al 3 dicembre 2019) ed in considerazione del fatto che, in base ai dati raccolti dall'Autorità (con riferimento ai Comuni capoluoghi di Regione), la maggior parte dei contratti di concessione, se si applicasse il regime transitorio dell'articolo 23-bis, sarebbero in scadenza a breve, si palesa l'urgenza di un coordinamento tra le citate disposizioni, volto a chiarire se l'articolo 23-bis possa essere ritenuto quale misura già adottata dal legislatore nazionale per conformarsi, anticipatamente, alla normativa comunitaria.

7. L'utilità di un sistema di monitoraggio

Come osservato in premessa, le indagini svolte dall'Autorità offrono un importante supporto nella conoscenza delle problematiche di settore, grazie al quale possono essere circoscritte le persistenti criticità del processo di liberalizzazione. Proseguendo nell'attività di indagine e studio, l'Autorità intende svolgere funzioni di raccolta, elaborazione e divulgazione di dati statistici e conoscitivi. A tal fine, l'Autorità dovrebbe procedere al censimento dei soggetti gestori e dei relativi dati dimensionali, tecnici e finanziari di esercizio. Quindi, dovrebbero essere raccolte le convenzioni, le condizioni generali di contratto applicate dai gestori, i piani di investimento per l'ammodernamento degli impianti e lo sviluppo dei servizi.

Questa attività non può, tuttavia, essere svolta senza l'espressa imposizione, in capo agli enti affidanti ed ai soggetti gestori, dell'obbligo di trasmettere i dati all'Autorità con cadenza periodica. Il regolamento attuativo dell'articolo 23-bis potrebbe, quindi, attribuire all'Osservatorio presso l'Autorità le competenze in merito alla raccolta sistematica dei dati sull'andamento del rapporto concessorio. In particolare, si tratterebbe di definire alcune informazioni basilari che riassumano l'andamento del rapporto concessorio, come, ad esempio, la durata della concessione stessa, la metodologia usata per gli adeguamenti tariffari, gli eventuali scostamenti dal piano economico-finanziario iniziale, i livelli di qualità previsti, ecc.. I dati così raccolti confluirebbero nel sistema informativo dell'Autorità, al fine di essere elaborati per verificare la reputazione dei concessionari, il livello di qualità offerto, il corretto utilizzo delle risorse pubbliche impiegate. In questo modo, si eviterebbe di rendere la gestione delle società pubbliche autoreferenziale introducendo, attraverso

una adeguata pubblicità e l'invio costante di informazioni, dei principi di trasparenza e *accountability* che sono importanti in tutte le situazioni in cui non è il mercato a valutare la gestione di alcuni organismi societari.

Approvato dal Consiglio nella seduta del 3 giugno 2010.

Firmato:

I Consiglieri relatori: Giuseppe Borgia, Andrea Camanzi

Il Presidente: Luigi Giampaolino

¹ Cfr., in particolare, Deliberazione n. 16 del 24 marzo 2010 *“Procedimento volto ad accertare l'osservanza della normativa per l'affidamento del servizio idrico integrato. Indagine relativa alle gestioni affidate a società interamente pubbliche”*, Deliberazione n. 15 del 24 marzo 2010 *“Procedimento volto ad accertare l'osservanza della normativa per l'affidamento del servizio idrico integrato. Indagine relativa all'affidamento a società miste”*, Deliberazione n. 2 del 13 gennaio 2010 *“Procedimento di accertamento della legittimità degli affidamenti in house ai soggetti gestori pubblici del Servizio di Gestione Integrata dei rifiuti urbani”*, Deliberazione n. 24 del 1 aprile 2009, *“Procedimento volto ad accertare l'osservanza della normativa per l'affidamento del servizio idrico integrato”*, Deliberazione n. 53, del 17 giugno 2009 *“Indagine conoscitiva sul settore dei Servizi di Gestione Integrata dei rifiuti urbani”*, Deliberazione n. 16 del 7 maggio 2008 *“Avvio di procedimento volto ad accertare l'eventuale inosservanza della normativa per l'affidamento del servizio idrico integrato”*, Deliberazione n. 53 del 26 novembre 2008 *“Indagine conoscitiva sul settore dei Servizi di Gestione Integrata dei rifiuti urbani”*.

² Per tale settore l'esclusione era già stata disposta dall'articolo 30, comma 25, legge 23 luglio 2009, n. 99 (*“Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia”*).

³ E', infatti, a partire dal punto di vista dei potenziali offerenti che deve essere apprezzato se il valore dell'affidamento raggiunga la soglia di rilevanza sovranazionale (in tal senso, cfr. le argomentazioni della CGCE, sentenza 18 gennaio 2007, causa C-220/05, con riguardo all'appalto ed alla concessione di lavori in riferimento alle soglie fissate dalla direttiva appalti 93/37/CEE, così come modificata dalla direttiva 97/52/CE).

⁴ Per l'affidamento delle concessioni nel settore del gas, dovrebbe essere varato a breve lo schema di decreto legislativo recante misure per la maggior concorrenzialità nel mercato del gas naturale ed il trasferimento dei benefici risultanti ai clienti finali, ai sensi dell'art. 30, commi 6 e 7, della legge 23 luglio 2009, n. 99, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 23 aprile 2010.



CORTE DEI CONTI

Sezione delle Autonomie

RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA
DELLE REGIONI
ESERCIZI 2008-2009

(Legge 5 giugno 2003, n.131)

DELIBERAZIONE N. 17/SEZAUT/2010/FRG

Relatori: Pres. Giuseppe Salvatore LAROSA
Cons. Francesco PETRONIO
Cons. Andrea ZACCHIA
Cons. Alfredo GRASSELLI
Cons. Cinzia BARISANO
Cons. Paola COSA
I Ref. Luca FAZIO
I Ref. Laura D'AMBROSIO

Hanno collaborato all'istruttoria il dirigente Giuseppina RIZZOLO ed i funzionari:

Giampaolo FESTA
Nicoletta NARDI
Alessandra RACIOPPI
Nicola BUA
Maria SORBO
Giovanna MUSTO
Valeria TAGLIAFERRI
Grazia MARZELLA
Giuseppe GIULIANO
Fiorella MONDINI
Cristina ZUCCHETTO
Giuliana ERCOLANI
Giuseppe BILOTTA

Editing: Eleonora POLVERARI, Alessandro DI BENEDETTO

Corte dei conti – Sezione delle Autonomie
Via Baiamonti, 25 • 00195 Roma
www.corteconti.it

LA GESTIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI

ESERCIZI 2008-2009

Indice		
Deliberazione 17/SEZAUT/2010/FRG	pag.	V
Sintesi		VII

PARTE I.....3

IL COMPARTO REGIONALE3

1	La finanza regionale nel quadro degli andamenti di finanza pubblica	L. D'Ambrosio3
2	Il Patto di stabilità interno delle Regioni nel 2009	F. Petronio L. D'Ambrosio8
2.1	I risultati delle Regioni a Statuto ordinario	11
2.2	I risultati delle Regioni a Statuto speciale	16
2.3	Analisi della spesa sottoposta al patto	20
2.4	Conclusioni	22
3	L'indebitamento regionale	L. Fazio.....24
	Premessa.....	24
3.1	La parziale contrazione dei finanziamenti a pareggio autorizzati nei bilanci di previsione e il mantenimento della destinazione a spese di investimento dell'indebitamento autorizzato	25
3.2	Le differenti modalità di costruzione effettiva del limite quantitativo all'indebitamento (fissato dall'art. 10, comma 2, della legge 16 maggio 1970, n.281 come modificato dall'art. 23 del D.Lgs 28 marzo 2000, n. 76).....	34
3.3	L'analisi del ricorso al mercato finanziario	36

PARTE II41

LA POLITICA DI BILANCIO.....41

1	L'analisi delle entrate regionali	P. Cosa41
1.1	La gestione delle entrate: premesse metodologiche	41
1.2	Gli andamenti generali	43
1.3	La gestione delle entrate regionali esercizi 2008-2009	47
1.4	La gestione dell'autonomia tributaria regionale.....	97
1.5	Le leggi finanziarie regionali 2009 - 2010	122
1.6	I dati di cassa del sistema SIOPE	130
2	Il sistema di finanziamento delle Regioni: le modifiche più recenti.....	145
2.1	Il federalismo fiscale: stato di attuazione e ultime novità intervenute.....	153
2.2	Il finanziamento delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni	162

3	L'analisi della spesa	C. Barisano	173
	Premessa.....		173
3.1	La spesa regionale complessiva		175
3.2	Gestione di competenza: dati previsionali e impegni.....		179
3.3	Gestione di cassa: pagamenti.....		201
3.4	La spesa corrente sanitaria e non sanitaria		211
3.5	Gestione dei residui passivi		221
3.6	Risultati di amministrazione a confronto con le economie vincolate ed i residui perenti.....		229
3.7	La copertura dei residui perenti		233
3.8	Alcuni indicatori della gestione.....		236
4	La consistenza e la spesa per il personale		240
	Aggiornamento normativo e premessa metodologica		240
4.1	Consistenza media e rapporto di composizione del personale		244
4.2	La stabilizzazione del personale con rapporto di lavoro a tempo determinato		256
4.3	Spesa effettiva, spesa per retribuzioni e costo del lavoro		258
4.4	L'andamento del costo del lavoro.....		275
5	La spesa corrente ed in conto capitale dalla banca dati SIOPE nel triennio 2007/2009		277
5.1	I pagamenti di spesa corrente – Spesa di personale e rigidità di bilancio		279
5.2	I pagamenti di spesa in conto capitale – La spesa per investimenti fissi in beni immobili ed in beni mobili, la spesa per partecipazioni azionarie.....		282
	PARTE III		295
	LA SANITÀ		295
1	Premessa	A. Grasselli.....	295
2	Le prospettive e le novità per il triennio 2010 - 2012		298
2.1	Il patto per la salute 2010-2012		298
2.2	Il finanziamento del fabbisogno 2010/2011		299
2.3	Adempimenti per il contenimento della spesa sanitaria		301
2.4	Il monitoraggio dei fattori di spesa e indicatori per il SSN.....		302
2.5	Adempimenti per la qualità dei dati contabili.....		304
2.6	Disavanzi sanitari regionali e Piani di rientro		304
2.7	Agevolazioni per le Regioni sottoposte a Piani di rientro		306
2.8	Il riparto tra le Regioni del finanziamento per il SSN per l'anno 2010.....		307
3	I risultati delle gestioni sanitarie. Aspetti metodologici.....		311
3.1	I disavanzi degli anni 2007-2009		313
4	Esiti del Tavolo di monitoraggio.....		317
4.1	Le misure adottate dalle Regioni interessate dai Piani di rientro		318

5	Il debito delle aziende sanitarie e ospedaliere. L'esposizione nei confronti dei fornitori.....	341
5.1	Aspetti generali del fenomeno	341
5.2	L'indebitamento complessivo degli enti del SSN	342
5.3	L'indebitamento per mutui	348
5.4	Il debito verso i fornitori e altre tipologie d'indebitamento	349
6	La spesa corrente della sanità regionale: analisi per categorie economiche ..	353
6.1	Analisi regionale	355
6.2	Il costo del personale	358
6.3	La spesa farmaceutica	363
7	La gestione di cassa nel settore sanitario regionale.....	372
7.1	Note metodologiche.....	372
7.2	Gli incassi negli anni 2008-2009 degli enti del servizio sanitario.....	374
7.3	Classificazione delle entrate (incassi) per natura	376
7.4	Analisi delle entrate correnti	378
7.5	I pagamenti negli anni 2008-2009 degli enti del servizio sanitario	392
7.6	Classificazione delle spese (pagamenti) per natura	394
7.7	Analisi dei pagamenti per spese correnti.....	396
7.8	I pagamenti nell'anno 2009 degli Enti del SSN per acquisto di beni	402
7.9	I pagamenti nell'anno 2009 degli Enti del SSN per acquisto di servizi	406
7.10	I pagamenti nell'anno 2009 degli Enti del Servizio sanitario nazionale per personale – acquisto servizi – acquisto di beni	409
7.11	I pagamenti per contributi e trasferimenti.....	413
7.12	Pagamenti per rimborso prestiti e relativi oneri finanziari	415
7.13	Pagamenti per altri oneri finanziari.....	417
7.14	Ricorso ad anticipazioni di cassa	419
8	La spesa sanitaria per investimenti	A. Zacchia422
8.1	Le due fasi del programma generale	422
8.2	Le risorse integrative delle leggi finanziarie	424
8.3	L'istituzione dei processi di revoca ed il quadro finanziario conseguente	426
8.4	Lo Stato di attuazione degli Accordi al 31 dicembre 2009	428
8.5	Altre linee di finanziamento del programma di investimenti nella sanità	432



Deliberazione n. 17/SEZAUT/2010/FRG

C o r t e d e i C o n t i

Sezione delle Autonomie

Composta dai magistrati:

Presidente:

Luigi GIAMPAOLINO

Presidente di Sezione preposto al Referto: Giuseppe Salvatore LAROSA

Presidenti di Sezioni Regionali:

Mario Giulio Cesare SANCETTA, Giuseppe RANUCCI,
Pietro DE FRANCISCIS, Franco FRANCESCHETTI,
Cons. Antonio SCUDIERI

Supplenti di Presidenti di Sezioni Regionali: Cons. Aldo CARLESCHI, Cons. Sergio BASILE, I Ref.
Alessandra SANGUIGNI, I Ref. Giuseppe Maria
MEZZAPESA, Ref. Giuseppe TETI, Ref. Luigi DI
MARCO

Consiglieri:

Luigi Pietro CARUSO, Andrea LIOTTA, Teresa BICA,
Francesco PETRONIO, Maria Teresa POLITO,
Carmela IAMELE, Andrea ZACCHIA, Alfredo
GRASSELLI, Cinzia BARISANO, Rinieri FERONE,
Paola COSA

I Referendari:

Luca FAZIO, Laura D'AMBROSIO

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131, art 7, co. 7, che attribuisce alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e di altri enti, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;

Visto l'art. 9, co. 1, del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite 16 giugno 2000 n.14 e

modificato con deliberazione 3 luglio 2003 n.2 e con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229/CP/2008, secondo cui la Sezione delle autonomie riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Regioni ed altri enti, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche sulla base dell'attività svolta dalle Sezioni regionali;

Udito, nell'adunanza del 22 luglio 2010, il relatore Presidente di sezione Giuseppe Salvatore Larosa;

delibera

di approvare l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli esercizi finanziari 2008 e 2009;

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati, ai Presidenti dei Consigli regionali e comunicata, altresì, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dell'Economia e delle Finanze, al Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, al Ministro per i Rapporti con le Regioni, ai Presidenti delle Giunte regionali.

Copia della deliberazione, con annessa relazione, sarà altresì comunicata in formato elettronico, a cura della segreteria della Sezione, alle Amministrazioni interessate.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 22 luglio 2010.

Il Relatore

Giuseppe Salvatore LAROSA

Il Presidente

Luigi GIAMPAOLINO

Depositata in Segreteria il 04/08/2010

Il Dirigente

Giuseppina Rizzolo

Sintesi

Quadro programmatico. Nel giugno 2008 il Governo, anticipando la manovra finanziaria per il 2009, si proponeva di contenere l'indebitamento della PA sul Pil al 2% nel 2009, per poi annullarne il valore entro l'anno 2011. Una riduzione che non escludeva l'adozione di misure aventi effetto espansivo sul bilancio pubblico. La dimensione dell'intervento lordo attuato con il DL 112/08 era, quindi, per il solo 2009 di 17,1 miliardi (che salivano a 36,7 nel 2011), di cui 7,2 miliardi destinati a misure espansive e 9,9 a correzione del saldo tendenziale. Nel triennio 2009-2011 la manovra correttiva raggiungeva i 31 miliardi di euro.

Di rilievo l'impatto sugli enti territoriali. Un terzo della correzione lorda dal lato della spesa corrente per il 2009 veniva posta a carico delle Amministrazioni locali attraverso l'inasprimento del Patto di stabilità interno (3,4 miliardi, destinati a salire a 9,5 miliardi nel valore cumulato al 2011) e la previsione di ulteriori risparmi nel settore sanitario (360 milioni circa, 3.3 miliardi nel 2011). Dal lato delle misure con effetti espansivi, le risorse affidate alla gestione delle Amministrazioni decentrate risultavano nel complesso limitate: 834 milioni per compensare l'abolizione del ticket sulla specialistica, 500 milioni per Roma capitale, 100 milioni per il trasporto pubblico locale.

A partire dal mese di settembre 2008 il Governo, in ragione del netto peggioramento delle condizioni economiche mondiali avviava una rimodulazione della manovra di finanza pubblica, conservando, per l'elevato peso del debito pubblico, immutato il segno correttivo della manovra varata con il DL 112/08 e allentando gli obiettivi di indebitamento per l'operare dei soli stabilizzatori automatici. L'ammontare complessivo delle risorse stanziato con i principali provvedimenti anti-crisi ammontava per il 2009 a quasi 13 miliardi di euro. La neutralità sui saldi di bilancio era ottenuta acquisendo al bilancio pubblico risorse supplementari di pari ammontare. La rimodulazione della manovra correttiva coinvolgeva direttamente le Amministrazioni locali, sia nel reperimento delle risorse, sia nella restituzione di disponibilità di spesa, queste ultime concesse attraverso un allentamento per il 2009 dei limiti posti alla spesa in conto capitale dal Patto di stabilità interno (2,2 miliardi). Ne discendeva una ridefinizione dell'indebitamento atteso per il 2009 per le Amministrazioni locali che aumentava di quattro decimi di punto (dallo 0,2 del 2008 allo 0,6%).

I dati di consuntivo relativi al 2009 diffusi dall'Istat a inizio marzo 2010 hanno offerto una sostanziale conferma dei valori di saldo indicati nel Dpef 2010-2013, al termine della definizione dei principali provvedimenti anti-crisi. L'indebitamento netto è risultato pari al 5,3% del Pil. Differenziati sono stati, tuttavia, i risultati per i singoli livelli di governo. Il disavanzo dello Stato è quasi raddoppiato, salendo da 41,8 a 73,1 miliardi e dal 2,7 al 4,8% del Pil. Nella stessa direzione si è mosso il saldo degli Enti previdenziali, peggiorato di oltre 6 miliardi e divenuto passivo per un decimo di punto in percentuale di Pil (a fronte di un attivo dello 0,3% nel 2008). In entrambi i casi, il risultato di consuntivo è peggiore rispetto ai valori programmatici.

Migliore del previsto è risultata, invece, l'evoluzione del saldo delle Amministrazioni Locali, il cui indebitamento aumenta di un decimo di punto rispetto al 2008, meno di quanto atteso.

All'interno di queste, il risultato delle Amministrazioni regionali vede una riduzione dell'indebitamento netto dallo 0,3% del 2008 allo 0,15% del 2009. Un miglioramento da ricondurre ad una crescita delle spese complessive dello 0,8% (contro il 7% dell'esercizio 2008) a fronte di entrate regionali in aumento del 2,3% (+2,9% nel 2008), ma come risultato di un forte aumento dei trasferimenti (+21,4%) e una riduzione delle entrate fiscali: le imposte indirette si riducono del 13,5% e le dirette dell'11%.

La lettura dei risultati del 2009 sembra dunque indicare, nella fase recessiva, una tenuta dei saldi nelle Amministrazioni locali maggiore che nelle Amministrazioni centrali. Va tuttavia considerato che il valore del disavanzo degli Enti territoriali dipende dall'ammontare dei

trasferimenti ricevuto dallo Stato. Il risultato dei livelli decentrati di governo riflette, quindi, anche la decisione, da parte dell'Amministrazione centrale, di mantenere l'impegno finanziario nei loro confronti, nonostante il calo delle entrate.

Patto di stabilità

La disciplina per il 2009 del patto di stabilità per le Regioni, così come definita dal d.lgs. 112/2008, subisce solo marginali modifiche, restando sostanzialmente invariato l'impianto introdotto già nel 2007. Sono dunque confermati i due obiettivi programmatici, l'uno per la gestione di cassa e l'altro per la gestione di competenza, che prevedono la riduzione dello 0,6% del complesso delle spese finali sostenute nel 2008. La correzione mirava a contenere le spese complessive per circa 1,5 miliardi di euro. I successivi interventi anticrisi e correttivi hanno soprattutto inciso sulle spese da escludere dal patto, con particolare riferimento alle spese in conto capitale e ai trasferimenti agli enti locali. Nella disciplina per il 2009 l'impianto delle sanzioni per mancato adempimento alle regole del patto, applicabili sia alle Regioni a Statuto ordinario sia a quelle a Statuto speciale, non è mutato in modo significativo rispetto agli anni precedenti.

Sulla base dei dati del monitoraggio 12 Regioni a statuto ordinario hanno rispettato i limiti del patto di stabilità. Una sola Regione, la Puglia, non ha rispettato il patto nei due saldi, 2 Regioni, la Campania e il Molise non hanno rispettato i limiti del saldo di cassa. Tutte le Regioni a Statuto speciale hanno rispettato i limiti del patto di stabilità, tranne la Sicilia con riguardo al saldo di cassa.

Il raggiungimento degli obiettivi del patto sul lato della competenza continua a derivare prevalentemente dal contenimento della spesa in conto capitale sia perché questa rappresenta un aggregato più significativo, sia perché, come è noto, la spesa per investimenti si presta maggiormente ad essere rimodulata rispetto alla spesa corrente che ha un maggiore carattere di rigidità.

La principale spesa esclusa dal patto resta quella sanitaria. Infatti, confrontando la spesa esclusa complessiva con la spesa sanitaria si ricava che quest'ultima rappresenta per le Regioni a Statuto ordinario il 94% degli impegni oggetto di esclusione e il 94,77% dei pagamenti. Nel caso, invece, delle Regioni a Statuto speciale, la spesa sanitaria costituisce il 68,53% degli impegni oggetto di esclusione e il 67,15% dei pagamenti.

L'applicazione del patto ha sortito parzialmente gli effetti attesi, in quanto sono emerse difficoltà a contenere i pagamenti di spesa corrente che hanno interessato in particolare le regioni del sud.

E' auspicabile che il sistema delle regole per la finanza decentrata venga collegato con il processo di decisione e formazione del bilancio pubblico considerato nel suo insieme, come peraltro la recente riforma della contabilità pubblica stabilisce. Un procedimento sistematico e condiviso potrebbe contribuire a decongestionare la sessione di esame parlamentare del bilancio dello Stato garantire agli enti territoriali margini temporali adeguati per poter programmare i propri interventi.

Indebitamento

L'analisi del ricorso al mercato finanziario da parte delle Regioni affrontata nel presente referto si è incentrata, in particolare, sull'aspetto applicativo della regola imposta a livello comunitario della destinazione dell'indebitamento alle spese di investimento, già presente nella legge 281/1970 e assurta a precetto costituzionale con la riforma del titolo V (art. 119 Cost).

La relazione sul punto delinea aspetti problematici, essendo necessario sviluppare, ai fini di una conoscenza delle dimensioni quantitative del fenomeno, una metodologia comune di calcolo.

Si prospetta che la massa più consistente dell'indebitamento regionale, autorizzato in ogni esercizio finanziario, si riferisce a spese di investimento cumulativamente considerate (l'elenco, per unità previsionali di base, è fornito in un apposito allegato al bilancio di previsione) nelle Regioni che non assicurano l'equilibrio tra entrate e spese. In gergo tecnico detti finanziamenti sono denominati "mutui a pareggio" per il fatto che sono funzionali al pareggio di bilancio.

La vigenza in tutte le Regioni di norme che impongono l'effettiva contrazione dei finanziamenti solo al verificarsi di reali esigenze di cassa ha determinato e continua a determinare la mancata o parziale contrazione dei mutui a pareggio autorizzati nell'esercizio finanziario. Tale fenomeno, che corrisponde ad elementari regole di buona amministrazione, in talune Regioni assume importi significativi ed incide sul risultato di amministrazione in maniera negativa in quanto, mentre la mancata accensione del finanziamento comporta minori entrate, anziché residui attivi, le spese di investimento proseguono il loro iter fino a giungere alla fase del pagamento, accrescendo il valore dei residui passivi o gravando sui saldi di cassa.

Il disavanzo che si viene a creare al termine dell'esercizio va iscritto obbligatoriamente al bilancio dell'esercizio successivo e viene generalmente finanziato con autorizzazioni all'indebitamento che, in linea teorica, dovrebbero corrispondere ai mutui a pareggio non contratti negli anni precedenti e che, alla stessa stregua dei mutui a pareggio, vengono contratti solo in relazione alle esigenze di cassa.

Tale meccanismo, pienamente rispondente alle regole di contabilità, ripetuto nel corso degli anni, produce l'effetto che alcune Regioni presentano una mole di mutui non contratti rilevante.

Il problema reale risiede nella difficoltà di rilevare, e quindi di controllare, che il legame tra spese di investimento ed indebitamento autorizzato sia mantenuto nel tempo.

Altro aspetto considera necessario individuare criteri omogenei per il calcolo dei limiti quantitativi all'indebitamento stabiliti dall'art. 23, comma 1, del D.Lgs 76/2000, secondo il quale l'importo complessivo delle rate di ammortamento dei finanziamenti non può essere superiore al 25% delle entrate tributarie non vincolate. Non sussiste identità di vedute sulle entrate da considerare non vincolate ed è avvertita l'esigenza di un chiarimento normativo sul punto.

Con riferimento al ricorso al mercato finanziario è stato rilevato il calo del servizio del debito regionale, grazie al favorevole andamento dei tassi di interesse di mercato, nonostante l'incremento dello stock di debito. In alcune Regioni è stato riscontrato il ricorso ad anticipazioni di tesoreria.

Relativamente agli strumenti finanziari derivati nessuna delle Regioni rilevate ha violato il precetto di legge che imponeva il blocco di tali operazioni.

Occorre, tuttavia, un chiarimento normativo sulla natura dei differenziali finanziari generati da tali strumenti, quali interessi attivi o passivi, ai fini del computo dei limiti quantitativi all'indebitamento.

Le entrate

Dall'analisi dei bilanci delle Regioni a statuto ordinario per l'esercizio 2009 emerge che il volume complessivo delle entrate effettive (con esclusione delle contabilità speciali) previste ammonta a 136 miliardi di euro, in incremento rispetto al precedente esercizio 2008 (135 miliardi di euro) ed anche rispetto al 2007 (121 miliardi di euro).

Sulla base dei rendiconti regionali (2008) e dei dati forniti dalle amministrazioni regionali (2009), le previsioni definitive di entrata relative all'esercizio 2009 sono pari a 152 miliardi di euro e mostrano un differenziale negativo rispetto all'esercizio precedente pari a circa 2 miliardi e mezzo di euro.

Mostrano una contrazione nel 2009 rispetto al precedente esercizio anche gli accertamenti complessivi (122,4 miliardi di euro).

Le riscossioni delle Regioni a Statuto ordinario, per il 2009, risultano pari a 125,6 miliardi di euro e presentano, rispetto al precedente esercizio, una contrazione di circa 12 miliardi e mezzo di euro, ascrivibile prevalentemente ai risultati delle regioni del Centro e del Sud.

Nel confronto fra i risultati degli esercizi 2009-2008 bisogna tener conto del carattere eccezionale degli andamenti registrati in quest'ultimo, per le entrate di natura straordinaria delle Regioni coinvolte nella realizzazione degli obiettivi indicati nei Piani di rientro dai disavanzi sanitari.

Gli accertamenti relativi alle entrate da indebitamento, da destinare esclusivamente agli investimenti, sono tornati, dopo l'impennata verificatasi nel 2008, soprattutto con riferimento all'area centrale (circa 9,5 miliardi di euro), ai valori registrati nel 2007, ed ammontano nel 2009 a 2,4 miliardi di euro.

Quanto ai residui attivi, considerati nel complesso, l'ammontare del 2009, di circa 123 miliardi di euro, è sostanzialmente pari a quello dell'esercizio 2008 (123,3 miliardi di euro).

L'analisi delle risultanze dei bilanci e dei rendiconti delle Regioni a Statuto Speciale e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano riguarda l'ultimo triennio (2007-2009), oggetto di parifica da parte delle competenti Sezioni Regionali.

Le entrate tributarie costituiscono circa il 35 per cento delle entrate totali e presentano aumenti nel 2009, rispetto al 2007, principalmente per IRAP ed addizionale IRPEF, che insieme continuano a rappresentare il pilastro fondamentale dell'autonomia tributaria delle Regioni, assicurando il 95 per cento del gettito dei tributi propri.

Quanto al sistema di finanziamento delle Regioni, la recente legge delega sul federalismo fiscale 5 maggio 2009, n. 42, ha stabilito principi innovatori rispetto all'assetto legislativo ancora vigente, che dovranno essere precisati nei previsti decreti delegati.

L'attuazione delle deleghe ha fatto segnare un primo passo avanti con l'adozione del d.lgs. n.85/2010 "Attribuzione a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni di un loro patrimonio in attuazione dell'art.19 della legge 5 maggio 2009, n.42" recante la disciplina del cd. "federalismo demaniale".

Prosegue l'attività della Commissione Tecnica Paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), istituita con DPCM del 3 luglio 2009, diretta in primo luogo verso il superamento del cd. federalismo contabile ed il conseguimento dell'effettiva armonizzazione dei bilanci e delle tecniche contabili.

Il finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni nell'ambito del c.d. federalismo amministrativo, che prevedeva, dal 2006, il superamento dei trasferimenti con l'attribuzione di entrate proprie, per i rinvii legislativamente disposti è assicurato, fino all'assetto definitivo del federalismo fiscale, dall'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario delle quote di partecipazione ai tributi e degli altri importi a vario titolo ad esse spettanti, su base concordata, anche modificando parametri e formule previsti nell'allegato al d.lgs. 56/2000. I trasferimenti, in base al bilancio dello Stato, sono costantemente diminuiti dal 2006. Oltre il 75 per cento delle erogazioni complessive per trasferimenti va, anche per l'esercizio 2009, a solo quattro comparti: trasporto pubblico locale, edilizia pubblica residenziale, incentivi alle imprese e viabilità. Nel loro ammontare complessivo mostrano, se confrontati con l'esercizio 2007, una contrazione, passando da circa 4,5 miliardi di euro a 3,7 miliardi di euro.

La spesa

Con riferimento sia alle Regioni a statuto ordinario (RSO) che a quelle a statuto speciale (RSS), il rapporto a prezzi costanti tra il totale degli impegni della spesa regionale (totale dei titoli I, II e III) rispetto al PIL nazionale nominale è di poco superiore all'11%, con un andamento lievemente decrescente nel 2009. L'andamento non cambia dal lato dei pagamenti, pur se con valori lievemente inferiori rispetto agli impegni e con differenze che crescono man mano che dal Nord si scende al Sud.

Dal lato degli impegni, la spesa regionale mostra, per quanto riguarda le RSO, un andamento significativamente discendente nel 2009 (-5,61), dato dal decremento del 5,81% della spesa corrente, del 2,63% di quella in conto capitale e del 14,41% dei rimborsi prestiti. Anche nelle RSS, gli impegni di spesa presentano un significativo, seppur minore, decremento complessivo nel 2009 (-4,31%), composto da una diminuzione della spesa corrente del 4,49%, del 4,28% della spesa in conto capitale e da una crescita del 4,74% della spesa per rimborso prestiti. A livello nazionale, l'andamento complessivo della spesa impegnata (RSO + RSS) mostra una crescita significativa nel 2008 ed una riduzione nel 2009 in tutti i tre titoli di spesa esaminati (-5,51% per la spesa corrente, -3,23% per la spesa in conto capitale e -11,12% per la spesa per rimborso prestiti).

Dal lato dei pagamenti, nelle RSO si nota un andamento complessivamente in crescita nel 2008 ed in significativa riduzione nel 2009 (9,41% nel 2008 e -4,02% nel 2009). Diversamente dagli impegni, i pagamenti, a fronte di una riduzione del 5,56% nella parte corrente, mostrano un significativo incremento (soprattutto al Sud) nella parte di conto capitale (16,82%). Nelle RSS, ad un tasso medio complessivo di incremento del 3,60% fa fronte un incremento totale nel 2008 del 7,14% ed una stabilizzazione nel 2009. A livello nazionale, i pagamenti totali (RSO + RSS) diminuiscono complessivamente del 3,04% nel 2009, per la riduzione del 4% della spesa corrente, per l'incremento del 7,93% della spesa in conto capitale e per il decremento del 25% della spesa per rimborso prestiti.

I trasferimenti per spesa corrente sanitaria, in termini complessivi, crescono nel 2008 del 6,6% e decrescono nel 2009 dell'8%. Nelle RSO l'incremento complessivo nel 2008 è stato del 4,2%, a cui ha fatto seguito nel 2009 un decremento del 7,1%. L'andamento dei trasferimenti di spesa corrente sanitaria nelle RSS (fortemente condizionato da quello della Sicilia) mostra un incremento nel 2008 molto consistente (20,8%) e un decremento nel 2009 (12,6%). A livello nazionale, il tasso di rigidità della spesa corrente rispetto a quella sanitaria passa dal 76,3% nel 2008 al 73,3% nel 2009.

La spesa corrente non sanitaria, nelle RSO mostra, dal lato degli impegni, un incremento costante, molto rilevante nel 2009 (5,54% nel 2008 e 11,12% nel 2009). Anche nelle RSS l'incremento complessivo è continuo, pur se con tassi di crescita discendenti (9,24% nel 2008 e 4,93% nel 2009). Sostanzialmente, tutte le RSS (ad eccezione della Regione Trentino A.A. e la Sardegna) mostrano tassi di crescita continui, a volte decisamente importanti (Sicilia). Il totale della spesa corrente non sanitaria espone un incremento del 7,22% nel 2008 e dell'8,26% nel 2009.

Per quanto riguarda la gestione dei residui passivi totali riferiti a tutte le Regioni (RSO + RSS), la massa mediamente nel triennio si riduce del 3,10%, per l'influenza della forte riduzione registrata nel 2009 (-13,33%). Sempre a livello nazionale, i residui passivi di competenza di ciascun esercizio crescono mediamente nel triennio del 13,71%, per la forte crescita del 2008 (38,41%), cui ha fatto seguito la riduzione del 7,14% nel 2009.

Il personale regionale mostra una consistenza, complessivamente riferita sia alle RSO che alle RSS, in costante decremento (2,95% nel 2007 e 1,13% nel 2008): il totale delle unità è pari a 65.651 nel 2006, a 63.715 nel 2007 ed a 62.996 nel 2008. Il rapporto medio del personale regionale su 1000 abitanti in età lavorativa è nel 2008 pari a 1,23 nelle RSO ed a 6,45 nelle RSS. Sufficientemente in linea con la contrattazione collettiva, la spesa effettiva per retribuzioni, riferita sia alle RSO che alle RSS, mostra un complessivo decremento nel 2007 pari al 4,52%, quasi integralmente compensato da un incremento del 4,19% nel 2008.

Utilizzando i dati di cassa desumibili dal sistema SIOPE, la spesa di personale a livello nazionale evidenzia un incremento totale del 7,56% nel 2008 e del 7,60% nel 2009, soprattutto per gli incrementi di tutto rilievo registrati nelle RSS (pari al 12,08% nel 2008 ed all'11,38% nel 2009).

Il rapporto tra la spesa di personale e la spesa corrente fornisce indicazione del tasso di rigidità del bilancio dovuto alla spesa di personale. Utilizzando le risultanze SIOPE, il rapporto tra la complessiva spesa per il personale e la spesa corrente raggiunge a livello nazionale (RSO + RSS) il 4,37% nel 2007, il 4,28% nel 2008 ed il 4,60% nel 2009. Per le RSO, il rapporto è complessivamente di poco inferiore al 2%, mentre nelle RSS il rapporto è decisamente più alto: 14,65% nel 2007, 13,11% nel 2008 e 13,36% nel 2009 (in Valle d'Aosta e nelle Province autonome il rapporto arriva a superare il 30%). Se alla spesa di personale si aggiunge la spesa per trasferimenti in sanità, cui si correla un tasso di rigidità del bilancio di circa l'80% nelle RSO e di circa il 50% nelle RSS, il margine di flessibilità del bilancio si riduce a percentuali quasi irrisorie.

Sanità

Premessa. La sanità pubblica è il settore con maggiore incidenza sulle risorse della finanza regionale, assorbendo circa il 73 per cento. Pur se nel 2009 si registra una flessione rispetto all'anno precedente, il peso di questa spesa resta notevole e di difficile gestibilità.

La parte di relazione riguardante il servizio sanitario a livello regionale si basa essenzialmente: 1) sui dati nazionali raccolti a livello ministeriale, posti a base dei principali documenti governativi sulla finanza pubblica, ed analizzati dalla Corte anche in sede di Sezioni Riunite (vd. il primo documento sul coordinamento della finanza pubblica, di cui alla del. n. 15/2010, e la relazione allegata al giudizio di parificazione del bilancio della Stato, di cui alla del. n. 32/2010), potrebbe esservi una non perfetta coincidenza con i risultati riportati nei predetti referti, in quanto riferibili ad aggiornamenti risalenti a momenti diversi, o a diverse fonti, che possono seguire criteri di contabilizzazione non omogenei; 2) sui dati ed informazioni di fonte regionale acquisiti in istruttoria direttamente o per il tramite delle Sezioni regionali di controllo; 3) sulle rilevazioni dei flussi di cassa attraverso il sistema SIOPE.

La spesa corrente per il Servizio sanitario nazionale 2006-2009. Il metodo della concertazione, inaugurato dall'accordo Governo-Regioni del settembre 2006 per il triennio successivo, ha consentito di contenere la dinamica della spesa corrente per il SSN, registrando un valore medio pari al 2,9 per cento.

La spesa nel triennio considerato registra in totale un incremento di 9 miliardi; la crescita è stata maggiore nel 2008 (+6,6% sul 2007) e più contenuta nel 2009 (+0,4% sul 2008).

Patto per la Salute e finanziamento del Servizio sanitario nazionale per il triennio 2010/12. Il Patto per la salute, siglato tra Stato e autonomie territoriali il 3 dicembre scorso, definisce il quadro delle risorse finanziarie da destinare al SSN nel triennio 2010-2012 e le decisioni gestionali che le Regioni sono tenute ad attuare per assicurare l'equilibrio economico dei rispettivi sistemi sanitari e per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) secondo standard di qualità, appropriatezza ed efficacia.

Al finanziamento di parte corrente del SSN, cui concorre lo Stato per il biennio 2010/11 in base alla legislazione previgente, pari rispettivamente a 104.564 e 106.884 milioni di euro (al netto della quota annuale di 50 milioni di euro da destinare all'ospedale pediatrico Bambin Gesù di Roma), il Patto aggiunge risorse per 1.600 e 1.719 milioni di euro. Per il 2012, l'incremento è stabilito nella misura del 2,8 per cento rispetto al livello di finanziamento fissato per il 2011.

In caso di disavanzo strutturale (deficit pari o superiore al 5 per cento rispetto al finanziamento ordinario e alle maggiori entrate proprie sanitarie), la Regione ha l'obbligo di presentare un Piano di rientro.

Per garantire l'equilibrio economico dei sistemi sanitari regionali, il Patto prevede misure di contenimento della spesa per il personale e per l'assistenza ospedaliera da realizzarsi sia incrementando l'appropriatezza dei ricoveri ospedalieri (e quindi destinando parte dei servizi ora erogati in regime di ricovero ospedaliero all'assistenza territoriale), sia ridimensionando la rete ospedaliera, fino a raggiungere lo standard ottimale di quattro posti letto ogni mille abitanti.

In vista dell'attuazione del federalismo fiscale, che finanzierà i servizi erogati dalle Regioni non più in base alla spesa storica ma secondo valori standard di costo e fabbisogno, il Patto ha elaborato un primo insieme di indicatori che, attraverso il monitoraggio e il confronto

sistematico con le migliori pratiche di settore, guidino le Regioni nel processo di autovalutazione del livello di efficienza della spesa sanitaria e della qualità ed efficacia dei servizi prodotti per il soddisfacimento dei livelli essenziali di assistenza.

Legge finanziaria per il 2010 e manovra correttiva degli andamenti di finanza pubblica (DL.78/10). L'incremento del finanziamento del SSN per il 2010 previsto dal Patto (1.600 milioni di euro) è coperto dalla finanziaria 2010 (584 milioni di euro a carico del bilancio dello Stato, mentre 466 milioni costituiscono economie sulla spesa di personale) e, per i restanti 550 milioni di euro, dal DL 78/10 in corso di conversione in Parlamento (250 milioni di euro mediante incremento di finanziamento e 300 milioni di euro quali economie di spesa attese dalle nuove disposizioni sulla spesa farmaceutica). Il DL 78/10 lascia invariato il quadro delle risorse complessivamente destinate al SSN per l'anno in corso, ma prevede per gli anni 2011/12 riduzioni del finanziamento ordinario cui concorre lo Stato proporzionali alle economie di spesa attese dalle disposizioni sul blocco dei rinnovi contrattuali per il personale del SSN (per gli anni 2010/12) e dalle misure di razionalizzazione della spesa farmaceutica, pari, rispettivamente, a complessivi 1.018 e 1.732 milioni di euro.

Ripartizione tra le Regioni del finanziamento del SSN per il 2010. A fronte del livello del finanziamento complessivo cui concorre lo Stato per l'anno in corso (sulla base della legislazione previgente e del Patto) pari a 106.164 milioni di euro, il 29 aprile scorso la Conferenza Stato-Regioni, al netto delle economie sulla spesa di personale (466 milioni di euro) e del finanziamento di 550 milioni previsto dal DL 78/10 (emanato il 31 maggio e tuttora in corso di conversione in Parlamento), ha espresso intesa sulla ripartizione tra le Regioni di 105.148 milioni di euro.

L'incremento annuo del finanziamento 2010 sul 2009 è pari all'1,40 per cento, sensibilmente inferiore all'incremento medio annuo del 2,95 per cento registrato nel triennio 2008/10.

I risultati delle gestioni sanitarie e gli esiti delle verifiche dei Piani di rientro.

Dai dati di conto economico degli enti del Servizio sanitario regionale, rilevati da Ministero della Salute attraverso il Sistema Informativo Sanitario alla data del 22 marzo 2010, il rapporto tra i costi complessivi del SSN regionale e il PIL, nell'anno 2009 si attesta al 7,2%; la crescita dei costi rispetto al 2008 (110.820,459 anno 2009 / 108.688,919 anno 2008) registra un incremento del 2,0% mantenendo il trend di crescita degli ultimi quattro anni. Gli incrementi dei ricavi, nello stesso periodo, non riescono comunque a coprire i costi.

Tale situazione genera il perdurante effetto dei disavanzi che nel 2009 si sono registrati (prima delle rettifiche e degli interventi per ulteriori coperture, e fermo restando che si tratta di dati non definitivi) in tredici Regioni: Val d'Aosta, Prov. Aut. di Trento, Veneto, Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

Dal confronto interregionale tra i risultati d'esercizio del 2009 sul 2008, si rileva che i disavanzi si concentrano nell'area del Centro-Sud. Le sole Regioni Lazio, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna raggiungono un disavanzo complessivo, per l'anno 2009, di 3.037,32 milioni di euro che è pari all'89,15% del disavanzo complessivo. Di contro, hanno presentato risultati positivi le Regioni Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche e la Prov. Aut. di Bolzano.

Per quanto riguarda le Regioni interessate dai Piani di rientro per eccesso di deficit, dalle riunioni congiunte, nel corso dei mesi di marzo e maggio c.a., tra il Tavolo tecnico e il Comitato permanente per la verifica dei L.E.A., è emersa, costantemente, la presenza di criticità per carenze di dati gestionali e dei processi di generazione ed integrazione nei sistemi di gestione contabile, nonché per lacune dei sistemi di controllo interno, da cui deriva il rischio di sottostima di spese e di sovrastima di entrate. Di qui la necessità di rideterminare i risultati consolidati a livello regionale, tenendo conto anche di detti rischi e dei mezzi di copertura del disavanzo indicati dalle Regioni e ritenuti congrui.

I risultati delle verifiche mostrano per tre Regioni (Liguria, Sicilia e Sardegna) una positiva copertura del disavanzo.

L'indebitamento degli enti del Servizio sanitario. La relazione esamina il fenomeno dell'indebitamento degli enti del Servizio sanitario, risultante dallo stato patrimoniale e consolidato a livello regionale, con riguardo sia al debito a medio e lungo termine, sia al debito a breve.

Quest'ultimo costituisce, di fatto, la parte più imponente del debito complessivo (nel 2008 28 mld di euro, pari circa il 65% del debito totale a livello nazionale calcolato al netto delle partite debitorie infraregionali) e in talune realtà costituisce un serio problema a causa della difficoltà di cassa.

Ciò causa in varie Regioni un allungamento dei tempi di pagamento dei fornitori, con rischio di formazione di ulteriore debito per mora automatica e contenzioso aperto con le ditte creditrici, nonché il ricorso alle anticipazioni di tesoreria e ad operazioni di cartolarizzazione dei debiti. Soluzioni, queste, che comportano un aggravio di oneri, anche in termini di interessi, e che riversano sugli esercizi futuri le difficoltà attuali.

I mutui incidono sull'indebitamento per il 3,1% (quasi esclusivamente imputabili alle Regioni a statuto ordinario), mentre le altre tipologie di indebitamento, che ammontano a 15 mld di euro, pesano per il 31,8% sul totale complessivo netto.

Analisi della spesa per categorie economiche. I dati aggregati a livello nazionale mostrano nel periodo 2005/2009 un costante aumento dei costi complessivi, che passano da 98,4 miliardi di euro del 2005 a 110,6 miliardi di euro a fine esercizio 2009, con un incremento complessivo a fine periodo del 12,4%. Si registra, tuttavia, un andamento decrescente delle variazioni da un anno all'altro, che passano dal +3,7% del 2006 sul 2005, al +1,9% del 2009 sul 2008.

Le categorie economiche che incidono maggiormente sui costi, come rilevato anche negli anni precedenti, sono il personale, l'acquisto di beni e servizi, e la spesa per la farmaceutica convenzionata con il S.S.N.

Per il personale si conferma una crescita dei costi, che a fine esercizio 2009, sono pari a 36,1 miliardi di euro contro i 35,2 miliardi dell'esercizio 2008 (+2,4%), mentre l'incidenza sul totale dei costi si mantiene grosso modo allo stesso livello per tutto il periodo (intorno ai 32,5 punti percentuali). Peraltro resta da approfondire il fenomeno dell'esternalizzazione di attività che sarebbero proprie del personale dipendente e che sono invece appaltate all'esterno con contratti di servizi. E' stato altresì riscontrato nelle verifiche effettuate da alcune Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che in vari enti alla riduzione del costo del personale si contrappone l'aumento della spesa per consulenze e collaborazioni che celano rapporti di lavoro atipici.

I costi per l'acquisto di beni ed i servizi, anch'essi in aumento nell'intero periodo (da 27,5 miliardi di euro del 2005 a 33,3 miliardi di euro del 2009), incidono sul totale nazionale, nell'ultimo esercizio, per il 30,1% a fronte del 29,9% registrato alla fine del 2008.

Infine, la spesa farmaceutica in convenzione flette sia in termini assoluti, passando da 12,3 miliardi di euro del 2006, dato di picco del periodo, a 11 miliardi del 2009 (-2% sul 2008), sia come incidenza sulla spesa complessiva (dal 12,4% del 2006 al 9,9% del 2009).

Si rileva come ad una minore spesa pubblica non corrisponda una riduzione dei consumi, come testimoniato dall'aumento degli importi dei ticket, per ricetta e per compartecipazione al prezzo del farmaco (+211 milioni nel 2009 sul 2008, pari ad una variazione del 32,5%), e dall'aumento delle ricette (+3,5%, pari a oltre 19 milioni di ricette in più nel 2009 rispetto al 2008).

Circa il rispetto dei tetti di spesa, determinato per il 2009 a seguito del d.l. 39/2009 in misura complessiva pari al 16% del Fondo Sanitario Nazionale, nel 2009 la spesa farmaceutica complessiva (territoriale ed ospedaliera, al netto del pay back) è risultata di circa 17,73 miliardi

di euro, pari al 17,27% del Fondo Sanitario Nazionale (102,67 miliardi), con uno sfioramento di 1,3 miliardi rispetto al tetto programmato.

Solo le Province Autonome di Trento e Bolzano, la Val d'Aosta e la Lombardia restano sotto il tetto del 16%, superato da tutte le altre Regioni con un divario dal 16,25% dell'Emilia Romagna al 19,72% della Sardegna.

È la spesa farmaceutica ospedaliera il settore di distribuzione che maggiormente incide sul mancato rispetto del limite prescritto.

La gestione di cassa nel settore sanitario regionale. L'attenzione rivolta dal legislatore al bilancio di cassa, nonché alle rilevazioni del SIOPE, nella recente legge n. 196 del 31 dicembre 2009 ("Legge di contabilità e finanza pubblica"), le cui disposizioni costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, confortano la scelta operata già nel referto licenziato lo scorso anno di iniziare a monitorare i risultati gestionali nella prospettiva dei flussi di cassa.

Nella relazione si forniscono alcuni dati sulla gestione di cassa degli anni 2008-2009 degli enti del servizio sanitario facenti capo alle Regioni (ASL, Az. Osp., Pol. Universitari, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, con esclusione degli Istituti Zooprofilattici sperimentali, che hanno competenza interregionale e sono sottoposti alla vigilanza del Ministero della Salute; l'incidenza di questi enti sulla finanza regionale è, comunque modesta).

Le informazioni sono state acquisite dal SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti pubblici).

La spesa sanitaria per investimenti. Il programma generale di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie, intrapreso in attuazione dell'art. 20 della l. n. 67/88 ha avuto due fasi di sviluppo: la prima si è conclusa nel 1996 con un impegno pari a 4.854 milioni di euro, finanziato da mutui con onere di ammortamento a carico del bilancio dello Stato; la seconda è caratterizzata dal cambiamento delle modalità di finanziamento non più con mutui, ma con rifinanziamenti annuali, e con importi da iscrivere in bilancio in relazione alle autorizzazioni previste da leggi di spesa ed in base agli Accordi di programma sottoscritti tra Ministero della Salute e le Regioni, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e d'intesa con la conferenza Stato -Regioni e Province Autonome.

La legge Finanziaria 2008 ha elevato a complessivi 23 miliardi di euro la dotazione di risorse, che sono state ripartite con delibera CIPE n. 97 del 18 dicembre 2008.

La legge Finanziaria 2010 ha infine portato l'importo del finanziamento a 24 miliardi di euro, ma il riparto delle risorse integrative non è stato ancora effettuato, ed è in corso la relativa istruttoria.

Il valore complessivo degli Accordi sottoscritti a fine 2009 (aggiornato a seguito dei processi di revoca e delle riassegnazioni), risulta incrementato a circa 9.125 milioni di euro.

La regione che ha sottoscritto accordi di maggior valore complessivo è la Lombardia, con 1.581 milioni di euro, seguita dalla Sicilia 974 milioni di euro. Particolare la situazione della Campania, che a fine 2009 ha accordi aggiornati per 643 milioni di euro, pur avendo subito il più elevato importo di risorse revocate (467 milioni di euro).

Nel corso del 2009 risultano sottoscritti 8 accordi di programma, che mettono complessivamente a disposizione 896 milioni di euro per le Regioni Liguria, Marche, Emilia Romagna, Toscana, Lombardia Sicilia, Veneto e la Provincia Autonoma di Trento.

In particolare l'Accordo di programma con la regione Siciliana è il primo accordo con una Regione firmataria di un Piano di rientro, finalizzato a garantire la disponibilità di dati economici, gestionali e produttivi delle strutture sanitarie operanti a livello locale.

Alla data del 31 dicembre 2009 sale a 55 il numero complessivo delle sottoscrizioni, tra Accordi di Programma e Accordi integrativi: per le Regioni risulta autorizzato ed appaltabile

l'86,65% delle risorse sottoscritte, per un totale di 7.906 milioni di euro, mentre se si includono i dati riguardanti gli Enti (IRCCS etc.), questo importo sale a 8.523 milioni di euro su 9886 sottoscritti, così che la percentuale scende all'86,21%.

Per quanto concerne il numero degli interventi autorizzati, nel corso del 2009 il totale degli interventi regionali è cresciuto da 1694 a 1891: persistono comunque forti differenziazioni nel rapporto tra le risorse previste e le sottoscrizioni effettuate, in quanto nessuna regione raggiunge la soglia dell'ottanta per cento: sei enti (Valle D'Aosta, Lombardia, la Provincia di Trento, il Veneto l'Emilia Romagna e la Toscana) superano il settanta per cento, quattro sono sotto il quaranta per cento, mentre la quota minore si registra in Molise, fermo sotto il diciotto per cento.

Il Programma generale è stato negli anni integrato da programmi specifici: in particolare l'art. 83 della l. n. 388/2000 ha destinato risorse per la realizzazione di strutture per la libera professione intramoenia, mentre l'art. 28 della legge n. 488/99 aveva già previsto interventi volti al potenziamento della radioterapia.

Per il programma per la libera professione intramuraria, alla data del 31 dicembre 2009 risultano ammesse al finanziamento l'88,68% delle risorse ripartite, per più di 732 milioni di euro, con un incremento di 67 milioni di euro rispetto all'anno precedente, ma con uno squilibrio fra le diverse Regioni. Il dettaglio regionale dei 413 interventi autorizzati mostra il numero più elevato di interventi in Emilia Romagna, Lazio e Veneto, con rispettivamente 69, 49 e 39 ammissioni a finanziamento, dati questi però invariati rispetto allo scorso anno, mentre Lombardia, Marche e Puglia hanno tutte raggiunto i 37 interventi autorizzati (rispettivamente +12, +8 ed ancora +8), ed il Piemonte è pervenuto a quota 35 (+3).

Per il potenziamento delle strutture di radioterapia alla data del 31 dicembre 2009 risultano ammessi a finanziamento interventi per più di 13 milioni di euro. La percentuale di finanziamenti autorizzati per le Regioni ha superato l'84% delle risorse a disposizione, mentre per gli Enti ha praticamente quasi completato il riparto dei finanziamenti. Il dato regionale è però fortemente differenziato: quattro regioni (Valle D'Aosta, Abruzzo, Molise e Campania) non risultano destinatarie di finanziamenti autorizzati, mentre ben quattordici regioni hanno avuto l'autorizzazione per il totale assegnato, ed altre tre per importi prossimi al totale. Da segnalare la situazione del Lazio, che l'anno passato, pur con un ammontare tra i più elevati di risorse previste, registrava solo il 22% di autorizzazioni, e che nel corso del 2009 ha raggiunto invece la totalità di autorizzazioni su quanto assegnato. Gli interventi autorizzati risultano 23.

Per quanto concerne inoltre il Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali, avviato con D.L. 28 dicembre 1998 n. 450, convertito dalla legge n. 39 del 1999, risulta che al 31 dicembre 2009 sono state effettuate assegnazioni alle Regioni per 170,2 milioni di euro, che rappresentano l'82,41% del totale dei finanziamenti previsti. Le strutture attivate, aggiornate al mese di maggio 2010, sono 117, per la maggior parte situate nelle regioni del nord Italia.

Infine per il programma straordinario per le grandi città, previsto dall'art. 71 della legge n. 448/98, al 31 dicembre 2009 risultano erogati 631,8 milioni di euro, pari al 53,71%, degli stanziamenti, con la piena utilizzazione degli stanziamenti in Umbria, Molise e Calabria (Catanzaro), e con percentuali superiori al 50% di realizzazione in Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Abruzzo, Lazio, Campania, Basilicata e Sicilia (Catania). Percentuali ridottissime si riscontrano in Puglia (Bari e Taranto) ed in Sardegna.

RELAZIONE

PARTE I

IL COMPARTO REGIONALE

1 La finanza regionale nel quadro degli andamenti di finanza pubblica

I Ref. Laura D'Ambrosio

Nel giugno 2008 il Governo, anticipando la manovra finanziaria per il 2009, annunciava l'intenzione di contenere l'indebitamento sul Pil al 2% nel 2009 (rispetto al valore tendenziale del 2,6%), per poi annullarne il valore entro l'anno 2011. A tal fine, col DL 112/2008, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", veniva programmata una correzione di 9,9 miliardi sul saldo tendenziale dell'esercizio, con una riduzione delle spese correnti di 3,7 miliardi e delle spese in conto capitale di 1,5 miliardi, mentre le entrate venivano aumentate di 4,7 miliardi. Nel triennio 2009-2011 la dimensione della manovra correttiva raggiungeva i 31 miliardi di euro.

La riduzione dell'indebitamento programmatico non escludeva peraltro l'adozione di misure aventi effetto espansivo sul bilancio pubblico. La dimensione dell'intervento lordo era dunque superiore alla riduzione programmata del disavanzo: per il solo 2009, si trattava di 17,1 miliardi (che salivano a 36,7 nel 2011), di cui circa 9 miliardi come riduzioni di spese correnti, 2,3 come minori spese in conto capitale e 5,7 come maggiori entrate.

La manovra correttiva trasferiva un'ampia responsabilità di attuazione sulle Amministrazioni locali. Un terzo della correzione lorda dal lato della spesa primaria corrente per il 2009 veniva posta direttamente a carico degli Enti territoriali attraverso l'inasprimento del Patto di stabilità interno (3,4 miliardi, destinati a salire a 9,5 miliardi nel valore cumulato al 2011) e la previsione di ulteriori risparmi nel settore sanitario (360 milioni circa, 3,3 miliardi nel 2011).

Dal lato della definizione delle misure con effetti espansivo (7,2 miliardi), le risorse affidate alla gestione delle Amministrazioni decentrate risultavano nel complesso limitate: fra le spese correnti si riscontravano 834 milioni per compensare l'abolizione del ticket sulla specialistica e 500 milioni da destinare al finanziamento di Roma capitale; fra le uscite in conto capitale, 100 milioni erano indirizzate al sostegno del trasporto pubblico locale.

A partire dal mese di settembre 2008 con la presentazione dell'Aggiornamento del Dpef e della Relazione previsionale e programmatica, il Governo, in ragione del netto peggioramento

delle condizioni economiche mondiali, modificava le assunzioni sulle prospettive di crescita e avviava una rimodulazione della manovra di finanza pubblica. L'elevato peso del debito pubblico richiedeva tuttavia di conservare immutato il segno correttivo della manovra triennale varata con il DL 112/08, allentando gli obiettivi di indebitamento nella sola misura ritenuta direttamente attribuibile all'operare degli stabilizzatori automatici. Le esigenze di maggiore sostegno del ciclo economico venivano pertanto accolte all'interno di una sequenza di provvedimenti, varati tra l'autunno 2008 e la prima parte del 2009, accomunati dal fondamentale requisito della neutralità sui saldi di bilancio.

L'ammontare complessivo delle risorse stanziato con i principali provvedimenti anticrisi ammontava per il 2009 a quasi 13 miliardi di euro, distribuiti in minori entrate per 3,6 miliardi, in maggiori spese correnti per 4,7 e in maggiori spese in conto capitale per 4,5. La neutralità sui saldi di bilancio era ottenuta acquisendo al bilancio pubblico risorse supplementari di pari ammontare, composte per 7,7 miliardi (il 59,3%) da maggiori entrate, per 1,1 miliardi (l'8,9%) da minori spese correnti, per i restanti 4,1 miliardi (il 31,8%) da minori spese in conto capitale. Questi interventi erano adottati a fronte di un nuovo quadro previsivo che, a partire dal Dpef 2010-2013 nel luglio 2009, assumeva per il 2009 una contrazione del prodotto nominale del 3,2% e un livello di indebitamento pari al 5,3% del Pil.

Il varo dei provvedimenti anti-crisi determinava, per le modalità di copertura adottate, una profonda rimodulazione della manovra correttiva: rispetto alle quantificazioni del DL 112/2008, l'intervento sulle entrate veniva aumentato di oltre 4 miliardi; la correzione della spesa primaria corrente era praticamente annullata; veniva ridotta di 412 milioni l'azione di contenimento della spesa in conto capitale. Di conseguenza, la correzione affidata alle maggiori entrate saliva ad oltre l'87% del totale; il peso delle minori spese correnti scendeva al di sotto del 2%, quello della minore spesa in conto capitale rimaneva inferiore all'11%.

Tavola 1

La rimodulazione della manovra di finanza pubblica per il 2009

	Milioni di euro			Composizione %	
	D.L. 112/08	Prov. Anticrisi	Manovra complessiva	D.L. 112/2008	Manovra complessiva
Maggiori entrate	4.662	4.016	8.678	47,1	87,4
Riduzione spesa corrente	3.741	-3.546	177	37,8	1,8
Riduzione spesa in conto capitale	1.490	-412	1.078	15,1	10,9
Correzione complessiva	9.893	40	9.933	100	100

La rimodulazione della manovra correttiva coinvolgeva direttamente le Amministrazioni locali, sia nel reperimento delle risorse – principalmente attraverso la riprogrammazione del

Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) e dei fondi della legge 488/92, sempre a favore delle aree depresse, con l'introduzione di misure di deducibilità IRAP e con l'inasprimento del tetto sulla spesa farmaceutica - sia nella restituzione di disponibilità di spesa, queste ultime concesse attraverso un allentamento per il 2009 dei limiti posti alla spesa in conto capitale dal Patto di stabilità interno (2,2 miliardi), commentato nel paragrafo che segue. Ne discendeva una ridefinizione degli obiettivi di saldo attesi dalle Amministrazioni decentrate.

Se nell'Aggiornamento del programma di stabilità 2008, l'ampliamento del disavanzo rispetto agli obiettivi del Dpef 2009-2013 (1,1 punti in percentuale di Pil) veniva attribuito esclusivamente al bilancio delle Amministrazioni centrali e per le Amministrazioni locali si indicava un'invarianza del saldo rispetto al risultato atteso per il 2008, nel Programma di stabilità 2009, si delineava un quadro diverso. Veniva confermato lo scivolamento al 5,3% dell'indebitamento in quota di Pil, come già assunto nel Dpef 2010-2013. Per lo Stato, il valore dell'indebitamento atteso per il 2009 veniva elevato di un punto e mezzo, dal 3,2 al 4,8% del Pil mentre per le Amministrazioni locali il disavanzo atteso per il 2009 aumentava di quattro decimi di punto, dallo 0,2 (del 2008) allo 0,6% del Pil, in ragione proprio del previsto allentamento del patto con riferimento alla spesa in conto capitale.

Tavola 2

Obiettivi di indebitamento dei principali settori delle amministrazioni pubbliche

	Programma di stabilità 2008			Programma di stabilità 2009		
	2008	2009	Var.	2008	2009	Var.
Indebitamento Totale	-2,6	-3,7	-1,1	-2,7	-5,3	-2,6
di cui Amm. Centrali	-2,3	-3,3	-1,0	-2,7	-4,7	-2,0
di cui Stato	-2,3	-3,2	-0,9	-2,7	-4,8	-2,1
di cui Amministrazioni locali	-0,8	-0,8	--	-0,2	-0,6	-0,4
di cui Enti Previdenziali	0,5	0,4	-0,1	0,2	0,1	-0,1

I dati di consuntivo relativi al 2009 diffusi dall'Istat a inizio marzo 2010 hanno offerto una sostanziale conferma dei valori di saldo indicati nel Dpef 2010-2013, al termine della definizione dei principali provvedimenti anti-crisi. L'indebitamento netto è risultato pari al 5,3 per cento del Pil. Allo stesso risultato si è arrivati, però, attraverso diversi valori del saldo corrente e del saldo in conto capitale. Nelle intenzioni programmatiche, meno intenso avrebbe dovuto essere il deterioramento di parte corrente (dallo 0,8 al -1,3% del Pil) e più pronunciato l'ampliamento del disavanzo di parte capitale (dal -3,5 al -4%). Nei dati di consuntivo, l'avanzo corrente scende invece al -2% del prodotto, mentre il saldo in conto capitale diminuisce al -3,3%. Più forte di quanto atteso è poi, nei risultati di consuntivo, la dimensione del deficit primario (9,5 invece di 4,5 miliardi).

La crescita dell'indebitamento delle Pubbliche Amministrazioni nel corso del 2009 è dovuta ad andamenti differenziati per i singoli livelli di governo.

Il disavanzo dello Stato è quasi raddoppiato, salendo da 41,8 a 73,1 miliardi e dal 2,7 al 4,8% del Pil. Nella stessa direzione si è mosso il saldo degli Enti previdenziali, peggiorato di oltre 6 miliardi e divenuto passivo per un decimo di punto in percentuale di Pil (a fronte di un attivo dello 0,3% nel 2008). In entrambi i casi, il risultato di consuntivo è peggiore rispetto ai valori programmatici .

Migliore del previsto risulta invece l'evoluzione del saldo delle Amministrazioni Locali, il cui indebitamento aumenta di un decimo di punto rispetto al 2008, meno di quanto atteso.

Il contributo di questo livello di Amministrazione alla determinazione dell'indebitamento complessivo è tornato a scendere, collocandosi al 6,7%, dall'11,9% del 2008.

Le uscite complessive¹ sono cresciute nell'anno dell'1,8% (contro una crescita del 5,1% dell'anno precedente). La spesa corrente al netto degli interessi aumenta del 2,4%, in netta frenata rispetto all'esercizio precedente (+7%). I consumi intermedi sono cresciuti del 5,5% anche per la forte crescita nell'anno dei servizi finanziari imputati. La flessione della spesa per interessi (-17%) fa sì che nel complesso la spesa corrente cresca meno del 2%. La spesa in conto capitale aumenta dell'1%; dopo la flessione registrata negli ultimi anni, crescono dell'1,7% gli investimenti fissi.

Le entrate totali sono aumentate dell'1,7%, come risultato di una flessione di quelle tributarie (-10,9% le imposte indirette e -9,9% le imposte dirette) e una forte crescita (+16,2%) dei trasferimenti pubblici correnti.

All'interno delle Amministrazioni locali, il risultato delle Amministrazioni regionali vede una riduzione dell'indebitamento netto dallo 0,3% del 2008 allo 0,15% del 2009. Le spese complessive (al netto di una operazione contabile tra Stato e Regioni) sono cresciute nell'anno dello 0,8% (contro il 7% dell'esercizio 2008). Le spese correnti permangono in crescita (+2,6%), ma con una dinamica più contenuta rispetto al biennio precedente. Nell'ambito della spesa corrente la maggior crescita si registra nella spesa per consumi intermedi (+4,7%), mentre si riduce la spesa per interessi. Diminuisce la spesa in conto capitale, con una flessione di poco meno del 10%, per il venir meno di alcune poste straordinarie. Gli investimenti fissi si confermano in crescita con una variazione del 5,1%.

¹ Le entrate e le spese delle Amministrazioni locali e delle Regioni sono di seguito analizzate escludendo gli effetti di un'operazione contabile tra lo Stato e le Regioni di 6.060 milioni che non ha effetti sui saldi complessivi aumentando per pari importo la spesa in conto capitale nella voce "altri trasferimenti in conto capitale" e le entrate correnti nella voce "Trasferimenti da enti pubblici".

2 Il Patto di stabilità interno delle Regioni nel 2009

Cons. Francesco Petronio - I Ref. Laura D'Ambrosio

La disciplina per il 2009 del patto di stabilità per le Regioni, così come definita dal D.L. 112/2008, subisce solo marginali modifiche, restando sostanzialmente invariato l'impianto introdotto già nel 2007, mentre resta in fase di sperimentazione il nuovo assetto basato sui saldi, che è connesso all'introduzione del federalismo fiscale.

Sono dunque confermati i due obiettivi programmatici, l'uno per la gestione di cassa e l'altro per la gestione di competenza, che prevedono la riduzione dello 0,6% del complesso delle spese finali sostenute nel 2008. La correzione, come si legge nella relazione al decreto 112, mirava a contenere le spese complessive per circa 1,5 miliardi di euro.

Per il rispetto del patto devono essere, quindi, conseguiti entrambi gli obiettivi che prevedono, come si è detto, la riduzione delle spese soggette al patto, sia in termini di impegni che di pagamenti, dello 0,6% rispetto al 2008.

Anche l'impianto delle spese sottoposte al patto resta piuttosto simile a quello già utilizzato negli anni precedenti. Nella determinazione delle spese finali, infatti, non si applicano le spese per la sanità, che rispondono ad una specifica disciplina di settore, e le spese per la concessione di crediti, trattandosi di operazioni finanziarie. Sono, inoltre, escluse le spese relative al rinnovo del contratto collettivo per il trasporto pubblico locale.

Come per il 2008, sono state escluse dal calcolo le spese derivanti da finanziamenti UE², mentre deve essere computata la parte di cofinanziamento da riferirsi allo Stato o ad altre pubbliche amministrazioni. Il novero delle spese da detrarre è stato in parte ampliato dal d.l. n. 5/2009, convertito con legge 33/2009. Si prevede, inoltre, che vengono disapplicate le sanzioni previste per il mancato rispetto del patto di stabilità interno nel caso in cui il superamento dell'obiettivo di spesa stabilito in applicazione del patto relativo all'anno 2008 sia determinato dalla maggiore spesa in conto capitale registrata per il 2008 rispetto al 2007 per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione europea³.

² Nel caso in cui l'Unione europea riconosca importi inferiori, l'importo corrispondente alle spese non riconosciute è incluso tra le spese del patto di stabilità interno relativo all'anno in cui è comunicato il mancato riconoscimento. Ove la comunicazione sia effettuata nell'ultimo quadrimestre, il recupero può essere conseguito anche nell'anno successivo.

³ Le sanzioni vengono disapplicate anche nel caso in cui la Regione o la provincia autonoma non consegua per l'anno 2008 l'obiettivo di spesa determinato in applicazione del patto di stabilità interno e lo scostamento registrato rispetto all'obiettivo non sia superiore alla differenza, se positiva, tra le spese in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell'Unione europea, con esclusione delle quote di finanziamento nazionale, relative al 2007 e le corrispondenti spese del 2008.

Con la medesima normativa è stato inoltre prevista una forma di flessibilità a carattere regionale delle regole del patto per gli enti locali⁴. Alcune Regioni hanno dato seguito a tale disciplina, anche con interventi normativi interni, "cedendo" quote di spesa agli enti locali della Regione e rendendo così più stringente il proprio obiettivo in termini di pagamenti⁵.

La legge delega sul federalismo fiscale (legge 42/2009) è tornata sull'argomento prevedendo a regime la facoltà da parte delle Regioni di intervenire sulle regole del patto per gli enti locali; tuttavia in tale sede è stata prevista la sola possibilità di regolare la flessibilità dei flussi come compensazione tra singoli enti e non come cessione di quote del patto da parte della Regione (art. 1, comma 1, lett. c e art. 12).

Queste prime limitate esperienze, riconducibili all'esercizio 2009 non hanno ancora evidenziato le notevoli potenzialità del sistema che potrebbe lenire alcuni aspetti indesiderabili della disciplina del patto per gli enti locali. L'intervento delle Regioni come organi di coordinamento finanziario per gli enti locali del proprio territorio può rappresentare per il futuro un'utile modalità di adattamento delle regole di coordinamento finanziario imposti dalla legge statale e potrebbe, da questo punto di vista, acquistare maggiori spazi di operatività.

Allo scopo di accelerare i pagamenti delle pubbliche amministrazioni, che subiscono rallentamenti anche a causa del vincolo del patto, è stata prevista dal 2009 l'esclusione dal computo dei pagamenti effettuati a valere sui residui passivi di parte corrente, a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali. L'applicazione di questa esclusione ha comportato maggiori pagamenti per 1,8 miliardi di euro, in prevalenza riconducibili alla Regione Lazio (1,2 miliardi).

Quanto agli effetti finanziari della manovra per il 2009 va ricordato che il D.L. 112/2008 oltre a stabilire i vincoli del patto aveva anche previsto un aumento delle spese finali delle Regioni pari all'1% nel 2010 ed una riduzione dello 0,9% nel 2011.

Con la manovra correttiva per il 2011 (D.L. 78/2010 tuttora al vaglio parlamentare) non sono state specificamente modificate queste ultime previsioni, mentre sono stati disposti tagli ai

⁴ La norma (art. 7 quater, comma 3, legge 33/2009) prevedeva: "(omissis) gli enti locali di cui al comma 2 possono effettuare pagamenti nei limiti degli importi autorizzati dalla Regione di appartenenza, ai sensi del presente comma. A tal fine, gli enti locali di cui al comma 2 dichiarano all'Associazione nazionale dei comuni italiani, all'Unione delle province d'Italia e alla Regione, entro il 30 aprile, l'entità dei pagamenti che possono effettuare nel corso dell'anno. La Regione a sua volta definisce e comunica agli enti locali entro il 31 maggio l'ammontare dei pagamenti che possono essere esclusi dal saldo finanziario e contestualmente procede alla rideterminazione del proprio obiettivo programmatico del patto di stabilità interno per l'anno 2009 per un ammontare pari all'entità complessiva degli importi autorizzati, trasmettendo altresì al Ministero dell'economia e delle finanze entro il successivo mese di giugno, con riferimento a ciascun ente beneficiario, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica".

⁵ Le Regioni che si sono avvalse questa possibilità sono 6. Di queste 2 (la Liguria e l'Umbria) hanno attuato interventi contenuti entro i 5 milioni di euro. L'Emilia Romagna ha ceduto circa 33 milioni di euro, la Lombardia 40, il Piemonte 80 e la Toscana 100 milioni di euro.

trasferimenti statali. Nello specifico, con la manovra in corso di approvazione, alle Regioni è richiesta una significativa partecipazione al contenimento della spesa pubblica, pari a 4,5 miliardi nel 2011 che salgono a 5,5 nel 2012. Di questi 4 miliardi per il 2011 e 4,5 per il 2012 sono a carico delle Regioni a Statuto ordinario.

Tale intervento produrrebbe una riduzione della spesa non sanitaria valutata intorno all'11%. Al momento, comunque, non è indicata la composizione dei tagli ai trasferimenti, che dovranno essere definiti anche con l'apporto della conferenza Stato Regioni; tuttavia, non è da escludere che i tagli potranno incidere soprattutto sulla spesa in conto capitale che rappresenta la maggior quota di trasferimenti statali alle Regioni per spesa non sanitaria.

In tutte le Regioni a statuto speciale il patto di stabilità 2009 è stato oggetto di specifico accordo con il Ministero dell'Economia, nel quale, fermo restando l'impianto generale, sono state stabilite ulteriori esclusioni di spese. La particolarità della disciplina è ammessa in considerazione del fatto che tali Regioni, svolgendo anche funzioni che sono generalmente di competenza dello Stato, hanno spese ulteriori e diverse da effettuare. L'accordo doveva essere raggiunto entro il dicembre 2008⁶, in alcune Regioni tale termine non è stato rispettato e in Sicilia l'accordo è intervenuto successivamente alla conclusione dell'esercizio per cui le regole introdotte non hanno potuto sortire effetto in corso di gestione e sono state impiegate esclusivamente per la correzione dei risultati raggiunti.

Nella disciplina per il 2009 l'impianto delle sanzioni per mancato adempimento alle regole del patto, applicabili sia alle Sezioni a Statuto ordinario sia a quelle a Statuto statale, non è mutato in modo significativo rispetto agli anni precedenti.

In caso di mancato raggiungimento del patto nell'anno successivo a quello dell'inadempienza la Regione non può impegnare spese correnti – sempre al netto delle spese sanitarie - in misura superiore all'importo minimo del triennio precedente e non può contrarre debiti per gli investimenti. Mutui e prestiti obbligazionari dovranno essere corredati da una certificazione di attestazione dell'osservanza del Patto di stabilità per l'anno precedente, in assenza della quale l'intermediario finanziario non può procedere con il collocamento. Vige, inoltre, il divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo comprese le collaborazioni coordinate e continuative e le procedure di stabilizzazione in atto.

⁶ Tuttavia, solo la Regione Trentino Alto Adige ha siglato l'intesa entro il termine previsto (precisamente il 21 ottobre 2008⁶). Per le altre Regioni e Province il termine è slittato. In particolare la Provincia Autonoma di Bolzano ha siglato l'accordo il 4 marzo 2009, mentre quella di Trento il 29 aprile 2009. Il Friuli Venezia Giulia è pervenuto all'accordo il 1 aprile 2009. Altre 2 Regioni hanno trovato l'intesa solo alla fine dell'anno (Valle d'Aosta e Sardegna 16 dicembre 2009), mentre la Sicilia ha siglato l'intesa il 18 febbraio del 2010.

Occorre comunque rilevare che, sulla base dei soli dati del monitoraggio del patto ad oggi disponibili, non risulta che le Regioni che non avevano rispettato il patto per il 2008 si siano mantenute entro i più stringenti livelli previsti per quanto riguarda gli impegni di parte corrente.

2.1 I risultati delle Regioni a Statuto ordinario

Sulla base dei dati del monitoraggio 12 Regioni a statuto ordinario hanno rispettato i limiti del patto di stabilità. Una sola Regione, la Puglia, non ha rispettato il patto nei due saldi, 2 Regioni, la Campania e il Molise non hanno rispettato i limiti del saldo di cassa.

Il risultato del 2009 è migliore di quello che si è registrato nel 2008 dove le Regioni che non avevano rispettato il patto erano state, oltre a quelle citate, Basilicata, Calabria e Abruzzo.

TABELLA 1
valori in migliaia di euro

IMPEGNI	Tot. Regioni			Regioni Nord			Regioni Centro			Regioni Sud		
	2009	2008	Incr.% 09-08	2009	2008	Incr.% 09-08	2009	2008	Incr.% 09-08	2009	2008	Incr.% 09-08
SPESE CORRENTI	110.436.592	115.109.403	-4,01	53.469.704	53.038.696	+0,8	27.496.026	32.568.863	-15,6	29.470.862	29.501.844	-0,1
Spese per la sanità (art. 77 ter, c. 4, L. n. 133/2008)	89.150.199	95.952.857	-7,1	44.380.192	44.246.320	+0,3	21.498.446	27.661.170	-22,3	23.271.561	24.045.367	-3,2
Spese rinnovo contratto collettivo 2004-2007 settore trasporto pubblico locale	644.245	587.169	+9,7	310.077	325.041	-4,6	168.853	87.795	+92,3	165.315	174.333	-5,2
Spese correlate agli eventi sismici del mese di aprile 2009 (solo Regione Abruzzo)	1.925	0	-	0	0	-	0	0	-	1.925	0	-
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 7-quater, c. 15, L. n. 33/2009)	849.559	513.096	+65,6	262.059	208.974	+25,4	231.324	114.607	+101,8	356.176	189.515	+87,9
Maggiori spese accordo ammortizzatori sociali - esclusa quota europea (art. 7-ter, c. 18 e 19, L. n. 33/2009) (1)	192.258	0	-	79.568	0	-	2.725	0	-	109.965	0	-
SPESE CORRENTI NETTE (SCor-S1-S2-S3-S4-S5)	19.598.406	18.056.281	+8,5	8.437.808	8.258.361	+2,2	5.594.678	4.705.291	+18,9	5.565.920	5.092.629	+9,3
SPESE IN CONTO CAPITALE	17.957.613	16.880.944	+6,4	5.680.154	5.650.967	+0,5	4.610.090	4.351.720	+5,9	7.667.369	6.878.257	+11,5
Spese per la sanità	1.659.991	1.112.849	+49,2	457.018	307.927	+48,4	422.761	552.644	-23,5	780.212	252.278	+209,3
Spese per concessione di crediti (art. 77 ter, c. 4, L. n. 133/2008)	476.319	168.385	+182,9	244.472	162.251	+50,7	187.347	3.469	+5300,6	44.500	4.060	+1569,8
Spese correlate agli eventi sismici del mese di aprile 2009 (solo Regione Abruzzo)	478	0	-	0	0	-	0	0	-	478	0	-
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 2, c. 42, L. n. 203/2008)	2.279.356	1.448.820	+57,3	181.322	249.137	-27,2	454.330	145.890	+211,4	1.643.704	1.053.793	+56,0
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (SCap-S6-S7-S8-S9)	13.541.469	14.150.890	-4,3	4.797.342	4.931.652	-2,7	3.545.652	3.649.717	-2,9	5.198.475	5.569.521	-6,7
RISULTATO SPESE FINALI (SCorN+SCapN)	33.139.875	32.207.171	+2,9	13.235.150	13.190.013	+0,3	9.140.330	8.355.008	+9,4	10.764.395	10.662.150	+1,0
OBIETTIVO DA REALIZZARE	34.063.632	0	-	13.401.116	0	-	9.539.546	0	-	11.122.970	0	-
<i>Differenza tra obiettivo e risultato</i>	<i>-923.757</i>	<i>32.207.171</i>	<i>-102,9</i>	<i>-165.966</i>	<i>13.190.013</i>		<i>-399.216</i>	<i>8.355.008</i>		<i>-358.575</i>	<i>10.662.150</i>	
<i>Scostamento in % dall'obiettivo</i>	<i>-2,7%</i>			<i>-1,2%</i>			<i>-4,2%</i>			<i>-3,2%</i>		

Elaborazione Corte dei Conti su dati Regioni e MEF
 Aggiornamento giugno 2010

Per quanto riguarda gli impegni, considerando sempre le Regioni a Statuto ordinario, l'obiettivo è stato raggiunto sia con riferimento all'aggregato complessivo sia considerato nei diversi aggregati delle aree geografiche (nord, centro, sud). Ciò deriva dal fatto che soltanto la Puglia non ha rispettato questo saldo per una cifra pari a 246 milioni di euro, assorbita dai risparmi effettuati dalle altre Regioni.

Il contenimento della spesa rispetto all'obiettivo è stato, in misura percentuale, particolarmente ridotto al nord (1,2%) più significativo al centro (4,2%) e al sud (3,2%). Infatti, molte Regioni del nord hanno riportato, per quanto concerne gli impegni, scostamenti dall'obiettivo del patto molto ridotti (inferiori allo 0,1%), mentre più significativi sono stati quelli raggiunti nelle Regioni del centro e del sud. In particolare, nelle Regioni del centro alcune hanno raggiunto livelli di spesa più contenuti dell'obiettivo previsto dell'ordine del 10%.

Per quanto riguarda la spesa corrente, l'incidenza della spesa sanitaria è ancora molto elevata, tanto da ridurre la spesa sottoposta al patto al 18% della spesa corrente complessiva. Del tutto diversa la situazione per quanto riguarda la spesa in conto capitale che viene sottoposta alle regole del patto per il 75%.

Complessivamente, quindi, il patto in termini di competenza è stato rispettato dalle Regioni a statuto ordinario con un contenimento della spesa rispetto all'obiettivo pari al 2,7% contro lo sfondamento dell'obiettivo che era stato, invece, il risultato del 2008.

Nel confronto con il 2008 emerge che, tra le spese escluse dal patto, presentano un notevole aumento in percentuale, soprattutto riguardo alle Regioni centrali, la spesa relativa al rinnovo del contratto collettivo per il trasporto pubblico locale. La spesa detratta dal patto in ragione del cofinanziamento UE, aumentata in modo significativo in termini percentuali, probabilmente perché l'esclusione era nota alle Regioni sin dall'inizio dell'anno, mentre nel 2008 è stata introdotta nel corso dell'esercizio; il valore in termini assoluti della detrazione è, tuttavia, piuttosto contenuto⁷.

Le spese correnti nette, ossia assoggettate alle misure del patto di stabilità, in termini di impegni aumentano dell'8,5%, mentre diminuiscono quelle in conto capitale del 4,3%. In particolare il Titolo I, al netto della spesa sanitaria, aumenta dell'11,1%, mentre il titolo II, sempre al netto della sanità, aumenta del 3,4%.

Il raggiungimento degli obiettivi del patto sul lato della competenza, pertanto, continua a derivare prevalentemente dal contenimento della spesa in conto capitale sia perché questa

⁷ In ogni caso, occorre considerare che l'annualità del 2008 non costituisce un parametro di riferimento, poiché i conteggi relativi agli obiettivi dei patti si effettuano sull'anno 2007. Per tale ragione, il confronto, pur interessante per certi profili, può essere meno indicativo in considerazione del fatto che nel 2009 le amministrazioni Regionali operano tenendo come anno di base il 2007.

rappresenta un aggregato più significativo, sia perché, come è noto, la spesa per investimenti si presta maggiormente ad essere rimodulata rispetto alla spesa corrente che ha un maggiore carattere di rigidità.

L'aggregato complessivo delle Regioni non rispetta l'obiettivo del patto per quanto concerne la situazione della cassa, sforando di 1.761 milioni di euro, pari al 6,7% dell'obiettivo.

Tale risultato è influenzato negativamente dall'aggregato delle Regioni del sud (+24,2%) che, a sua volta, è inciso dai risultati delle Regioni Molise (+36,2%), Campania (+34,3%) e Puglia (+50,3%) che non hanno rispettato il patto per quanto riguarda il limite ai pagamenti. Le Regioni dell'aggregato del nord e del centro, invece, restano nei limiti di cassa imposti dal patto con percentuali rispettivamente dello 0,9% e 1,5%.

TABELLA 2

PAGAMENTI	Valori in migliaia di euro											
	Tot.Regioni			Regioni Nord			Regioni Centro			Regioni Sud		
	2009	2008	Incr.% 09-08	2009	2008	Incr.% 09-08	2009	2008	Incr.% 09-08	2009	2008	Incr.% 09-08
SPESE CORRENTI	109.437.148	113.997.019	-4	53.325.408	51.985.906	+2,6	26.740.182	31.112.714	-14,1	29.371.558	30.898.399	-4,9
Spese per la sanità (art. 77 ter, c. 4, L. n. 133/2008)	90.183.472	96.225.985	-6,3	44.896.265	43.694.401	+2,8	21.597.629	26.986.410	-20,0	23.689.578	25.545.174	-7,3
Spese rinnovo contratto collettivo 2004-2007 settore trasporto pubblico locale	499.763	524.463	-4,7	277.878	275.092	+1,0	98.163	79.587	+23,3	123.722	169.784	-27,1
Spese correlate agli eventi sismici del mese di aprile 2009 (solo Regione Abruzzo)	1.056	0	-	0	0	-	0	0	-	1.056	0	-
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 7-quater, c. 15, L. n. 33/2009)	487.301	438.489	+11,1	184.817	206.702	-10,6	74.394	32.414	+129,5	228.090	199.373	+14,4
Maggiori spese accordo ammortizzatori sociali - esclusa quota europea (art. 7-ter, c. 18 e 19, L. n. 33/2009)	90.418	0	-	18.706	0	-	0	0	-	71.712	0	-
Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali (art. 9 bis, c. 5, L. 102/2009)	1.856.269	0	-	248.027	0	-	1.269.522	0	-	338.720	0	-
SPESE CORRENTI NETTE (SCor-S1-S2-S3-S4-S5-S6)	16.318.869	16.808.082	-2,9	7.699.715	7.809.711	-1,4	3.700.474	4.014.303	-7,8	4.918.680	4.984.068	-1,3
SPESE IN CONTO CAPITALE	15.043.227	12.837.702	+17,2	5.228.940	4.996.635	+4,6	2.682.114	2.324.658	+15,4	7.132.173	5.516.409	+29,3
Spese per la sanità	1.199.148	653.401	+83,5	379.961	176.880	+114,8	338.070	204.960	+64,9	481.117	271.561	+77,2
Spese per concessione di crediti (art. 77 ter, c. 4, L. n. 133/2008)	203.652	130.455	+56,1	148.809	126.212	+17,9	37.023	2.682	+1280,4	17.820	1.561	+1041,6
Spese correlate agli eventi sismici del mese di aprile 2009 (solo Regione Abruzzo)	275	0	-	0	0	-	0	0	-	275	0	-
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 2, c. 42, L. n. 203/2008)	1.901.255	1.573.648	+20,8	239.660	190.023	+26,1	156.605	196.994	-20,5	1.504.990	1.18.631	+26,8
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (SCap-S7-S8-S9-S10)	11.738.897	10.480.198	+12	4.460.510	4.503.520	-1	2.150.416	1.920.022	+12	5.127.971	4.056.656	+26,4
RISULTATO SPESE FINALI (SCorN+SCapN)	28.057.766	27.288.280	+2,8	12.160.225	12.313.231	-1,2	5.850.890	5.934.325	-1,4	10.046.651	9.040.724	+11,1
OBIETTIVO DA REALIZZARE	26.554.054	0	-	12.423.438	0	-	6.040.159	0	-	8.090.457	0	-
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art. 7-quater, c. 1, 2 e 3 della L. 33/2009)	257.756	0	-	156.456	0	-	101.300	0	-	0	0	-
OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO (OP SF 09 - QO SF 09)	26.296.298	0	-	12.266.982	0	-	5.938.859	0	-	8.090.457	0	-
Differenza tra obiettivo e risultato	+1.761.468			-106.757			-87.969			+1.956.194		
Scostamento in % dall'obiettivo	+6,7%	-		-0,9%	-		-1,5%			+24,2%		

Elaborazione Corte dei Conti su dati Regioni e MEF
Aggiornamento giugno 2010

Quanto alla composizione della spesa in termini di pagamenti la situazione risulta opposta a quella che si è notata per gli impegni, infatti rispetto al 2008 diminuisce per cassa la spesa corrente assoggettata al patto (-2,9%) e aumenta quella in conto capitale (+12%). Tale risultato è da ascrivere all'alleggerimento del patto con riferimento ai pagamenti in conto residui sui quali ha inciso, prevalentemente la Regione Lazio (si veda, infatti, il risultato dell'aggregato del centro).

In particolare, il titolo I al netto della spesa sanitaria aumenta dell'8,3%, mentre il titolo II al netto della spesa sanitaria aumenta dell'13,6%.

Nel complesso delle Regioni a statuto ordinario le spese finali nette in termini di pagamenti aumentano, rispetto al 2008, del 2,8%.

2.2 I risultati delle Regioni a Statuto speciale

Nel 2009 l'esame si estende a tutte le Regioni e Province autonome, posto che, come si è detto, gli accordi sono stati raggiunti in tutti i casi, mentre nel 2008 non era stato stipulato l'accordo per la Regione Sardegna.

Tutte le Regioni a Statuto speciale hanno rispettato i limiti del patto di stabilità, tranne la Sicilia con riguardo al saldo di cassa. Per tale Regione, comunque, il superamento del limite sancito dall'accordo del 18 febbraio 2010 è stato minimo, pari allo 0,2% dell'obiettivo.

Per queste Regioni e Province autonome come, del resto come avviene nelle Regioni a statuto ordinario, la spesa per la sanità, che viene esclusa dalle misure di contenimento del patto, rileva in modo particolarmente significativo.

Solo la Sicilia, la Sardegna e la provincia di Trento hanno computato nelle esclusioni la voce che si riferisce al contratto collettivo del trasporto pubblico, mentre tutte le Regioni e province hanno detratto spese cofinanziate dalla UE. Infine, solo nella provincia di Trento è presente la detrazione riferita all'accordo sugli ammortizzatori sociali.

Nel caso delle Regioni a statuto speciale e Province autonome, l'elemento che appare più significativo è l'ammontare delle spese escluse dal patto in sede di accordo, oltre a quelle comuni anche alle altre Regioni. Infatti, proprio per tali ulteriori esclusioni la disciplina del patto di stabilità di questi enti si differenzia da quella nazionale.

Le principali esclusioni di spese dal computo del patto per le Regioni a Statuto speciale sono state: trasferimenti agli enti locali (per le Regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta e per Province autonome di Bolzano e di Trento); spese per il personale e il funzionamento delle scuole statali (per la Regione Valle d'Aosta e le Province autonome di Bolzano e di Trento); pensioni e assegni agli invalidi civili (per la Regione Valle d'Aosta e le Province autonome di Bolzano e di Trento); le spese

collegate all'abrogazione del regime della benzina di zona franca per Friuli Venezia Giulia; trasferimenti all'Università di Bolzano e all'Università della Valle d'Aosta, rispettivamente per la Provincia autonoma di Bolzano e per la Regione Valle d'Aosta, in quanto quegli enti sono assoggettati alle regole del patto di stabilità; funzioni prefettizie esercitate dal Presidente della Regione; servizi antincendio e Corpo Forestale Regionale per la Regione Valle d'Aosta.

Nel 2009 le spese da detrarre relative agli specifici accordi ammontano, dal lato degli impegni, a più di 6.100 milioni di euro sia per la parte corrente sia per quella in conto capitale e subiscono un incremento rispetto al 2008 pari all'8,1% nel caso della spesa corrente e dell'1,1% nel caso della spesa in conto capitale.

Sul fronte dei pagamenti le spese non considerate in sede di accordo aumentano tra il 2008 e il 2009 del 45,9% con riferimento alla spesa corrente e del 38,4% per quanto riguarda il titolo II.

Circa gli andamenti della spesa in termini di impegni la situazione è simile a quella già commentata per le Regioni a Statuto ordinario, infatti la spesa corrente netta di competenza aumenta tra il 2008 e il 2009 dell'1,7%, mentre quella in conto capitale diminuisce del 10%.

Analogo anche il risultato della spesa di cassa netta che aumenta per la parte corrente dell'1,7% e diminuisce per il titolo II del 4,5%.

Per commenti più specifici si rinvia alle relazioni sui rendiconti Regionali adottati in sede di parifica dalle diverse Sezioni Riunite della Corte dei conti insediate presso le Regioni a Statuto Speciale.

In particolare, per quanto riguarda la Regione Trentino Alto Adige si veda la delibera 34/2010/PARI⁸; per la provincia autonoma di Trento la delibera n.36/10/PARI⁹; per la provincia autonoma di Bolzano si veda la delibera n.35/2010/PARI¹⁰.

Per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia il riferimento è alla relazione approvata con delibera n.200/2010/FVG.

Infine, per la Sardegna il riferimento è alla delibera n.31/2010/PARI di parifica del rendiconto della Regione, mentre per la Regione Siciliana alla delibera a Sezioni Riunite n.2/2010/PARI del 30 giugno 2010¹¹.

⁸ Nella delibera si conferma il raggiungimento del patto con la riduzione del 10,3% dei pagamenti (pari a 39,833 milioni di euro) e dello 0,8% in termini di impegni (pari a 3,037 milioni di euro).

⁹ Nella delibera si nota che a spesa per impegni è stata ridotta rispetto all'obiettivo dello 0,4% (pari a 2.048,736 milioni di euro), mentre quella per pagamenti è stata ridotta dello 0,66%. Le percentuali citate, tuttavia, divergono da quelle calcolabili con i dati del monitoraggio, ed esposte nella presente tabella, in quanto prendono a riferimento per il 2008 il limite di spesa teorico e non quello effettivamente sostenuto che era inferiore.

¹⁰ Nella relazione sono evidenziati risultati molto positivi per quanto riguarda gli impegni, ove i risparmi sono pari a 48 milioni di euro in meno rispetto all'obiettivo, mentre per i pagamenti il risultato è più in linea con l'obiettivo ottenendo un risparmio di 0,2 milioni rispetto alla somma concordata.

¹¹ Nella Relazione sulla Regione Siciliana si evidenzia come il rispetto del patto in termini di pagamento sia stato possibile grazie ad un rilevante intervento della tesoreria nel rinviare i pagamenti oltre la fine dell'anno.

TABELLA 3

Valori in migliaia di euro

IMPEGNI	Tot. Enti a Statuto Speciale			Val d'Aosta		Trentino – A. A.		Prov. Bolzano		Prov. Trento		Friuli V.G.		Sardegna		Sicilia	
	2009	2008	Incr.% 09-08	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008
SPESE CORRENTI	33.707.673	35.293.158	-4,5	1.080.900	1.062.600	240.493	257.530	3.451.470	3.237.570	2.728.576	2.616.294	4.724.509	4.673.486	5.964.148	5.665.632	15.517.577	17.780.046
Spese per la sanità (art. 77 ter, c. 4, L. n. 133/2008)	16.474.398	18.859.781	-12,6	268.353	272.600			1.188.220	1.095.500	1.034.702	973.526	2.299.102	2.167.927	2.919.836	3.001.795	8.764.185	11.348.433
Spese rinnovo contratto collettivo 2004-2007 settore trasporto pubblico locale	35.038	18.061	+94,0							4.208				15.837	7.926	14.993	10.135
Spese non considerate in sede di accordo (art. 77 ter, c. 6, L. n. 133/2008)	5.124.898	4.740.085	+8,1	369.856	353.820			712.830	700.010	778.210	751.342	1.724.652	1.781.702	57.688		1.481.662	1.153.211
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 7-quater, c. 15, L. n. 33/2009)	249.075	49.611	+402,1	5.017	7.400			9.390	7.470					234.613	34.741	55	
Maggiori spese accordo ammortizzatori sociali - esclusa quota europea (art. 7-ter, c. 18 e 19, L. n. 33/2009)	11.200		-							11.200							
Maggiori spese accordo ammortizzatori sociali - esclusa quota europea (art. 7-ter, c. 18 e 19, L. n. 33/2009) (1)			-														
SPESE CORRENTI NETTE (SCor-S1-S2-S3-S4-S5)	11.813.064	11.625.620	+1,6	437.674	428.780	240.493	257.530	1.541.030	1.434.590	900.256	891.426	700.755	723.857	2.736.174	2.621.170	5.256.682	5.268.267
SPESE IN CONTO CAPITALE	9.553.999	9.969.334	-4,2	569.966	545.050	138.470	120.492	1.403.120	1.336.190	1.620.763	1.543.205	1.491.178	1.178.721	1.427.431	2.149.805	2.903.071	3.095.871
Spese per la sanità	657.552	849.118	-22,6	18.757	21.500			93.800	90.960	115.980	80.161	107.511	89.611	214.766	170.559	106.738	396.327
Spese per concessione di crediti (art. 77 ter, c. 4, L. n. 133/2008)	633.158	79.684	+694,6	48.250				109.620	40.300	40.000		434.741	34.730	249	1.654	298	3.000
Spese non considerate in sede di accordo (art. 77 ter, c. 6, L. n. 133/2008)	1.028.591	1.017.758	+1,1	117.954	108.900			310.920	254.360	301.887	285.368	297.830	369.130				
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 2, c. 42, L. n. 203/2008)	784.922	889.406	-11,7	5.959	2.200			5.860	4.460	14.416	12.191	17.721	27.695	156.756	361.808	584.210	481.052
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (SCap-S6-S7-S8-S9)	6.449.776	7.133.368	-9,6	379.046	412.450	138.470	120.492	882.920	946.110	1.148.480	1.165.485	633.375	657.555	1.055.660	1.615.784	2.211.825	2.215.492
RISULTATO SPESE FINALI (SCorN+SCapN)	18.262.840	18.758.988	-2,6	816.720	841.230	378.963	378.022	2.423.950	2.380.700	2.048.736	2.056.911	1.334.130	1.381.412	3.791.834	4.236.954	7.468.507	7.483.759
OBIETTIVO DA REALIZZARE	19.023.367			818.870		382.000		2.471.830		2.051.100		1.487.760		3.793.000		8.018.807	
Differenza tra obiettivo e risultato	-760.527			-2.150		-3.037		-47.880		-2.364		-153.630		-1.166		-550.300	
Scostamento in % dall'obiettivo	-4,0%			-0,3%		-0,8%		-1,9%		-0,1%		-10,3%		-0,0%		-6,9%	

 Elaborazione Corte dei Conti su dati Regioni e MEF
 Aggiornamento giugno 2010

TABELLA 4

Valori in migliaia di euro

PAGAMENTI	Tot. Enti a Statuto Speciale			Val d'Aosta		Trentino – A.A.		Prov. Bolzano		Prov. Trento		Friuli V.G.		Sardegna		Sicilia	
	2009	2008	Incr.% 09-08	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008
SPESE CORRENTI	33.616.405	32.197.919	+4,4	1.018.056	1.017.900	224.543	242.453	3.416.610	3.177.710	2.826.301	2.555.372	5.442.272	3.669.409	5.484.798	5.158.103	15.203.825	16.376.972
Spese per la sanità (art. 77 ter, c. 4, L. n. 133/2008)	16.882.708	17.717.110	-4,7	250.482	248.800			1.232.680	1.089.600	1.217.535	995.114	2.486.521	1.980.718	2.937.236	3.015.843	8.758.254	10.387.035
Spese rinnovo contratto collettivo 2004-2007 settore trasporto pubblico locale	24.060	8.368	+187,5										7.758	7.909	16.302	459	
Spese correlate agli eventi sismici del mese di aprile 2009 (solo Regione Abruzzo)																	
Spese non considerate in sede di accordo (art. 77 ter, c. 6, L. n. 133/2008)	5.498.166	3.768.785	+45,9	351.985	348.100			714.910	736.760	708.189	732.490	2.237.285	1.008.334	57.688		1.428.109	943.101
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 7-quater, c. 15, L. n. 33/2009)	97.302	54.815	+77,5	3.340	3.990			6.280	3.150					87.540	47.675	142	
Maggiori spese accordo ammortizzatori sociali - esclusa quota europea (art. 7-ter, c. 18 e 19, L. n. 33/2009)																	
Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali (art. 9 bis, c. 5, L. 102/2009)	286.873									10.345				202.385		74.143	
SPESE CORRENTI NETTE (SCor-S1-S2-S3-S4-S5-S6)	10.827.296	10.648.841	+1,7	412.249	417.010	224.543	242.453	1.462.740	1.348.200	890.232	827.768	718.466	680.357	2.192.191	2.086.676	4.926.875	5.046.377
SPESE IN CONTO CAPITALE	9.108.232	8.641.434	+5,4	533.083	460.900	123.624	112.314	1.199.650	1.269.810	1.867.069	1.487.441	1.495.954	1.096.934	1.258.023	1.424.396	2.630.829	2.789.639
Spese per la sanità	474.109	413.871	+14,6	16.066	12.000			66.970	86.120	127.370	79.487	72.320	35.124	81.776	50.953	109.607	150.187
Spese per concessione di crediti (art. 77 ter, c. 4, L. n. 133/2008)	530.823	56.971	+831,7	48.250	400			25.100	11.300	25.000		431.932	41.919	243	352	298	3.000
Spese correlate agli eventi sismici del mese di aprile 2009 (solo Regione Abruzzo)																	
Spese non considerate in sede di accordo (art. 77 ter, c. 6, L. n. 133/2008)	1.218.157	880.317	+38,4	98.402	65.500			263.200	225.800	558.566	174.983	297.989	414.034				
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 2, c. 42, L. n. 203/2008)	835.407	956.381	-12,6	2.422	2.200			3.150	3.320	10.209	11.044	25.960	6.608	261.522	294.562	532.144	638.647
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (SCap-S7-S8-S9-S10)	6.049.736	6.333.894	-4,5	367.943	380.800	123.624	112.314	841.230	943.270	1.145.924	1.221.927	667.753	599.249	914.482	1.078.529	1.988.780	1.997.805
RISULTATO SPESE FINALI (SCorN+SCapN)	16.859.321	16.982.735	-0,7	780.192	797.810	348.167	354.767	2.303.970	2.291.470	2.036.156	2.049.695	1.368.508	1.279.606	3.106.673	3.165.205	6.915.655	7.044.182
OBIETTIVO DA REALIZZARE	16.935.118			780.260		388.000		2.304.150		2.040.600		1.414.440		3.108.000		6.899.668	
Differenza tra obiettivo e risultato	-75.797			-68		-39.833		-180		-4.444		-45.932		-1.327		+15.987	
Scostamento in % dall'obiettivo	-0,4%			-0,0%		-10,3%		-0,0%		-0,2%		-3,2%		-0,0%		+0,2%	

 Elaborazione Corte dei Conti su dati Regioni e MEF
 Aggiornamento giugno 2010

2.3 Analisi della spesa sottoposta al patto

Nel 2009 la spesa sottoposta al patto di stabilità aveva un perimetro molto simile a quello del 2008, dopo che con la manovra del 2007 era stato significativamente aumentato il perimetro della spesa inclusa.

TABELLA 5

Percentuale spesa regionale sottoposta al patto di stabilità

	Totale Regioni		Totale Regioni SO		Totale Regioni SS	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Quota impegni complessivi	26,21	27,54	24,48	26,53	41,44	42,18
Quota pagamenti complessivi	26,56	26,86	21,69	22,53	41,58	39,45
Quota impegni correnti	16,72	18,50	15,64	18,32	32,94	35,06
Quota pagamenti correnti	18,86	18,98	14,82	14,91	33,07	32,20
Quota impegni conto capitale	79,25	72,64	83,77	75,41	67,40	71,53
Quota pagamenti conto capitale	78,61	73,65	78,03	82,19	73,29	66,42

Infatti, le differenze tra il 2008 e il 2009 per i diversi aggregati non sono molto rilevanti, anche se si può notare un aumento della spesa corrente complessiva ed una riduzione di quella in conto capitale, che rappresenta comunque una quota nettamente superiore della spesa sottoposta al patto.

La prevalenza della spesa in conto capitale nell'ambito di quella regionale sottoposta ai vincoli del patto potrebbe far emergere l'opportunità di diversificare l'obiettivo per tale tipologia di spesa, onde evitare l'effetto di eccessivo contenimento degli investimenti che costituiscono una componente fondamentale nel calcolo dei limiti del patto.

La determinazione di un obiettivo complessivo comporta, specie per la competenza un limitato contenimento della spesa corrente o addirittura un aumento, a scapito della spesa per investimento.

Le esclusioni introdotte già dal 2008 e riproposte nel 2009 riferite alla spesa cofinanziata dalla UE, nonché la disposizione riguardante l'esclusione di una percentuale di pagamenti in conto capitale riguardanti i residui passivi risultanti dal rendiconto 2007, contribuiscono a consentire maggiore spesa di investimento anche a fronte del limite complessivo di spesa imposto dal patto. Il sistema in fase di sperimentazione sui saldi di bilancio potrebbe risultare più efficace nell'evitare effetti di tipo elusivo, sia incentivare uso più attento delle risorse, rendendo più stringente l'obbligo di un'effettiva riduzione della spesa di parte corrente.

Confrontando il raggruppamento delle Regioni a statuto ordinario con quelle a statuto speciale si nota che in queste ultime la percentuale di spesa complessivamente sottoposta al patto è più elevata, attestandosi al 42,18 per gli impegni del 2009 contro il 26,53 delle Regioni a statuto ordinario e al 39,45 dei pagamenti complessivi contro il 22,53 per le Regioni a statuto ordinario.

La differenza risulta marcata soprattutto in sede di spesa corrente, ove sia gli impegni sia i pagamenti delle Regioni a statuto speciale sono circa il doppio in termini assoluti rispetto alle stesse voci delle Regioni a statuto ordinario. Risultano invece più allineati i dati riguardanti la spesa in conto capitale.

Tuttavia confrontando la spesa esclusa complessiva con la spesa sanitaria si ricava che quest'ultima rappresenta per le Regioni a Statuto ordinario il 94% degli impegni oggetto di esclusione e il 94,77% dei pagamenti. Nel caso, invece, delle Regioni a Statuto speciale, la spesa sanitaria costituisce il 68,53% degli impegni oggetto di esclusione e il 67,15% dei pagamenti. Ne consegue che, per le Regioni a Statuto speciale la spesa non sanitaria sottoposta al patto rappresenta una percentuale molto più significativa. Per contro, il patto di stabilità per le Regioni a statuto ordinario va ad incidere su una quota di spesa non sanitaria davvero esigua.

Nel confronto tra il 2008 e il 2009 è necessario comunque tenere conto della circostanza che le tipologie di spesa esclusa sono leggermente differenti e, dunque, il dato può presentare delle disomogeneità.

2.4 Conclusioni

Le modalità di calcolo degli obiettivi del patto di stabilità interno per le Regioni sono rimasti ancorati al controllo della spesa e non hanno fatto registrare negli anni significativi cambiamenti di indirizzo. La linea del passaggio al sistema dei saldi stenta a realizzarsi in presenza di una struttura delle entrate ancora scarsamente manovrabile e dalla larga prevalenza della spesa sanitaria che è sottoposta ad altre regole e sconta una serie di aspetti problematici.

L'attuazione del federalismo fiscale dovrebbe riportare le regole del patto ad una coerenza di fondo, convergendo verso le linee tracciate dalla disciplina originaria. Infatti l'obiettivo, specificato dall'art. 28 della legge 448/98, era quello di estendere "gli impegni presi in sede comunitaria al governo locale".

Permane l'asimmetria fra il sistema di calcolo del disavanzo pubblico a livello di contabilità nazionale e quello preso in considerazione dal patto per le Regioni infatti, contrariamente alla logica sottostante al patto di stabilità che prevede la diminuzione del disavanzo finanziario, sono sempre stati definiti gli obiettivi di contenimento della spesa.

Tuttavia, il passaggio al controllo del saldo che costituisce un avvicinamento delle regole fiscali a quelle comunitarie e si dimostra maggiormente rispettoso dell'autonomia riconosciuta agli enti decentrati, resta ancora un semplice auspicio anche se risulta in stato avanzato la prevista sperimentazione.

Gli interventi previsti dalla legge finanziaria per il 2007 hanno rappresentato per le Regioni un passo in avanti verso una maggiore significatività del patto, in quanto sono state molto ridotte le possibilità di detrarre particolare tipologie di spesa da quella sottoposta al controllo e, quindi l'aggregato di spesa assoggettata alla disciplina del patto si è pressoché raddoppiato. Ciò ha parzialmente risolto una delle questioni di fondo legate alla scarsa efficacia delle misure per le Regioni derivante dalla marginalità della quota che ne è interessata.

Gli interventi relativi alla disciplina per il 2009, contenuti in una serie di provvedimenti normativi intervenuti in corso di esercizio, sono stati nel segno di alleggerire le limitazioni a carico della spesa di investimento per contrastare in qualche modo gli effetti della crisi in atto. Ciò ha comportato un minore impatto complessivo delle misure del patto in termini di risultati di finanza pubblica.

Un nodo ancora irrisolto riguarda le modalità di determinazione dell'obiettivo che si riferiscono ad un solo esercizio tenendo in considerazione il risultato atteso piuttosto che quello effettivamente conseguito. Il riferimento è rivolto ad un esercizio (il 2007) da tempo decorso, senza prevederne un progressivo slittamento nel tempo. Prendere come base di

calcolo un singolo esercizio piuttosto che un periodo più ampio può introdurre elementi casuali nel livello dell'obiettivo legati a situazioni contingenti che hanno caratterizzato l'anno base.

Nel 2009 la quota di spesa interessata alle misure del patto si discosta maggiormente dall'insieme della spesa "non sanitaria" essendo significative le altre detrazioni introdotte in corso d'anno.

L'applicazione del patto ha sortito parzialmente gli effetti attesi, in quanto sono emerse difficoltà a contenere i pagamenti di spesa corrente che ha interessato in particolare le Regioni del sud.

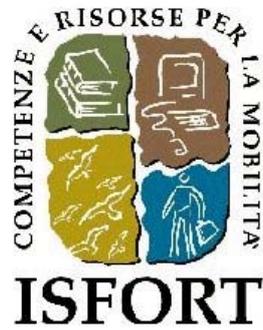
Nel 2009 si registra un incremento della spesa corrente netta di competenza mentre la spesa in conto capitale si riduce.

Si registra un numero limitato di inadempienze che riguardano essenzialmente la gestione di cassa e si addensano nelle Regioni del sud, nelle quali il completamento dei programmi di investimento cofinanziati ha inciso sul livello dei pagamenti, ma anche lo sforzo di contenimento della spesa corrente sottoposta al patto è risultato maggiormente problematico.

Per la gestione di competenza solo 1 Regione risulta inadempiente e l'obiettivo risulta complessivamente raggiunto a scapito degli investimenti.

Gli interventi della manovra correttiva di bilancio per il 2011 prevedono pesanti ricadute sulla finanza regionale e locale e potrebbero in futuro essere collocati in un disegno maggiormente organico da realizzarsi dopo un'adeguata fase di confronto e valutazione congiunta con le autonomie ed inserite nel quadro dell'attuazione del federalismo fiscale.

È auspicabile che il sistema delle regole per la finanza decentrata venga collegato con il processo di decisione e formazione del bilancio pubblico considerato nel suo insieme, come peraltro la recente riforma della contabilità pubblica stabilisce. Un procedimento sistematico e condiviso potrebbe contribuire a decongestionare la sessione di esame parlamentare del bilancio dello Stato e garantire agli enti territoriali margini temporali adeguati per poter programmare i propri interventi.



**IL LUNGO PERCORSO DELLA RIFORMA DEL
TRASPORTO PUBBLICO LOCALE
UNA LETTURA “CRITICA” DELLE NORME**

Work in progress

Febbraio 2011

Lo studio è stato realizzato da un gruppo di lavoro Isfort – Istituto Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti – composto da Carlo Carminucci (coordinamento scientifico e revisione redazionale) e Massimo Procopio (redazione del testo).

INDICE

Introduzione	Pag.	1
1. L'art. 23-bis e il Regolamento di attuazione. Il punto di arrivo?	“	4
1.1. La prima “versione” dell’art. 23- <i>bis</i> (D.L. n. 112/08)	“	4
1.2. Gli interventi normativi prima della nuova “versione” dell’art. 23- <i>bis</i>	“	5
1.3. L’ultima (?) “versione” dell’art. 23- <i>bis</i> (Legge n. 166/09)	“	6
1.4. Il Regolamento di attuazione dell’art. 23- <i>bis</i>	“	10
1.5. Nell’ipotesi di un trasporto regionale non disciplinato dall’art. 23- <i>bis</i>	“	16
2. Un rapido “aggiornamento” in tema di Piani Regionali dei Trasporti e di gare	“	18
2.1. L’adozione dei Piani Regionali dei Trasporti: un quadro in stabile ritardo	“	18
2.2. Una nuova alba per le gare di l’affidamento dei servizi di Tpl?	“	19
Allegati		
1. Art. 23- <i>bis</i> del D.L. n. 112/08, così come modificato dall’art. 15 del D.L. n. 135/09, coordinato con la legge di conversione 166/09	“	21
2. Decreto del Presidente della Repubblica n. 168 del 7 settembre 2010	“	26

Introduzione

Gli ultimi anni il settore del Trasporto Pubblico Locale (da qui in poi Tpl) ha conosciuto un intenso periodo di produzione normativa, con leggi, decreti, regolamenti rivolti più a sconfessarsi l'un l'altro che a disegnare un quadro chiaro e definitivo all'interno del quale rilanciare un settore ormai stabilmente in territorio di crisi.

Detto ciò, prima di avviare un ragionamento più dettagliato delle norme, della loro interazione e dei buchi interpretativi con cui ancora oggi il settore del Tpl deve convivere, appare utile introdurre uno schema temporale delle varie norme allo scopo di presentare un quadro il più possibile sintetico delle leggi che sono oggi in vigore e di quelle ormai superate per incompatibilità. Il quadro che segue riepiloga velocemente quelle più datate, con un maggior dettaglio di quelle degli ultimi anni.

Tav. 1 – Le principali norme di disciplina del Tpl

Data	Norma
19 Novembre 1997	D.lgs. n. 422/97 (<i>Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale</i>)
20 Settembre 1999	D.lgs. n. 400/99 (<i>Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422</i>)
31 Marzo 2004	Direttiva 2004/17/CE (<i>Procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali</i>)
31 Marzo 2004	Direttiva 2004/18/CE (<i>Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi</i>)
28 Ottobre 2004	Regolamento (CE) n. 1874/2004 (<i>Modifiche alle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE</i>)
31 Gennaio 2007	D.L. n. 7/07 (<i>Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese</i>)
23 Ottobre 2007	Regolamento (CE) n. 1370/2007 (<i>Relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia</i>)
25 Giugno 2008	D.L. n. 112/08 (<i>Disposizione urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione delle finanze pubbliche e la perequazione tributaria</i>)
6 Agosto 2008	Legge n. 133/08 (<i>Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112</i>)
10 Febbraio 2009	D.L. n. 5/09 (<i>Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi</i>)
9 Aprile 2009	Legge n. 33/09 (<i>Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5</i>)

(segue)

(continua)

Data	Norma
5 Maggio 2009	Legge n. 42/09 (<i>Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione</i>)
23 Luglio 2009	Legge n. 99/09 (<i>Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia</i>)
3 Agosto 2009	Legge 102/09 (<i>Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali</i>)
25 Settembre 2009	D.L. n. 135/09 (<i>Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee</i>)
20 Novembre 2009	Legge n. 166/09 (<i>Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 133</i>)
7 Settembre 2010	Decreto del Presidente della Repubblica n. 168 (<i>recante Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133</i>)
29 Dicembre 2010	D.L. n. 225/10 (<i>Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie</i>)

La struttura del rapporto cercherà di ricalcare le novità normative degli ultimi 3 anni, indicando quali caratteri del *corpus* normativo del Tpl appaiono, secondo l'opinione degli autori, ormai acquisiti e privi di dubbi interpretativi e, soprattutto, quali aspetti ancora oggi non hanno raggiunto un adeguato livello di equilibrio tra le competenze, e le esigenze, dei vari livelli della Pubblica Amministrazione (Stato, Regioni, Enti locali).

Prima di procedere all'esposizione ragionata delle nuove norme non si può fare a meno di considerare le recenti disposizioni in grado di incidere sulle risorse pubbliche per il Tpl. Il D.L. n. 78/10, convertito nella Legge n. 122/10, volto all'introduzione di misure per la "stabilizzazione finanziaria dei conti pubblici", produceva una serie di tagli ai trasferimenti statali verso le Regioni e gli Enti locali, e tra questi rientravano quelli per il settore del trasporto che, secondo varie stime, potevano riguardare il 15-20% del budget complessivo destinato ai trasporti locali, con chiari effetti sull'offerta. Nello specifico l'articolo 14 della manovra economica tagliava ai trasferimenti dallo Stato alle Regioni in totale 4 miliardi di euro per il 2011 e 4,5 miliardi di euro a decorrere dal 2012¹. Solo negli ultimi giorni del 2010 all'interno del percorso generale che porterà al

¹ Cfr. Federmobilità, *Con i tagli della manovra, trasporto pubblico locale in seria difficoltà*, Comunicato stampa del 5 ottobre 2010

federalismo fiscale il Governo e le Regioni hanno raggiunto un accordo per allentare i tagli al Tpl².

In caso di assenza dell'accordo "in extremis" i tagli avrebbero determinato non solo una diminuzione dell'offerta di servizi, come già detto, ma anche crescita dei disagi sociali, incrementi tariffari, riduzione dell'occupazione e verosimilmente maggiore congestionamento del traffico e inquinamento³.

Ma tutto ciò due conseguenze le ha già prodotte, come si vedrà nel seguito del presente documento, vale a dire il blocco di alcune gare per l'affidamento dei servizi, i cui bandi erano stati costruiti sulla base di una disponibilità finanziaria oggi (forse) non più garantita, nonché lo spostamento in avanti del periodo di transizione per l'avvio delle procedure a evidenza pubblica.

In termini generali nasce un "nuovo" problema, quello della capacità degli Enti appaltatori di impegnarsi per 6-9 anni (durata tipica dei contratti di servizio) in un clima di incertezza sulle risorse disponibili e, di conseguenza, dell'effettiva partecipazione di soggetti privati in competizioni dove uno dei fattori determinanti (il prezzo) non appare sempre garantito.

² Le misure tuttavia ancora oggi non si sono tradotte in reali atti. Infatti, recentemente la Conferenza delle Regioni ha chiesto al Governo di far fronte agli impegni sottoscritti con l'Accordo fra Governo e Regioni raggiunto il 16 dicembre 2010 inserendo nella legge di conversione del DL (n. 225/10, c.d. decreto milleproroghe) le norme che recepiscono l'Accordo che riguardano:

1. il maggior finanziamento del Trasporto Pubblico Locale per l'anno 2011 per 75 ml in aggiunta ai 425 ml previsti dalla legge di stabilità;
2. reintegro dei fondi per 400 ml per il 2011 per esigenze di TPL a fronte del completo adempimento da parte delle regioni dell'Accordo del 12 febbraio 2009 in materia di fondo sociale europeo;
3. esclusione dal patto di stabilità delle spese per il finanziamento del TPL (425 ml legge di stabilità + 75 ml da stanziare + 400 ml reintegro dei fondi per TPL per adempimento Accordo 12 febbraio 2009) e delle spese finanziate con il Fondo nazionale politiche sociali (200 ml).

Cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (11/05/CU2/C2), *Parere sul disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 recante: "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie"*. (A.S. n. 2518), Roma 20 gennaio 2011.

Nel caso di effettiva introduzione dei provvedimenti sopra elencati ASSTRA stima una diminuzione delle risorse nell'ordine del 2,5%.

³ Le Regioni avevano deciso di far fronte ai tagli attraverso una serie di strumenti di politica regionale secondo il seguente ordine prioritario:

- 1) efficientamento del sistema trasportistico nella misura minima del 2%;
- 2) aumento delle tariffe entro il limite del 30%;
- 3) riduzione dei servizi entro il limite del 15%.

Cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Riduzione delle risorse statali e trasporto pubblico locale – Misure di politica regionale – Contratti di servizio per il trasporto ferroviario regionale di Trenitalia*, Atto n. 10/135/CR5/C4 del 9 dicembre 2010

1. L'art. 23-bis e il Regolamento di attuazione. Il punto di arrivo?

1.1. La prima “versione” dell'art. 23-bis (D.L. n. 112/08)

L'art. 23-bis del decreto legge 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge 133/08⁴, sui servizi pubblici locali nella sua prima formulazione individuava la gara per i servizi quale forma ordinaria e, in via del tutto eccezionale, indicava la possibilità dell'affidamento diretto *in house*.

Allo stesso tempo l'articolo rinviava la disciplina di dettaglio all'emanazione, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, di uno o più regolamenti di attuazione da parte del Governo.

L'articolo in questione sanciva al secondo comma che *il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria, a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità*.

Il terzo comma proseguiva specificando che *in deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria*⁵. In altri termini, con l'approvazione della Legge 133/08 si individuavano le nuove modalità ordinarie di affidamento dei servizi pubblici di rilevanza economica, generalmente la gara per i servizi e, secondo

⁴ Legge 6 agosto 2008, n. 133 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 21 agosto 2008 - Suppl. Ordinario n. 196.

⁵ L'art. 23-bis proseguiva indicando le condizioni per poter aderire alle forme di affidamento in deroga alle vie ordinarie (4° comma), la possibilità di affidare a privati la gestione delle reti (5° comma), l'opportunità di affidamento simultaneo con gara di una pluralità di servizi pubblici locali (6° comma), la possibilità per le Regioni e gli Enti locali di definire bacini di gara in modo da sfruttare eventuali economie di scala e di scopo (7° comma), i limiti di acquisire la gestione di ulteriori servizi pubblici per i soggetti titolari di servizi affidati con procedure diverse dalla gara (9° comma), l'obbligo per il Governo di emanare uno o più Regolamenti per la disciplina, tra l'altro, della distinzione netta tra le funzioni di regolazione e quelle di gestione, nonché della cessione dei beni in caso di subentro (10° comma).

una interpretazione estensiva della norma⁶, il partenariato pubblico-privato, nonché la possibilità di utilizzare, in deroga, l'affidamento *in house*.

Particolare attenzione meritava l'ipotesi di affidare i servizi a società miste a partecipazione pubblico-privata con la scelta del socio privato attraverso la gara, vale a dire la possibilità di usufruire di una tipologia di affidamento incoraggiata da alcune associazioni datoriali⁷, caldeggiata dalla Commissione Europea⁸ e già utilizzata da diverse Amministrazioni (ad esempio, Comune di Genova, alcune Province delle Marche, recentemente la Provincia di Modena).

1.2. Gli interventi normativi prima della nuova “versione” dell’art. 23-bis

Nel 2009 tuttavia, si sono succedute nel giro di pochissimi mesi la legge n. 33, la legge 99 e la legge 166.

La prima, nel modificare il D.Lgs. 422/97, introduce la seguente disposizione: *Al fine di garantire l'efficace pianificazione del servizio, degli investimenti e del personale, i contratti di servizio relativi all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico ferroviario comunque affidati hanno durata minima non inferiore a sei anni rinnovabili di altri sei, nei limiti degli stanziamenti di bilancio allo scopo finalizzati*. Si apriva così, in altre parole, una nuova finestra per gli affidamenti diretti nel ferro per un periodo di 12 anni.

La seconda, nell'affermare la necessità di un maggior coordinamento con le norme europee, indica che le modalità di affidamento sono quelle elencate nel Regolamento europeo 1370/2007⁹, e che le Regioni hanno la possibilità di usufruire di un periodo di transizione fino al dicembre 2019¹⁰.

⁶ Cfr. CGIL, *Nota sull'articolo 23 bis della Legge 133/2008 relativa ai Servizi Pubblici Locali*, Roma, novembre 2008;

Confservizi, *La riforma dei servizi pubblici locali recata dall'art. 23-bis del D.L. 112/2008*, circolare del 22 settembre 2008

⁷ Cfr. Asstra, *La luce della lanterna. Viaggio nella mobilità collettiva*, Roma, 2008;

Anav-Asstra, *Chi fa che cosa? Risorse e regole per lo sviluppo del TPL*, presentazione al convegno organizzato a Taranto il 25 settembre 2008

⁸ Cfr. Commissione Europea, *Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, COM(2004) 327 Definitivo del 30 aprile 2004;

Commissione Europea, *Comunicazione interpretativa sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati*, C(2007)6661 del 5 febbraio 2008.

⁹ Art. 5 *Aggiudicazione di contratti di servizio pubblico*

¹⁰ Art. 61 della Legge n. 99/09: *Al fine di armonizzare il processo di liberalizzazione e di concorrenza nel settore del trasporto pubblico regionale e locale con le norme comunitarie, le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, possono avvalersi delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007. Alle società che, in Italia o all'estero, risultino aggiudicatrici di contratti di servizio ai sensi delle previsioni del predetto regolamento*

La terza e ultima legge (166/09), apportando alcune modifiche al già più volte citato art. 23-*bis*, rendeva quest'ultimo il nuovo punto di riferimento per la disciplina degli affidamenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, trasporto pubblico (locale) incluso.

Per ultimo non si possono non richiamare le recenti disposizioni in tema di federalismo fiscale e, in particolare, la Legge n. 42/09 che delega il Governo all'emanazione di una serie di decreti, tra cui uno a cui spetterà l'onere di individuare i meccanismi per il calcolo delle risorse che lo Stato trasferirà alle Regioni a sostegno del trasporto pubblico locale e regionale. I passaggi cruciali sono rappresentati dall'individuazione dei costi standard (stima di un costo efficiente-obiettivo in relazione alla specifica impresa) e dei livelli adeguati di servizio, passaggi tutt'altro che semplici e, vista l'estrema ampiezza interpretativa dei concetti¹¹, chiaramente influenzabili da opportunità "politiche". Questo argomento, tuttavia, per quanto centrale per il futuro del sistema dei trasporti pubblici locali non verrà qui approfondito, date anche le profonde incertezze che tutt'oggi aleggiano sull'operato del Governo.

1.3. L'ultima (?)¹² "versione" dell'art. 23-*bis* (Legge n. 166/09)

Come detto, con la Legge 166, sempre del 2009, si introducevano alcune modifiche all'art. 23-*bis* che ritorna quindi ad essere la norma di riferimento in tema di affidamento dei servizi, ma non solo. Vediamo gli aspetti più rilevanti di questo articolo nella sua ultima formulazione.

Il primo comma definisce l'ambito di applicazione, vale a dire i servizi pubblici locali di rilevanza economica, nonché i confini di applicazione individuando esplicitamente alcune tipologie di servizi esclusi. Nello specifico, non sono disciplinati dall'art. 23-*bis* i settori del gas, della distribuzione di energia elettrica e del trasporto ferroviario regionale.

Tra questi merita particolare attenzione la disposizione che facendo riferimento al trasporto ferroviario regionale rimanda al decreto legislativo 422/97, e in particolare all'art. 18, recentemente modificato dal comma 3-ter) dall'art. 7 della legge 33/09, ma già superato, come si vedrà in seguito, dalle disposizioni della legge 99/09.

(CE) n. 1370/2007 non si applica l'esclusione di cui all'articolo 18, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422.

¹¹ Cfr. Mario Sebastiani, *Federalismo fiscale e trasporto pubblico locale: costi standard e finanziamento pubblico. Nuove opportunità per la politica industriale?*, Roma, 6 novembre 2009

¹² Il punto interrogativo nasce dalle recenti dichiarazioni di alcuni membri del Governo che esprimono l'intenzione di approvare nuove misure volte alla liberalizzazione dei servizi pubblici e, soprattutto, dalla recente decisione di ammissibilità da parte della Corte Costituzionale del referendum avente ad oggetto l'abrogazione dell'intero art. 23-*bis* (Sentenza n. 24 del 26 gennaio 2011).

L'esplicito richiamo al trasporto ferroviario regionale introduce l'esame sulla possibile esclusione di tutti quei servizi di competenza delle Regioni, "limitando" il campo di applicazione del presente articolo ai servizi di competenza delle Province e dei Comuni. Il problema di fondo è che la nozione legislativa di "servizi pubblici locali di rilevanza economica" sembra non trovi applicazione con riferimento agli affidamenti effettuati direttamente dalle Regioni¹³.

Rispetto a questo tema esistono due "correnti di pensiero". Parte della dottrina ritiene che l'aver escluso espressamente i servizi di trasporto ferroviario regionale dall'ambito di applicazione dell'art. 23-*bis*, nonché l'aver precisato tramite il comma 1-*bis* dell'art. 15 del Decreto 135/2009 che *nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano sono fatti salvi, nel rispetto delle attribuzioni previste dagli statuti delle predette regioni e province autonome e dalle relative norme di attuazione, i contratti di servizio in materia di trasporto pubblico locale su gomma di cui all'articolo 61 della legge 23 luglio 2009, n. 99, in atto alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto*, siano indizi di per sé sufficienti per concludere che l'art. 23-*bis* e il relativo Regolamento si applicano a tutti i servizi pubblici locali, salvo quelli espressamente esclusi, e quindi anche ai servizi pubblici affidati dalle Regioni. Una parte, tuttavia minoritaria, della dottrina ritiene invece che questa conclusione non sia così scontata, per cui sarebbe opportuno che la norma precisasse il trattamento da riservare ai servizi pubblici affidati direttamente dalle Regioni, prevedendo comunque l'assoggettamento dei servizi pubblici affidati dalle Regioni al campo di applicazione dell'art. 23-*bis*.

Nel considerare questa ultima "corrente di pensiero" nasce un ulteriore elemento di confusione: non appare chiaro se sono da escludere dal campo di applicazione della norma solo quei servizi che il D.lgs. 422/97 attribuisce alle Regioni (vedi comma 1 dell'art. 7 *Le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali e sentite le rappresentanze degli enti e delle autonomie locali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di trasporto pubblico locale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale*), oppure anche quei servizi che, nel mancato rispetto di quanto sancito dal D.lgs. 422/97, sono ancora nella sfera delle competenze dell'Ente regionale.

In termini generali sembrerebbe prevalere la prima ipotesi, vale a dire l'idea che la disciplina dei servizi di trasporto regionale su gomma non possa prescindere dai dettami dell'art. 23-*bis*. Una prima conferma viene da un recente parere¹⁴

¹³ Occorre tuttavia ricordare che in una sentenza la Corte Costituzione (n. 7369 del 13 dicembre 2006), nonché in un parere della stessa Corte (n. 322 del 25 settembre 2007), nell'interpretare la nozione di "servizio pubblico locale di rilevanza economica" rimanda a quella più ampia di "servizio economico generale" impiegata nell'ordinamento europeo. Ciò porta all'inclusione dei servizi regionali nell'ambito dell'art. 23-*bis*.

¹⁴ Parere n. AS793 pubblicato nel Bollettino settimanale n. 2 del 31 gennaio 2011.

dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che nel rispondere alla Regione Abruzzo specifica che *se con la locuzione “servizi pubblici locali” si fa generalmente riferimento ai servizi svolti dagli enti pubblici locali – vale a dire da Province e Comuni –, ciò non appare tuttavia implicare che i “servizi pubblici locali” siano esclusivamente quelli svolti da tali enti. Infatti, dal più ampio contesto della normativa speciale di settore emergono elementi che sembrano giustificare l’adozione di un’interpretazione estensiva della norma di cui all’art. 23-bis, tale da ricomprendere anche i servizi regionali*¹⁵.

Il secondo e il terzo comma trattano dell’affidamento dei servizi. Il primo dei due commi individua le forme ordinarie, vale a dire:

- a) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità;
- b) a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l’attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento. Si tratta della c.d. gara a “doppio oggetto”.

Mentre la prima tipologia costituisce la fattispecie tipica dell’affidamento con gara, nel caso della gara a “doppio oggetto”, dopo un lungo travaglio giurisprudenziale e normativo, si è confermata la legittimità del modello della società mista, definendone tuttavia il perimetro¹⁶. L’ipotesi su cui si basa è che

¹⁵ È tuttavia utile rimarcare che l’Autorità nel formulare il proprio parere si pone come obiettivo principale quello di limitare *l’insorgere di nuovi ostacoli al difficile processo di liberalizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale*.

¹⁶ Pur non volendo in questo documento riaprire il dibattito sulla natura della “gara a doppio oggetto” (oltretutto risolta dal legislatore), appare utile domandarsi sugli effettivi vantaggi che questa forma di affidamento può portare alla collettività, andando appunto a disciplinare un servizio pubblico. Per fare ciò si procederà con un esempio: supponiamo l’avvio di una gara a doppio oggetto che prevede quale specifico compito operativo la manutenzione del parco veicolare; ebbene l’Ente pubblico si troverà di fronte alla necessità di predisporre (quindi riempire) tutti i documenti di gara, vale a dire: Bando di gara per la selezione del socio privato; schema di Statuto della società a capitale misto pubblico-privato; schema di Contratto di servizio; schema di Patto parasociale; schema di Contratto di opzione avente a oggetto la partecipazione riservata al socio privato.

Tutto ciò per dare in gestione a un privato la manutenzione del parco veicolare, operazione molto più facile da realizzare attraverso un “semplice” contratto di fornitura di servizi. Si può certo affermare che con la gara a doppio oggetto l’azienda pubblica può acquisire nuovo *know-how*, ma ciò è valido solo se a termine del contratto di servizio non si provvederà a una nuova gara a doppio oggetto, oppure nel caso di individuazione di nuovi compiti specifici.

alla mancata gara “a valle” per l’affidamento del servizio possa supplire il ricorso “a monte” alla procedura di gara per la scelta del socio privato¹⁷. La norma individua, inoltre, tre presupposti già sopra esposti.

Tale conclusione in questi ultimi anni ha trovato diversi elementi di “appoggio”, sia nazionali, sia comunitari. In ambito nazionale si può ricordare un parere del Consiglio di Stato¹⁸ che recita: *l’attività che si ritiene “affidata” (senza gara) alla società mista sia, nella sostanza, da ritenere affidata (con gara) al partner privato scelto con una procedura di evidenza pubblica che abbia ad oggetto, al tempo stesso, anche l’attribuzione dei suoi compiti operativi e quella della qualità di socio*. Un’altra pronuncia in tal senso viene da una sentenza dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato¹⁹, che tra l’altro sancisce che *la Commissione europea tende ad assimilare il partenariato pubblico-privato di tipo istituzionalizzato a quello di tipo puramente contrattuale e, perciò, a considerare applicabile anche al primo tipo di partenariato il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*. Per quanto riguarda l’ambito comunitario oltre al Libro Verde sui PPP del 2004 (COM 2004/327) occorre segnalare la Comunicazione interpretativa della Commissione europea del 2008²⁰ che indica: *una via possibile per la costituzione di un partenariato pubblico privato che dal punto di vista della Commissione può essere adatto per garantire l’applicazione dei principi comunitari ed al tempo stesso evitare la doppia gara (...una per scegliere il partner privato ed una per l’aggiudicazione del contratto o della concessione alla società mista...) è questo: il partner privato è scelto tramite una gara pubblica il cui oggetto è contemporaneamente l’aggiudicazione del contratto pubblico o della concessione che sarà affidata alla futura società mista, ed il contributo operativo del partner privato al raggiungimento di tale obiettivo e/o il suo apporto alla gestione della società mista. La selezione del partner privato è accompagnata dalla costituzione della società mista e dall’aggiudicazione del contratto o della concessione alla società stessa*.

Il terzo comma introduce una deroga agli affidamenti ordinari, prevedendo la possibilità dell’*in house*, ma solo per situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato. Inoltre, l’ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base a un’analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato per l’espressione di un parere preventivo, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione. Decorso il termine, il parere, se non reso, si intende espresso in senso favorevole.

Nel valutare l’*in house* non si può non tener conto di quanto previsto dall’art. 4-bis della legge 102/09 che impone alle autorità competenti di *aggiudicare tramite*

¹⁷ Cfr. Germano Scarafiocca, *La nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, Articolo pubblicato su www.dirittodeiservizipubblici.it il 27 gennaio 2010

¹⁸ Consiglio di Stato, Adunanza Sezione II, parere n. 456 del 18 aprile 2007

¹⁹ Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 3 marzo 2008, n. 1

²⁰ C-6661 del 5 febbraio 2008

contestuale procedura ad evidenza pubblica almeno il 10 per cento dei servizi oggetto dell'affidamento a soggetti diversi da quelli sui quali esercitano il controllo analogo. Tale norma non può che aggiungere un ulteriore elemento di scoraggiamento all'uso di questa forma di affidamento diretto.

I restanti commi prevedono la possibilità dell'affidamento simultaneo di una pluralità di servizi pubblici ma solo attraverso la gara e nel caso in cui può essere dimostrato che tale scelta sia economicamente vantaggiosa, nonché introducono un periodo di transizione che si ferma alla data del 31 dicembre 2010, anche se per alcune forme di affidamento già adottate dalle Autorità pubbliche individua periodi più lunghi. In tema di periodo di transizione un recente decreto (in c.d. decreto milleproroghe²¹) ha disposto il prolungamento del periodo di transizione, ma con esclusivo riferimento al Tpl, fino al 31 marzo 2011, prevedendo inoltre la possibilità di un ulteriore prolungamento fino al 31 dicembre 2011 attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri²².

Al comma 9 si introduce il divieto per le società, le loro controllate, controllanti e controllate da una medesima controllante, anche non appartenenti a Stati membri dell'Unione europea, che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi in virtù di un affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica o di una gara a “doppio oggetto”, di acquisire la gestione di ulteriori servizi ovvero in ambiti territoriali diversi. Queste stesse società non possono svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, e non possono partecipare a gare. Nel caso della gara a “doppio oggetto” appare ormai consolidato l'orientamento che tali divieti non si applicano al socio privato.

Il comma 10 impegna il Governo ad emanare uno o più regolamenti per approfondire alcuni elementi che vedremo più avanti, mentre con l'ultimo comma si fanno salvi i contratti di servizio in essere nelle Regioni a Statuto Speciale e nelle Province Autonome di Trento e Bolzano.

1.4. Il Regolamento di attuazione dell'art. 23-bis

Il 7 settembre 2010 con Decreto del Presidente della Repubblica è stato emanato, con largo ritardo rispetto a quanto previsto dalla norma, il Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

²¹ D.L. n. 225 del 29 dicembre 2010 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie).

²² Nasce qui il legittimo timore che la storia del D.Lgs. 422/97 possa ripetersi!
Cfr. Isfort, *Il Trasporto Pubblico Locale (Tpl): il quadro normativo comunitario, il quadro normativo italiano e lo stato di attuazione della riforma nelle Regioni*, Roma 10 aprile 2007

In termini generali, il Regolamento vuole disciplinare numerosi aspetti che in alcuni casi possono apparire di competenza esclusiva delle Regioni. In particolare, pur non contestando la legittimità di un intervento statale per favorire la tutela della concorrenza, parte della dottrina ritiene che già l'art. 23-*bis*, oltre appunto al Regolamento attuativo, non si limitino a indicare un percorso per la tutela della concorrenza nel settore dei servizi pubblici locali, ma entrino in dettagli "operativi" che dovrebbero essere di competenza del legislatore regionale.

A riguardo appare utile ricordare un passaggio di una circolare di Confservizi (Prot. n. 327/08/AG/PR/gg) che nel commentare un periodo del comma 1 dell'art. 23-*bis* (le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili) richiama una sentenza della Corte Costituzionale (n. 272/2004), sottolineando che il titolo di legittimazione statale è *referibile solo alle disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, con il che *solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali*. Pertanto, proprio in applicazione del criterio della proporzionalità e adeguatezza, che consente di delimitare l'ambito di applicazione di una "materia-funzione" qual è la tutela della concorrenza, era stata dichiarata la incostituzionalità delle previsioni statali che introducevano prescrizioni dettagliate e autoapplicative che andavano al di là della doverosa tutela degli aspetti concorrenziali inerenti l'aggiudicazione dei servizi.

Considerando ora i vari articoli del Regolamento, il primo definisce l'ambito di applicazione rimarcando quanto già detto commentando l'art. 23-*bis*.

Il secondo articolo nel normare l'attribuzione dei diritti di esclusiva introduce la c.d. "concorrenza nel mercato", vale a dire la possibilità per più soggetti di operare all'interno di uno stesso mercato (che può essere, in estremo, anche una sola linea), senza tuttavia godere di alcun contributo pubblico. A ben guardare non si tratta altro che di una estensione a Province (e Regioni) di quanto aveva già stabilito il c.d. decreto Bersani (D.L. 223/06).

L'articolo in questione è stato oggetto di modifiche che hanno determinato, tra l'altro, l'introduzione di un obbligo per gli Enti: la realizzazione di una analisi di mercato per verificare l'effettiva "inadeguatezza" della concorrenza nel mercato a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità locale e, in seguito, l'adozione di una delibera quadro di illustrazione dell'istruttoria, entro ottobre 2011, da trasmettere all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Questa previsione tuttavia può mettere in difficoltà quegli Enti che da un lato si trovano ad affrontare la scadenza dei contratti di servizio affidati con modalità diverse da quelle esplicitamente elencate dal comma 8 dell'art. 23-*bis* (ad oggi 31 marzo 2011 dopo la recente adozione del decreto milleproroghe), dall'altro lato la necessità/possibilità di effettuare l'analisi di mercato prima di procedere all'affidamento dei servizi. Come gestire questo periodo di vacanza?

Il legislatore/esecutivo provvederà a spostare in avanti, ancora una volta, la scadenza del periodo di transizione²³ o gli Enti “giocheranno” sull’assenza di sanzioni in caso di non celere affidamento dei servizi secondo quanto disciplinato dall’art. 23-*bis*?

Passando ora all’art. 3 del Regolamento, questo individua le norme generali per l’affidamento dei servizi pubblici locali. Volendo procedere ad una lettura critica si possono individuare i seguenti elementi.

Al comma 3 lettera a) si prevede che il bando di gara escluda che *la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali non duplicabili a costi socialmente sostenibili ed essenziali per l’effettuazione del servizio possa costituire elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti*. Il concetto è chiaro e condivisibile se si considera soltanto lo spirito di base che muove l’intero Regolamento (vale a dire la promozione della concorrenza e, di conseguenza, l’individuazione di regole utili alla più ampia partecipazione alle gare), ma non è di semplice traduzione applicativa nel settore del trasporto pubblico locale. La definizione di quali siano i beni essenziali non duplicabili a costi socialmente sostenibili potrebbe essere tema di dibattito infinito, come peraltro ha dimostrato l’esperienza delle gare italiane, in cui si sono visti casi che non individuavano alcun bene essenziale, altri che hanno fatto rientrare in questo concetto i depositi e altri ancora che hanno definito come beni essenziali sia le rimesse che i mezzi di trasporto.

A dimostrazione dello stato di confusione che caratterizza questo tema, appare utile ricordare una segnalazione al Parlamento e al Governo dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AS262 pubblicato nel bollettino n. 26/2003) che nel trattare il reperimento del materiale rotabile ferroviario necessario per l’espletamento delle gare per l’aggiudicazione dei servizi ferroviari di competenza regionale, specifica che: *va rilevato che anche laddove si possa attribuire al materiale rotabile il carattere di essenzialità, (...) tale eventualità rappresenterebbe un presupposto necessario ma non sufficiente ai fini della qualificazione del bene come essential facility e del conseguente obbligo di garantirne l’accesso a chiunque ne faccia richiesta. A tal fine, è infatti necessario verificare la sussistenza dell’ulteriore presupposto della non convenienza della duplicazione della risorsa a costi socialmente sostenibili. (...) l’Autorità ritiene che il materiale rotabile, sebbene essenziale per l’esercizio*

²³ La Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome nel fornire un parere sul recente decreto milleproroghe, chiedono l’inserimento del seguente emendamento: *Limitatamente al settore del trasporto pubblico locale, il termine di cui alla lettera “e” del comma 8 dell’articolo 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133, è prorogato fino al termine corrispondente al compimento del nono mese decorrente dalla data di entrata in vigore della norma con cui sarà previsto che le risorse per i servizi di cui all’articolo 9 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 sono sostituite adeguando le misure della compartecipazione di cui al comma 296 dell’articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.*

In altri termini si vuol legare l’avvio delle gare alla disponibilità di risorse adeguate, rimarcando il problema di “affidabilità” già segnalato nel paragrafo introduttivo del presente documento.

dei servizi di trasporto ferroviario di competenza regionale e seppur di difficile reperibilità sul mercato, non possa considerarsi non duplicabile a costi socialmente sostenibili e pertanto non può essere riconosciuto ad esso il carattere di essential facility.

Seguendo questa logica, ad esempio, gli autobus non rientrerebbero nel campo di applicazione di questo comma, nonché del successivo art. 10 (Cessione dei beni in caso di subentro). La norma però sembrerebbe limitarsi a escludere che *la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali non duplicabili a costi socialmente sostenibili ed essenziali per l'effettuazione del servizio possa costituire elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti*, però non vieta che l'ente affidante, tramite accordi con i proprietari dei beni necessari per l'effettuazione dei servizi, li possa rendere disponibili per i gestori subentranti. Il vero problema che si potrebbe porre è quello di capire il possibile orientamento della giurisprudenza qualora un concorrente contesti il bando partendo dal presupposto che i suoi beni patrimoniali sono migliori e/o meno costosi di quelli messi a disposizione dall'ente appaltante.

Sempre l'art. 3, ma al comma 3 lettera c), prevede che *ferme restando le discipline di settore, la durata dell'affidamento sia commisurata alla consistenza degli investimenti in immobilizzazioni materiali previsti nei capitolati di gara a carico del soggetto gestore e che in ogni caso la durata dell'affidamento non può essere superiore al periodo di ammortamento dei suddetti beni*. Cosa succede qualora non siano previsti investimenti, in quanto le immobilizzazioni materiali sono rese disponibili dal soggetto affidante tramite formule diverse dall'acquisto, non è dato sapere. Sarebbe forse opportuno fare riferimento o alle sole discipline di settore, oppure al concetto di periodo di ammortamento dei beni di investimento normalmente utilizzati nella tipologia di servizio pubblico del cui affidamento si tratta.

La lettera d) prevede che nel bando di gara si *può prevedere l'esclusione di forme di aggregazione o di collaborazione tra soggetti che possiedono singolarmente i requisiti tecnici ed economici di partecipazione alla gara qualora, in relazione alla prestazione oggetto del servizio, l'aggregazione o la collaborazione sia idonea a produrre effetti restrittivi della concorrenza sulla base di una oggettiva e motivata analisi che tenga conto di struttura, dimensione e numero degli operatori del mercato di riferimento*.

L'analisi che può portare all'esclusione di forme di aggregazione non fa tanto riferimento alla tipologia che può assumere (consorzio o raggruppamento), quanto piuttosto alla capacità di questa aggregazione di produrre effetti restrittivi della concorrenza. Sul tema è opportuno segnalare un passaggio del parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sull'affidamento ad un gestore unico del servizio di Tpl nella Regione Friuli Venezia Giulia (AS449 pubblicato nel bollettino n. 8/2008), che nel commentare il bando di gara proposto dalla Regione specifica *sembra necessario evidenziare che il ricorso all'ATI, seppure importante al fine di consentire un ampliamento dell'offerta potenziale, dovrà essere espressamente circoscritto allo sviluppo di sinergie tra operatori che, in ragione delle precipue caratteristiche del bando (aggregazione territoriale e integrazione modale), non*

sarebbero in grado di partecipare autonomamente alla gara, presentando offerte effettivamente competitive.

L'ultima lettera del comma, inserita solo nell'ultima versione del Regolamento, prevede l'obbligo di inserire nel bando di gara l'adozione di una Carta dei servizi allo scopo di *garantire trasparenza informativa e qualità del servizio*. Appare tuttavia difficile immaginare che la sola Carta dei servizi sia in grado di garantire la "qualità dei servizi" senza affiancare a questa meccanismi di premio/penalità in relazione ai risultati raggiunti. Meccanismi pur previsti nella prima versione del Regolamento ma "opportunamente" abrogati²⁴.

Al comma 4 sono indicati alcuni elementi obbligatori da inserire nei bandi delle gare "a doppio oggetto": criteri di valutazione delle offerte che, di norma, privilegiano la qualità e i corrispettivi dei servizi piuttosto che il prezzo delle quote societarie; coincidenza tra durata del servizio e periodo entro cui il socio privato debba svolgere gli specifici compiti operativi; criteri di liquidazione del socio privato alla scadenza del contratto di servizio (elementi individuati dalla stessa giurisprudenza come caratteri necessari per definire una gara a "doppio oggetto").

L'art. 4 fissa le soglie per cui si richiede il parere preventivo dell'Antitrust prima di procedere all'affidamento *in house*, ovvero nel caso in cui il valore economico del servizio oggetto dell'affidamento supera i 200.000 euro annui. Tuttavia, né il Regolamento, né nell'art. 23-*bis* definiscono le conseguenze in caso di parere negativo dell'Antitrust, determinando quindi una "modesta e indiretta" efficacia della norma. Ad esempio, nulla ha vietato al Comune di Roma di affidare direttamente i servizi di *car sharing* ad Atac anche se l'Autorità nel valutare la sussistenza dei requisiti richiesti dall'art. 23-*bis* (presenza di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento) indica che *l'Amministrazione Comunale non ha dimostrato la sussistenza di tali peculiarità e, quindi, delle ragioni che non permettono un efficace e utile ricorso al mercato per l'affidamento della gestione di tale servizio*²⁵. Ciò nonostante, è facile ritenere che il parere eserciterà una forte influenza sul giudice amministrativo se chiamato a pronunciarsi.

Gli articoli 5, 6 e 7 introducono una serie di vincoli, non poco stringenti, per le imprese che godono di un affidamento diretto: soggezione al patto di stabilità interno (art. 5), utilizzo di procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto dei beni e dei servizi (art. 6), rispetto dei principi previsti per le procedure di reclutamento del personale nelle Amministrazioni pubbliche (art. 7).

²⁴ Il comma 5 dell'articolo 3 della prima versione del Regolamento prevedeva: *I rapporti degli enti locali con i soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali e con i soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali sono regolati da contratti di servizio, da allegare ai capitolati di gara, che devono prevedere i livelli dei servizi da garantire, adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli stessi, nonché penali e misure sanzionatorie. Restano ferme le disposizioni contenute nelle discipline di settore vigenti alla data di entrata in vigore del presente regolamento.*

²⁵ Cfr. Parere n. AS/603 pubblicato nel bollettino n. 36/2009

Questi ultimi due articoli si applicano anche alle imprese che gestiscono i servizi di Tpl a seguito di una gara “a doppio oggetto”. Ciò crea qualche dubbio sulla congruità tra le suddette previsioni e l’inserimento della gara “a doppio oggetto” tra le forme ordinarie di affidamento. Nello specifico non appare del tutto coerente il diverso trattamento tra le imprese vincitrici di una “normale” gara e quelle (pubbliche) che gestiscono i servizi dopo una gara “a doppio oggetto”, le quali, inoltre, non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, né svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, né partecipando a gare (comma 9 dell’art. 23-*bis*).

L’art. 8 norma la distinzione di funzioni tra il regolatore e il gestore, prevedendo un regime di incompatibilità molto rigido, mentre l’art. 9 regola il principio di reciprocità con i paesi non appartenenti all’Unione Europea.

L’art. 10 disciplina la cessione dei beni strumentali non duplicabili a costi socialmente sostenibili in caso di subentro, prevedendo o la cessione gratuita dei beni, qualora essi siano completamente ammortizzati, oppure la corresponsione di un importo pari al valore contabile non ancora ammortizzato, al netto degli eventuali contributi pubblici, qualora il bene non sia stato ancora completamente ammortizzato.

Questa norma potrebbe presentare diversi profili di incostituzionalità. In primo luogo, la norma sembrerebbe essere in contrasto con l’art. 41 della Costituzione che sancisce il principio di libertà di iniziativa economica degli operatori, nonché con il diritto di autodeterminazione degli stessi, in quanto apparirebbe “inammissibile” l’obbligo per i subentranti di acquistare i beni dai precedenti gestori (o per i precedenti gestori di cedere i beni al subentrante) a condizioni economiche più sfavorevoli rispetto a quelle che si potrebbero determinare nel libero mercato. In secondo luogo, la norma sembrerebbe contrastare con le disposizioni costituzionali che regolano il diritto di proprietà (tra cui quelle di espropriazione per pubblica utilità), per cui apparirebbe inverosimile che se il bene è stato acquisito con risorse private debba essere reso disponibile a costo zero, o al valore contabile residuo. In terzo luogo, la materia parrebbe essere, ai sensi dell’art. 117 della Costituzione, di competenza regionale.

Occorre tuttavia evidenziare come il legislatore nella versione definitiva del Regolamento abbia inserito la seguente previsione: *restano ferme le disposizioni contenute nelle discipline di settore, anche regionali, vigenti alla data di entrata in vigore del presente regolamento, nonché restano salvi eventuali diversi accordi tra le parti stipulati prima dell’entrata in vigore del presente regolamento.* Ciò determina un primo depotenziamento delle criticità prima evidenziate ma certamente non le annulla del tutto.

Gli ultimi due articoli, infine, prevedono la possibilità di risoluzione non giurisdizionale delle controversie e l'abrogazione puntuale di alcune disposizioni.

1.5. Nell'ipotesi di un trasporto regionale non disciplinato dall'art. 23-bis

Come già introdotto nei paragrafi precedenti, la definizione di servizi pubblici locali utilizzata dall'art. 23-bis fa nascere il dubbio di una disciplina diversa tra trasporto pubblico di competenza regionale e trasporto pubblico di competenza degli Enti locali (province e comuni).

In linea di principio nell'affrontare questo argomento sarebbe opportuno distinguere tra trasporto su gomma e trasporto su ferro (intendendo sempre l'ambito regionale); tuttavia essendo quest'ultimo certamente fuori dal recinto dell'art. 23-bis è possibile procedere allo studio delle norme oggi vigenti per la ferrovia tenendo sempre a mente che queste stesse norme, in linea del tutto teorica, potrebbero valere anche per il trasporto pubblico su gomma.

1.5.1. Le norme per il trasporto regionale su ferro

Già più volte si è accennato nelle pagine precedenti, che l'art. 23-bis prima e il relativo Regolamento attuativo dopo, hanno escluso dal loro ambito di applicazione il trasporto ferroviario regionale.

Per definire l'impianto normativo che disciplina questo settore occorre quindi far riferimento alle Leggi 33 e 99 del 2009, nonché alla Legge 102 dello stesso anno.

In particolare il comma 3-ter) dall'art. 7 della Legge 33/09 nel modificare l'art. 18 del D.lgs. 422/97 ha introdotto il seguente passaggio: *al fine di garantire l'efficace pianificazione del servizio, degli investimenti e del personale, i contratti di servizio relativi all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico ferroviario comunque affidati hanno durata minima non inferiore a sei anni rinnovabili di altri sei, nei limiti degli stanziamenti di bilancio allo scopo finalizzati.*

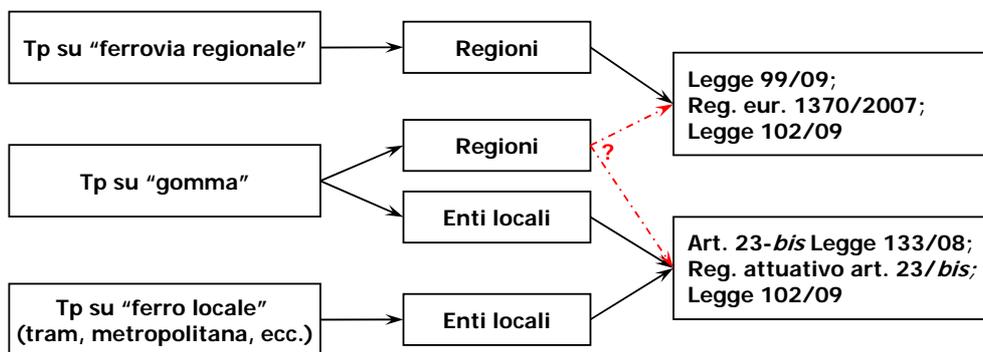
Nei fatti è stato introdotto un periodo di transizione (possibilità di non ricorrere alle gare) della durata di ben 12 anni, solo in parte superato dalle previsioni dell'art. 61 della Legge 99/09 che ha legittimato il ricorso alle forme di affidamento diretto previste dal Regolamento europeo 1370/2007, ivi compreso l'affidamento diretto ferroviario (a chiunque, sia l'impresa pubblica, mista o totalmente privata), anche in deroga alla disciplina di settore²⁶.

²⁶ Regolamento (CE) 1370/2007, art. 5 comma 6: *A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti hanno facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di*

Tuttavia le imprese aggiudicatrici di contratti di servizio al di fuori di procedure ad evidenza pubblica non possono partecipare a gare per la fornitura di servizi di trasporto pubblico locale organizzate in ambiti territoriali diversi da quelli in cui esse operano²⁷.

Nella figura che segue, infine, si vuol dare un quadro riassuntivo (e semplificato) della normativa oggi in vigore in tema di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale.

Fig. 1 – Quadro riassuntivo della normativa in tema di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale



trasporto per ferrovia, fatta eccezione per altri modi di trasporto su rotaia quali metropolitana o tram. In deroga all'articolo 4, paragrafo 3, la durata di tali contratti non è superiore a dieci anni, salvo nei casi in cui si applica l'articolo 4, paragrafo 4.

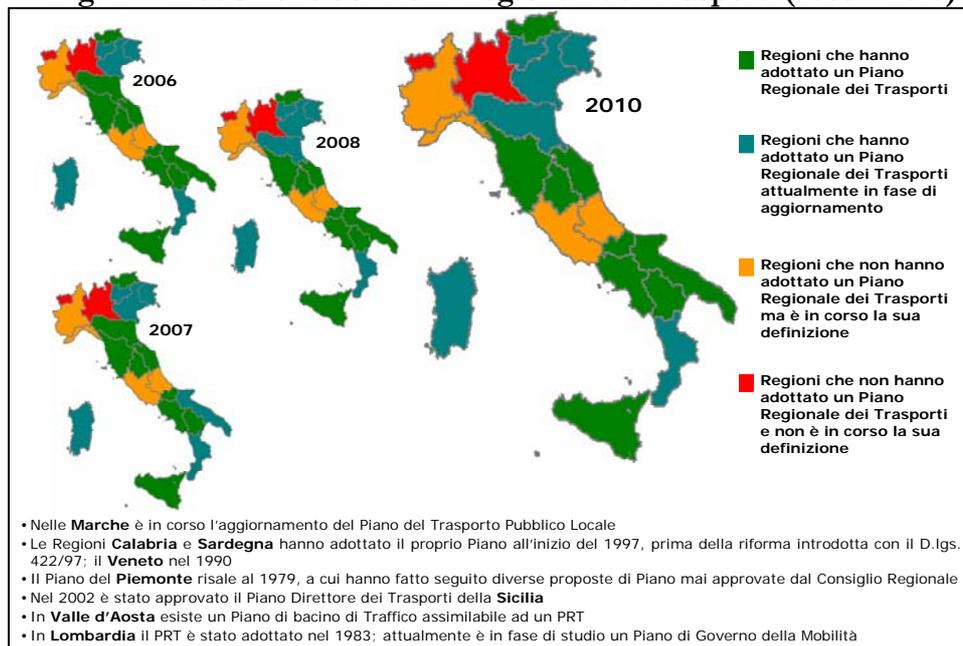
²⁷ Art. 4-bis della Legge 102/09

2. Un rapido “aggiornamento” in tema di Piani Regionali dei Trasporti e di gare

2.1. L'adozione dei Piani Regionali dei Trasporti: un quadro in stabile ritardo²⁸

Negli ultimi anni tutta l'attenzione al mondo del trasporto pubblico locale è stata concentrata sulle modalità di affidamento dei servizi e sulle risorse, due temi a dir poco fondamentali ma allo stesso tempo non isolati e non unici rispetto ad altri aspetti, quali la programmazione, i rapporti tra Regioni e Enti locali, gli organi di supporto e monitoraggio, ecc. Tutti temi affrontati dal D.lgs. 422/97 e non sempre rispettati dalle Regioni²⁹. Volendo qui considerare almeno uno di questi aspetti, quello della programmazione, attraverso la definizione del quadro dei Piani Regionali dei Trasporti a oggi in vigore si può giungere alla (facile) conclusione che nel settore del T_p c'è ancora molto da fare. La figura che segue dipinge l'attuale stato di adozione dei Piani da parte delle Regioni.

Fig. 2 – L'adozione dei Piani Regionali dei Trasporti (2006 – 2010)



Fonte: Isfort

²⁸ Le informazioni espone si basano su di una indagine diretta presso le Regioni e le Province Autonome realizzata a fine 2009 e successivamente aggiornate attraverso la consultazione della stampa specializzata.

²⁹ Cfr. Isfort, *La riforma del Trasporto Pubblico Locale nelle Regioni: lo stato di attuazione e le prospettive*, Roma, luglio 2008

Questa è la realtà al 2010, oltretutto molto simile alla situazione del 2008:

- in Puglia, Toscana, Umbria, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Sardegna e nella Provincia Autonoma di Bolzano il Piano Regionale dei Trasporti è in vigore (in alcuni casi tuttavia il piano ha più di 10 anni di vita, ad esempio la Campania);
- in Veneto, Emilia Romagna, Calabria, Marche, Friuli Venezia Giulia e nella Provincia Autonoma di Trento il Piano è in fase di aggiornamento, ma in alcuni casi questa fase dura ormai da diversi anni e il Piano in vigore possiede un'età ben superiore ai 10 anni (è il caso della Calabria e del Veneto);
- in Piemonte (il vecchio Piano è datato 1979), Liguria, Lazio e Abruzzo è in fase di definizione o "incagliato" in quella di approvazione;
- in Valle d'Aosta e Lombardia, infine, non esiste un piano e non è prevista la realizzazione, anche se nella prima esiste un Piano di Bacino assimilabile ad un PRT e nella seconda è in fase di studio un Piano di Governo della Mobilità.

2.2. Una nuova alba per le gare di l'affidamento dei servizi di Tpl³⁰

A fine del 2010 e i primi mesi del prossimo anno una parte significativa degli affidamenti fatti tramite gara negli anni passati giungeranno alla loro naturale scadenza, basti pensare alla realtà della Lombardia (Provincia e Comune di Brescia, Mantova, ecc.) e della Toscana (tutte le Province ad eccezione di Massa Carrara), due tra le Regioni più dinamiche in tema "concorrenza". Tutto ciò dovrebbe quindi portare all'avvio di una nuova tornata a cui associare le gare per i servizi ancora oggi aggiudicati direttamente, in vista della scadenza del periodo di transizione (in generale il 31 dicembre 2010, così come definito dall'art. 23-*bis*).

La situazione è tuttavia ben diversa. Considerando, ad esempio, la sola Toscana, nei mesi passati le diverse Province avevano pubblicato i vari bandi ma a seguito della finanziaria emanata dal Governo nell'estate del 2010 la Regione ha decretato prima il blocco delle gare, poi il loro annullamento in vista di un generale riassetto dell'offerta di Tpl a seguito dei tagli ai trasferimenti dello Stato alle Regioni³¹.

³⁰ Le informazioni esposte si basano su di una indagine diretta presso le Regioni e le Province Autonome realizzata nei primi mesi del 2008 e successivamente aggiornate attraverso la consultazione della stampa specializzata.

³¹ Tra le diverse opzioni emerge anche la possibilità di un'unica gara per l'intera regione e quindi di un unico soggetto gestore.

Nella tavola che segue si propone l'attuale realtà che, come detto, subirà importati cambiamenti nei prossimi mesi.

Tav. 2 – Il quadro delle gare (dicembre 2010)

Regione	Numero di gare ⁽¹⁾	di cui:		
		bandite dalla Regione	riguardanti il ferro	aggiudicate ⁽²⁾
<i>Abruzzo</i>	-	-	-	-
Basilicata	2	-	-	2
<i>Calabria</i>	-	-	-	-
Campania ⁽³⁾	2	-	-	0
Emilia R.	11	1	1	10
Lazio	2	-	-	2
Liguria ⁽⁴⁾	4	-	-	3
Lombardia ⁽⁵⁾	25	3	3	22
Marche ⁽⁶⁾	4	-	-	4
Molise	1	-	-	1
Piemonte ⁽⁷⁾	7	1	1	4
Puglia	6	1	-	6
Toscana ⁽⁸⁾	11	-	-	11
Umbria	2	-	-	2
Veneto	1	1	1	1
Friuli V. G.	5	4	-	4
<i>Sardegna</i>	-	-	-	-
<i>Sicilia</i>	-	-	-	-
Valle d'Aosta	1	1	-	1
<i>Bolzano</i>	-	-	-	-
<i>Trento</i>	-	-	-	-

(1) Numero di gare in corso e aggiudicate (in quest'ultimo caso il contratto di servizio stipulato a seguito delle gare è ancora operativo).

(2) Le gare con più lotti in cui solo alcuni risultano assegnati sono considerate in generale non aggiudicate (per ciascun caso tuttavia si specificano i dettagli in nota).

(3) La gara bandita dalla Provincia di Benevento è rimasta deserta, quella bandita dalla Provincia di Caserta è stata annullata.

(4) La gara indetta dalla Regione sul ferro è stata annullata; quella della Provincia di Savona risulta essere annullata per il bacino A ed aggiudicata per il bacino S.

(5) Una delle tre gare riguardanti il ferro è stata aggiudicata. Contenzioso aperto anche nella Provincia di Varese sull'aggiudicazione del secondo lotto, il primo risulta regolarmente assegnato. I lotti uno e due messi a gara dalla Provincia di Brescia risultano aggiudicati, per il terzo è in fase di definizione il sistema integrato dei servizi ferro/gomma. La gara indetta dal Comune di Legnano è stata annullata dal TAR. In molti casi i contratti di servizio scadranno nella prima metà del 2011.

(6) Tre delle quattro gare riguardano la cessione di una quota delle società gerenti.

(7) La gara indetta dalla Provincia di Verbano-Cusio-Ossola è stata annullata, mentre quella della Provincia di Biella è sospesa. La gara per il "ferro" indetta dalla Regione è stata posticipata (di fatto annullata) a seguito della stipula di un contratto "ponte" con Trenitalia.

(8) Ad eccezione della Provincia di Massa Carrara, in tutte le altre province i contratti di servizio hanno scadenza fine 2010.

Fonte: Isfort

Art. 23-bis L. 133/08 così come modificato dall'art. 15 del decreto 135/09, coordinato con la legge di conversione del 20 novembre 2009, n. 166

1. Le disposizioni del presente articolo disciplinano l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della disciplina comunitaria e al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell' articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione. Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili. Sono fatte salve le disposizioni del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, e dell' articolo 46-bis del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, in materia di distribuzione di gas naturale, le disposizioni del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, e della legge 23 agosto 2004, n. 239, in materia di distribuzione di energia elettrica, le disposizioni della legge 2 aprile 1968, n. 475, relativamente alla gestione delle farmacie comunali nonché quelle del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, relativamente alla disciplina del trasporto ferroviario regionale. Gli ambiti territoriali minimi di cui al comma 2 del citato articolo 46-bis sono determinati, entro il 31 dicembre 2012, dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni, sentite la Conferenza unificata di cui all' articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, tenendo anche conto delle interconnessioni degli impianti di distribuzione e con riferimento alle specificità territoriali e al numero dei clienti finali. In ogni caso l'ambito non può essere inferiore al territorio comunale.

1-bis. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 23-bis, comma 8, lettera e), del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano sono fatti salvi, nel rispetto delle attribuzioni previste dagli statuti delle predette regioni e province autonome e dalle relative norme di attuazione, i contratti di servizio in materia di trasporto pubblico locale su gomma di cui all'articolo 61 della legge 23 luglio 2009, n.99, in atto alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

1-ter. Tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato di cui all'articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con

modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio.

2. Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria:

a) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità;

b) a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a), le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento.

3. In deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta "in house" e, comunque, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

4. Nei casi di cui al comma 3, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'espressione di un parere preventivo, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione. Decorso il termine, il parere, se non reso, si intende espresso in senso favorevole.

4-bis. I regolamenti di cui al comma 10 definiscono le soglie oltre le quali gli affidamenti di servizi pubblici locali assumono rilevanza ai fini dell'espressione del parere di cui al comma 4.

5. Ferma restando la proprietà pubblica delle reti, la loro gestione può essere affidata a soggetti privati.

6. È consentito l'affidamento simultaneo con gara di una pluralità di servizi pubblici locali nei casi in cui possa essere dimostrato che tale scelta sia economicamente vantaggiosa. In questo caso la durata dell'affidamento, unica per tutti i servizi, non può essere superiore alla media calcolata sulla base della durata degli affidamenti indicata dalle discipline di settore.

7. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all' articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono definire, nel rispetto delle normative settoriali, i bacini di gara per i diversi servizi, in maniera da consentire lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo e favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi, nonché l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi più redditizi, garantendo il raggiungimento della dimensione minima efficiente a livello di impianto per più soggetti gestori e la copertura degli obblighi di servizio universale.

8. Il regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto stabilito ai commi 2 e 3 è il seguente:

a) le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 affidate conformemente ai principi comunitari in materia di cosiddetta "in house" cessano, improrogabilmente e senza necessità di deliberazione da parte dell'ente affidante, alla data del 31 dicembre 2011; esse cessano alla scadenza prevista dal contratto di servizio a condizione che entro il 31 dicembre 2011 le amministrazioni cedano almeno il 40 per cento del capitale attraverso le modalità di cui alla lettera b) del comma 2.

b) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a) del comma 2, le quali non abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio, cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, alla data del 31 dicembre 2011;

c) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a) del comma 2, le quali abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio;

d) gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data e a quelle da esse

controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca anche progressivamente, attraverso procedure ad evidenza pubblica ovvero forme di collocamento privato presso investitori qualificati e operatori industriali, ad una quota non superiore al 40 per cento entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30 per cento entro il 31 dicembre 2015; ove siffatte condizioni non si verificano, gli affidamenti cessano improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, rispettivamente, alla data del 30 giugno 2013 o del 31 dicembre 2015;

e) le gestioni affidate che non rientrano nei casi di cui alle lettere da a) a d) cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante.

9. Le società, le loro controllate, controllanti e controllate da una medesima controllante, anche non appartenenti a Stati membri dell'Unione europea, che, in Italia o all'estero, gestiscono di fatto o per disposizioni di legge, di atto amministrativo o per contratto servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica ovvero ai sensi del comma 2, lettera b), nonché i soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, qualora separata dall'attività di erogazione dei servizi, non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, né svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, né partecipando a gare. Il divieto di cui al primo periodo opera per tutta la durata della gestione e non si applica alle società quotate in mercati regolamentati e al socio selezionato ai sensi della lettera b) del comma 2. I soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali possono comunque concorrere su tutto il territorio nazionale alla prima gara successiva alla cessazione del servizio, svolta mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica, avente ad oggetto i servizi da essi forniti.

10. Il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni ed entro il 31 dicembre 2009, sentita la Conferenza unificata di cui all' articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, nonché le competenti Commissioni parlamentari, adotta uno o più regolamenti, ai sensi dell' articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di:

a) prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari cosiddetti in house di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno, tenendo conto delle scadenze fissate al comma 8, e l'osservanza da parte delle società in house e delle società a partecipazione mista pubblica e privata di procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale;

b) prevedere, in attuazione dei principi di proporzionalità e di adeguatezza di cui all' articolo 118 della Costituzione, che i comuni con un limitato numero di

residenti possano svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata;

c) prevedere una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali, anche attraverso la revisione della disciplina sulle incompatibilità;

d) armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua;

e) abrogata;

f) prevedere l'applicazione del principio di reciprocità ai fini dell'ammissione alle gare di imprese estere;

g) limitare, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale e razionalità economica, i casi di gestione in regime d'esclusiva dei servizi pubblici locali, liberalizzando le altre attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale compatibili con le garanzie di universalità ed accessibilità del servizio pubblico locale;

h) prevedere nella disciplina degli affidamenti idonee forme di ammortamento degli investimenti e una durata degli affidamenti strettamente proporzionale e mai superiore ai tempi di recupero degli investimenti;

i) disciplinare, in ogni caso di subentro, la cessione dei beni, di proprietà del precedente gestore, necessari per la prosecuzione del servizio;

l) prevedere adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale anche con riguardo agli utenti dei servizi;

m) individuare espressamente le norme abrogate ai sensi del presente articolo.

11. L' articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, è abrogato nelle parti incompatibili con le disposizioni di cui al presente articolo.

12. Restano salve le procedure di affidamento già avviate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

7 settembre 2010, n. 168

Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visto l'articolo 87, quinto comma, della Costituzione;

Visto l'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visto l'articolo 23-bis e, in particolare, i commi 4-bis e 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni;

Visto l'articolo 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 17 dicembre 2009;

Acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, espresso nella seduta del 29 aprile 2010;

Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso nell'adunanza della Sezione consultiva per gli atti normativi del 24 maggio 2010;

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 22 luglio 2010

Sulla proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale;

E m a n a

il seguente regolamento:

Art. 1

Ambito di applicazione

1. Il presente regolamento, in attuazione dell'articolo 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, di seguito denominato «articolo 23-bis», si applica ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, di seguito denominati «servizi pubblici locali».
2. Con riguardo alla gestione del servizio idrico integrato restano ferme l'autonomia gestionale del soggetto gestore, la piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, nonché la spettanza esclusiva alle istituzioni pubbliche del governo delle risorse stesse, ai sensi dell'articolo 15, comma 1-ter, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
3. Sono esclusi dall'applicazione del presente regolamento:
 - a) il servizio di distribuzione di gas naturale, di cui al decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164;
 - b) il servizio di distribuzione di energia elettrica, di cui al decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 e alla legge 23 agosto 2004, n. 239;
 - c) il servizio di trasporto ferroviario regionale, di cui al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422;
 - d) la gestione delle farmacie comunali, di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 475;
 - e) i servizi strumentali all'attività o al funzionamento degli enti affidanti di cui all'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e successive modificazioni.

Art. 2

Misure in tema di liberalizzazione

1. Gli enti locali verificano la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali, limitando l'attribuzione di diritti di esclusiva, ove non diversamente previsto dalla legge, ai casi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale ed efficienza, a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità, e liberalizzando in tutti gli altri

casi le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità ed accessibilità del servizio.

2. All'esito della verifica l'ente adotta una delibera quadro che illustra l'istruttoria compiuta ed evidenzia, per i settori sottratti alla liberalizzazione, i fallimenti del sistema concorrenziale e, viceversa, i benefici per la stabilizzazione, lo sviluppo e l'equità all'interno della comunità locale derivanti dal mantenimento di un regime di esclusiva del servizio.

3. Alla delibera di cui al comma precedente e' data adeguata pubblicità; essa è inviata all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini della relazione al Parlamento di cui alla legge 10 ottobre 1990, n. 287.

4. La verifica di cui al comma 1 è effettuata entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente regolamento e poi periodicamente secondo i rispettivi ordinamenti degli enti locali; essa è comunque effettuata prima di procedere al conferimento e al rinnovo della gestione dei servizi.

5. Gli enti locali, per assicurare agli utenti l'erogazione di servizi pubblici che abbiano ad oggetto la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali, definiscono, ove necessario, gli obblighi di servizio pubblico, prevedendo le eventuali compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, tenendo conto dei proventi derivanti dalle tariffe e nei limiti della disponibilità di bilancio destinata allo scopo.

6. All'attribuzione di diritti di esclusiva ad un'impresa incaricata della gestione di servizi pubblici locali consegue l'applicazione di quanto disposto dall'articolo 9 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modificazioni.

7. I soggetti gestori di servizi pubblici locali, qualora intendano svolgere attività in mercati diversi da quelli in cui sono titolari di diritti di esclusiva, sono soggetti alla disciplina prevista dall'articolo 8, commi 2-bis e 2-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modificazioni.

Art. 3

Norme applicabili in via generale per l'affidamento

1. Le procedure competitive ad evidenza pubblica, di cui all'articolo 23-bis, comma 2, sono indette nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla legge, ove esistente, dalla competente autorità di settore o, in mancanza di essa, dagli enti affidanti.

2. Le società a capitale interamente pubblico possono partecipare alle procedure competitive ad evidenza pubblica di cui all'articolo 23-bis, comma 2, lettera a), sempre che non vi siano specifici divieti previsti dalla legge.

3. Al fine di promuovere e proteggere l'assetto concorrenziale dei mercati interessati, il bando di gara o la lettera di invito:

a) esclude che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali non duplicabili a costi socialmente sostenibili ed essenziali per l'effettuazione del servizio possa costituire elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti;

b) assicura che i requisiti tecnici ed economici di partecipazione alla gara siano proporzionati alle caratteristiche e al valore del servizio e che la definizione dell'oggetto della gara garantisca la più ampia partecipazione e il conseguimento di eventuali economie di scala e di gamma;

c) indica, ferme restando le discipline di settore, la durata dell'affidamento commisurata alla consistenza degli investimenti in immobilizzazioni materiali previsti nei capitolati di gara a carico del soggetto gestore. In ogni caso la durata dell'affidamento non può essere superiore al periodo di ammortamento dei suddetti investimenti;

d) può prevedere l'esclusione di forme di aggregazione o di collaborazione tra soggetti che possiedono singolarmente i requisiti tecnici ed economici di partecipazione alla gara, qualora, in relazione alla prestazione oggetto del servizio, l'aggregazione o la collaborazione sia idonea a produrre effetti restrittivi della concorrenza sulla base di un'oggettiva e motivata analisi che tenga conto di struttura, dimensione e numero degli operatori del mercato di riferimento;

e) prevede che la valutazione delle offerte sia effettuata da una commissione nominata dall'ente affidante e composta da soggetti esperti nella specifica materia;

f) indica i criteri e le modalità per l'individuazione dei beni di cui all'articolo 10, comma 1, e per la determinazione dell'eventuale importo spettante al gestore al momento della scadenza o della cessazione anticipata della gestione ai sensi dell'articolo 10, comma 2;

g) prevede l'adozione di carte dei servizi al fine di garantire trasparenza informativa e qualità del servizio.

4. Fermo restando quanto previsto al comma 3, nel caso di procedure aventi ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio, il bando di gara o la lettera di invito assicura che:

a) i criteri di valutazione delle offerte basati su qualità e corrispettivo del servizio prevalgano di norma su quelli riferiti al prezzo delle quote societarie;

b) il socio privato selezionato svolga gli specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio per l'intera durata del servizio stesso e che, ove ciò non si verifica, si proceda a un nuovo affidamento ai sensi dell'articolo 23-bis, comma 2;

c) siano previsti criteri e modalità di liquidazione del socio privato alla cessazione della gestione.

Art. 4

Parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

1. Gli affidamenti di servizi pubblici locali assumono rilevanza ai fini dell'espressione del parere di cui all'articolo 23-bis, comma 4, se il valore economico del servizio oggetto dell'affidamento supera la somma complessiva di 200.000,00 euro annui.

2. Nella richiesta del parere di cui al comma 1, esclusivamente per i servizi relativi al settore idrico, l'ente affidante può rappresentare specifiche condizioni di efficienza che rendono la gestione «in house» non distorsiva della concorrenza, ossia comparativamente non svantaggiosa per i cittadini rispetto a una modalità alternativa di gestione dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento:

a) alla chiusura dei bilanci in utile, escludendosi a tal fine qualsiasi trasferimento non riferito a spese per investimenti da parte dell'ente affidante o altro ente pubblico;

b) al reinvestimento nel servizio almeno dell'80 per cento degli utili per l'intera durata dell'affidamento;

c) all'applicazione di una tariffa media inferiore alla media di settore;

3. Nel rendere il parere di cui al comma 1 si tiene espressamente conto delle condizioni rappresentate ai sensi del comma 2 e dichiarate dall'ente affidante sotto la personale responsabilità del suo legale rappresentante.

4. L'effettivo rispetto delle condizioni di cui al comma 2 è verificato annualmente dall'ente affidante, che invia gli esiti di tale verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. In caso negativo, anche su segnalazione della medesima Autorità, l'ente procede alla revoca dell'affidamento e al conferimento della gestione del servizio ai sensi dell'articolo 23-bis, comma 2.

Art. 5

Patto di stabilità interno

1. Al patto di stabilità interno sono assoggettati gli affidatari «in house» di servizi pubblici locali ai sensi dell'articolo 23-bis, commi 3 e 4.

2. Gli enti locali vigilano sull'osservanza, da parte dei soggetti indicati al comma 1 al cui capitale partecipano, dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno.

3. Le modalità e la modulistica per l'assoggettamento al patto di stabilità interno dei soggetti di cui al comma 1 sono definite in sede di attuazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, lettera h), della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di bilancio consolidato.

Art. 6

Acquisto di beni e servizi da parte delle società «in house» e delle società miste

1. Le società «in house» e le società a partecipazione mista pubblica e privata, affidatarie di servizi pubblici locali, applicano, per l'acquisto di beni e servizi, le disposizioni di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni.

2. L'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, limitatamente alla gestione del servizio per il quale le società di cui al comma 1, lettera c), del medesimo articolo sono state specificamente costituite, si applica se la scelta del socio privato è avvenuta secondo quanto previsto dall'articolo 23-bis, comma 2, lettera b). Restano ferme le altre condizioni stabilite dall'articolo 32, comma 3, numeri 2) e 3), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni.

Art. 7

Assunzione di personale da parte delle società «in house» e delle società miste

1. Le società a partecipazione pubblica che gestiscono servizi pubblici locali adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Il presente articolo non si applica alle società quotate in mercati regolamentati.

Art. 8

Distinzione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione

1. Gli amministratori, i dirigenti e i responsabili degli uffici o dei servizi dell'ente locale, nonché degli altri organismi che espletano funzioni di stazione appaltante, di regolazione, di indirizzo e di controllo di servizi pubblici locali, non possono svolgere incarichi inerenti la gestione dei servizi affidati da parte dei medesimi soggetti. Il divieto si applica anche nel caso in cui le dette funzioni sono state svolte nei tre anni precedenti il conferimento dell'incarico inerente la gestione dei servizi pubblici locali. Alle società quotate nei mercati regolamentati si applica la disciplina definita dagli organismi di controllo competenti.

2. Il divieto di cui al comma 1 opera anche nei confronti del coniuge, dei parenti e degli affini entro il quarto grado dei soggetti indicati allo stesso comma, nonché nei confronti di coloro che prestano, o hanno prestato nel triennio precedente, a qualsiasi titolo attività di consulenza o collaborazione in favore degli enti locali o dei soggetti che hanno affidato la gestione del servizio pubblico locale.
3. Non possono essere nominati amministratori di società partecipate da enti locali coloro che nei tre anni precedenti alla nomina hanno ricoperto la carica di amministratore, di cui all'articolo 77 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, negli enti locali che detengono quote di partecipazione al capitale della stessa società.
4. I componenti della commissione di gara per l'affidamento della gestione di servizi pubblici locali non devono aver svolto ne' possono svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente alla gestione del servizio di cui si tratta.
5. Coloro che hanno rivestito, nel biennio precedente, la carica di amministratore locale, di cui al comma 3, non possono essere nominati componenti della commissione di gara relativamente a servizi pubblici locali da affidare da parte del medesimo ente locale.
6. Sono esclusi da successivi incarichi di commissario coloro che, in qualità di componenti di commissioni di gara, abbiano concorso, con dolo o colpa grave accertati in sede giurisdizionale con sentenza non sospesa, all'approvazione di atti dichiarati illegittimi.
7. Si applicano ai componenti delle commissioni di gara le cause di astensione previste dall'articolo 51 del codice di procedura civile.
8. Nell'ipotesi in cui alla gara concorre una società partecipata dall'ente locale che la indice, i componenti della commissione di gara non possono essere ne' dipendenti ne' amministratori dell'ente locale stesso.
9. Le incompatibilità e i divieti di cui ai commi precedenti si applicano alle nomine e agli incarichi da conferire successivamente alla data di entrata in vigore del presente regolamento.
10. In caso di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali ai sensi dell'articolo 23-bis, comma 3, e in tutti i casi in cui il capitale sociale del soggetto gestore e' partecipato dall'ente locale affidante, la verifica del rispetto del contratto di servizio nonché ogni eventuale aggiornamento e modifica dello stesso sono sottoposti, secondo modalità definite dallo statuto dell'ente locale, alla vigilanza dell'organo di revisione di cui agli articoli 234 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. Restano ferme le disposizioni contenute nelle discipline di settore vigenti alla data di entrata in vigore del presente regolamento.

Art. 9

Principio di reciprocità

1. Le imprese estere, non appartenenti a Stati membri dell'Unione europea, possono essere ammesse alle procedure competitive ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi pubblici locali a condizione che documentino la possibilità per le imprese italiane di partecipare alle gare indette negli Stati di provenienza per l'affidamento di omologhi servizi.

Art. 10

Cessione dei beni in caso di subentro

1. Alla scadenza della gestione del servizio pubblico locale o in caso di sua cessazione anticipata, il precedente gestore cede al gestore subentrante i beni strumentali e le loro pertinenze necessari, in quanto non duplicabili a costi socialmente sostenibili, per la prosecuzione del servizio, come individuati, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, lettera f), dall'ente affidante, a titolo gratuito e liberi da pesi e gravami.

2. Se, al momento della cessazione della gestione, i beni di cui al comma 1 non sono stati interamente ammortizzati, il gestore subentrante corrisponde al precedente gestore un importo pari al valore contabile originario non ancora ammortizzato, al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili ai beni stessi. Restano ferme le disposizioni contenute nelle discipline di settore, anche regionali, vigenti alla data di entrata in vigore del presente regolamento, nonché restano salvi eventuali diversi accordi tra le parti stipulati prima dell'entrata in vigore del presente regolamento.

3. L'importo di cui al comma 2 è indicato nel bando o nella lettera di invito relativi alla gara indetta per il successivo affidamento del servizio pubblico locale a seguito della scadenza o della cessazione anticipata della gestione.

Art. 11

Tutela non giurisdizionale

1. I contratti di servizio e, se emanate, le carte dei servizi concernenti la gestione di servizi pubblici locali prevedono la possibilità, per l'utente o per la categoria di utenti che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante, di promuovere la risoluzione non giurisdizionale delle controversie, che avviene entro trenta giorni successivi al ricevimento della richiesta.

2. La procedura conciliativa prevista al comma 1 e' avviata secondo lo schema-tipo di formulario di cui all'allegato A del presente regolamento.

3. Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 461, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nonché quelle contenute nelle discipline di settore vigenti alla data di entrata in vigore del presente regolamento.

Art. 12

Abrogazioni e disposizioni finali

1. A decorrere dall'entrata in vigore del presente regolamento sono o restano abrogate le seguenti disposizioni:

a) articolo 113, commi 5, 5-bis, 6, 7, 8, 9, escluso il primo periodo, 14, 15-bis, 15-ter e 15-quater, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni;

b) articolo 150, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, ad eccezione della parte in cui individua la competenza dell'Autorità d'ambito per l'affidamento e l'aggiudicazione;

c) articolo 202, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, ad eccezione della parte in cui individua la competenza dell'Autorità d'ambito per l'affidamento e l'aggiudicazione.

2. Le leggi, i regolamenti, i decreti, o altri provvedimenti, che fanno riferimento al comma 7 dell'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, abrogato dal comma 1, lettera a), si intendono riferiti al comma 1 dell'articolo 3 del presente regolamento.

3. All'articolo 18, comma 3-bis, secondo periodo, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, e successive modificazioni, la parola «esclusivamente» è soppressa.

4. Per il trasporto pubblico locale il presente regolamento si applica in quanto compatibile con le disposizioni del regolamento (CE) 23 ottobre 2007, n. 1370/2007.

5. Le disposizioni del presente regolamento si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in quanto compatibili con gli statuti speciali e le relative norme di attuazione.

6. Al fine di assicurare il monitoraggio delle modalità attuative del presente regolamento il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale promuove la stipula di un apposito protocollo d'intesa.



Istituto Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti

L'Isfort è stato costituito nel 1994 dall'Ente **Fondazione Banca Nazionale delle Comunicazioni** e dalle Ferrovie dello Stato, con la finalità di contribuire al processo di rinnovamento del settore della mobilità di persone, merci e informazioni. L'Istituto si propone di supportare lo sviluppo del know-how socio-economico e gestionale del settore, attraverso attività sistematiche e mirate di formazione e ricerca.

ISFORT SpA – Via Savoia, 19 – 00198 Roma – Tel. +39 06 8526200 – Fax +39 06 85265298
e-mail: ricerca@isfort.it – www.isfort.it



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Regolamentazione ed efficienza
del trasporto pubblico locale:
i divari regionali

di Chiara Bentivogli, Roberto Cullino e Diana Marina Del Colle

Settembre 2008

numero

20

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

REGOLAMENTAZIONE ED EFFICIENZA DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE: I DIVARI REGIONALI

di Chiara Bentivogli, Roberto Cullino, Diana Marina Del Colle*

Sommario

Questo lavoro studia l'impatto del processo di riforma del trasporto pubblico locale avviato alla fine degli anni novanta sull'evoluzione del settore, utilizzando anche i risultati di una rilevazione della Banca d'Italia a livello territoriale. Ne emerge un quadro diversificato fra le aree del Paese e un grado di efficienza ancora molto distante dagli obiettivi della riforma. Se quasi tutte le regioni si sono adeguate formalmente alla nuova regolamentazione, questa nella sostanza risulta per larga parte inattuata. Il ricorso alle gare per l'affidamento del servizio è ancora limitato e anche in tali casi la gestione è rimasta spesso in capo al precedente gestore pubblico. I guadagni di efficienza, non pervasivi, sono stati più intensi laddove l'applicazione della riforma e l'attenzione alle variabili di contesto sono state più marcate. Nel complesso non si è accresciuta sensibilmente la quota di utenti, soprattutto frequenti, neanche nelle città di maggiore dimensione, e al basso utilizzo del servizio si associa una valutazione negativa sulle diverse componenti qualitative dello stesso. Le tariffe permangono notevolmente inferiori ai costi.

Classificazioni JEL: H40, K23, L33, L43, L92

Parole chiave: regolamentazione, trasporto pubblico locale

Indice

1. Introduzione.....	3
2. Caratteristiche tecnologiche ed economiche del settore e soluzioni di regolamentazione.....	3
3. Il contesto istituzionale e normativo.....	7
4. L'attuazione della riforma a livello regionale	13
5. L'evoluzione del settore: struttura del mercato, qualità del servizio e performance...	19
6. Considerazioni conclusive.....	29
Riferimenti bibliografici.....	31

* Banca d'Italia, Nuclei regionali per la ricerca economica di Bologna e Torino.

1. Introduzione¹

Nel 1997 è stata avviata in Italia una riforma del trasporto pubblico locale (TPL), con l'obiettivo di aumentare l'efficienza e la qualità del servizio, costantemente deterioratesi nel trentennio precedente. Si è così aperta una fase di innovazione profonda nel comparto, sia dal punto di vista istituzionale sia per le realtà gestionali concrete. Tempi e direttrici sono però risultate piuttosto differenziate sul territorio anche a seguito delle notevoli incertezze normative susseguitesi a livello nazionale. In media, ed in comparazione con altri paesi avanzati, la performance del comparto appare ancora poco soddisfacente.

Questo lavoro sintetizza l'evidenza sulla situazione del comparto e sulla sua evoluzione a seguito della riforma basandosi tra l'altro su una rilevazione condotta dalla Banca d'Italia nei capoluoghi di provincia. Nel paragrafo 2 sono definite le caratteristiche tecnologiche del settore, la struttura della domanda e le motivazioni della regolamentazione. Nel paragrafo 3 sono delineati il contesto normativo europeo e l'approccio regolamentare seguito nei principali paesi e in Italia. L'attuazione concreta delle riforme a livello locale e gli assetti normativi e istituzionali sono discussi nel paragrafo 4. Il paragrafo 5 analizza i dati sulla domanda, l'offerta, il grado di efficienza e le differenze territoriali. Seguono alcune considerazioni conclusive.

2. Caratteristiche tecnologiche ed economiche del settore e soluzioni di regolamentazione

L'output dei servizi di TPL è misurato dai passeggeri-km (ovverossia dal numero dei passeggeri per il percorso medio in km). I produttori però forniscono la disponibilità di un servizio misurato in termini di posti-km (a loro volta pari al numero di vetture-km² per una data capienza media dei mezzi adoperati) a partire da input quali il parco veicoli, gli autisti e il carburante. I costi sono perciò legati più ai km complessivamente percorsi (posti-km) che al numero dei viaggiatori trasportati (per dati km percorsi). Una maggiore capienza del veicolo ed un suo maggior utilizzo in termini di passeggeri impattano perciò sui ricavi ma ben poco sui costi.

Nei costi, vi è una forte incidenza delle spese per il personale a cui si accompagna una limitata sostituibilità di capitale e lavoro. Innovazioni tecnologiche possono però di tanto in tanto determinare cambiamenti rilevanti nel rapporto tra mezzi in circolazione e input di lavoro³. Inoltre, la relativa fissità del rapporto mezzi in circolazione-autisti non esclude la possibile presenza di economie di scala, soprattutto con riferimento ad attività

¹ Gli autori desiderano ringraziare le Regioni, gli enti locali e i gestori del TPL per la preziosa collaborazione, gli osservatori economici provinciali e i Nuclei regionali per la ricerca economica della Banca d'Italia che hanno concretamente effettuato l'indagine, Emanuele Proia di Asstra e Antonio Manuguerra del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per i dati messi cortesemente a disposizione. Si ringraziano Paolo Sestito, Magda Bianco, Massimiliano Piacenza e Daniela Mele per i preziosi commenti. Le opinioni espresse, gli errori e le imprecisioni contenute nel lavoro sono responsabilità degli autori e non impegnano in alcun modo l'istituto di appartenenza.

² Le vetture-km sono pari ai km percorsi in un anno da tutti i veicoli.

³ Negli anni settanta l'introduzione di emettitrici automatiche di biglietti negli autobus ha ridotto il personale necessario per il funzionamento diretto di un autobus da 2 a 1; più di recente l'introduzione di tram e metropolitane a guida automatica ha fatto venir meno (per alcune tipologie di TPL) anche la necessità di utilizzo di un autista per veicolo.

collaterali quali la manutenzione, la gestione del personale, ecc.⁴. Empiricamente, le stime disponibili hanno soprattutto evidenziato la rilevanza di economie di densità e economie di scala di breve periodo⁵. Nel caso italiano, in particolare, vi è un certo consenso nell'identificare attorno ai 25 milioni di vetture-km annui la dimensione ottimale, una soglia superiore a quella di gran parte dei gestori esistenti (anche se ciò renderebbe possibile la disaggregazione in lotti nel caso delle città più grandi)⁶.

Vi è comunque una forte dipendenza di costi e ricavi del TPL da fattori di contesto e di policy locale. Il passaggio dai posti-km ai passeggeri-km – in sostanza l'uso effettivo del servizio offerto – e quello dalla disponibilità di un certo parco mezzi a una misura dei posti-km offerti dipendono fortemente da fattori di contesto e di policy locale. Fattori quali il clima, le caratteristiche del territorio, l'estensione del pendolarismo e della mobilità casa-lavoro, nonché l'estensione delle corsie preferenziali e l'ampiezza e la coerenza delle misure restrittive al traffico privato (zone a traffico limitato, targhe alterne, diffusione della tariffazione della sosta e del road pricing, ecc.) – hanno un impatto diretto su costi e ricavi e, influenzando condizioni del traffico e velocità media commerciale dei veicoli adoperati, sulla qualità del servizio offerto. Questa, a sua volta, è tra le determinanti della domanda di TPL come, se non più, del costo del servizio⁷.

Un'ultima importante peculiarità della produzione di TPL è nel fatto che la rete - a differenza dei mezzi, in quanto tali facilmente replicabili - per molti aspetti risulta un monopolio naturale il cui utilizzo comporta una struttura dei costi (economie di scala e subadditività) tale da suggerire la presenza sul mercato di un solo operatore. Questa caratteristica si verifica più spesso nel caso delle metropolitane e del trasporto su rotaia (per i quali è molto costoso replicare la rete), mentre è meno rilevante per il trasporto urbano su gomma, nel quale la rete viaria è più agevolmente adoperabile da più operatori, anche se con costi di congestione (da gestire con appositi sistemi di tariffazione dell'uso della rete stessa). In effetti è esperienza comune la presenza, accanto ai fornitori di TPL spesso operanti come provider unici, di soggetti che forniscono altri servizi di trasporto per terzi (taxi e similari). Vi sono inoltre le esperienze di alcune metropoli

⁴ L'andamento dei costi unitari al modificarsi di altre variabili definisce il livello delle: a) economie di scala, in termini di riduzione dei costi unitari all'aumento dell'output e, in misura proporzionale, della dimensione della rete (a parità di vetture utilizzate); b) economie di intensità di utilizzo, in termini di riduzione dei costi unitari per viaggiatore all'aumentare dell'utenza; c) economie di densità della rete: aumento dell'output (frequenza delle corse) a parità di dimensione della rete e dei prezzi degli input; d) economie di scopo, associate alla fornitura congiunta del servizio urbano ed extraurbano.

⁵ Cfr. fra gli altri, Ponti, Malgieri, (2000); Fazioli, Filippini, Kunzle, (2003); Fraquelli, Piacenza e Abrate (2001). Vi sono economie di scala di breve periodo (o economie di intensità d'uso del capitale) se lo stock del capitale resta invariato quando viene aumentata la produzione.

⁶ Cfr. in particolare Cambini, Filippini (2003) e Cambini, Paniccia, Piacenza e Vannoni, (2005). Per un esame delle diverse verifiche empiriche cfr. anche Fazioli, Filippini e Kunzle (2003) e Fabbri (1998).

⁷ Altre caratteristiche rilevanti della domanda rivolta al settore, tipiche più in generale della domanda di trasporto urbano e rilevate dalle indagini empiriche (Hensher e Brewer, 2001), sono: a) le elasticità dirette e incrociate della domanda rispetto al prezzo del biglietto dell'autobus, del combustibile, del parcheggio, ecc. risultano basse ai livelli dei prezzi e delle tariffe comunemente praticati (e si riducono al diminuire delle possibili alternative di modalità di trasporto); b) le elasticità rispetto al prezzo sono maggiori nel lungo periodo rispetto al breve periodo, nel trasporto per distanze brevi, per motivi non di lavoro e in aree poco congestionate dal traffico; c) la domanda di TPL è più sensibile al prezzo delle modalità alternative di trasporto che al prezzo del biglietto ed è più sensibile al tempo di percorrenza che al prezzo del trasporto; d) la domanda di una determinata tipologia di trasporto è più sensibile ai tempi "accessori" al trasporto (trasferimento fra veicoli, dalla propria localizzazione al veicolo, tempo di ricerca e di parcheggio) che al prezzo del trasporto; e) la domanda dipende in misura rilevante dai tempi e dalla variabilità dell'attesa, per cui un aumento della frequenza e della puntualità del servizio tendono ad aumentare l'utilizzo del TPL (il c.d. effetto Mohring).

(ad es. Hong Kong) in cui operano più gestori di TPL, per cui la caratterizzazione della rete (viaria) come monopolio naturale è da valutare caso per caso, anche sulla base di un uso sofisticato delle tecnologie disponibili.

Per molti aspetti il TPL si caratterizza inoltre come un *merit good*, il cui grado di utilizzo spontaneo da parte degli individui rispetto ad altri mezzi di trasporto risulta non ottimale. Un diffuso uso di mezzi di trasporto individuali genera congestione (traffico, occupazione di spazio urbano, con riflessi negativi per i tempi della mobilità) e altre esternalità negative quali inquinamento, incidenti, rumore. Il TPL è però un bene pubblico peculiare, perché produce esternalità solo locali ed è esso stesso soggetto a congestione.

In molti paesi avanzati il TPL è un servizio fortemente regolamentato e sussidiato. Le motivazioni principali a sostegno dell'intervento pubblico sono raggruppabili in tre tipologie. Una prima ha a che fare con la natura di *merit good* del TPL, che si intende favorire ed incoraggiare a discapito del trasporto privato per motivazioni principalmente di tipo ambientale (riduzione della congestione e dell'inquinamento). Una seconda ragione riflette obiettivi di politica sociale e deriva dalla scelta del legislatore di garantire la mobilità degli individui anche nelle zone urbane non centrali e in gran parte delle fasce orarie, indipendentemente dal livello di reddito (servizio essenziale con funzioni redistributive). In assenza di vincoli stringenti all'utilizzo dei mezzi di trasporto privati e di una qualità relativamente elevata del TPL, tale finalità redistributiva ha implicazioni per certi versi speculari rispetto alla precedente perché considera le persone a basso reddito come i principali fruitori del servizio. Una terza motivazione riflette infine la presenza di fallimenti di mercato, in particolare imperfezioni informative, esternalità e condizioni tecnologiche, quali quelle prima ricordate sulla rete, che suggeriscono la presenza di un monopolista, regolamentato, come soluzione efficiente.

Le misure e gli assetti regolatori indicati dalla teoria economica per affrontare le tre tipologie di problemi ora ricordati non sono però univoche. Non necessariamente convergono nel suggerire la presenza di un operatore pubblico che agisca come monopolista integrato e che internalizzi gli obiettivi prima citati. La funzione di servizio universale può ad esempio essere assolta introducendo obblighi di servizio ai gestori e relativi sussidi. A questo fine è talvolta consentito al gestore di effettuare sussidi incrociati fra linee più e meno remunerative. L'impatto ambientale negativo dell'utilizzo del mezzo di trasporto individuale può essere affrontato con politiche che promuovono l'utilizzo del TPL (creazione di corsie preferenziali, costruzione di parcheggi di scambio, miglioramento dell'offerta pubblica e previsione di sussidi ai fornitori di TPL a fronte di tariffe particolarmente basse) e disincentivano il traffico privato (parcheggi e/o accesso alle strade urbane a pagamento, zone a traffico limitato/divieti di circolazione, vincoli alle emissioni inquinanti, imposte e tasse sull'utilizzo del mezzo di trasporto privato, sul consumo di carburante, ecc.). Quando la rete abbia le caratteristiche di un monopolio naturale, la teoria economica suggerisce la separazione della gestione della rete da quella del servizio e l'affidamento di quest'ultimo a operatori in concorrenza fra loro; se la presenza di più operatori genera congestione e/o se il regolatore ha scelto di sussidiare anche parzialmente il servizio (per uno qualsiasi dei motivi sopra detti), è preferibile l'introduzione di meccanismi di concorrenza per il mercato (scelta del gestore con meccanismi d'asta; Demsetz, 1968).

La definizione di meccanismi di concorrenza per il mercato richiede di affrontare numerose scelte di dettaglio, riguardanti gli assetti istituzionali e di governance della

relazione tra autorità pubblica e fornitore del servizio, il meccanismo d'asta, il numero di linee da affidare a ciascun gestore, la durata e le caratteristiche del contratto, la ripartizione del rischio, i margini di rinegoziazione, la definizione del vincolo di bilancio e del livello delle tariffe. Vi è in generale consenso sulla necessità di separazione fra l'autorità di indirizzo, programmazione e controllo e il gestore del servizio per ridurre le inefficienze legate sia alla minore coerenza dei vincoli di bilancio (*x-inefficiency*) e ai più ampi margini di rinegoziazione qualora vi sia identità fra controllore e gestore, sia più in generale ai fenomeni di cattura del regolatore. Appare necessario comunque garantire un adeguato contesto "concorrenziale", il rispetto delle regole e degli impegni da parte dei contraenti e la fissazione di alcuni parametri (di qualità e quantità del servizio, per il gestore, di mantenimento di alcune variabili di contesto per l'ente locale) cui collegare gli adempimenti contrattuali delle parti.

La scelta della dimensione del mercato da mettere a gara (singole tratte, sub-bacini o interi bacini) pone invece alcuni trade-off in termini di facilità di monitoraggio, numero di potenziali partecipanti alla gara e rischio di collusione. I contratti di servizio dovrebbero evitare di attribuire un vantaggio informativo all'*incumbent* anche mediante una durata eccessivamente lunga del contratto e prevedere meccanismi di incentivazione dell'efficienza del gestore. La scelta del livello dei sussidi è effettuata all'interno di un tipico problema di agenzia in un contesto di informazione imperfetta e di asimmetria informativa, perché il regolatore non conosce il livello dei costi del gestore corrispondenti a un livello adeguato di efficienza. La definizione di uno stringente vincolo di bilancio è resa complessa dal fatto che, come in tutti i servizi pubblici locali, l'ente pubblico resta il responsabile finale verso gli utenti per il funzionamento del servizio, anche quando questo sia effettivamente gestito da privati. Ciò fa sì che, ad esempio, uno sciopero di settore arrechi danni soprattutto agli utenti e indirettamente all'ente pubblico, generando pressioni affinché quest'ultimo allenti il vincolo di bilancio.

Quanto alle politiche tariffarie, la loro rilevanza è stata messa in discussione, sia per il loro limitato impatto sul traffico privato (rispetto a strumenti diretti di disincentivo), sia dal punto di vista redistributivo. Infatti le fasce sociali più deboli risiedono nelle zone periferiche delle città e lavorano spesso all'esterno del centro cittadino, dove l'offerta di TPL è comunque più contenuta. Nei centri metropolitani, inoltre, l'effetto redistributivo delle tariffe sarebbe rovesciato dalla minore differenziazione sociale nell'utilizzo dei mezzi pubblici (Ponti, 2003).

Un ulteriore strumento, complementare alle gare, che ha la possibilità di esplicare degli effetti positivi sull'efficienza del TPL è rappresentato dal contratto di servizio. Nella gestione dei rapporti contrattuali con l'impresa di trasporto l'amministrazione affidante ha infatti una scarsa conoscenza del livello dei costi di erogazione del servizio e dei parametri di efficienza ottenibili nonché della domanda reale e potenziale di servizio e dei ricavi tariffari connessi. In presenza di asimmetrie informative occorre quindi ricorrere a meccanismi che incentivino il gestore. La *New Theory of Regulation* (Laffont e Tirole, 1993) suggerisce, al fine della massimizzazione del benessere sociale, di lasciare all'impresa la possibilità di scelta tra diverse opzioni contrattuali. La letteratura esistente evidenzia l'incremento di efficienza ottenibile tramite la stipula di contratti di tipo *fixed-price* (in cui i rischi si ripartiscono tra entrambi i contraenti) rispetto a quelli di tipo

cost-plus (in cui è assente qualunque tipo di rischio in capo al gestore)⁸. Più nello specifico, il metodo di remunerazione *net cost*, in cui il gestore, pur ricevendo un eventuale corrispettivo, si fa carico del rischio industriale (costi e gestione) e di quello commerciale (ricavi), è più incentivante del metodo *gross cost*, in cui i ricavi sono incassati dall'ente concedente. Per l'Italia, alcuni lavori⁹ hanno evidenziato l'aumento di efficienza conseguito dall'introduzione di schemi di tipo *fixed-price*, specie in presenza di condizioni ambientali favorevoli (in termini di velocità del network)¹⁰.

3. Il contesto istituzionale e normativo

3.1 La normativa comunitaria

In ambito comunitario, il settore del TPL è regolato attualmente dai principi fondamentali in materia di concorrenza contenuti nel Trattato e da una normativa specifica basata su due Regolamenti. Il Regolamento 1191/1969, in origine relativo ai soli servizi ferroviari, di autobus a lunga percorrenza e per via navigabile, era finalizzato soprattutto a eliminare le possibili disparità di trattamento tra imprese derivanti dalle compensazioni spettanti alle aziende di trasporto a fronte dell'adempimento dei cosiddetti obblighi di servizio pubblico (OSP)¹¹; esso determinava pertanto uno schema generale e le specifiche fattispecie in cui tali obblighi si articolano (obbligo di esercizio, di trasporto e tariffario) e stabiliva i metodi di calcolo della compensazione¹². L'estensione di tale normativa al settore dei trasporti locali è dovuta al Regolamento 1893/1991, che introduceva la nozione di "contratto di servizio pubblico"¹³ quale strumento giuridico normale per conseguire finalità di natura pubblica; tale contratto deve contenere alcuni elementi essenziali, come le caratteristiche del servizio, il prezzo delle prestazioni, la disciplina delle revisioni contrattuali, le sanzioni per l'inadempimento, ecc..

Nulla era stabilito in materia di modalità di accesso al mercato del TPL. Nel 2000 la Commissione europea ha proposto un regolamento in cui si seguiva la logica della concorrenza per il mercato, prevedendo il ricorso alla gara come strumento normale (salvo alcune eccezioni) per la selezione del gestore. Nella versione finale del regolamento (1370/2007)¹⁴, tale indirizzo è stato però attenuato. Si recepisce l'orientamento espresso dalla Corte di Giustizia in merito al cosiddetto caso Altmark¹⁵ e si prevede che le au-

⁸ Cfr. Gagnepain e Ivaldi (2002) per il caso della Francia; Dalen e Gomez-Lobo (1996, 1997, 2003) per il caso della Norvegia. Nei contratti di tipo *cost-plus* la remunerazione del gestore è pari alla somma dei suoi costi e di un profitto, La remunerazione può essere completamente predeterminata alla stipula del contratto oppure variare in funzione dei costi effettivamente sostenuti e/o dei risultati ottenuti in termini di quantità e qualità del servizio.

⁹ Cfr. Fraquelli e Piacenza (2003) e Piacenza (2006).

¹⁰ In Bruzzo Margari e Erbetta (2006) viene evidenziato come non tutti i casi analizzati rispondano al principio di maggiore efficienza associato ai contratti con elevato potere di incentivo; alcune realtà (come ad esempio Bolzano e l'Emilia Romagna) hanno inoltre adottato specifici provvedimenti prima della riforma.

¹¹ Gli OSP sono definiti come quegli obblighi che l'impresa non assumerebbe in toto o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni se considerasse esclusivamente il proprio interesse commerciale.

¹² Su tali aspetti, cfr. Sabbatini (2008).

¹³ Tale contratto viene definito come "contratto concluso tra le autorità competenti di uno Stato membro e un'impresa di trasporto allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti".

¹⁴ Il regolamento abroga il 1191/69.

¹⁵ Il caso riguardava il ricorso presentato da un piccolo operatore tedesco che contestò l'assegnazione senza gara nel 1994 a un'altra azienda della licenza di operare date linee di bus. La Corte di giustizia europea nel 2003 sentenziò che i contratti di servizio pubblico possono essere assegnati senza gara, purché le compensazioni siano determinate sulla base di un confronto con un'impresa "tipica, ben gestita e provvista di mezzi di trasporto in modo adeguato".

torità pubbliche degli Stati membri possano utilizzare le procedure concorsuali per affidare i servizi, ma possano altresì erogarli direttamente o procedere all'affidamento diretto a un soggetto giuridicamente distinto dall'autorità competente sul quale quest'ultima eserciti un "controllo" analogo a quello esercitato sui propri servizi (cd. affidamento *in-house*). Inoltre, al ricorrere di determinate soglie minime anche l'affidamento a terzi può avvenire senza gara. Qualora l'operatore interno o controllato dall'autorità pubblica sia l'affidatario diretto del servizio, esso non può partecipare a gare al di fuori del territorio di competenza dell'autorità concedente. Il regolamento entrerà in vigore il 3 dicembre 2009 e prevede un periodo transitorio di 10 anni.

3.2 L'esperienza di alcuni paesi europei

Pur in assenza di una normativa comunitaria specifica, negli ultimi due decenni alcuni dei maggiori paesi europei hanno avviato una serie di riforme orientate ad una maggiore concorrenza. Nella maggior parte dei casi tali riforme hanno introdotto un regime di concorrenza per il mercato, in cui i meccanismi competitivi operano al momento dell'aggiudicazione della gara e l'impresa affidataria gestisce il servizio in regime di monopolio per la durata del contratto. Più raramente (ad esempio in gran parte del Regno Unito) il servizio viene gestito contemporaneamente da una pluralità di operatori in competizione (concorrenza nel mercato). La transizione dal vecchio al nuovo regime è stata ovunque piuttosto lunga e graduale e il ruolo svolto dalle agenzie pubbliche è stato fondamentale sia nella predisposizione dei bandi e nell'effettuazione delle gare sia nella pianificazione e regolazione del servizio a livello territoriale. Non mancano i casi di paesi (ad esempio la Germania e la Spagna) in cui il mercato è rimasto sostanzialmente chiuso. Secondo alcune ricerche condotte su dati degli anni novanta relativi a diverse città dell'UE, ai sistemi di concorrenza regolata si associerebbero risultati migliori in termini di attrattività del servizio e di efficienza rispetto ai casi di totale deregolamentazione o di assenza di competizione; tali indicazioni vanno accolte comunque con cautela per la natura prevalentemente descrittiva delle analisi e l'assenza di significatività statistica dei risultati (ICLEI, 2003; Buchanan and Partners, 2002).

Francia. - In Francia la riforma del TPL venne avviata nel 1982 con la cosiddetta Legge LOTI (Loi d'Orientation des Transports Intérieurs): la responsabilità dell'organizzazione del TPL urbano venne decentrata agli enti locali. Questi definiscono le caratteristiche e il livello del servizio di TPL, potendo scegliere tra tre modelli alternativi di organizzazione e di gestione del servizio: affidamento del servizio a un ente pubblico (*régie*); creazione di una partnership pubblico-privato (*société d'économie mixte*, con capitale a maggioranza pubblica) affidataria del servizio; ricorso a una gara per la selezione di un'impresa privata. La successiva riforma Sapin del 1993 impose l'obbligo generalizzato del ricorso a procedure concorsuali. Vennero anche tipizzati possibili contratti di servizio, del tipo *net cost* e *gross cost*, al fine di incentivare i gestori a una maggiore efficienza ed efficacia del servizio. Nel 2002 la situazione del TPL urbano era caratterizzata dalla larga prevalenza (69 per cento) dei casi di affidamento con gara a operatori privati (nel 21 per cento dei casi l'operatore era una società mista e nel restante 10 per cento un ente pubblico; cfr. Roy e Yvrande-Billon, 2007). La tipologia di contratto più diffusamente adottata è quella del *net cost* (51 per cento dei casi nel 2002), seguita da quella *gross cost* (27 per cento dei casi); il 20 per cento dei contratti è basato sul modello del "contratto di gestione" o *cost-plus* (cfr. sopra). Va però detto che nell'Ile de France (comprensiva di Parigi) il maggiore operatore (RATP) è di proprietà del Gover-

no ed è concessionario del servizio in base ad affidamento diretto. Secondo Roy e Yvrande-Billon (ibidem), nei casi in cui il servizio è stato affidato con gara a privati le performance sono state migliori; inoltre i gestori con contratti del tipo *cost-plus* hanno mostrato livelli più elevati di inefficienza; la partnership avrebbe peraltro mostrato livelli di inefficienza maggiori rispetto all'alternativa completamente privata. A parte il piccolo centro di Perpignan, ove opera un gestore spagnolo, il mercato è sinora rimasto chiuso agli operatori non francesi. Vi è inoltre un elevato grado di concentrazione dell'offerta: secondo Boitani e Cambini (2004), nel 2004 nel settore del TPL urbano le prime tre società controllavano il 50 per cento delle reti e servivano il 70 per cento della popolazione. Temporalmente, questa elevata concentrazione data dagli anni settanta dello scorso secolo, in un contesto basato su affidamenti diretti. L'evoluzione del quadro normativo verso forme di concorrenza per il mercato sarebbe quindi avvenuta dopo il realizzarsi di un certo consolidamento dell'offerta¹⁶.

Regno Unito. - Il mercato del TPL urbano è organizzato in maniera diversificata sul territorio (Isfort, 2006). Nel caso di Londra, in particolare, l'attuale assetto del TPL su gomma costituisce l'esito di un processo avviato a metà degli anni ottanta, con il Transport Act del 1984: in base a tale normativa, il London Transport, controllato direttamente dal Governo, ha dismesso l'attività di gestione diretta dei servizi di trasporto in superficie ed ha assunto compiti di pianificazione, coordinamento e politica tariffaria, divenendo la controparte contrattuale dei gestori. Questi, operatori privati, sono stati selezionati sulla base di gare; il processo si è completato nel 1999. Pur in presenza di lotti messi a gara di ridotte dimensioni, la struttura del mercato è evoluta verso un notevole grado di concentrazione. Nel complesso, anche se va ricordato che l'uso del TPL è stato altresì favorito da forti misure di *road pricing*, l'offerta, misurata in termini veicoli-km, è aumentata del 32,2 per cento (rispetto al 1999-2000, anno di avvio definitivo del nuovo assetto) ed i passeggeri annualmente trasportati dell'11,7 per cento, con una riduzione dei costi operativi del 34,9 per cento (Cox e Duthion, 2001, citati in Boitani e Cambini, ibidem). Nel resto del paese (eccetto l'Ulster) una parte prevalente del mercato è completamente aperta alla concorrenza: si tratta infatti di servizi commerciali non sussidiati che le imprese, previa registrazione presso il Traffic Commissioner, sono libere di offrire, definendo in autonomia tratte servite, orari, tariffe, ecc.. I servizi considerati non commerciali beneficiano di sussidi, in relazione alla funzione sociale svolta (individuata da un ente pubblico) e devono essere erogati secondo regole definite da un organismo tecnico pubblico, a cui competono funzioni di pianificazione, di selezione delle imprese su base competitiva e di controllo dell'osservanza dei contratti di servizio. Secondo Boitani e Cambini (ibidem), il sistema di concorrenza nel mercato ha determinato una riduzione dei sussidi pubblici e un significativo aumento della redditività degli operatori, ma parecchi problemi per l'utenza, con aumento delle tariffe, concentrazione dell'offerta sulle tratte più redditizie, innalzamento dell'età media dei veicoli, bassa integrazione di rete e tariffe e instabilità del servizio; pur in presenza di un au-

¹⁶ Tra i maggiori operatori vi sono Keolis, nata dalla fusione tra VIA Transport (importante società che gestisce il TPL urbano in città come Lyon e Lille) e Cariane (società sussidiaria di SNCF, monopolista del trasporto ferroviario in Francia), Connex, società consociata del Gruppo Vivendi, secondo operatore nel trasporto urbano per quota di mercato e prima compagnia privata nel mondo nel settore dei trasporti pubblici, con una forte presenza all'estero, e Transdev, consociata di Caisse des Dépôts et Consignations, attiva in numerosi grandi centri urbani francesi (come Toulouse, Montpellier e Nantes) e con una diffusa presenza all'estero nel settore tranviario in cui è specializzata.

mento complessivo dell'offerta in termini di veicoli-km, il numero di passeggeri trasportati è diminuito.

Svezia. – Con la riforma del 1978 la responsabilità del TPL è stata attribuita agli enti locali, ciascuno dei quali ha istituito un'apposita Agenzia, responsabile della pianificazione dei servizi, della tariffazione, del finanziamento e della scelta tra gara e affidamento diretto. A seguito di una successiva riforma, dal 1989 le autorità per il trasporto pubblico di contea create allo scopo sono libere di scegliere la modalità di affidamento. Il ricorso alle procedure concorsuali si è diffuso gradualmente, dal 7 per cento dei casi nel 1980 al 95 per cento nel 1999. Corrispondentemente i costi unitari di produzione sono diminuiti, pur in presenza di una sostanziale stabilità degli addetti al comparto. Anche i sussidi pubblici sono calati, mentre il servizio erogato è aumentato quantitativamente. Per incentivare i gestori a livelli maggiori di efficienza e di qualità sono stati introdotti contratti del tipo *net cost*, con parziale collegamento dei compensi pubblici a indici di soddisfazione dell'utenza. Nel tempo è cresciuto il grado di concentrazione dell'offerta, anche con l'ingresso di grandi compagnie estere, la riduzione delle imprese controllate dalle municipalità e l'aumento delle quote di mercato degli operatori privati a scapito di quelli pubblici.

Germania. - In Germania, sebbene sia prevista la possibilità di ricorrere a procedure concorsuali, il mercato è caratterizzato dalla presenza prevalente di operatori pubblici che erogano il servizio sulla base di affidamenti diretti. Diffuso è peraltro il ricorso al subappalto: si stima che le circa 400 maggiori aziende pubbliche di servizi urbani affidino circa il 30 per cento dei servizi a circa 1.500 imprese private sulla base di gare. Questo mercato "secondario" sembrerebbe avere accresciuto i livelli di efficienza rispetto a una situazione di servizio pubblico "puro" (Asstra-Anav, 2005). Sul piano istituzionale, la riforma del 1996 ha rafforzato le competenze dei Länder e degli enti territoriali. A livello locale il coordinamento dell'organizzazione dei servizi, basato su principi-guida individuati dagli enti locali, e la gestione del rapporto con i gestori sono di competenza di un'Autorità pubblica locale. I servizi commerciali vengono assegnati tramite concessione di una licenza di durata predefinita all'operatore prescelto; quelli non commerciali vengono assegnati a un operatore dotato di licenza oppure tramite procedure concorsuali; nei fatti prevale l'affidamento diretto (Boitani e Cambini, *ibidem*).

3.3 L'assetto italiano precedente alla riforma

Prima della riforma del 1997 il settore del TPL, come in generale quello dei servizi pubblici, è stato disciplinato per oltre sessant'anni dal Regio Decreto 2578/1925¹⁷, superato solo nel 1990 con l'entrata in vigore della legge 142. Nel complesso, tale disciplina consentiva l'affidamento diretto dei servizi ad aziende speciali, consorzi e società di capitali di proprietà (anche non maggioritaria) degli enti locali, con l'unico vincolo che le aziende affidatarie non potevano gestire tali servizi al di fuori del proprio territorio di competenza. Nel 1981, con la legge 151, venne istituito il Fondo nazionale trasporti (FNT), a cui si accompagnava la determinazione delle modalità di calcolo dei contributi di esercizio alle aziende, basate sulla nozione di costo standardizzato del servizio; l'istituto prevedeva che i finanziamenti annualmente determinati dalla legge finanziaria venissero trasferiti alle Regioni e da queste destinati esclusivamente alle a-

¹⁷ Testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province.

ziende di trasporto con l'obiettivo di conseguire l'equilibrio economico dei servizi. Il meccanismo, tuttavia, si rivelò inefficace ai fini della copertura dei disavanzi di esercizio e il legislatore fu costretto a intervenire ripetutamente nei due decenni successivi per ripianare i disavanzi pregressi (Asstra, 2007).

Alle problematiche economico-finanziarie del settore si è associata una disciplina "speciale" dei rapporti di lavoro (Treu e Tiraboschi, 2002), storicamente discendente dal Regio Decreto 148/1931¹⁸. Solo nel 1988 la legge 270 stabiliva la derogabilità delle disposizioni contenute nel R.D. 148 a opera della contrattazione collettiva, avviando un processo di delegificazione della disciplina del lavoro nel comparto (per certi aspetti antecedente a quanto accaduto nel pubblico impiego). Alla riduzione degli spazi di applicabilità del regio decreto non si è però accompagnata una piena modernizzazione dei rapporti di lavoro: mentre continuano a essere vigenti parti della disciplina del 1931, è ribadita una differenziazione rispetto alle regole sia del diritto comune sia del lavoro pubblico.

In assenza di un reale vincolo di bilancio delle aziende di TPL, fra il 1966 e il 1996 la copertura dei costi delle autolinee con ricavi da traffico era scesa dal 70 al 30 per cento (Boitani e Cambini, 2002). D'altro lato, i consumatori avevano manifestato una crescente insoddisfazione per la qualità del servizio offerto, nonostante le tariffe del TPL si fossero mantenute particolarmente basse rispetto ai principali paesi europei.

3.4 La riforma del trasporto pubblico in Italia

La riforma del 1997 muoveva quindi dalla grave situazione finanziaria delle aziende di gestione, in costante peggioramento dagli anni settanta, a causa di una dinamica dei costi assai più sostenuta di quella dei ricavi, e dall'insostenibilità delle politiche di copertura "a pie' di lista" dei disavanzi con fondi pubblici (cfr. par. 5.3). Già nel 1995 con la legge 549 era stato abolito a decorrere dall'anno successivo il FNT, nell'intento di rendere più stringente il vincolo di bilancio, attribuendo alle Regioni la responsabilità finanziaria sul servizio di TPL e assegnando a tal fine gli introiti derivanti da una quota dell'accisa sulla benzina per autotrazione.

La nuova regolamentazione, introdotta con il D.lgs. 422/1997 (cosiddetto Decreto Burlando), parzialmente integrato dal successivo D.lgs. 400/1999, era volta a modernizzare e liberalizzare il settore, anche con l'introduzione di meccanismi concorrenziali nella selezione del gestore dei servizi (Sabbatini, 2008). I principi della riforma erano: il decentramento alle Regioni e da queste agli enti locali (in base al principio di sussidiarietà) delle funzioni di programmazione, finanziamento e controllo; l'introduzione di un principio di graduale copertura dei costi del servizio tramite tariffa; la separazione tra il soggetto pubblico che programma e controlla e quello, avente natura privatistica, che eroga il servizio; la selezione di quest'ultimo tramite procedure di gara, secondo la logica della concorrenza per il mercato. L'esercizio dei servizi di TPL viene regolato da contratti di servizio di durata non superiore a nove anni e deve rispondere a principi di economicità ed efficienza¹⁹.

¹⁸ "Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro con quelle sul trattamento giuridico-economico del personale delle ferrovie, tramvie e linee di navigazione interna in regime di concessione".

¹⁹ Il contratto di servizio deve assicurare la "completa corrispondenza tra oneri per servizi e risorse disponibili", al netto dei proventi tariffari (pena la nullità del contratto stesso), secondo un principio di certezza finanziaria e di co-

La gradualità nell'applicazione di questi principi si è spesso mutata in incertezza sulla direzione del cambiamento (è la L. 308/2004 che ha sancito l'applicabilità al settore del D.lgs. 422/1997, resa dubbia da interventi legislativi successivi²⁰), con un diffuso e ripetuto ricorso a regimi transitori, soprattutto per quanto attiene il ricorso alla gara per la selezione del gestore, ricorso di fatto sinora rimasto un'opzione e non un obbligo. L'obbligatorietà della procedura di gara è stata ulteriormente procrastinata dal cosiddetto Decreto Milleproroghe, convertito con L. 17/2007, al 31 dicembre 2007. Alla fine di luglio 2008 era in discussione in Parlamento il D.L. 112/2008 che prevedeva un ulteriore rinvio dell'obbligo di affidamento con gara al 31 dicembre 2010 e la possibilità di deroghe a tale obbligo.

La nuova disciplina introdotta alla fine degli anni novanta attribuisce alle Regioni un ruolo centrale, assegnando loro compiti di programmazione, coordinamento, finanziamento e controllo. A tali enti competono in particolare la definizione degli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali, la redazione del Piano regionale dei trasporti (PRT) e dei Programmi triennali dei servizi (PTS). Il PRT ha il fine di assicurare una rete di trasporti che privilegi le integrazioni modali e favorisca quelle a minore impatto ambientale; i PTS individuano la rete e l'organizzazione dei servizi, l'integrazione modale e tariffaria, le risorse da destinare agli investimenti e all'esercizio, le modalità di determinazione delle tariffe, le modalità di attuazione e revisione dei contratti di servizio pubblico, il sistema di monitoraggio dei servizi e i criteri per la riduzione della congestione e dell'inquinamento. Alle Regioni spetta, inoltre, la definizione, d'intesa con gli enti locali, dei servizi minimi, i cui costi sono a carico del bilancio regionale. Insieme con gli enti locali, le Regioni definiscono infine i cosiddetti obblighi di servizio pubblico, previsti dalla normativa comunitaria, prevedendo nei contratti di servizio le corrispondenti compensazioni economiche alle aziende di gestione. Le Regioni conferiscono agli Enti locali tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di TPL che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale (ai sensi dell'art. 117 della Costituzione).

È quindi al livello regionale e locale che occorre guardare, al fine di analizzare il grado di attuazione della riforma. Si utilizzano a questo fine, oltre all'ampia letteratura esistente, i risultati dell'indagine che la Banca d'Italia ha effettuato tramite le sue Filiali nel primo trimestre del 2007. La rilevazione, condotta in tutti i capoluoghi di provincia, si è concentrata su tre aspetti principali: il contesto normativo e istituzionale di riferi-

pertura di bilancio; esso deve prevedere obbligatoriamente il progressivo incremento del rapporto tra ricavi di traffico e costi operativi, che a partire dal 2000, avrebbe dovuto essere pari ad almeno 0,35. Nel contratto di servizio sono indicati – tra l'altro – le caratteristiche dei servizi forniti, gli standard qualitativi minimi del servizio, la struttura tariffaria, le sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto. Nel contratto sono definiti anche gli obblighi di servizio pubblico e le corrispondenti compensazioni economiche.

²⁰ Gli interventi più rilevanti hanno riguardato gli effetti delle modifiche del Titolo V della Costituzione, con l'attribuzione alle Regioni di potestà legislative esclusive in tutte le materie non comprese tra quelle di competenza esclusiva o concorrente dello Stato, e l'art. 113 del D.lgs. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali-TUEL), successivamente modificato dalla L. 448/01. In particolare, l'art. 113 del TUEL reintroduceva la facoltà di gestire i servizi pubblici locali in forme diverse da quella prevista dal Decreto Burlando, tra cui l'affidamento in-house, determinando, tra l'altro, l'invio di una lettera di costituzione in mora da parte della Commissione europea per violazione della normativa in materia di concorrenza. In presenza di tali modifiche, alcune amministrazioni locali erano ritornate all'affidamento in-house dei servizi di TPL. Il periodo di incertezza si è protratto per alcuni anni, sino al 2004 quando l'entrata in vigore della cosiddetta legge delega ambientale (L. 308/04) ha disposto espressamente la non applicabilità dell'art. 113 del TUEL al settore del TPL, "che resta disciplinato" dal Decreto Burlando e successive modificazioni. È stata così ripristinata la situazione ex ante.

mento a livello regionale; le modalità di affidamento del servizio di TPL urbano su gomma nei comuni capoluogo, il sistema dei controlli, del monitoraggio della domanda e dell'offerta e di enforcement; alcuni indicatori economici e fisici su costi, quantità e qualità dei servizi erogati. Per il primo aspetto le informazioni sono state attinte presso gli enti e le istituzioni pubbliche locali; per il secondo l'unità di rilevazione è stato l'ente pubblico regolatore del servizio urbano (agenzia, comune, ecc.); per il terzo i dati sono stati richiesti direttamente ai gestori.

4. L'attuazione della riforma a livello regionale

Sul piano del recepimento del nuovo quadro complessivo, quasi tutte le Regioni hanno legiferato lungo le linee del decreto Burlando ed adoperando i più pregnanti poteri loro attribuiti dalla riforma costituzionale del 2001. Per 10 regioni a statuto ordinario l'introduzione della nuova disciplina è stata pressoché immediata (entro il 1998); le restanti cinque vi hanno provveduto negli anni successivi, da ultimo la Campania nel 2002; le normative ricalcano in generale i contenuti del Decreto Burlando. Tra le regioni a statuto speciale, la Valle d'Aosta e il Friuli Venezia Giulia già nei mesi precedenti all'emanazione del Decreto Burlando si erano dotate di normative che per certi versi ne anticipavano alcuni elementi innovativi, come la previsione del ricorso alle procedure concorsuali; in Sardegna una legge coerente con la legislazione nazionale è stata approvata solo nel 2005; per contro, in Sicilia e nelle Province autonome di Trento e Bolzano la disciplina vigente è più datata e quindi disallineata con la riforma²¹.

Differenze significative tra regioni iniziano ad emergere nei passi istituzionali successivi. Il PRT, strumento fondamentale attraverso cui si esplica il ruolo di programmazione della Regione, risulta approvato in 16 regioni, mentre non è previsto in Lombardia (dove esistono "linee guida" regionali) e in Valle d'Aosta (dove esiste un piano di bacino). Il contenuto dei Piani risulta comunque piuttosto eterogeneo, con gradi di approfondimento molto diversi (anche perché il dettato legislativo regionale in taluni casi ne specificava nel dettaglio il contenuto, in altri si limitava al contenuto minimo). La definizione dei servizi minimi a marzo 2007 risultava effettuata nel caso dei trasporti su gomma in 10 regioni (a cui va aggiunta la Provincia di Trento), solo in due casi però seguendo la logica di integrazione modale prevista dalla normativa; alla stessa data solo in sei regioni era stato elaborato il PTS. Il decentramento delle funzioni agli enti locali risulta in genere piuttosto parziale e talora soggetto ad ambiguità interpretative: all'inizio del 2006 otto regioni e la provincia di Bolzano non avevano ancora effettuato il trasferimento delle risorse strumentali agli enti locali, mentre in altre tre il decentramento è stato parziale. Agenzie per la mobilità risultano presenti in quattro regioni (in altre 5 se ne prevede la costituzione) con funzioni di progettazione e controllo, integrate in taluni casi da compiti relativi all'organizzazione delle gare, alla redazione dei contratti di servizio, alla definizione e gestione della politica tariffaria, al mantenimento delle strutture e del parco mezzi. Osservatori regionali risultano costituiti in otto regioni (anche se in una di queste non è ancora operativo), mentre in altre quattro ne è prevista l'istituzione.

²¹ In Sicilia solo alla fine del 2005 e nell'ambito della Legge regionale 19/2005 contenente disposizioni di varia natura è stato deciso l'avvio di uno studio per la pianificazione del riassetto del comparto del TPL; nelle more dell'approvazione del piano, le concessioni esistenti (accordate in base alla legge nazionale 1822/1939 e dalla L.R. 10/1964) sono state trasformate in contratti di affidamento provvisorio della durata di 3 anni.

Le normative regionali si sono spesso interessate dell'eventuale trasferimento del personale dipendente dal precedente gestore all'impresa affidataria subentrante, una questione che può incidere sull'ampiezza della partecipazione alle gare. Quasi tutte le regioni hanno emanato norme di dettaglio, introducendo in alcuni casi ulteriori vincoli, soprattutto nel caso di subentro di un nuovo gestore, rispetto alla disciplina nazionale che di per sé prevedeva "l'obbligo dell'applicazione, per le singole tipologie del comparto dei trasporti, dei rispettivi contratti di lavoro, così come sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e dalle associazioni datoriali di categoria" ed il mantenimento, per quanto possibile, del trattamento precedentemente goduto dai dipendenti e i rispettivi diritti acquisiti²². Alcune normative regionali si sono spinte sino a fissare un obbligo di definizione preventiva, insieme con le organizzazioni sindacali, degli aspetti relativi ai diritti dei dipendenti²³.

Nelle intenzioni del legislatore nazionale il ricorso alle gare rivestiva un ruolo centrale ai fini del superamento degli assetti preesistenti. In generale, il quadro relativo alle modalità effettive di selezione del gestore attuale indica come ciò non sia sempre avvenuto. All'inizio del 2007 in meno della metà dei comuni capoluogo di provincia il servizio è svolto da un'impresa selezionata in base a una gara, mentre sono ancora prevalenti i casi di affidamento diretto o in-house. Sul piano geografico, il ricorso alle procedure concorsuali è diffuso solo in alcune regioni, prevalentemente localizzate nel Centro-Nord (tav. 1).

In otto regioni non è stata effettuata alcuna gara²⁴. La frequenza del ricorso alle gare è inversamente correlata con la dimensione dell'area, dal 53 per cento nei bacini fino a 500 mila abitanti all'11 in quelli con oltre 1 milione. Anche laddove l'affidamento è stato basato su procedure concorsuali, l'aggiudicatario del servizio è peraltro risultato nella maggior parte dei casi il gestore precedente, talora associato con altri soggetti. In generale il numero dei partecipanti è stato quasi sempre molto basso (in quasi il 70 per cento dei casi meno di tre, nel 40 per cento un solo partecipante) e scarsa è stata la presenza di concorrenti esteri (tav. 2). Nel 2007 sono stati rilevati e sanzionati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato accordi tra 15 società di gestione, volti a mantenere in capo al gestore precedente il servizio nel rispettivo bacino storico di

²² In particolare, l'art. 26 del già citato R.D. 148/1931, richiamato esplicitamente in numerose normative regionali, prevede che in caso di cessione di linee o di fusione di aziende il passaggio del personale di ruolo alla nuova azienda sia assoggettato alle "disposizioni stabilite dall'autorità governativa all'atto dell'approvazione della cessione o della fusione, mantenendo, per quanto è possibile, al personale un trattamento non inferiore a quello precedentemente goduto e assicurati i diritti acquisiti". In caso di "mutamento nei sistemi di esercizio", "l'azienda deve utilizzare, in quanto sia dichiarato idoneo dall'autorità governativa, e nei limiti dei posti da questa riconosciuti necessari, il personale addetto ai vari servizi, rispettandone, per quanto è possibile, i diritti acquisiti". In tutti questi casi e in quello di riduzioni di posti per "limitazione, semplificazione o soppressione di servizi, debitamente autorizzata dall'autorità governativa", l'azienda "può procedere ai necessari esoneri di agenti nelle qualifiche in cui risultino le eccedenze, salvo ad assegnarli nei limiti del possibile ad altre qualifiche immediatamente inferiori"; in tutti questi casi l'azienda "è tenuta a riprendere di preferenza gli agenti esonerati che ne facciano domanda, a misura che si rendono vacanti i posti, cui essi sono idonei, purché durante il servizio precedentemente prestato non siano incorsi in una delle mancanze previste dagli artt. 43 e 45. Il diritto alla preferenza si estingue dopo il quinto anno dall'esonero".

²³ Nella disciplina di gran parte delle regioni a statuto ordinario viene introdotto espressamente l'obbligo del mantenimento del trattamento economico e normativo dei contratti collettivi aziendali (oltre che nazionali) preesistenti; in due di queste sono stabiliti anche vincoli di carattere territoriale nell'utilizzo del personale; prima dell'espletamento delle gare sono previste in alcuni casi forme di concertazione preventiva con le organizzazioni sindacali riguardo ai diritti dei dipendenti.

²⁴ Va inoltre evidenziato che, anche in relazione ai successivi interventi legislativi introdotti a livello nazionale, anche a livello regionale sono stati emanati provvedimenti di modifica e di integrazione delle normative originarie di recepimento che hanno attenuato o bloccato l'iniziale orientamento "liberalizzante".

insediamento e a ridurre il confronto competitivo tra operatori potenzialmente concorrenti nel caso di partecipazione a gare fuori bacino²⁵.

Tav. 1

Modalità di affidamento del servizio di TPL urbano nei comuni capoluogo di provincia

(valori percentuali)

Gara	Affidamento diretto	Affidamento in-house
46,4	25,8	27,8
MODALITÀ DI ATTRIBUZIONE RICAVI TARIFFARI (1)		
Al gestore (<i>net cost</i>)	All'ente pubblico (<i>gross cost</i>)	Totale
85,6	14,4	100,0
IN CASO DI GARA, PRESENZA DEL GESTORE PRECEDENTE TRA GLI AGGIUDICATARI (2)		
Sì, totalmente	Sì, nell'ambito di ATI, consorzi, ecc.	Totale
58,5	19,5	100,0
GARE PER AREA GEOGRAFICA (3)		
Nord	Centro	Sud e Isole
58,7	66,6	11,1
GARE PER DIMENSIONE DEL BACINO D'UTENZA (4)		
Fino a 500 mila	Tra 501 mila e 1 milione	Oltre 1 milione
53,0	36,4	11,1
GARE PER PERIODO (3) (5)		
Tra il 1998 e il 2001	Tra il 2002 e il 2004	Dopo il 2004
18,6	69,8	11,6

Fonte: Rilevazione Banca d'Italia (febbraio-marzo 2007).

(1) Dati riferiti a tutti i comuni capoluogo di provincia che hanno fornito risposte, indipendentemente dall'effettuazione o meno di una gara. Le frequenze si riferiscono al totale delle risposte raccolte. Per 6 comuni non sono disponibili le informazioni. – (2) Il totale comprende anche i casi in cui l'aggiudicatario è risultato diverso dall'incumbent. – (3) Le frequenze si riferiscono al totale delle risposte raccolte. – (4) Le frequenze si riferiscono al totale delle risposte raccolte. La dimensione del bacino d'utenza è misurata dalla popolazione residente nella provincia nel 2001 (dati Istat). – (5) I dati si riferiscono alla distribuzione temporale rispetto al totale delle gare complessivamente bandite dal 1998. La data considerata è quella della pubblicazione del bando.

Dopo una fase, il periodo 2002-04, di abbastanza diffuso ricorso alle gare (tav. 1), con però un numero piuttosto esiguo di partecipanti²⁶ forse ascrivibile alla relativa im-preparazione dei soggetti potenzialmente interessati, si è avuta una riduzione delle gare (nel 2006 non risulta essere stata bandita alcuna gara²⁷) ed una crescita del numero dei concorrenti, inclusa una piccola pattuglia di operatori esteri.

Un'indicazione indiretta del basso grado di concorrenza può essere tratta dall'entità dei ribassi, irrilevante nella maggior parte delle gare (meno dell'1 per cento nel 65 per cento delle gare, in base alle elaborazioni condotte sui dati di Boitani e Cambini (ibidem) e Cambini e Galleano (2005); a tale fenomeno possono avere contribuito la larga prevalenza dell'utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa come criterio per

²⁵ Cfr. Provvedimento n. 78 dell'8 novembre 2007. Secondo l'Autorità, gli operatori coinvolti (tra cui alcune delle maggiori società del settore a livello italiano) "hanno costituito macro-aggregazioni a valenza nazionale, per partecipare in modo coordinato alle gare che si sarebbero dovute svolgere per l'affidamento del servizio di TPL, con l'esplicita finalità di limitare la concorrenza e proteggere il bacino storico di riferimento dell'operatore dominante già attivo in una certa area territoriale (...). Le intese sanzionate hanno contribuito ad eludere la piena realizzazione del processo di liberalizzazione del settore, in vista dell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale tramite gara, che è slittato al prossimo gennaio 2008". Le sanzioni complessivamente sono state pari a poco meno di 10 milioni di euro.

²⁶ Nel 50 per cento dei casi vi è stato un solo partecipante, contro valori di circa un quarto e un terzo negli anni precedenti al 2002 e nel 2005, rispettivamente.

²⁷ In base alle informazioni raccolte sulle gare in fase di predisposizione e su quelle non ancora aggiudicate, il quadro non dovrebbe essere cambiato in modo significativo; infatti, solo 6 comuni capoluogo, di cui 3 localizzati al Nord e 3 al Centro, hanno dichiarato l'intenzione di aggiudicare con gara il servizio di TPL urbano entro il 2008.

la selezione dei concorrenti (96 per cento dei casi) e l'attribuzione di pesi relativamente bassi alla componente economica dell'offerta. Nei pochi casi in cui il ribasso ha raggiunto valori significativi le gare sono state contraddistinte da un numero relativamente alto di partecipanti, da un peso più elevato attribuito alla componente economica dell'offerta, dalla minore incidenza delle cosiddette "clausole sociali".

Tav. 2

Alcune caratteristiche delle gare per l'affidamento del servizio di TPL urbano nei comuni capoluogo di provincia

(valori percentuali)

NUMERO DEI PARTECIPANTI ALLA GARA		
Meno di 3	Pari a 3	Oltre 3
69,6	15,2	15,2
NUMERO DEI PARTECIPANTI ESTERI ALLA GARA		
Nessun partecipante	1 partecipante	Almeno 2 partecipanti
86,1	11,1	2,8
ENTITÀ RIBASSO		
Meno dell'1%	Tra 1% e meno del 5%	Almeno 5%
65,4	30,8	3,8
CRITERIO DI VALUTAZIONE ADOTTATO		
Offerta economicamente più vantaggiosa	Massimo ribasso	Totale
95,7	4,3	100,0
TIPOLOGIA DI CONTRATTO ADOTTATO		
<i>Net cost</i>	<i>Gross cost</i>	Totale
86,4	13,6	100,0

Fonte: Rilevazione Banca d'Italia (febbraio-marzo 2007) e per i ribassi Boitani e Cambini (2004) e Cambini e Galleano (2005).

In base all'indagine Banca d'Italia, il contratto di servizio maggiormente adottato, tanto in caso di affidamento con gara che per le altre modalità di affidamento, è quello *net cost*, che ha riguardato l'86 per cento dei casi rilevati. In tutti i casi rilevati di cambiamento del gestore in seguito alla gara, l'aggiudicatario è stato obbligato dal bando a garantire la continuità del posto di lavoro e delle condizioni contrattuali ai dipendenti dell'*incumbent*.

Le procedure concorsuali osservate hanno riguardato per lo più bacini individuati in base a criteri di natura giuridico-amministrativa. Al riguardo, Boitani e Cambini (*ibidem*) hanno evidenziato come sono generalmente mancate analisi preliminari condotte a livello regionale sull'esistenza di eventuali economie di scala che avrebbero potuto portare a definire (e mettere a gara) bacini di ampiezza diversa, eventualmente aggregando più territori.

Per misurare l'intensità dei divari territoriali nel processo di liberalizzazione è stato elaborato un indicatore sintetico, che è stato utilizzato anche come variabile esplicativa delle performance dei gestori (cfr. par. 5.4). Si è fatto riferimento a un recente lavoro di Conway e Nicoletti (2006) predisposto per l'OCSE, che costruisce per alcuni settori non manifatturieri un indice del rispettivo grado di regolamentazione: applicando la metodo-

logia utilizzata nel lavoro citato per il trasporto ferroviario passeggeri, si sono considerati tre gruppi di variabili fondamentali, indicati nella tav. 3²⁸.

Tav. 3

Variabili utilizzate per la costruzione di un indicatore di liberalizzazione

INDICATORE	Variabili utilizzate	Valori assunti	Peso
Ownership	Natura pubblica o privata del socio di maggioranza	Pubblica=0 Privata=1	0,20
	Proprietà pubblica con socio di minoranza privato	Interamente pubblica=0 Presenza socio privato di minoranza=1	0,05
Vertical Separation	Proprietà della rete e degli impianti	In capo al gestore=0 In capo ad ente distinto dal gestore (agenzia, ente locale) =1	0,25
Entry Regulation	Modalità di affidamento del servizio	Ricorso a gara=1 Affidamento diretto, in-house o concessione=0	0,50

I valori assunti dall'indicatore nei singoli capoluoghi di provincia sono stati aggregati per regione in base a pesi proporzionali all'incidenza relativa della popolazione della provincia sul totale regionale. Come evidenziato nella fig. 1, l'indicatore del grado di liberalizzazione nel complesso assume valori modesti e in 13 regioni è inferiore a quello medio; 4 delle prime 5 regioni in ordine decrescente sono del Nord; tutte le regioni dell'ultimo quartile sono localizzate nel Centro-Sud. In particolare, l'indice assume i valori più alti in Friuli Venezia Giulia e, tra le regioni di maggiori dimensioni, in Emilia Romagna e in Toscana. Per contro, assume valore minimo in Sardegna e valori esigui, tra le grandi regioni, in Sicilia, Puglia, Veneto e Piemonte.

L'indagine della Banca d'Italia ha permesso di delineare anche il quadro territoriale degli assetti di controllo e del grado di *accountability* dell'operato del gestore. Se ci si limita a rilevare l'esistenza di qualche forma di controllo sull'efficienza, sull'operatività e sulla qualità del servizio, non meno di tre quarti dei comuni capoluogo presentano tali controlli, anche se numerosi sono i casi in cui sono effettuati dal gestore stesso (soprattutto quelli sulla qualità del servizio e sul grado di soddisfazione dell'utenza) e in circa un decimo dei comuni rilevati non sono previste sanzioni a fronte di inadempienze contrattuali del gestore.

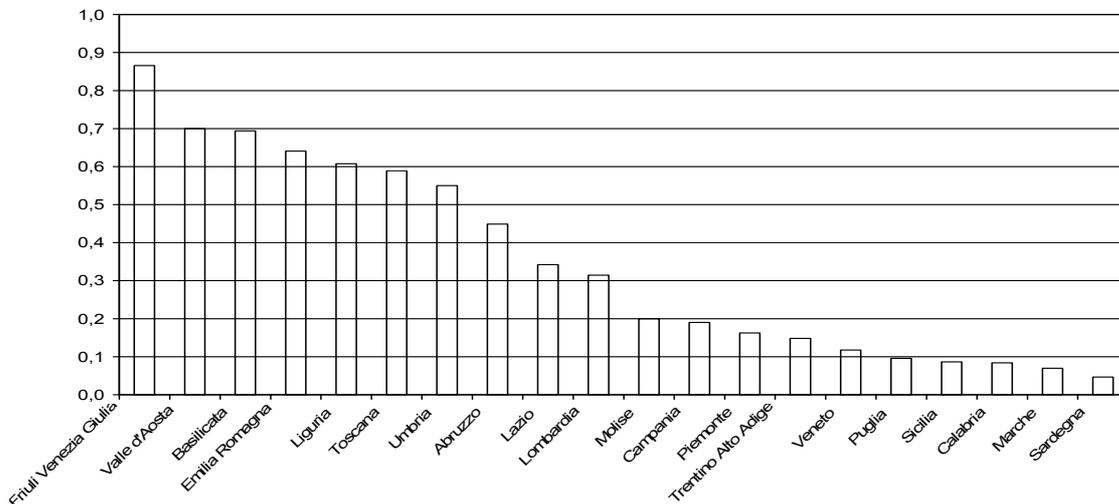
Se si rendono più stringenti i criteri di selezione, tuttavia, il quadro territoriale si differenzia notevolmente: a tal fine si è elaborato un indicatore sintetico dell'intensità dei controlli, calcolato come media semplice di quattro indici elementari relativi, rispettivamente, ai controlli sulla gestione, agli obblighi informativi del gestore, allo svolgimento di indagini sulla qualità dei servizi e sul grado di soddisfazione della clientela. Il primo e il secondo indice assumono valore pari a 1 nel caso in cui i controlli e le informazioni riguardino simultaneamente l'efficienza e la qualità del servizio e la loro frequenza sia almeno annuale; nel caso non sia verificata almeno una di tali condizioni l'indice assume valore nullo; per le indagini sulla soddisfazione della clientela l'indicatore assume valore 1 se simultaneamente sono verificate le condizioni che esse siano svolte a cadenza almeno annuale e i risultati siano resi pubblici; infine, per la qualità del servizio a

²⁸ Tra le variabili relative alla Entry Regulation, si intendevano inserire anche il numero di partecipanti alla gara e il numero di concorrenti esteri, considerabili come proxy del grado di apertura effettivo alla concorrenza dell'ente committente o, comunque, della percezione di tale grado da parte di possibili partecipanti. Il numero di osservazioni disponibili è tuttavia insufficiente per un'analisi significativa.

queste ultime condizioni deve aggiungersi quella che le indagini siano condotte da enti distinti dal gestore.

Fig. 1

Grado di liberalizzazione del comparto del TPL urbano nei comuni capoluogo di provincia, per regione (1)
(valori)



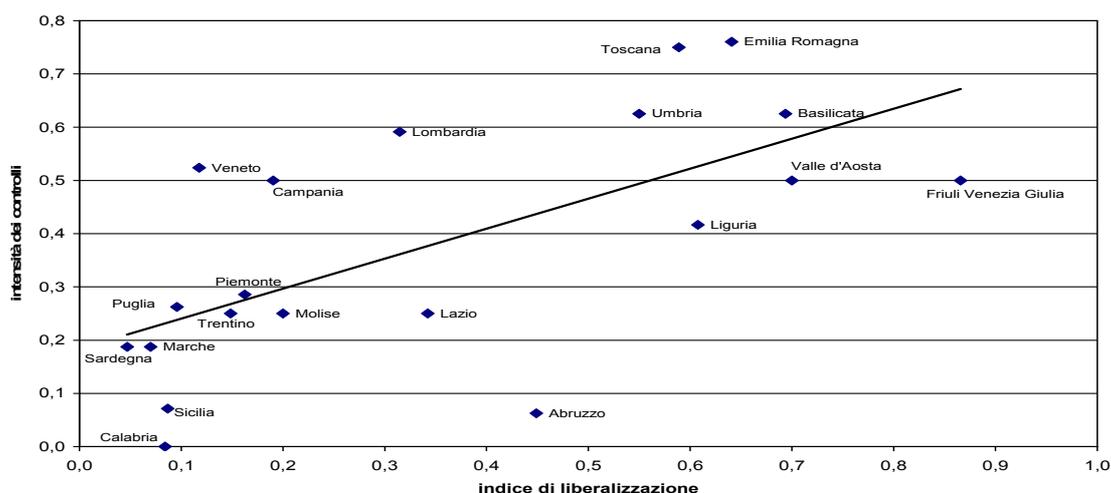
Fonte: elaborazioni su dati Rilevazione Banca d'Italia (febbraio-marzo 2007).

(1) L'indice varia tra 0 e 1; al crescere del valore dell'indice aumenta il grado di liberalizzazione del comparto.

L'indicatore sintetico così costruito presenta un'elevata variabilità territoriale ed è correlato positivamente con il grado di liberalizzazione (fig. 2). È possibile leggere tale legame tanto alla luce del fatto che l'apertura del mercato, laddove effettuata, richiede l'istituzione di controlli più sistematici e incisivi su un gestore che diviene un soggetto distinto dell'ente pubblico, quanto del fatto che laddove prevale un orientamento alle riforme esso si manifesta su più ambiti e non solo su un singolo aspetto.

Fig. 2

Grado di liberalizzazione e attività di controllo sull'efficienza e la qualità del servizio nei comuni capoluogo, per regione (1)
(valori)



Fonte: elaborazioni su dati Rilevazione Banca d'Italia (febbraio-marzo 2007).

(1) Gli indici variano tra 0 e 1; al crescere del valore dell'indice aumentano sia il grado di liberalizzazione del comparto sia l'intensità dei controlli.

Anche laddove i sistemi di controllo sono diffusi, pregnanti e regolari si rileva comunque una modesta attitudine alla divulgazione pubblica dei risultati dei controlli e

delle indagini. La bassa propensione all'*accountability* trova un'ulteriore conferma nella scarsa diffusione, anche nelle aree del paese nelle quali il funzionamento del servizio di TPL appare più conforme agli indirizzi della riforma, di obblighi di informazione in tempo reale alla clientela sui tempi di attesa dei bus basate su controlli elettronici a distanza.

5. L'evoluzione del settore: struttura del mercato, qualità del servizio e performance

5.1 Dimensioni e struttura dell'offerta

La storica carenza di metropolitane e di reti integrate (urbano-extraurbano) di trasporto nei bacini di traffico delle aree a maggiore pendolarismo distingue l'Italia dagli altri maggiori paesi europei, con una prevalenza del servizio su gomma rispetto a quello su ferro in termini di passeggeri-km (65 per cento contro il 49 degli altri paesi) e un'incidenza minore del servizio urbano rispetto a quello totale su gomma in termini di vetture-km (39 contro 46 per cento)²⁹. Rispetto alla media di 6 fra i maggiori paesi europei, il TPL italiano presenta un'elevata frammentazione dell'offerta - con operatori la cui presenza è in genere circoscritta ad un unico ambito urbano - e una forte presenza pubblica (tav. 4).

Tav. 4

Indicatori del trasporto pubblico locale su gomma: un confronto internazionale (1)

INDICATORI	Italia	Regno Unito	Germania	Francia	Svezia	Paesi Bassi	Belgio	Media senza l'Italia
Indicatori di struttura								
Concentrazione (% primi 5)	27	66	37	82	72	49	77	64
Km/abitante	30,8	41,3	31,8	26,9	56,0	23,5	22,0	33,6
Velocità media (km/h)	20,2	24,0	20,7	23,7	27,3	22,6	21,2	23,2
% km operatori pubblici	68	5	52	36	24	95	72	47
Inv. rinnovo mezzi (€/bus)	4.494	1.937	5.868	6.506	11.538	4.809	5.675	6.055
Età media parco mezzi (anni)	9,2	8,4	7,1	7,7	6,8	8,1	7,9	7,7
Indicatori di performance (euro)								
Costi operativi/km	3,5	1,8	4,0	2,9	1,9	2,4	3,0	2,7
Costi del personale/km	2,3	0,8	2,1	1,6	1,1	1,7	2,0	1,6
Prezzo biglietto ordinario	0,84	1,53	1,89	1,26	1,95	1,60	1,40	1,60
Prezzo abb.to mensile nelle capitali	30,00	41,33	51,19	45,80	44,02	47,20	32,54	43,68
Ricavi da traffico/km	1,08	1,49	2,39	1,14	1,07	0,98	1,00	1,34
Contributi pubblici per km	2,2	0,6	1,5	1,9	0,9	1,5	2,0	1,4
Grado di copertura dei costi (%)	30,7	84,2	60,5	39,2	55,4	40,0	33,1	52,1

Fonte: Asstra-Anav (2005).

(1) I dati si riferiscono al 2002 o al 2003. L'abbonamento mensile è calcolato alle parità dei poteri d'acquisto. Il grado di copertura dei costi misura il rapporto percentuale fra i ricavi da traffico e i costi operativi al netto degli ammortamenti. Il costo operativo per km è calcolato come costo della produzione al netto di ammortamenti e accantonamenti. Gli investimenti per rinnovo del parco mezzi sono calcolati come rapporto tra investimenti in mezzi e autobus in dotazione. I km sono misurati in termini di vetture-km.

Le prime 5 aziende italiane servivano il 27 per cento del mercato, a fronte del 64 nella media degli altri 6 paesi; gli operatori pubblici offrivano il 68 per cento dei km percorsi (47 nella media degli altri paesi considerati). La disponibilità del servizio, espressa

²⁹ Dati Asstra-Anav relativi ai paesi indicati nella tav. 4 e al 2003.

come km/abitante, risultava inferiore alla media (ma superiore a quella di Francia, Paesi Bassi e Belgio).

Tav. 5

Distribuzione geografica delle aziende di TPL urbano, extraurbano e misto per classi di addetti (1)

(unità)

AREA GEOGRAFICA	Numero imprese		Classi di addetti (2005 - numero)						Numero addetti	
	1996	2006	1-5	6-10	11-20	21-50	51-100	oltre 100	1996	2006
Nord Ovest	240	241	92	32	29	26	24	38	36.056	34.198
Nord Est	146	107	53	18	1	4	1	30		
Centro	191	236	117	29	40	20	6	24	23.752	22.314
Sud e Isole	628	597	270	103	100	53	22	49	33.942	31.941
Italia	1.205	1.181	532	182	170	103	53	141	93.750	88.453

Fonte: elaborazioni su dati Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti.

(1) Autolinee. I dati sugli addetti sono disponibili solo per il Nord nel suo complesso.

Nel 2006 erano attive in Italia 1.181 aziende che operavano nel servizio di autolinea in ambito locale (tav. 5), il 2 per cento in meno rispetto al 1996; il 50,6 per cento delle imprese operava nel Mezzogiorno. Rispetto al 1996 sono diminuite solo le aziende che effettuavano esclusivamente un servizio extraurbano, a fronte di incrementi significativi degli operatori negli altri due comparti. Nel 2006 i gestori che svolgevano solo servizio urbano erano il 24,2 per cento del totale (in crescita rispetto al 1996, quando erano il 19,4 per cento del totale; tav. 6); il 19,1 effettuava un servizio misto. Fatto salvo quanto detto in tema di intese societarie (a volte però sanzionate dall'Antitrust perché poste in essere con finalità di spartizione del mercato e rispetto delle rispettive sfere d'influenza), non si sono riscontrati significativi processi di aggregazione.

Tav. 6

Indicatori di offerta del servizio di TPL urbano (1)

AREA GEOGRAFICA	Numero imprese (unità)		Autobus utilizzati (unità)		Posti-km offerti (milioni)		Viaggiatori trasportati (milioni)	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006
Nord Ovest	21	37	3.985	5.183	16.349	18.843	710	759
Nord Est	11	6	2.864	3.218	11.800	13.374	504	498
Centro	96	120	4.086	5.573	19.300	25.494	924	1.197
Sud e Isole	106	123	4.227	5.231	15.459	16.646	493	480
Italia	234	286	15.162	19.205	62.906	74.357	2.631	2.935

Fonte: elaborazioni su dati Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti.

(1) Autolinee. Sono incluse solo le imprese che offrono esclusivamente un servizio urbano. Non sono inclusi i dati relativi al ramo urbano delle imprese miste. I totali per l'Italia sono arrotondati.

Peraltro significative sono le differenziazioni tra aree del Paese. Nel complesso il numero di gestori è cresciuto in misura sostanziale al Centro; per contro si è ridotto notevolmente nel Nord Est. L'incidenza delle piccolissime imprese è aumentata nel Centro, a fronte di riduzioni nelle altre aree; in media le aziende con meno di 6 addetti sono passate dal 43,5 al 45,0 per cento del totale. Le imprese con oltre 100 addetti sono salite all'11,9 per cento del comparto (15,8 nel Nord Ovest, 28,0 nel Nord Est, 10,2 nel Centro e 8,2 nel Mezzogiorno). La dimensione delle imprese, diminuita in media, è aumentata lievemente nel Nord, si è ridotta nel Centro (di circa 30 addetti) ed è rimasta costante nel Mezzogiorno. Nel 2006 essa era pari nel Nord a 98,3, a fronte di 94,6 al Centro e 53,5 nel Mezzogiorno.

Gli addetti sono diminuiti in media del 5,7 per cento, a circa 88.500; nel Nord la riduzione è stata lievemente inferiore (-5,2 per cento). Il calo medio annuo degli addetti nel periodo (-0,6 per cento) risulta tuttavia notevolmente inferiore a quello avvenuto fra il 1982 e il 1996 (-1,7 per cento), a fronte della modesta riduzione dei gestori nel periodo più recente

Considerando i gestori che effettuano solo il servizio urbano, fra il 1996 e il 2006 sono aumentati sia gli autobus sia i posti complessivi (26,7 e 22,3 per cento, rispettivamente); la crescita è stata più accentuata nel Centro (36,4 e 38,5 per cento, rispettivamente) rispetto al resto d'Italia. La percorrenza media annua per autobus si è invece ridotta in tutte le aree, sicché l'offerta effettiva in termini di vetture-km e di posti-km è cresciuta meno (15,6 e 18,2 per cento, rispettivamente).

Sempre per le imprese che svolgono solo trasporto urbano, il numero dei viaggiatori è aumentato dell'11,5 per cento fra il 1996 e il 2006, recuperando i livelli persi dal 1990; l'aumento si è concentrato nel Centro, a fronte di ulteriori cali nel Mezzogiorno e nel Nord Est³⁰. L'aumento dei passeggeri-km è stato di poco superiore (12,5 per cento).

5.2 *Qualità del servizio*

L'Italia si colloca in una situazione relativamente peggiore di altri paesi avanzati anche dal lato dell'intensità di utilizzo del TPL. In Italia dichiarava nel 2005 di aver utilizzato il TPL negli ultimi 12 mesi il 40 per cento delle persone (57 per cento nella media UE-25), il terzultimo valore nella classifica (prima di Cipro e della Slovenia). Fra i principali paesi il Regno Unito, la Germania e la Spagna si collocavano al di sopra della media (dati Eurobarometer).

Il basso utilizzo (e più in generale la ridotta crescita dell'output dei TPL) in Italia sembra collegabile al giudizio poco lusinghiero sulla qualità dello stesso. Il 68 per cento degli italiani intervistati ha dichiarato che il servizio non è sufficientemente attrattivo per indurre una riduzione nell'uso dell'auto (il 58 per cento nella media UE-25). I cittadini italiani mostrano il grado più elevato di insoddisfazione per il TPL: nel 2004 il 40 per cento ne considerava la qualità inadeguata, circa il doppio della media UE-25; rispetto a due anni prima la quota di italiani non soddisfatti del servizio risultava in crescita, mentre quella media della UE era in diminuzione (dati Commissione europea e Eurobarometer).

L'indagine multiscopo dell'Istat mostra che la quota di utilizzatori (con almeno 14 anni) di autobus, filobus e tram è rimasta piuttosto stabile nel tempo, passando dal 24,4 per cento nel 1996 al 24 per cento nel 2006³¹; la quota di utilizzo più elevata si riscontra al Centro (31,1 per cento), mentre nel Mezzogiorno supera appena il 17 per cento (tav. 7); meno della metà erano utenti frequenti.

Al di là dei giudizi sulla qualità, l'intensità di utilizzo del trasporto pubblico locale riflette ovviamente la dimensione delle città; la quota, pari al 65 per cento nei comuni

³⁰ Dopo significativi aumenti nel corso degli anni settanta (legati anche agli effetti degli shock petroliferi), si è avviato un costante calo dei viaggiatori del TPL urbano negli anni ottanta e fino al 1995. Fra il 1981 e il 1995 il numero dei passeggeri del trasporto pubblico urbano si era ridotto del 37 per cento.

³¹ Nel 1993 e nel 2000 i risultati erano un po' più lusinghieri, con quote di utilizzatori del 25,7 e 26,2 per cento, rispettivamente. I dati dei censimenti della popolazione avevano rilevato, per gli spostamenti urbani sistematici di occupati e studenti, un calo della quota di utilizzatori di autobus dal 20,6 al 13,4 per cento fra il 1981 e il 1991.

delle aree metropolitane, scende al 34,6 nelle città con più di 50.000 abitanti e al 7,7 per i comuni fino a 2.000 abitanti. Proprio nelle aree metropolitane la quota di utilizzatori è però rimasta immutata nel tempo (mentre è lievemente aumentata nei comuni limitrofi), nonostante l'introduzione nel decennio in esame di numerosi vincoli al trasporto privato (soprattutto ZTL, corsie preferenziali e pagamento della sosta).

Tav. 7

Utilizzo di autobus, filobus e tram, per frequenza e per area geografica

(per 100 persone di 14 anni e più della stessa zona)

AREA GEOGRAFICA	1996		2006	
	Totale	di cui: tutti i giorni o qualche volta alla settimana	Totale	di cui: tutti i giorni o qualche volta alla settimana
Nord Ovest	28,6	15,7	27,6	14,2
Nord Est	24,4	10,5	23,9	9,7
Centro	31,7	15,3	31,1	14,6
Sud	16,7	7,6	17,3	8,8
Isole	17,9	8,4	17,6	8,8
Italia	24,4	11,9	24,0	11,5

Fonte: Istat, Indagine multiscopo.

Per i soli spostamenti urbani, l'indagine Audimob dell'Isfort indica nel 2006 una quota del trasporto pubblico al 10 per cento, la più bassa dal 2000. In parallelo è risultato in continua crescita l'utilizzo dell'auto privata nelle aree urbane, passato dal 78,9 all'82,8 per cento degli spostamenti dal 2004 al 2006.

Tav. 8

Persone che utilizzano autobus, filobus e tram e si dichiarano "molto" o "abbastanza" soddisfatti

(per 100 utenti di 14 anni e più della stessa zona)

CARATTERISTICHE	Nord Ovest		Nord Est		Centro		Sud		Isole		Italia	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006
Frequenza corse	67,0	56,4	74,9	70,7	56,4	43,9	37,0	43,7	34,5	33,6	58,2	51,9
Puntualità	67,3	48,7	78,8	71,2	54,5	38,7	37,3	38,1	32,1	25,8	58,4	46,7
Possibilità di trovare posto a sedere	54,5	47,5	64,9	60,9	43,7	42,2	40,9	40,7	33,3	34,3	49,7	46,5
Velocità delle corse	68,7	63,1	78,9	75,4	59,3	54,9	43,4	48,5	45,2	43,1	62,2	59,2
Pulizia delle vetture	55,3	41,0	75,8	59,3	50,9	39,8	33,0	34,0	32,5	25,8	52,5	41,7
Comodità dell'attesa alle fermate	46,8	38,7	55,9	51,7	34,3	26,3	20,1	23,1	14,5	19,4	38,3	33,8
Possib. di colleg. tra zone del comune	69,1	61,4	74,4	65,0	57,9	49,4	37,7	43,3	33,0	41,6	59,2	54,3
Comodità degli orari	66,9	59,1	74,1	67,4	54,9	47,4	35,0	39,2	32,9	31,8	57,2	52,1
Costo del biglietto	38,6	35,9	42,7	36,3	44,6	41,2	37,1	34,3	32,6	30,9	40,1	36,6

Fonte: Istat, Indagine multiscopo.

Indicatori più specifici della qualità del servizio indicano che nel 2006 la quota di cittadini che si dichiaravano molto o abbastanza soddisfatti della qualità del servizio oscillava fra il 33,8 per cento nella valutazione della comodità dell'attesa alle fermate e il 59,2 per la velocità delle corse. Il grado di apprezzamento della qualità del servizio in tutte le sue componenti (eccetto il costo del biglietto, per il quale gli utenti del Centro risultano mediamente più soddisfatti) è più elevato nel Nord Est; nel Mezzogiorno si manifesta il grado più elevato di insoddisfazione. Rispetto al 1996 la quota di utenti soddisfatti si è ridotta per tutte le caratteristiche qualitative offerte e in particolare nella

puntualità, nella pulizia delle vetture e nella frequenza delle corse (tav. 8). Le riduzioni maggiori di soddisfazione dell'utenza si sono avute nel Nord Ovest per la puntualità (-18,6 punti percentuali) e nel Centro per la frequenza delle corse (-12,5 punti). La quota di utenti soddisfatti del costo del biglietto è scesa dal 40,1 al 36,6 per cento; il peggioramento è presumibilmente legato alla lievitazione delle tariffe - che, pur limitata ed insufficiente a coprire i costi del servizio, si è avuta in molte città - ed al fatto che essa è intervenuta senza paralleli grossi miglioramenti nella qualità del servizio.

I sondaggi sull'atteggiamento degli utenti, potenziali, rispetto alle politiche tariffarie vanno peraltro sempre interpretati con un certa cautela, visto che per definizione è sempre strettamente preferibile, *ceteris paribus*, pagare meno un dato servizio. Un sondaggio Audimob 2006 ad esempio segnala come, nello scegliere tra diversi strumenti per la riduzione del traffico, i cittadini preferiscano sconti sui prezzi degli abbonamenti ai mezzi pubblici (con un punteggio di 8,11 in una scala 1-10) a misure, per essi ovviamente costose, di *road pricing* (che ottengono un punteggio di 4,82 punti). Indicazioni forse più interessanti sulla possibile elasticità della domanda rispetto alle tariffe (informazioni essenziali data la situazione italiana in cui continuano a coesistere basso uso del TPL e basso livello delle tariffe) si possono trarre da taluni studi internazionali. Uno studio sull'utenza condotto in Canada indica che un miglioramento qualitativo del servizio accompagnato da tariffe più elevate sarebbe in grado di quadruplicare la quota di utenti (Litman, 2007). Una possibile razionalizzazione della situazione si ha ove si consideri la forte segmentazione della domanda oggi vigente in Italia, ove un servizio a bassa qualità e basso prezzo attira quasi esclusivamente chi sia, per motivi logistici o reddituali, impossibilitato ad utilizzare l'automobile, mentre l'ingresso nel mercato di altri potenziali utenti richiede un notevole salto nei livelli qualitativi (e/o forti vincoli all'uso del mezzo privato).

5.3 La performance dei gestori

L'assenza di un reale vincolo di bilancio delle aziende di TPL si è storicamente riflessa in un elevato costo del lavoro (Ramella, 2006). Tra il 1992 e il 1996, anno precedente all'avvio della riforma, i costi del personale erano giunti a rappresentare circa il 70 per cento dei costi operativi totali e il disavanzo medio annuo del settore aveva superato gli 800 milioni di euro (tav. 9). I risultati particolarmente negativi degli anni novanta riflettevano il peggioramento di circa un trentennio: tra il 1966 e il 1996 la copertura dei costi delle autolinee con ricavi da traffico era scesa dal 70 al 30 per cento (Boitani e Cambini, 2002).

Nel 2006 il grado di copertura medio dei costi con i ricavi del traffico per il TPL urbano su gomma è risalito al 35,5 per cento (tav. 10)³². Rispetto al 1996 si è avuto un miglioramento (dal 27,0 per cento), che è derivato da un aumento dei ricavi da traffico per km e da un modesto calo dei costi medi per km. Il miglioramento registrato nel decennio ha ridotto ma non eliminato il vantaggio dei gestori localizzati a Nord (per i quali la copertura dei costi era pari nel 2006 al 38,0 per cento).

³² Le cifre delle tavole 9 e 10 non sono sempre perfettamente comparabili perché derivanti da fonti diverse. Anche quando riferite allo stesso indicatore, ad esempio il grado di copertura dei costi con i ricavi da traffico, esse vanno perciò considerate come indicative.

I ricavi del traffico per km percorso sono aumentati nel periodo del 27,6 per cento, grazie a un incremento dei viaggiatori (11,5, concentrato nel Centro) e soprattutto delle tariffe (18,1 per cento fra il 1996 e il 2003, secondo i dati di Asstra-Anav).

Tav. 9

Indicatori del TPL in Italia negli anni novanta (1)

(milioni di euro e valori percentuali)

ANNI	Costi totali di produzione	Costi del personale	Proventi da traffico	Contributi ex Fondo Nazionale Trasporti	Disavanzi	Proventi da traffico/costi totali (%)	Contributi FNT/costi totali (%)
1992	4.356	3.149	944	1.911	-876	21,68	43,88
1993	4.294	3.089	1.025	1.935	-910	23,87	45,06
1994	4.235	3.058	1.068	1.964	-894	25,22	46,37
1995	4.905	3.221	1.311	2.115	-807	26,74	43,11
1996	4.751	3.229	1.335	2.208	-743	28,11	46,47
1997	4.708	3.156	1.369	2.246	-337	29,08	47,70
1998	4.482	2.931	1.331	2.325	-122	29,70	51,88

Fonte: elaborazioni di Boitani e Cambini (2002) su dati Federtrasporti (2000). I dati si riferiscono ai gestori aderenti a Federtrasporti.

(1) Come rilevano Boitani e Cambini (2002), l'aumento dei costi nel 1995 ha riflesso anche la maggiore trasparenza richiesta ai bilanci dall'introduzione della IV direttiva CEE. Gli stessi autori rilevano anche che tale fenomeno può essere stato incentivato dalla prevista abolizione del Fondo Nazionale Trasporti, al fine di ottenere un'assegnazione maggiore di risorse finanziarie.

Scarsi sono stati i miglioramenti derivanti dai fattori di contesto, in primis dalle politiche di regolazione del traffico. Fra il 2001 e il 2006 la velocità media dei mezzi pubblici è anzi lievemente diminuita nella media nazionale, anche se un modesto aumento è da registrare nelle grandi città (che erano e sono le situazioni più problematiche da questo punto di vista³³).

Tav. 10

Indicatori economici del servizio di trasporto pubblico locale urbano (1)

(valori, km e percentuali)

AREA GEOGRAFICA	Costo medio per addetto (migliaia di euro)		Ricavi del traffico per km percorsi (euro)		Percorrenza media annua per addetto (km)		Rapporto ricavi del traffico/costi totali (%)	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006
Nord	37,96	42,00	1,35	1,50	14.982	18.295	38,0	38,00
Centro	38,73	33,20	0,94	1,00	13.907	17.440	24,0	33,10
Sud e Isole	34,86	39,40	0,69	1,52	11.597	13.831	17,0	33,80
Italia	37,18	38,50	1,05	1,34	13.583	16.731	27,0	35,50

Fonte: elaborazioni su dati Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti*.

(1) I dati si riferiscono al servizio su gomma.

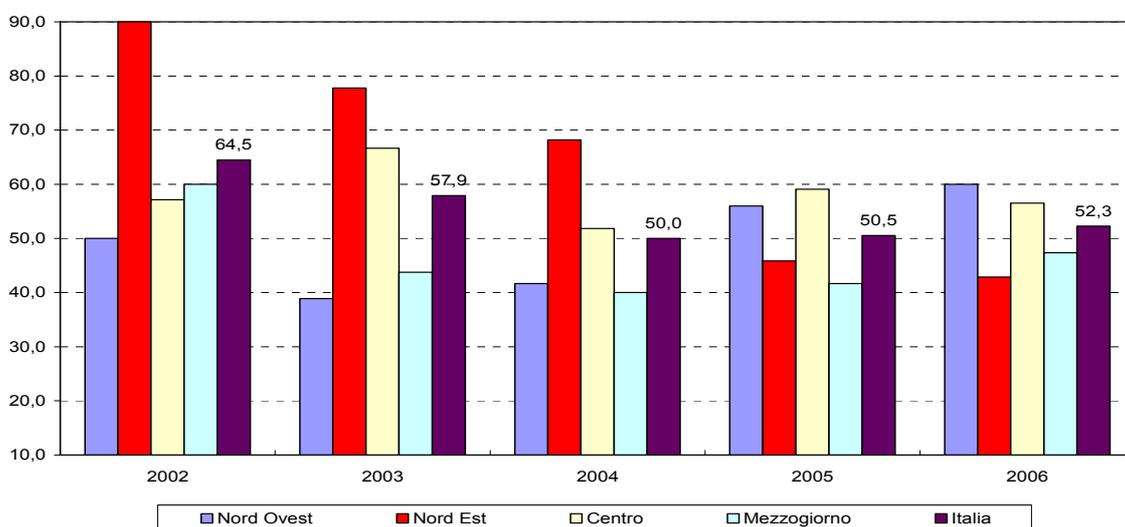
Il risultato è tra l'altro paradossale visto che nello stesso periodo la velocità media degli spostamenti urbani con mezzi privati è invece aumentata, soprattutto nelle grandi città (Isfort, 2007). In altri termini, sembrerebbe che l'uso di misure di regolazione del traffico abbia favorito più i mezzi privati autorizzati che il TPL. Il modesto calo del costo medio per km (-2,0 per cento) è stato il risultato di un incremento dei km per addetto (23,2 per cento) in presenza di un aumento contenuto del costo medio pro capite (3,6 per cento, anche grazie alla riduzione degli oneri previdenziali derivante dall'abolizione del fondo speciale autoferrotranvieri nel 1998).

³³ Secondo i dati Asstra-Anav relativi al 2003 la velocità commerciale del TPL su gomma nei grandi centri urbani è inferiore del 40 per cento rispetto ai centri medio-piccoli; i costi per km percorso risultano circa doppi (Asstra-Anav, 2005).

Nonostante tali miglioramenti gli indicatori di performance dei gestori di TPL risultano in Italia tra i peggiori nel confronto internazionale (Asstra-Anav, 2005) con costi operativi per km più elevati di circa un terzo ed una quota di copertura degli stessi da parte dei ricavi che, anche per via delle tariffe relativamente contenute, è pari a meno di due terzi di quella registrata nella media dei paesi di confronto. Di conseguenza, l'ammontare dei contributi pubblici italiani per km è superiore del 57 per cento a quello medio degli altri paesi (tav. 4). Elevata è peraltro la variabilità esistente a livello internazionale. In generale il livello di efficienza risulta maggiore nei paesi dove più alto è il grado di liberalizzazione, raggiungendo i valori massimi in Svezia e nel Regno Unito. Nel Regno Unito, il TPL presenta costi operativi, del personale e tariffe orarie inferiori a quelli svedesi e un grado di copertura dei costi superiore (84,2 per cento, contro il 55,4 in Svezia). Per contro, l'offerta del servizio e gli investimenti sono più contenuti e l'età media del parco mezzi è più elevata.

Fig. 3

Imprese di TPL urbano e misto con risultato netto positivo (1)
(quote percentuali sul totale del campione)



Fonte: elaborazioni su dati AIDA.

(1) I dati si riferiscono al campione di imprese del TPL urbano (che comprende anche le imprese che svolgono servizio misto) disponibile su AIDA, al netto dei gestori di funivie e metropolitane e delle agenzie.

Al di là del dato medio complessivo, informazioni ulteriori sulla performance dei gestori del TPL sono rilevabili dai dati di bilancio, che forniscono informazioni su costi, ricavi e situazione patrimoniale, ma non forniscono informazioni precise sull'output (su questo tema si ritornerà nel paragrafo successivo). A questo scopo è stato utilizzato il campione relativo ai gestori del TPL urbano e misto disponibile su AIDA, al netto di quelli di funivie e metropolitane. Ne è risultato un campione di bilanci relativi a 108 imprese, che rappresentano circa il 20 per cento dell'universo³⁴. L'analisi dei dati è resa complessa sia dalle diverse attività svolte dai gestori accanto al servizio di TPL (ad esempio controllo della sosta) sia dal fatto che la proprietà dei mezzi risulta in alcuni casi in capo al gestore e in altri all'agenzia. Per questa ragione, oltre che dalla quasi

³⁴ Dal dataset sono state escluse anche le agenzie. Poiché gran parte dei gestori di TPL inclusi nel database svolge un servizio misto, l'universo di riferimento è costituito dalle imprese di TPL urbano (285) e misto (224) nel 2005.

totale mancanza di dati nella voce ammortamenti, si sono utilizzate solo le informazioni di conto economico più strettamente connesse con l'attività corrente.

I risultati economici delle singole aziende considerate sono molto variabili nel tempo e non evidenziano chiare tendenze. Dal 2002 al 2004 la quota di imprese con risultato netto positivo si è ridotta sensibilmente per poi riaumentare leggermente, fino al 52,3 per cento, nel 2006 (fig. 3). Nel Nord Est la flessione è continuata anche nell'ultimo biennio esaminato.

Nel 2006 la profittabilità media delle imprese peggiora da Nord a Sud, se calcolata al lordo di ammortamenti e svalutazioni; è molto bassa nel Nord ed addirittura negativa nelle altre aree in termini di ROS (tav. 11).

Tav. 11

Imprese di TPL urbano e misto: indicatori di bilancio (1)
(indici e percentuali)

INDICI	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Mezzogiorno	Italia
Media ponderata 2006					
Ebitda/vendite	10,0	11,3	2,4	-7,5	5,4
ROS (%)	1,1	1,0	-6,1	-3,3	-2,4
Ricavi pro capite (2)	80,3	80,0	89,2	37,5	74,1
Valore aggiunto pro capite (2)	51,3	50,2	43,7	25,9	44,1
Costo del lavoro pro capite (2)	42,4	40,9	41,1	26,6	38,6
Media 2001-06					
Ebitda/vendite	6,6	9,6	1,1	1,9	3,8
ROS (%)	-0,9	0,7	-4,1	-3,8	-2,1
Tassi di crescita medi annui 2001-06					
Ricavi pro capite	4,7	5,5	-1,3	5,3	2,4
Costo del lavoro pro capite	2,9	3,9	0,1	3,4	2,0
Valore aggiunto pro capite	3,7	4,5	-1,7	3,4	1,5

Fonte: elaborazioni su dati AIDA.

(1) I dati si riferiscono al campione di imprese del TPL urbano disponibile su AIDA (che comprende anche le imprese che svolgono servizio misto), al netto dei gestori di funivie e metropolitane e delle agenzie. - (2) Migliaia di euro.

I ricavi per dipendente, che sono di circa 83 mila euro nel Centro-Nord e precipitano a 37,5 mila euro nel Mezzogiorno, sono assorbiti mediamente per il 52,1 per cento dal costo del lavoro (70,9 per cento nel Mezzogiorno). Questa struttura, fortemente sbilanciata e differenziata tra aree geografiche, sembra piuttosto stabile nel corso del tempo, anche se in tutte le aree, eccetto che nel Centro, la variazione media dei ricavi è positiva e superiore a quella dei costi.

5.4 La riforma e l'efficienza del TPL

L'efficienza del TPL in letteratura. - In generale la valutazione dell'efficienza di un'attività produttiva richiede la specificazione delle variabili che figurano nelle funzioni di produzione o di costo che caratterizzano tale attività.

I valori assunti dalle variabili nelle diverse unità produttive possono quindi essere utilizzati per formulare valutazioni in merito all'efficienza individuale e una graduatoria delle stesse unità. Le tecniche proposte in letteratura per effettuare tale esercizio differiscono sotto diversi aspetti: a seconda che si specifichi un'esplicita funzione di produzione o di costo (tecniche parametriche) o si usino tecniche non parametriche in cui ciascun gestore viene confrontato ad un benchmark; a seconda che si consenta o meno

la presenza di perturbazioni stocastiche ecc.. Al di là delle tecniche, importanza fondamentale ha poi la scelta delle variabili di input e di output o di costo che vengono esplicitamente considerate: alcuni autori (nel caso del TPL cfr., ad esempio, Fazioli, Filippini e Kunzle, 2003) considerano una funzione di costo totale, incluso il costo del capitale³⁵, laddove altri³⁶ considerano i soli costi variabili tenendo conto del capitale come fattore produttivo fisso. Nel caso del TPL è anche da considerare come caratterizzare l'output, per il quale si può far riferimento ad una misura più orientata al dato ingegneristico del servizio offerto, come le vetture-km³⁷, oppure ad una misura orientata alla domanda finale, come i passeggeri o i passeggeri-km, che anche, ceteris paribus, incidono sui costi³⁸. Al di là della caratterizzazione di input (e/o costi) ed output, è inoltre importante controllare per le principali variabili di contesto e di policy locale: una misura ampiamente utilizzata è, ad esempio, la velocità commerciale della rete³⁹ che consente di cogliere sia gli effetti connessi alla regolamentazione della viabilità locale sia quelli legati alla specifica morfologia del territorio servito (cfr. anche par. 2).

L'efficienza del TPL nel campione Banca d'Italia. – Le stime qui esposte adoperano un approccio meno sofisticato ed ambizioso di quanto la discussione precedente non richiederebbe. Esse si concentrano, con specificazioni funzionali piuttosto semplificate, a verificare se vi sia un legame tra liberalizzazione e varie misure di output e/o costi. La scelta è dipesa dal fatto che nei dati a nostra disposizione, che hanno il pregio di considerare (sia pure per i soli capoluoghi di provincia) l'intero set di gestori di TPL in Italia, le informazioni su costi, ricavi, input ed output sono estremamente limitate e non consentirebbero di specificare nei dettagli una funzione di produzione (con metodi parametrici o non parametrici). Sono state quindi effettuate delle semplici regressioni sui dati cross section (stime OLS) relativi all'ultimo esercizio disponibile (2006), che considerano come variabili dipendenti il logaritmo del valore della produzione totale⁴⁰ per addetto e quello per autobus e come variabile indipendente l'indice di liberalizzazione provinciale descritto nel par. 4. Le stime dei coefficienti sono riportate nella tav. 12.

I risultati sono analoghi utilizzando quale variabile dipendente sia il valore della produzione per addetto sia quello per autobus: l'indice di liberalizzazione ha un coefficiente stimato positivo; statisticamente l'effetto è però solo marginalmente significativo. Utilizzando lo stesso modello e includendo, in alternativa all'indice di liberalizzazione provinciale, una dummy GARA che assume valore 1 nel caso di ricorso a procedura concorsuale, si ottiene un coefficiente stimato per tale variabile positivo e anch'esso

³⁵ Si tratta di un'ipotesi "forte", in relazione al fatto che negli anni precedenti all'avvio della riforma in Italia, le imprese risultavano largamente sussidiate, tramite contributi statali, anche per quanto riguarda gli investimenti in conto capitale.

³⁶ Cfr., ad esempio, Fraquelli e Piacenza (2003).

³⁷ Tale misura consente, peraltro, di tenere conto del legame tra i costi operativi e la fornitura del servizio in ore della giornata e zone a domanda limitata.

³⁸ A parità di altre condizioni, infatti, il numero di passeggeri incide sui costi indiretti di struttura. Le grandi imprese presentano spesso rilevanti costi di struttura connessi alla gestione della domanda, compreso il controllo dell'evasione tariffaria.

³⁹ Cfr. Windle (1988); Levaggi (1994); Gagnepain (1998); Fraquelli e Piacenza (2003).

⁴⁰ Il valore della produzione è quello complessivo e comprende i ricavi derivanti dall'attività di gestione del servizio pubblico urbano su gomma nonché i contributi pubblici ricevuti per il servizio di trasporto pubblico svolto. Sono stati effettuati ulteriori esercizi utilizzando quale variabile dipendente il valore della produzione da gestione del servizio e da vendita biglietti: il numero di osservazioni mancanti è notevolmente maggiore e i risultati non si discostano in misura significativa. Si è preferita la forma logaritmica per la presenza di numerosi outliers nella distribuzione delle variabili considerate nel modello.

marginalmente diverso da zero. Simili sono anche i risultati laddove (perdendo però alcune osservazioni) si tenga conto della presenza di zone a traffico limitato e della scala dell'attività operativa (colta dalla superficie comunale)⁴¹.

Tav. 12

Stime di efficienza (1)

VARIABILI	Valore della produzione per addetto (log)	Valore della produzione per autobus (log)	Valore della produzione per addetto (log)	Valore della produzione per autobus (log)	Valore della produzione per addetto (log)	Valore della produzione per autobus (log)	Valore attività di gestione (5) per addetto (log)	Valore attività di gestione per autobus (log)	Costo del lavoro per addetto (log) (4)
Superficie comunale in kmq (log)					+0,07 (0,49)	+0,10 (0,45)			
Liberalizzazione	+0,24 (0,22)	+0,35 (0,24)			+0,30 (0,18)	+0,42 (0,18)	+0,36 (0,18)	+0,42 (0,12)	+0,01 (0,85)
Gara (3)			+0,17 (0,18)	+0,33 (0,07)					
Zone a traffico limitato (2)					+0,07 (0,47)	+0,09 (0,45)			
Costante	+11,29 (0,00)	+11,64 (0,00)	+10,28 (0,00)	+11,14 (0,00)	+9,72 (0,00)	+11,08 (0,00)	+10,51 (0,00)	+10,90 (0,00)	+3,07 (0,00)
R ²	0,25	0,17	0,26	0,19	0,29	0,24	0,16	0,14	0,51
Test F	4,57 (0,00)	2,43 (0,04)	4,46 (0,00)	2,64 (0,03)	2,46 (0,03)	1,96 (0,08)	2,30 (0,05)	1,57 (0,18)	2,51 (0,05)
Numero oss.	87	85	84	82	70	69	73	72	43

Fonte: Rilevazione Banca d'Italia (febbraio-marzo 2007).

(1) I valori in tabella sono i coefficienti stimati per le variabili dipendenti; in parentesi è indicato il p-value del t test di significatività dei singoli parametri. Le stime sono robuste al problema dell'eteroschedasticità degli errori. In tutte le stime si è controllato per l'area geografica di appartenenza del gestore. – (2) Le zone a traffico limitato sono misurate in termini di km quadrati per 100 km quadrati di superficie comunale e sono di fonte Istat, Osservatorio ambientale sulle città. – (3) Dummy che assume valore 1 nel caso in cui sia stata effettuata una gara per l'affidamento del servizio di gestione del trasporto pubblico urbano su gomma. – (4) I dati sul costo del lavoro sono tratti dalla base dati AIDA. – (5) Valore della produzione derivante unicamente dall'attività di gestione del trasporto pubblico urbano su gomma.

Un legame leggermente più forte tra liberalizzazione e output si ottiene laddove si restringa il campione a quelle osservazioni per cui è possibile considerare il solo valore della produzione derivante unicamente dall'attività di gestione del trasporto urbano su gomma. I dati a nostra disposizione non consentono purtroppo di esaminare se la maggiore redditività registrata nelle situazioni in cui più accentuata è risultata la spinta alla liberalizzazione sia dovuta più ad un aumento di efficienza tecnica o ad un aumento delle tariffe, non più forzosamente costrette verso il basso dall'ente locale. Né siamo in grado di verificare (data la difficoltà di individuare adeguati strumenti) in che misura l'efficienza sia stata *causata* dalla liberalizzazione – l'interpretazione senz'altro più immediata – o la presenza pregressa di una discreta efficienza abbia favorito il processo di liberalizzazione con l'affidamento ad un gestore sufficientemente separato dall'ente locale.

Un esercizio che fin da subito è stato possibile condurre è però quello che verifica l'impatto della liberalizzazione sui costi. A tale fine si è proceduto a considerare due

⁴¹ Sono stati effettuati altri esercizi utilizzando quale variabile di contesto la velocità media commerciale (fonte Indagine Banca d'Italia); tuttavia essa presentava un segno stimato negativo, legato alla presenza nel campione di grandi città per cui la velocità media commerciale risulta inferiore al dato mediano, e comunque essa non risultava statisticamente significativa.

ulteriori specificazioni, entrambe nel sottocampione per cui è stato possibile abbinare i dati dell'indagine Banca d'Italia con la banca dati AIDA. Nella prima si è posto in relazione il costo del lavoro per addetto all'indice di liberalizzazione provinciale, nel cui caso nessun legame sembra emergere.

I risultati ottenuti sembrano confermare, pur se debolmente da un punto di vista statistico, il potenziale effetto di aumento dell'efficienza, e non tanto di riduzione del costo del lavoro, delle misure di liberalizzazione del settore. La stasi dei processi di liberalizzazione e la loro natura spesso prevalentemente formale sono perciò stati fattori rilevanti nello spiegare la modesta entità dei loro effetti sulla produttività del settore.

6. Considerazioni conclusive

A dieci anni dall'avvio della riforma, l'assetto del TPL è ancora lontano dall'essersi assestato. Se, infatti, quasi tutte le regioni (con la significativa eccezione della Sicilia) si sono adeguate formalmente alla riforma, questa nella sostanza risulta per larga parte inattuata. In meno della metà dei capoluoghi di provincia si è fatto ricorso alle gare per la gestione del servizio e restano prevalenti i casi di affidamento diretto o in-house. Anche nei casi in cui l'affidamento è stato basato su procedure concorsuali, non ne è scaturita una profonda innovazione che l'aggiudicatario del servizio è spesso risultato il gestore precedente, talora in associazione con altri, il numero dei partecipanti alle gare è stato quasi sempre molto basso, quasi nulla la partecipazione di concorrenti esteri ed i ribassi rispetto alla base d'asta generalmente di entità irrilevante.

L'attuale assetto ha risentito delle notevoli incertezze normative - con un perdurante ricorso a regimi di proroga dei termini - e della mancanza d'un ruolo di indirizzo e di regolazione coerente a livello centrale, che consentisse di affrontare le complessità tecniche degli assetti di concorrenza per il mercato pensati dalla riforma. La ricentralizzazione del momento di contrattazione dei salari nel comparto, che ha visto il governo centrale stanziare risorse ad hoc per uscire dalle situazioni di impasse, ha di fatto indebolito la stessa pregnanza dei vincoli di bilancio che gli enti locali, e di conseguenza le aziende, si sono trovati a fronteggiare.

Stante l'incerta attuazione degli assetti pur formalmente previsti dalla riforma, il comparto ha evidenziato mutamenti solo parziali. I miglioramenti e le innovazioni, non pervasivi, sono stati più intensi proprio laddove più marcata è stata la spinta alla liberalizzazione. Nel complesso, il sistema però resta frammentato e a prevalente capitale pubblico. I guadagni di efficienza sono stati modesti e poco diffusi fra aziende e sul territorio non solo per effetto del diverso grado di attuazione della riforma, ma anche per un'attenzione non omogenea degli enti locali alle variabili non aziendali che influenzano l'efficienza del servizio (dimensione e monitoraggio delle corsie preferenziali, ZTL, incentivi al trasporto pubblico e penalizzazione del trasporto privato, ecc.).

Le indagini sui consumatori mostrano che le politiche finora adottate non hanno accresciuto in misura sensibile la quota di utenti, soprattutto frequenti, neanche nelle città di maggiore dimensione, e che al basso utilizzo (nel confronto internazionale) del servizio si associa una valutazione negativa sulle diverse componenti qualitative dello stesso. Le tariffe permangono notevolmente inferiori ai costi. In assenza di misure di miglioramento della qualità del servizio di TPL, gli spazi per l'utilizzo locale di strumenti di politica del traffico e di riduzione dell'inquinamento urbano sono stati molto ridotti e le

misure adottate si sono rivelate scarsamente efficaci, interagendo negativamente con la gestione del trasporto pubblico urbano. La mancanza di un approccio integrato ai problemi della mobilità e dell'inquinamento si è riflessa nel mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità dell'aria posti dalla UE nel corso degli anni, con effetti negativi sulla salute dei cittadini e sulla qualità della vita.

A un maggior grado di attuazione della riforma potrebbero contribuire un quadro normativo certo, innanzitutto rispetto ai termini per l'effettuazione delle gare. All'effettivo decentramento degli oneri finanziari e delle responsabilità del servizio potrebbe utilmente accompagnarsi un ruolo di indirizzo e di authority a livello centrale, che ponga obiettivi strategici per il settore, garantisca il rispetto delle regole e determini incentivi e penalità per gli enti locali; la stessa complessità dell'attività di effettuazione delle gare suggerisce l'opportunità che queste siano bandite da organismi specializzati, anche per cogliere le economie di scala e di specializzazione esistenti e ridurre le probabilità di "cattura del regolatore-banditore" presenti a livello locale.

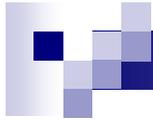
Alla luce degli elementi raccolti nell'indagine appare importante anche una maggiore chiarezza a livello contrattuale degli impegni reciproci tra gestore ed ente locale, tanto in materia di tariffe (al fine di conferire certezza finanziaria al gestore, con penalità per l'ente in caso di inadempienza) quanto in materia di condizioni di contesto (in termini di lunghezza di corsie preferenziali, dell'impegno a farle rispettare, di incentivi/disincentivi al trasporto pubblico/privato, ecc.). Essenziali sono inoltre i controlli sulla qualità del servizio e sul rispetto degli obblighi contrattuali. A una maggiore trasparenza sulle performance dei gestori dovrebbe accompagnarsi una informazione puntuale sullo stato dei rispettivi bilanci, anche per rendere chiaramente visibile l'onere che inefficienze e disavanzi comportano per il contribuente, che in presenza di politiche di basse tariffe costituisce il principale finanziatore del servizio di TPL.

Riferimenti bibliografici

- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2007), *Provvedimento* n. 78 dell'8 novembre 2007.
- Asstra (2002, 2004), *Annuario*.
- Asstra-Anav (2005), *La resa dei conti. Rapporto sul trasporto pubblico locale*, Roma.
- Asstra-Hermes-Isfort (2006), "Dove vanno a finire i passeggeri", *3° rapporto sulla mobilità urbana in Italia*, Roma.
- Asstra (2007), *Obiettivi, priorità e proposte per il trasporto pubblico locale. La carta di Venezia*, Roma.
- Boitani A. e C. Cambini (2002), "Il trasporto pubblico locale in Italia – Dopo la riforma i difficili albori di un mercato", in *Mercato concorrenza regole*, IV, n. 1, aprile, pp. 45-72.
- Boitani A. e C. Cambini (2004), "Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia: molto rumore per nulla?", in *Economia e politica industriale*, n. 122, pp. 65-99.
- Bruzzo Margari B. e F. Erbetta (2006), "Misure di efficienza statica e dinamica nel settore dei trasporti pubblici locali", in *Economia pubblica*, n. 5-6, dicembre, pp. 65-96.
- Buchanan and Partners (2002), *Study of Good Practice in Contracts for Public Passenger Transport*, London.
- Cambini C. e M. Filippini (2003) "Competitive Tendering and Optimal Size in the Regional Bus Transportation Industry", in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74(1), pp. 163-172.
- Cambini C. e F. Galleano (2005), *Le gare per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale in Italia – II° Rapporto*, Hermes Ricerche.
- Cambini C., I. Paniccia, M. Piacenza M. e D. Vannoni (2005), "Struttura di costo e rendimenti di scala nelle imprese di trasporto pubblico locale di medie-grandi dimensioni", mimeo, XVII Conferenza Siep, settembre.
- Cox W. e B. Duthion (2001), "Competition in Urban Public Transport. A World Review", presentato alla 7th Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Molde, Norvegia.
- Conway P. e G. Nicoletti (2006), "Product Market Regulation in the Non-manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights", *OECD Economic Department Working Paper*, n. 530, dicembre.
- Dalen D.M. e A. Gomez-Lobo (1996), *Regulation and incentive contracts: An empirical investigation of the Norwegian bus industry*, The Institute for Fiscal Studies, London, WP 96/8.

- Dalen D.M. e A. Gomez-Lobo (1997), "Cost Functions in Regulated Industries Characterized by Asymmetric Information", in *European Economic Review*, 41 (3-5), pp. 935-42.
- Dalen D.M. e A. Gomez-Lobo (2003), "Yardsticks on the Road: Regulatory Contracts in the Norwegian Bus Industry", in *Transportation*, 30, pp.371-386.
- Demsetz H. (1968), "Why regulate utilities?", in *Journal of Law & Economics*, vol. 11, April, pp. 55-66.
- Fabbri D. (1998), "La stima di frontiere di costo nel trasporto pubblico locale: una rassegna e un'applicazione", in *Economia pubblica*, n. 3, pp. 55-94.
- Fazioli R., M. Filippini e M. Künzle (2003), "Valutazione dell'efficienza delle compagnie di bus italiane e svizzere", in AA.VV., *L'efficienza nei servizi pubblici*, Banca d'Italia, Roma, pp. 171-210.
- Federtrasporti (2000), *Annuario statistico*, Roma.
- Fraquelli G., M. Piacenza e G. Abrate (2001), "Il trasporto pubblico locale in Italia: variabili esplicative dei divari di costo tra le imprese", in *Economia e Politica Industriale*, n. 111, pp. 51-81.
- Fraquelli G. e M. Piacenza (2003) "Caratteristiche del network, meccanismi di sussidio ed efficienza nel trasporto pubblico locale: un commento a "Valutazione dell'efficienza delle compagnie di bus italiane e svizzere" di R. Fazioli, M. Filippini e M. Künzle" in AA.VV., *L'efficienza nei servizi pubblici*, Banca d'Italia, Roma, pp. 211-228.
- Gagnepain, P. (1998), "Structures Productives de l'Industrie du Transport Urbain et Effets des Schemas Reglementaires", in *Economie et Prevision*, 135, July-Sept., pp. 95-107.
- Gagnepain P. e M. Ivaldi (2002), "Incentive Regulatory Policies: The Case of Public Transit Systems in France" in *RAND Journal of Economics*, vol. 33(4), pp. 605-29, Winter.
- Hensher D.A. e A.M. Brewer (2001), *Transport*, Oxford University Press, Oxford.
- ICLEI (2003), *Better Public Transport for Europe through Competitive Tendering*, Freiburg.
- Isfort (2006), *Lo stato di attuazione della riforma del TPL nelle regioni italiane*.
- Isfort (2007), "Aggiungi un posto in autobus", *4° Rapporto sulla mobilità urbana in Italia*.
- Laffont J.J. e J. Tirole (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge.
- Levaggi R. (1994), "Parametric and Non-Parametric Approach to Efficiency: The Case of Urban Transport in Italy", in *Studi Economici*, 49(53), pp. 67-88.
- Litman T. (2007), "Valuing Transit Service Quality Improvements", mimeo, Victoria Transport Policy Institute.

- Piacenza M. (2006), "Regulatory Contracts and Cost Efficiency: Stochastic Frontier Evidence from the Italian Local Public Transport" in *Journal of Productivity Analysis*, vol. 25(3), pp. 257-77, 06.
- Ponti M. (2003), "Le tariffe dei trasporti pubblici e i sussidi", in *Economia Pubblica*, n. 3, pp. 119-129.
- Ponti M. e P. Malgieri (2000), "Riforma del trasporto pubblico locale, modelli di liberalizzazione del settore: tendenze europee e prospettive per la situazione italiana", in Confservizi-Cispel, *Osservatorio dei mercati e dei servizi pubblici locali*, disponibile sul sito www.confservizi.net.
- Ramella F. (2006), "Trasporto pubblico locale: si può spendere meno", in *www.lavoce.info*, 21 agosto.
- Roy W. e A. Yvrande-Billon (2007), Ownership, Contractual Practices and Technical Efficiency: The Case of Urban Public Transport in France, in *Journal of Transport Economics*, vol. 41, n. 2, pp. 257-82, May.
- Sabbatini D. (2008), "I servizi pubblici locali tra mercato e regolazione", in *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, Roma.
- Treu T. e M. Tiraboschi (2002), "Modernizzazione del quadro legale in materia di disciplina dei rapporti di lavoro nell'ambito del trasporto pubblico locale", *Hermes Working Paper*, n. 4.
- Windle R.J. (1988), "Transit Policy and the Cost Structure of Urban Bus Transportation", in Dogson, J.S. e N. Topham (a cura di), *Bus Deregulation and Privatisation*, Aldershot, Avebury.



IUAV
Corso di legislazione urbanistica e ambientale
A.A. 2008-2009

Seminario

***Il trasporto pubblico locale nell'ambito della disciplina
dei servizi pubblici***
Quadro descrittivo e criticità

Alessandro Cabianca – Direzione Mobilità Regione del Veneto

Venezia, 5 marzo 2009



CONTENUTI:

- RELAZIONE TRA LA DEFINIZIONE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E QUELLA DI SERVIZIO PUBBLICO
 - PROFILI STORICO EVOLUTIVI DELLA DICIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO
 - LA RIFORMA DEL D.LGS. 422/1997
 - L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE DEL T.P.L.
 - IL SISTEMA DI PIANIFICAZIONE PREVISTO DALLA LEGISLAZIONE REGIONALE
 - I MODELLI GESTIONALI DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO
 - IL CONTRATTO DI SERVIZIO
-



RELAZIONE TRA LA DEFINIZIONE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E QUELLA DI SERVIZIO PUBBLICO

In assenza di una definizione legislativa sono state elaborate due definizioni di **servizio pubblico**:

La teoria soggettiva: qualunque attività svolta da un **soggetto pubblico** diretta a soddisfare **un bisogno di interesse generale**, non avente carattere autoritativo.

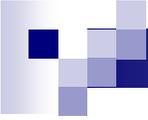
La teoria oggettiva: le attività in base alla loro **rispondenza ad una pubblica utilità ed un pubblico interesse**, a prescindere dalla natura (pubblica o privata) del soggetto che pone in essere le stesse.



RELAZIONE TRA LA DEFINIZIONE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E QUELLA DI SERVIZIO PUBBLICO

DEFINIZIONE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 422/1997 stabilisce che *“Sono servizi pubblici di trasporto regionale e locale i **servizi di trasporto** di persone e merci, che non rientrano tra quelli di interesse nazionale tassativamente individuati dall'articolo 3; essi comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano **in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite**, ad **accesso generalizzato**, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale”*



RELAZIONE TRA LA DEFINIZIONE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E QUELLA DI SERVIZIO PUBBLICO

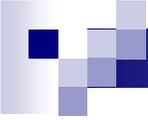
“In sede di individuazione delle attività sussumibili sotto la nozione di servizio pubblico assume rilievo decisivo non già la possibilità di considerarle "di pertinenza" dell'amministrazione pubblica, bensì il fatto di essere assoggettate ad una disciplina settoriale che assicuri costantemente il conseguimento dei fini sociali: questi ultimi, pertanto, costituiscono la ragione della sottoposizione della stessa ad un regime giuridico del tutto peculiare, potendosi affermare che i fattori distintivi del pubblico servizio sono, da un lato, l'essere connotato dall'idoneità a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una **platea indifferenziata di utenti**, e dall'altro, la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi volti **a conformare l'espletamento dell'attività a norme di continuità, regolarità, capacità e qualità**, cui non potrebbe essere assoggettata una comune attività economica” (TAR Lombardia, sentenza 673/2005).



RELAZIONE TRA LA DEFINIZIONE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E QUELLA DI SERVIZIO PUBBLICO

Regolamento (CEE) del Consiglio, n. 1191/69, del 26 giugno 1969, dà la definizione di “**obblighi di servizio pubblico**”, da intendersi quali obblighi che l’impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, **non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni**.

Nel settore del trasporto pubblico gli obblighi di servizio comprendono “*l’obbligo di esercizio*”, “*l’obbligo di trasporto*” e “*l’obbligo tariffario*”.



RELAZIONE TRA LA DEFINIZIONE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E QUELLA DI SERVIZIO PUBBLICO

- **“L’obbligo di esercizio”** è inteso come l’obbligo, gravante sulle imprese concessionarie del servizio di trasporto pubblico volto ad assicurare che l’erogatore del servizio adotti tutte le misure in grado di garantire un servizio conforme a determinate norme di continuità, regolarità e capacità.
- **“L’obbligo di trasporto”**, cioè l’obbligo gravante sulle imprese di accettare ed effettuare qualsiasi trasporto di persone o merci a prezzi e condizioni generali predeterminati.
- **“L’obbligo tariffario”** volto ad imporre alle imprese l’accettazione di prezzi determinati dalla pubblica Autorità in contrasto con il proprio interesse commerciale.
- A fronte di tali obblighi sono riconosciute delle



PROFILI STORICO - EVOLUTIVI DELLA DICCIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO

- **Legge 103 del 29 marzo 1903 (legge Giolitti)**, che indicava espressamente come municipalizzabili e cioè il cui esercizio poteva essere **assunto direttamente da parte dei comuni e delle province** “ogni impianto ed esercizio di omibus, automobili e di ogni altro simile mezzo diretto a provvedere alle pubbliche comunicazioni”
- **Diritto di privativa** intesa come la specifica possibilità per il Comune di **escludere le imprese private dalla gestione di tali servizi in concorrenza** con gli affidatari dei servizi.



PROFILI STORICO - EVOLUTIVI DELLA DICIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO

Legge “Giolitti”, modalità di gestione del servizio:

- gestione diretta
- attraverso un'azienda municipalizzata (soluzione prevalente per i servizi urbani)
- in concessione ad imprese private (soluzione prevalente per i servizi extraurbani)

Sostanziale **equilibrio** delle gestioni

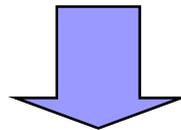


PROFILI STORICO - EVOLUTIVI DELLA DICIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO

Crisi del modello organizzativo del T.P.L. del dopoguerra:

Le principali cause

- Forte sviluppo della motorizzazione privata;
- Mancanza di una pianificazione dei trasporti;
- Aumento costo del lavoro (anni '60);
- Inflazione elevata e stabilità delle tariffe (anni '70).



Anni '50 Ricavi/Costi 80% - Anni '80 Ricavi/Costi 20%

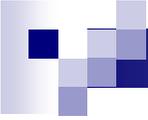


PROFILI STORICO - EVOLUTIVI DELLA DICCIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO

Crisi del modello organizzativo del T.P.L. del dopoguerra:

Costituzione delle Regioni a Statuto ordinario:

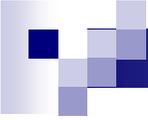
- **trasferimento di funzioni amministrative** in materia di trasporto pubblico con D.P.R. 5/1972 e D.P.R. 616/1977.
- **potestà legislativa concorrente delle Regioni**, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, nella materia “tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale” (articolo 117, primo comma Costituzione).



PROFILI STORICO - EVOLUTIVI DELLA DICCIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO

La riforma della L. 151/1981

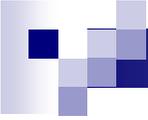
- **Definisce il T.P.L.** come “I servizi adibiti normalmente al trasporto collettivo di persone effettuati in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite e offerta indifferenziata”;
- **Definisce le competenze in materia delle regioni a statuto ordinario** e il principio che le regioni delegano di norma agli enti locali le funzioni amministrative in materia.
- **Demanda alle regioni le funzioni di stabilire la politica dei trasporti** in connessione con gli obiettivi del piano nazionale dei trasporti e di predisporre dei piani regionali dei trasporti in connessione con le previsioni di assetto territoriale e dello sviluppo economico;
- **Indica come obiettivo quello dell'integrazione modale.**



PROFILI STORICO - EVOLUTIVI DELLA DICCIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO

La riforma della L. 151/1981

- Demanda al **piano regionale dei trasporti** la suddivisione del territorio regionale in circoscrizioni denominate "bacini di traffico", ossia l'unità territoriale entro la quale si attua un sistema di trasporto pubblico integrato e coordinato in rapporto ai fabbisogni di mobilità.
- Persegue l'obiettivo del **recupero di efficienza** attraverso la definizione di sussidi statali determinati *ex ante* sulla base di **costi standard**, che considerano un'efficiente gestione dell'impresa, calcolati sulla differenza tra ricavi e costi stimati e finanziati attraverso un apposito Fondo nazionale trasporti.
- Stabilisce quali modalità di organizzazione del servizio quelle: a) **in economia** b) **mediante aziende speciali** c) in regime di **concessione**



PROFILI STORICO - EVOLUTIVI DELLA DICCIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO

La riforma della L. 151/1981, criticità

- Non è stata sufficiente ad arginare i disavanzi di bilancio delle imprese, tanto che si sono resi necessari **interventi statali straordinari** per ripianare *ex post* i debiti.
- Ritardo con cui le Regioni hanno svolto le funzioni di **pianificazione e programmazione**, con particolare riferimento all'individuazione dei bacini di traffico.
- Mantenimento della **frammentarietà** della precedente disciplina, con stratificazioni e duplicazioni di attribuzioni in capo ai diversi livelli di governo locale.
- **Separazione del livello della programmazione da quello del finanziamento dei programmi**, con evidenti ricadute sul piano della mancata responsabilizzazione degli enti deputati alla programmazione stessa.

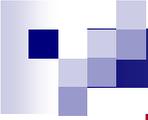


PROFILI STORICO - EVOLUTIVI DELLA DICCIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO

LA LEGISLAZIONE SUCCESSIVA alla L.151/1981

Legge 142/1990 sull'ordinamento degli Enti Locali

Definisce servizio pubblico locale “qualsiasi servizio che abbia ad oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.”(art. 22).



PROFILI STORICO - EVOLUTIVI DELLA DICIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO

LA LEGISLAZIONE SUCCESSIVA alla L. 151/1981

Legge 142/1990 sull'ordinamento degli Enti Locali Modalità organizzative dei S.P.L.

- a) **in economia**, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;
- b) **in concessione a terzi**, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- c) **a mezzo di azienda speciale**, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- d) **a mezzo di istituzione**, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
- e) **a mezzo di società per azioni** a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici

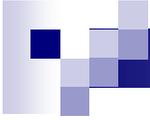


PROFILI STORICO - EVOLUTIVI DELLA DICCIPLINA DEL
TRASPORTO PUBBLICO

LA LEGISLAZIONE SUCCESSIVA alla L. 151/1981

REGOLAMENTO CEE 1893/91, modificativo del
Regolamento CEE 1191/1969

Introduce il **CONTRATTO DI SERVIZIO**, come strumento che regola i rapporti tra Pubblica Autorità ed impresa incaricata di prestare il servizio di trasporto pubblico, definendolo come “un contratto concluso fra le autorità competenti di uno Stato membro e un'impresa di trasporto **allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti.**”



LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997 I PRINCIPI DELLA RIFORMA

- a) Attuazione del **federalismo amministrativo** in materia di trasporto pubblico locale;
- b) Distinzione tra **funzioni di regolazione** e **funzioni di gestione**;
- c) **Trasformazione obbligatoria** delle aziende speciali in società di capitali entro il 31.12.2000;
- d) Previsione di un **periodo transitorio** da concludersi entro il 31.12.2003, con proroga degli affidamenti in essere;
- e) **Liberalizzazione** attuata mediante affidamento del servizio tramite procedure di gara;
- f) Introduzione del **contratto di servizio** quale strumento regolatorio tra Ente affidante e azienda affidataria;
- g) Costituzione in ogni Regione di un **fondo destinato ai trasporti**, con risorse regionali e con quelle trasferite dallo Stato;
- h) Efficientamento del sistema: **obiettivo del rapporto 0,35 tra ricavi e costi** a partire dal 1° gennaio 2000;
- i) **Integrazione modale e tariffaria.**



LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997 L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

Applicazione del principio di **sussidiarietà**, come criterio orientatore di riparto delle competenze amministrative al livello territoriale più vicino al cittadino, temperato dal principio di **adeguatezza**.

Conferimento di Funzione **dallo Stato a Regioni ed Enti Locali**

“Art. 5. Conferimento a regioni ed enti locali.

Sono conferiti alle regioni e agli enti locali, con le modalità di cui agli articoli 6 e seguenti, **tutti i compiti e tutte le funzioni relativi al servizio pubblico di trasporto di interesse regionale e locale**, in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrale o periferica, anche tramite enti o altri soggetti pubblici, tranne quelli espressamente mantenuti allo Stato dall'articolo 4 del presente decreto”.



LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997
L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

Le competenze che rimangono in capo allo Stato

1) Trasporti d'interesse nazionale (art. 3)

- a) i servizi di trasporto aereo, di rilievo sovraregionale;
- b) i servizi di trasporto marittimo, di rilievo sovraregionale;
- c) i servizi di trasporto automobilistico internazionale e le linee interregionali che collegano più di due regioni;
- d) servizi di trasporto ferroviario internazionali e quelli nazionali di percorrenza medio-lunga caratterizzati da elevati standards qualitativi;
- e) i servizi di collegamento via mare fra terminali ferroviari;
- f) i servizi di trasporto di merci pericolose, nocive ed inquinanti.

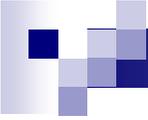


LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997
L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

Le competenze che rimangono in capo allo Stato

2) Competenze dello Stato nel trasporto pubblico regionale e locale (art. 4)

- a) gli accordi, le convenzioni ed i trattati internazionali relativi a servizi transfrontalieri per il trasporto di persone e merci;
- b) le funzioni in materia di sicurezza;
- c) l'adozione delle linee guida per la riduzione dell'inquinamento derivante dal sistema di t.p.l.



LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997 L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

Il D.Lgs. 422/1997 demanda **alla Regione** le seguenti funzioni di **pianificazione e programmazione**:

- 1) definire gli **indirizzi per la pianificazione** dei trasporti locali ed in particolare per i piani di bacino;
- 2) redigere i **piani regionali dei trasporti** tenendo conto della programmazione degli enti locali ed in particolare dei piani di bacino predisposti dalle province.
- 3) approvare **programmi triennali dei servizi** che individuano:
 - a) la rete e l'organizzazione dei servizi;
 - b) l'integrazione modale e tariffaria;
 - c) le risorse da destinare all'esercizio e agli investimenti;
 - d) le modalità di determinazione delle tariffe;
 - e) le modalità di attuazione e revisione dei contratti di servizio;
 - f) il sistema di monitoraggio dei servizi;
 - g) i criteri per la riduzione dell'inquinamento ambientale.



LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997 L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

Il D.Lgs. 422/1997 demanda **alla Regione** le seguenti ulteriori funzioni:

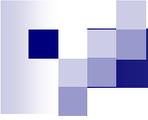
- 1) L'**individuazione dei servizi minimi** e delle relative tariffe;
- 2) L'**assegnazione delle risorse finanziarie** in relazione ai servizi minimi;
- 3) l'organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale **su ferrovia** e la stipula del relativo contratto di servizio;



LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997
L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE
DEFINIZIONE DI SERVIZI MINIMI

I servizi minimi, qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini e i cui costi sono a carico del bilancio delle regioni, sono definiti tenendo conto:

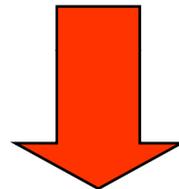
- a) dell'**integrazione tra le reti** di trasporto;
- b) del **pendolarismo** scolastico e lavorativo;
- c) della fruibilità dei servizi da parte degli utenti per l'**accesso ai vari servizi amministrativi, socio-sanitari e culturali**;
- d) delle esigenze di **riduzione della congestione e dell'inquinamento**.



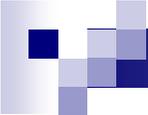
LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997 L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

Concentrazione a livello regionale delle principali funzioni:

- 1) Di **programmazione e pianificazione**;
- 2) Di determinazione del **volume dei servizi minimi**;
- 3) Di **finanziamento** dei servizi.



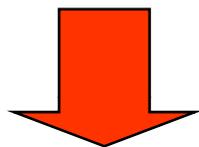
Responsabilizzazione dell'ente programmatore



LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997
L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE
Conferimento di funzione dalle Regioni agli Enti Locali

Articolo 7. *Trasferimento agli enti locali.*

Le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali e sentite le rappresentanze degli enti e delle autonomie locali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di trasporto pubblico locale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, **che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale**".



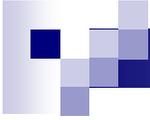
Legge regionale



LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997
L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

Ai sensi dell'art. 8 della **L.R. Veneto 25/1998**, spettano alle **province** le funzioni riguardanti:

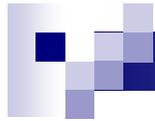
- a) La predisposizione dei **Piani di Bacino**;
- b) I **servizi extraurbani ed interregionali**;
- b) L'espletamento delle **procedure concorsuali** per l'affidamento dei servizi;
- c) La stipula dei **contratti di servizio** relativi ai servizi extraurbani ed interregionali minimi;
- d) L'**erogazione delle risorse finanziarie** i contratti di servizio relativi allo svolgimento dei servizi minimi;
- e) L'istituzione di eventuali **servizi aggiuntivi** con oneri finanziari a carico dei propri bilanci.



LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997
L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

Ai sensi dell'art. 9 della **L.R. Veneto 25/1998**, spettano ai **comuni** le funzioni riguardanti:

- a) La predisposizione dei **Piani del Trasporto Pubblico Urbano**;
- b) I **servizi urbani**;
- c) L'espletamento delle **procedure concorsuali** per l'affidamento dei servizi;
- d) La stipula dei **contratti di servizio** relativi ai servizi urbani minimi;
- e) L'**erogazione delle risorse finanziarie** i contratti di servizio relativi allo svolgimento dei servizi minimi;
- f) L'istituzione di eventuali **servizi aggiuntivi** con oneri finanziari a carico dei propri bilanci.



LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997
L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

TITOLARITA' DEL **RAPPORTO GESTORIO**

Servizi ferroviari

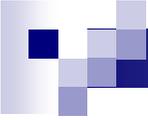
Ente affidante **Regione**

Servizi automobilistici extraurbani

Ente affidante **Provincia**

Servizi automobilistici urbani

Ente affidante **Comune**



LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997
L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

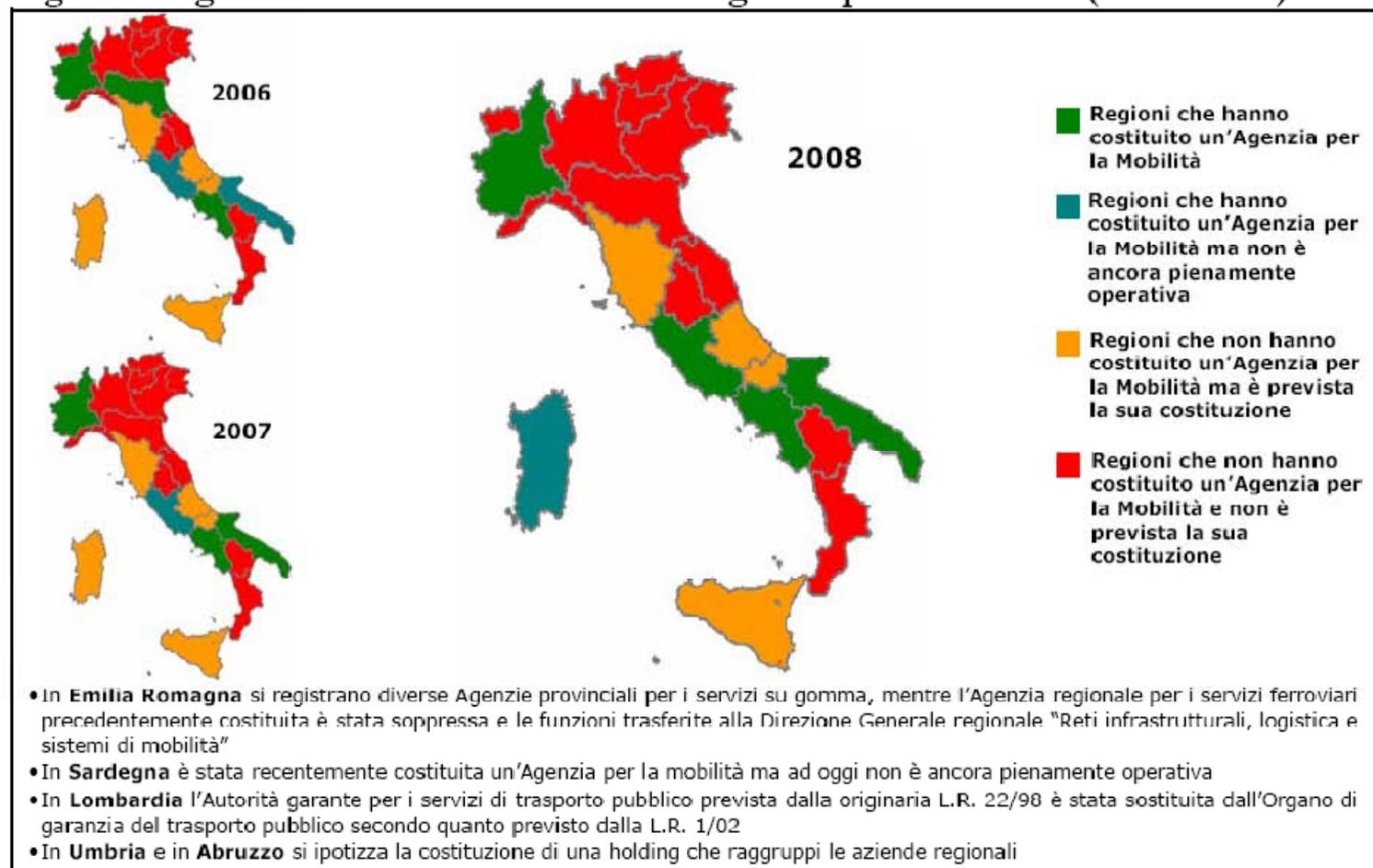
Le Agenzie per la Mobilità
Previste da alcune leggi regionali

- **Agenzie “leggere”**, con funzioni connesse all’espletamento delle gare ed al monitoraggio sui contratti di servizio, oltre che di supporto alle strutture amministrative per la programmazione e pianificazione.
- **Agenzie “pesanti”**, che oltre alle funzioni suddette, sono loro imputate, in proprietà o ad altro titolo, le dotazioni infrastrutturali e i mezzi finalizzati al servizio di trasporto pubblico.

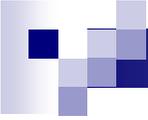
LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997 L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

Le Agenzie per la Mobilità

Fig. 3 – Regioni in cui è stata costituita un'Agenzia per la Mobilità (2006 – 2008)



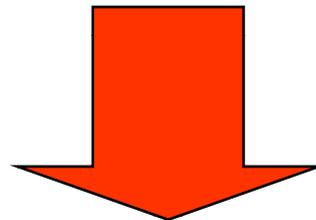
Fonte: Isfort



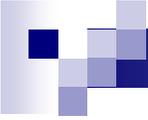
LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997
L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

**Alla luce della riforma del Titolo V, parte Seconda, del
Costituzione (L. Cost. 3/2001)**

Art. 118, comma 1 “Le funzioni amministrative **sono attribuite ai Comuni**, salvo che, **per assicurarne l'esercizio unitario**, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di **sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza**”.



**SOSTANZIALE CONFORMITA' DEL D.LGS. 422/1997
ALLA NUOVO TESTO COSTITUZIONALE**



LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997
L'ASSETTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE

**Alla luce della riforma del Titolo V, parte Seconda, del
Costituzione (L. Cost. 3/2001)**

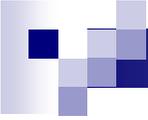
Art. 117, comma 4 “Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”.

Tra cui il trasporto pubblico locale (Corte Cost. 222/2005)

Art. 117, comma 2, “Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

e) (...) **tutela della concorrenza** (...)

La “tutela della concorrenza” è considerata una “materia-funzione” di potestà legislativa esclusiva statale, priva di un’estensione rigorosamente circoscritta e determinata, ma “trasversale”, poiché si intreccia con una pluralità di altri interessi, alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza residuale delle Regioni” (Corte Cost. 272/2004).

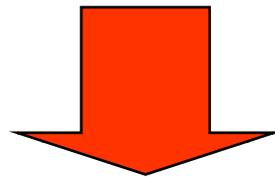


LA DISCIPLINA VIGENTE
LA PIANIFICAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO NEL VENETO

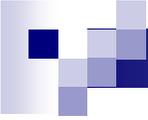
IL PIANO REGIONALE DEI TRASPORTI

(Artt. 11 e 12 L.R. 25/1998)

Strumento d'indirizzo, coordinamento e monitoraggio delle diverse forme di mobilità di persone e merci che si svolgono nel territorio regionale e dei bisogni infrastrutturali delle diverse forme di mobilità.



Si coordina le altre forme di programmazione e di pianificazione esercitate dalla regione in campo economico, territoriale e ambientale (per. Esempio Programma Regionale di Sviluppo, Pianificazione urbanistica).



PIANO REGIONALE DEI TRASPORTI Veneto adottato dalla Giunta Regionale con D.G.R. n. 1671 del 5 luglio 2005

Piano Regionale dei Trasporti del Veneto

Trasporto Pubblico Locale

matematico del sistema dei trasporti dell'area veneta.

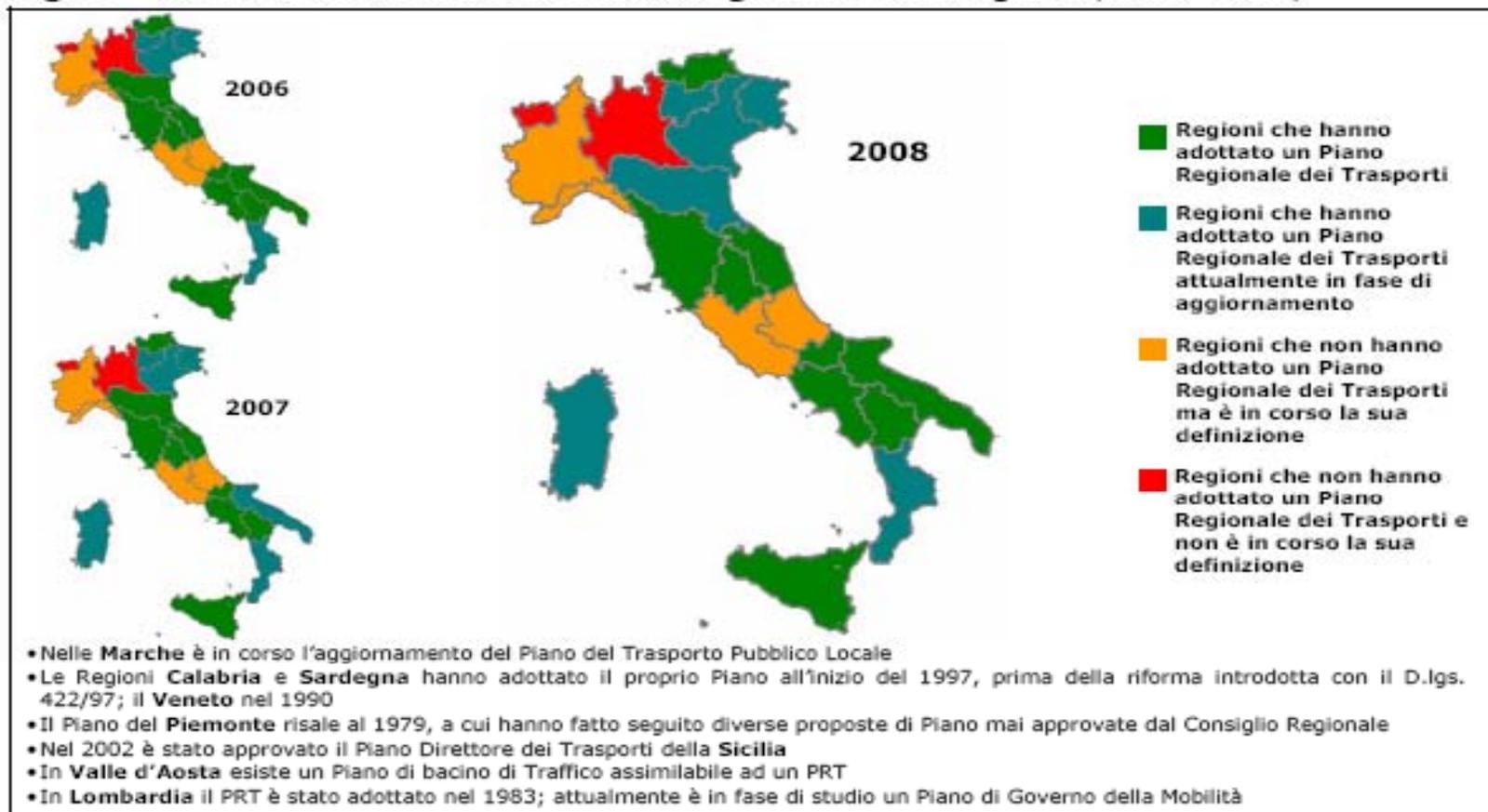
La conoscenza delle dimensioni e delle esigenze della domanda di trasporto ha consentito la definizione del modello di esercizio del SFMR ¹⁰⁷.

Il modello di esercizio è costruito su tre concetti di base:

- l'appuntamento (o rendez-vous). I treni arrivano in stazione dalle diverse linee e direzioni contemporaneamente, in modo da consentire un agevole trasbordo, con minimi perditempo; lo stesso principio è stato applicato per l'esercizio delle autolinee, il cui arrivo in stazione è programmato in modo coordinato con l'arrivo dei treni. E' opportuno sottolineare che l'"appuntamento" è un concetto essenziale in un contesto dove la domanda non ha una struttura di tipo gravitazionale, bensì di tipo diffuso sul territorio, in maniera piuttosto equilibrata;
- il cadenzamento, ovvero su ogni linea i treni partono con frequenza costante (nei diversi periodi della giornata) sempre agli stessi minuti; il progetto ha definito due tipi di cadenzamento, per la fase finale, quando saranno stati realizzati gli interventi di potenziamento della rete ferroviaria già previsti (in particolare, il quadruplicamento Padova – Mestre), e per la fase intermedia, quando SFMR sarà attivato praticamente su tutta la rete ferroviaria esistente;
- la mnemonicità; si è cercato cioè di far partire i treni, nelle stazioni principali, ai minuti 0, 15, 30, 45 in modo da semplificare l'uso del treno, rendendo minime le esigenze di consultazione dell'orario.

LA DISCIPLINA VIGENTE LA PIANIFICAZIONE DEL TRASPORTO

Fig. 2 – Lo stato di adozione dei Piani Regionali dei Trasporti (2006 – 2008)



Fonte: Isfort



LA DISCIPLINA VIGENTE
LA PIANIFICAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO NEL VENETO

**IL PIANO REGIONALE DEL TRASPORTO PUBBLICO
LOCALE (Artt. 13 e 14 L.R. 25/1998)**

L'obiettivo è di garantire:

- la **coerenza dell'azione amministrativa** tra interventi di breve e quelli di medio e lungo periodo;
- il **coordinamento di tutti i livelli di pianificazione**;
- la **finalizzazione delle attività agli obiettivi di integrazione modale**, abbattimento dell'inquinamento, decongestionamento del traffico ed ottimizzazione della rete.

È adottato in coerenza con il P.R.T. e tenendo conto di Piani di bacino.



LA DISCIPLINA VIGENTE
LA PIANIFICAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO NEL VENETO

I PIANI DI BACINO PROVINCIALI (Art. 15 L.R. 25/1998)

L'obiettivo è di assicurare:

- la connessione con gli **strumenti di programmazione economica e territoriale della provincia;**
- Il **miglioramento dell'accessibilità alle aree urbane,** anche attraverso forme d'integrazione tra servizi urbani ed extraurbani.



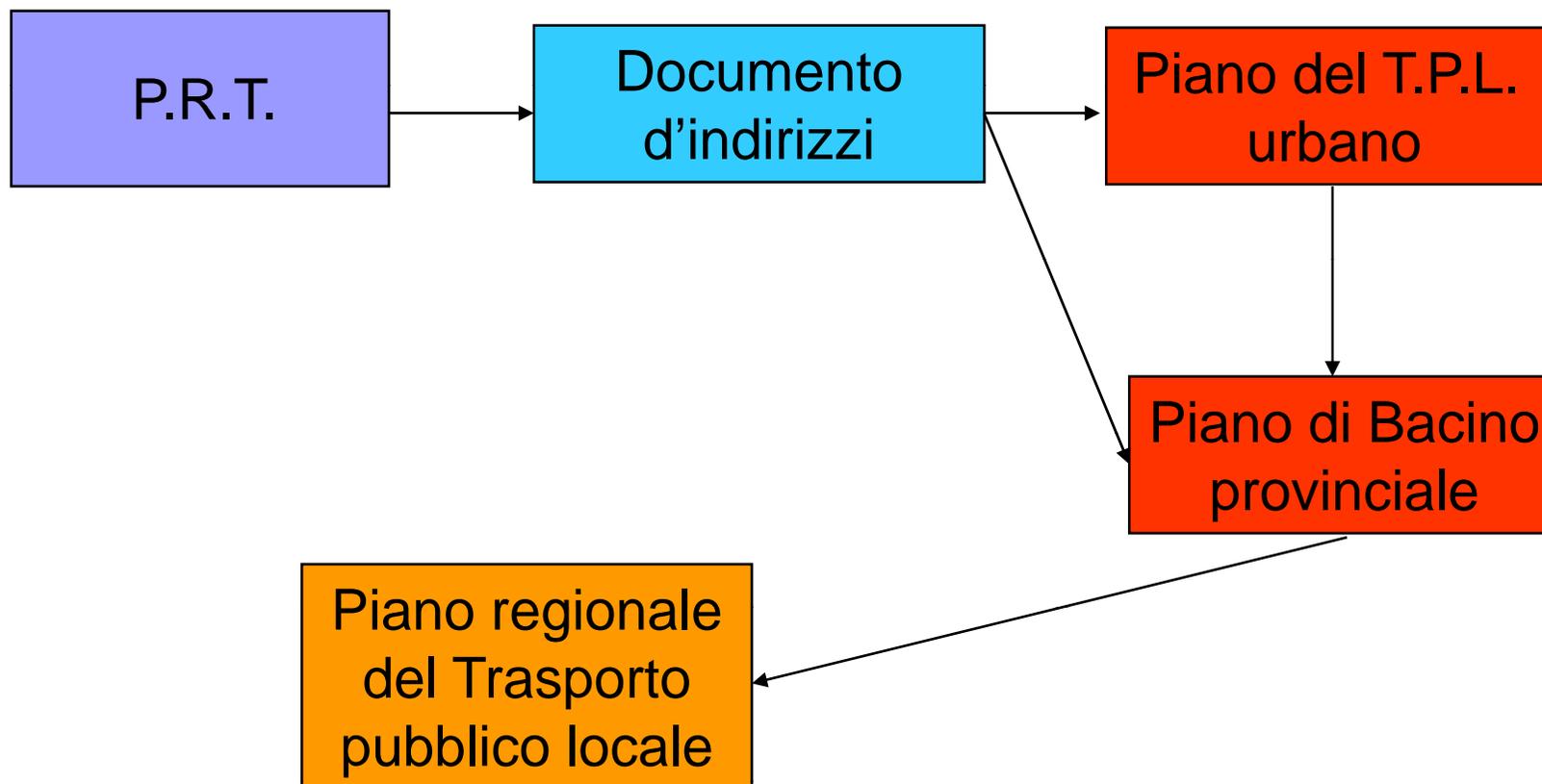
LA DISCIPLINA VIGENTE
LA PIANIFICAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO NEL VENETO

**I PIANI DEL TRASPORTO PUBBLICO URBANO (Art. 16
L.R. 25/1998)**

I comuni, obbligati alla redazione dei Piani urbani del traffico, devono specificare **le azioni per il T.P.L.** in un documento specifico: Piano del trasporto pubblico urbano. Questo documento può essere adottato **anche dai comuni non soggetti all'obbligo del PUT.**

LA DISCIPLINA VIGENTE
LA PIANIFICAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO NEL VENETO

I rapporti tra i livelli di pianificazione

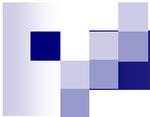




LA DISCIPLINA VIGENTE
LA PROGRAMMAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO NEL
VENETO

LE UNITA' DI RETE (ART. 19 L.R. 25/1998)

1. **Il territorio regionale**, ai fini dell'organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale, è suddiviso in **unità di rete**.
2. Si definisce unità di rete di trasporto pubblico locale **un insieme di linee tra loro connesse funzionalmente** ai fini di una maggiore economia ed efficienza di gestione e di un miglior grado di integrazione modale, nonché per il raggiungimento del rapporto tra ricavi e costi dello 0,35.



LA DISCIPLINA VIGENTE
LA PROGRAMMAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO NEL
VENETO

IL PROGRAMMA TRIENNALI DEI SERVIZI

È lo strumento operativo con cui le regioni, sentiti i sindacati e i consumatori e d'intesa con gli enti locali, individuano:

- a) le **unità di rete** e l'organizzazione dei servizi;
- b) l'**integrazione modale e tariffaria**;
- c) le **risorse** da destinare all'esercizio ed agli investimenti;
- d) le **modalità di determinazione delle tariffe**;
- e) le **modalità di attuazione e revisione dei contratti di servizio**;
- f) il **sistema di monitoraggio dei servizi**;
- g) i **criteri per la riduzione della congestione del traffico e dell'inquinamento ambientale**.

LA DISCIPLINA VIGENTE LA PROGRAMMAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO NEL VENETO

Tav. 3 – I servizi minimi ed i Programmi triennali dei servizi (Aprile 2008)

Ambito territoriale	Servizi Minimi			Programma Triennale dei Servizi
	Automobilistici	Ferroviani	Integrati	
Abruzzo ⁽¹⁾			☑	
Basilicata ⁽²⁾	☑			
Calabria ⁽³⁾				
Campania ⁽⁴⁾				
Emilia R. ⁽⁵⁾	☑	☑		
Lazio ⁽²⁾			☑	
Liguria ⁽⁶⁾	☑			☑
Lombardia ⁽⁷⁾	☑	☑		☑
Marche ⁽⁸⁾	☑			☑
Molise ⁽²⁾	☑			
Piemonte	☑	☑		☑
Puglia ⁽¹⁾	☑			☑
Toscana ⁽⁹⁾	☑			☑
Umbria				
Veneto ⁽¹⁰⁾	☑	☑		
Friuli V. G. ⁽¹¹⁾	☑			
Sardegna ⁽¹⁾				
Sicilia ⁽¹⁾				
Valle d'Aosta ⁽¹²⁾	☑			
Trento ⁽¹³⁾	☑			



LA DISCIPLINA VIGENTE LE MODALITA' ORGANIZZATIVE DEL SERVIZIO LE GARE

IL DISEGNO RIFORMATORE DEL D.LGS. 422/1997

- 1) **Procedure concorsuali ad evidenza pubblica** come **UNICA** modalità di affidamento dei servizi;
- 2) **Trasformazione obbligatoria delle aziende speciali in società di capitali** entro il 31.12.2000;
- 3) **Previsione di un periodo transitorio** da concludersi entro il 31.12.2003, con proroga degli affidamenti in essere.

CONCORRENZA “PER IL MERCATO”

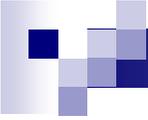


LA DISCIPLINA VIGENTE LE MODALITA' ORGANIZZATIVE DEL SERVIZIO LE GARE

IL DISEGNO RIFORMATORE DEL D.LGS. 422/1997

Art. 18 “La gara è aggiudicata sulla base delle **migliori condizioni economiche e di prestazione del servizio**, nonché dei piani di sviluppo e potenziamento delle reti e degli impianti, oltre che della fissazione di un coefficiente minimo di utilizzazione per la istituzione o il mantenimento delle singole linee esercite”

CRITERIO DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIU' VANTAGGIOSA

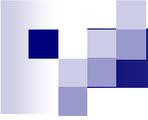


LA DISCIPLINA VIGENTE LE MODALITA' ORGANIZZATIVE DEL SERVIZIO LE GARE

IL DISEGNO RIFORMATORE DEL D.LGS. 422/1997

Art. 18 “Il bando di gara deve assicurare che **le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali** per l’effettuazione del servizio siano, indipendentemente da chi ne abbia, a qualunque titolo, la disponibilità, **messi a disposizione del gestore risultato aggiudicatario** a seguito di procedura ad evidenza pubblica ”

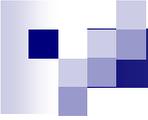
OBBLIGO DI METTERE A DISPOSIZIONE I BENI “ESSENZIALI”



LA DISCIPLINA VIGENTE LE MODALITA' ORGANIZZATIVE DEL SERVIZIO LE GARE

LE CRITICITA'

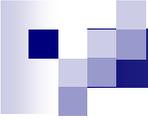
- 1) Ritardi nella programmazione;
- 2) Complessità delle procedure di gara;
- 3) Mancanza di separazione tra soggetto che bandisce la gara e soggetti che controllano l'impresa *incumbent* (attuale affidatario);
- 4) Difficoltà nell'individuazione dei "beni essenziali";
- 5) Incertezza sulle risorse finanziarie destinate al T.P.L.;
- 6) Incertezza normativa sulle stesse modalità di gestione del servizio;
- 7) Differimento, con successivi atti normativi, del termine finale del periodo transitorio (a determinate condizioni, sino al 31/12/2009).



LA DISCIPLINA VIGENTE LE MODALITA' ORGANIZZATIVE DEL SERVIZIO LE GARE

LE CRITICITA', possibili rimedi **Imparzialità della stazione appaltante:**

- 1) Agenzie per la mobilità, o altri organi di garanzia, come stazioni appaltanti;
- 2) Esclusione dalle commissioni concorsuali i rappresentanti degli enti locali titolari di quote di partecipazione nella società concorrente;
- 3) Principio di sussidiarietà, in caso di conflitto d'interessi, allocazione della funzione al livello istituzionale superiore.



L'INCERTEZZA NORMATIVA: L'INTRECCIO CON LA NORMATIVA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Art. 14 D.L. 269/2003, riforma l'art. 113 DLgs 267/2000 T.U. Enti Locali, nel quale era confluita la disciplina della L. 142/1990

Stabilisce una disciplina inderogabile ed integrativa delle discipline di settore.

5. L'erogazione del servizio avviene (...):

a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;

b) a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;

c) a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.



L'INCERTEZZA NORMATIVA: L'INTRECCIO CON LA NORMATIVA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

**L. 308/2004 - art. 1, comma 48 (introduce all'art. 113
del T.U.E.L. il comma 1-bis)**

“1-*bis*. Le disposizioni del presente articolo non si applicano al settore del trasporto pubblico locale che resta disciplinato dal decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, e successive modificazioni”.



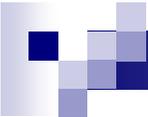
L'INCERTEZZA NORMATIVA: L'INTRECCIO CON LA NORMATIVA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

D.L. 112/2008 - art. 23-bis, Servizi pubblici di rilevanza economica

1. Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili.

2. Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria, a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica.

3. In deroga alle modalità di affidamento ordinario, per situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria.



LE MODALITA' ORGANIZZATIVE DEL SERVIZIO LE GARE (sino al 2005)

Regioni	Gare aggiudicate	Presenza vecchio gestore
Friuli V. G.	4	100%
Lombardia	32	93%
Toscana	11	100%
Emilia Romagna	6	100%
Liguria	4	75%
Piemonte	1	100%
Valle d'Aosta	6	100%
Veneto	1	100%



IL CONTRATTO DI SERVIZIO

Le caratteristiche

Art. 18, D.Lgs. 422/1997

“L'esercizio dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, **con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati**, è regolato, a norma dell'articolo 19, mediante contratti di servizio di durata non superiore a nove anni”.

Si tratta di un **atto convenzionale** a cui è affidata la disciplina del rapporto gestorio

Elemento di specialità è che **la prestazione** oggetto del contratto sono erogate non nei confronti della controparte contrattuale, ossia la P.A., ma nei confronti dell'**utenza**.



IL CONTRATTO DI SERVIZIO

Le caratteristiche

- È uno **strumento negoziale esecutivo**, preposto all'**attuazione di scelte amministrative** compiute dall'ente locale attraverso la preventiva individuazione dei livelli qualitativi delle prestazioni da erogare.
- Per le imprese costituisce una positiva innovazione nella regolazione della produzione dei servizi, in quanto **esse si sottraggono ad un rapporto dirigistico ed autoritativo**, che in passato le poneva in una posizione di soggezione rispetto all'istituzione locale committente.



I CONTENUTI DEL CONTRATTO DI SERVIZIO (ART. 19 D.lgs. 422/1997)

Definisce tutte le **caratteristiche sostanziali** di erogazione del servizio ed in particolare:

- ✓ il periodo di validità;
- ✓ le caratteristiche dei servizi offerti ed il programma di esercizio;
- ✓ gli standard qualitativi minimi del servizio;
- ✓ la struttura tariffaria adottata;
- ✓ l'importo dovuto dall'ente pubblico all'azienda di trasporto per le prestazioni oggetto del contratto;
- ✓ le modalità di modificazione del contratto successivamente alla conclusione;
- ✓ le garanzie che devono essere prestate all'azienda di trasporto;
- ✓ le sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto

IL CONTRATTO PER I SERVIZI FERROVIARI

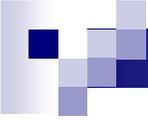




GLI INDICATORI DI QUALITA' DEL SERVIZIO

Nel contratto di servizio sono individuati **indicatori di qualità** relativi alla:

- **pulizia** a terra e del materiale rotabile;
- **puntualità** del servizio;
- **affollamento** ed al **comfort**;
- **affidabilità** del servizio:



UN ESEMPIO D'INDICATORE DI QUALITA' DEL SERVIZIO (Dal contratto di servizio 2002)

“1.1 Puntualità”

- Per i servizi di cui all'art. 21 del contratto:
relativamente all'anno 2002:
 - a) almeno 89,5% del complesso dei treni regionali e diretti con ritardo inferiore o uguale a 5 minuti;
 - b) almeno 90,5% dei treni regionali e diretti nelle fasce orarie di ora di punta (hdp 6-9 e 17-19) con ritardo inferiore o uguale a 5 minuti;
 - c) almeno 97,5% del complesso dei treni regionali e diretti con ritardo inferiore o uguale a 15 minuti;
 - d) almeno 97,5% dei treni regionali e diretti nelle fasce orarie di ora di punta (hdp 6-9 e 17-19) con ritardo inferiore o uguale a 15 minuti;
 - e) almeno 93,5% del complesso dei treni interregionali con ritardo inferiore o uguale a 15 minuti;



IL SISTEMA DEI CONTROLLI

- R.F.I. è tenuta a fornire semestralmente i dati relativi alla **puntualità del servizio**, rilevata attraverso un sistema di rilevazione automatica;
- la Regione opera **controlli campionari** su tutti gli indicatori di qualità tramite funzionari dell'**Ufficio Servizi ferroviari**;
- le **segnalazioni dell'utenza** vengono verificate in contraddittorio tra l'Ufficio Servizi ferroviari e Trenitalia.



IL SISTEMA DELLE SANZIONI

Nel caso di scostamento peggiorativo dagli standard pattuiti scattano **sanzioni pecuniarie** che si articolano:

- **Sanzioni in misura fissa** per ogni inadempimento rilevato (es. cicli di pulizia);
- **Sanzioni in misura proporzionale** in rapporto allo scostamento dallo standard pattuito (es. puntualità);

Il corrispettivo contrattuale è automaticamente ridefinito in riduzione alle singole scadenze in conseguenza e proporzione delle sanzioni applicate.



**AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE
SU STRADA E RIFORMA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI***

di

Maria Alessandra Sandulli

*(Professore Ordinario di Diritto
Amministrativo – Università di Roma Tre)*

30 giugno 2010

Il presente contributo si propone di “fare il punto” sulle disposizioni che regolano, a regime e in fase transitoria, l’affidamento dei servizi pubblici di trasporto su strada in ambito locale e regionale, e sulle principali questioni interpretative e di coordinamento che esse pongono, anche al fine di sollecitarne l’eventuale soluzione in ambito legislativo e/o regolamentare.

La materia trova, come noto, la sua fonte normativa superprimaria nel Regolamento del Parlamento e del Consiglio UE 1370/2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, operante con portata precettiva vincolante negli Stati membri dal 3 dicembre 2009.

La disciplina europea si inserisce nel quadro normativo interno tracciato a livello nazionale da una specifica normativa di settore (d. lgs. 19 novembre 1997 n. 422, come modificato dal d. lgs. 2 settembre 1999 n. 400), e, soprattutto, dalla disciplina generale sulle procedure di affidamento dei servizi pubblici locali, già riformata dall’art. 23 *bis* della legge n. 133 del

* Il testo costituisce la rielaborazione della Relazione introduttiva al Convegno su Riforma dei servizi pubblici locali e intreccio normativo del TPL, svoltosi a Roma, Palazzo delle esposizioni, il 9 giugno 2010, su iniziativa dell’ANAV.

2008, siccome da ultimo riscritta dall'art. 15 del d.l. 25 settembre 2009 n. 135, convertito con modificazioni, nella legge 20 novembre 2009 n. 166, che, mentre esclude espressamente dal proprio ambito di applicazione alcune particolari categorie di servizi (tra cui – stranamente - inserisce il servizio di trasporto ferroviario regionale), non riafferma l'esclusione dal proprio ambito applicativo dei servizi di TPL (come invece disposto dall'art. 113, comma 1-*bis* del Testo Unico delle leggi sugli enti locali approvato con d. lgs. n. 267 del 2000, di seguito "TUEL") e si definisce anzi testualmente prevalente rispetto a tutte le (altre) disposizioni di settore "incompatibili".

La precisazione è della massima importanza in quanto si sostanzia nella enunciazione di un principio di specialità nella specialità, che vede la prevalenza delle norme pro concorrenziali introdotte dalla nuova disciplina generale sulle regole "speciali" previste per l'affidamento dei servizi pubblici dalle diverse discipline di settore.

Ne consegue che anche nella verifica del rapporto di compatibilità tra fonti interne e fonti europee si dovrà tenere conto, *in primis*, di tale disciplina primaria generale.

Il raffronto tra le diverse disposizioni contenute nelle suddette fonti normative rivela *prima facie* un maggior rigore della disciplina interna di settore (art. 18 d. lgs. 422/1997 s.m.i., attuativo del conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, co. 4 della l. 15 marzo 1997 n. 59) – che individua nelle procedure concorsuali "*conformi alla normativa comunitaria e nazionali sugli appalti pubblici di servizio*" l'unica modalità di affidamento dei servizi *de quibus*, fissando a un tempo un preciso termine di cessazione del periodo transitorio nel quale è, eccezionalmente, consentito mantenere gli affidamenti non conformi alle regole pro concorrenziali – rispetto alla corrispondente fonte europea (art. 5 Regolamento 1370), la quale, di contro, in considerazione della particolare natura del TPL e delle caratteristiche delle imprese aspiranti alla relativa gestione, prevede per la concessione dei relativi servizi una serie di deroghe ai più generali principi di evidenza pubblica.

In particolare, premessa la distinzione tra contratti di appalto per la fornitura di servizi di trasporto passeggeri con autobus e tram (soggetti alle direttive 2004/17 e 2004/18) e contratti di affidamento in concessione del servizio di trasporto pubblico di passeggeri (secondo la definizione delle concessioni di servizio pubblico fornita dalle stesse direttive), il

Regolamento circoscrive a questi ultimi il proprio ambito di applicazione, e, dopo aver precisato che – in termini diversi dalla nostra tradizione nazionale – l’espressione “autorità competente a livello locale” indica “qualsiasi autorità competente la cui zona di competenza geografica non è estesa al territorio nazionale”, individua (nei commi da 2 a 6, di cui espressamente esclude l’applicabilità ai contratti di appalto) una serie di casi in cui “*a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale*”, le predette “autorità competenti a livello locale” possono procedere all’affidamento diretto dei contratti di concessione di tali servizi.

Fermo il principio generale della possibilità di disporre l’affidamento diretto del servizio in favore di un soggetto giuridicamente distinto, ma nei confronti del quale la stessa autorità – o, nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse – esercita un controllo analogo (riconoscibile in base agli appositi criteri subito dopo individuati dallo stesso articolo, tra i quali si segnala l’espressa esclusione della proprietà del 100% delle azioni da parte dell’autorità competente, affermata invece quale criterio generale dalla giurisprudenza), l’art. 5, cit., stabilisce alcune deroghe particolari anche alla regola generale di affidamento con procedura selettiva del servizio a favore di soggetti “terzi” diversi cioè dai suddetti “operatori interni”, meglio noti come “*in house*”(co. 3), prima fra tutte – ancorché estranea alla nostra indagine – quella per l’aggiudicazione dei servizi pubblici di trasporto per ferrovia (co. 6).

Con specifico riferimento al trasporto su strada, oltre all’ipotesi generale dell’affidamento diretto per far fronte alle situazioni di emergenza in caso di interruzione o di pericolo di imminente interruzione del servizio (co. 5: la deroga non è condizionata all’assenza di divieti da parte del legislatore nazionale e corrisponde a quella contemplata dall’art...lett *a* delle direttive generale e speciale in materia di appalti), l’art. 5, par. 4, del Regolamento, nella chiara finalità di favorire le piccole e medie imprese e non gravare le amministrazioni pubbliche locali di oneri sproporzionati alla fornitura di servizi di modesta rilevanza, legittima espressamente, “*a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale*”, l’affidamento diretto dei contratti di servizio pubblico, il cui valore annuo medio stimato è inferiore a 1 milione di euro o che riguardano la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri inferiore a 300 chilometri l’anno” (soglie suscettibili di essere raddoppiate per i contratti affidati ad una piccola o media impresa che operi con un numero massimo di 23 veicoli).

Il medesimo Regolamento (art. 8) si è inoltre espressamente curato di prevedere un lungo periodo di “transizione”, consentendo la graduale conformazione ai modelli di aggiudicazione

stabiliti dal surrichiamato art. 5 (par. 2) entro il 3 dicembre 2019 (con alcune “accortezze” dopo la prima metà di tale periodo), prevedendo peraltro specifiche deroghe per i contratti di servizio pubblico “*aggiudicati conformemente al diritto comunitario e nazionale*” vigente all’entrata in vigore della nuova disciplina.

In dettaglio:

- a) i contratti stipulati prima del 26 luglio 2000 in base a un’equa procedura di gara possono restare in vigore fino alla loro naturale scadenza;
- b) i contratti stipulati prima del 26 luglio 2000 in base a una procedura diversa da un’equa procedura di gara possono restare in vigore fino alla loro naturale scadenza, ma per un periodo massimo di trenta anni;
- c) (anche) i contratti stipulati a decorrere dal 26 luglio 2000 (purché naturalmente prima del 3 dicembre 2009) in base a un’equa procedura di gara possono restare in vigore fino alla loro naturale scadenza, ma per un periodo massimo di trenta anni;
- d) i contratti stipulati a decorrere dal 26 luglio 2000 in base a una procedura diversa da un’equa procedura di gara possono restare in vigore fino alla loro naturale scadenza, purché abbiano una durata limitata comparabile a quella prevista a regime dall’art. 4 (per i servizi di trasporto con autobus, dieci anni)

L’esigenza di armonizzare il processo di liberalizzazione e concorrenza nel settore del trasporto pubblico regionale e locale con le nuove norme comunitarie ha espressamente indotto il legislatore nazionale ad un intervento teso a contemperare i due descritti modelli normativi. In particolare, l’art. 61 della l. 23 luglio 2009 n. 99, nelle more della riforma dell’art. 23-*bis* ad opera dell’art. 15 l. n. 166/2009) ha espressamente riconosciuto alle autorità competenti all’aggiudicazione dei contratti di servizio la possibilità (rimessa quindi al loro potere discrezionale, pur contenuto nel rispetto dei principi generali di ragionevolezza e proporzionalità) di avvalersi, anche in deroga alle disposizioni di settore, delle previsioni di cui all’art. 5, par. 2, 4, 5 e 6 e all’art. 8, par. 2 del medesimo Regolamento, aggiungendo che alle società che, in Italia e all’estero, risultano aggiudicatari di contratti di servizio ai sensi di detto Regolamento “*non si applica l’esclusione di cui all’articolo 18, comma 2, lettera a) del decreto legislativo 19 novembre 1997 n. 422*”.

La disciplina di settore è stata infine integrata dall’art. 4-*bis* l. 3 agosto 2009 n. 102, che, in sede di conversione del d.l. 1 luglio 2009 n. 78, ha imposto alle autorità che, per l’affidamento

dei contratti di servizi pubblici di trasporto, si avvalgono della procedura in house di cui all'art.5, comma 2 del citato Regolamento UE, l'obbligo di aggiudicare almeno il 10% dei servizi oggetto dell'affidamento tramite contestuale procedura di evidenza pubblica a soggetti diversi da quelli sui quali esercitano il controllo analogo. E ha poi aggiunto che le società che abbiano conseguito l'affidamento in virtù delle previsioni derogatorie alla regola dell'evidenza pubblica di cui ai già richiamati art. 5, par. 2, 4, 5 e 6 e all'art. 8, par. 2 del medesimo Regolamento 1370/2007, non possono "*partecipare a procedure di gara per la fornitura di servizi di trasporto pubblico locale organizzate in ambiti territoriali diversi da quelli in cui esse operano*".

*o*o*

Se queste norme consentivano una lettura abbastanza agevole del sistema, delineando un quadro normativo di direzione univoca, in cui il valore primario della concorrenza trovava, secondo la comune valutazione del legislatore interno e comunitario, una, pur debitamente circoscritta, eccezione nelle particolari esigenze del trasporto pubblico (siccome del resto espressamente confermato dalla comunicazione della Commissione CE del 5 febbraio 2008 sul partenariato pubblico-privato istituzionalizzato), il quadro diventa più complesso ed incerto con l'adozione della richiamata riforma generale delle procedure di affidamento dei servizi pubblici locali, che, all'opposto, espressamente dichiara la propria prevalenza sulle disposizioni di settore incompatibili con le nuove regole pro concorrenziali.

In questa analisi si cercherà pertanto di verificare (i) l'esatto ambito di applicazione dell'art. 15, con specifico riferimento alla categoria dei servizi pubblici locali e (ii) la sussistenza di regole specifiche di affidamento dei servizi di tpl compatibili con la predetta disposizione.

In riferimento al primo profilo, la nozione costantemente accolta dell'espressione "servizi pubblici locali" porta ad escludere la valenza della nuova disciplina per l'affidamento dei servizi di trasporto su gomma regionale, dovendosi intendere con tale locuzione quelli diretti a collegare località site in diverse province o altrimenti gestiti attraverso una rete organizzata dalla regione. Non sembra invero possibile attribuire alla circostanza che il legislatore abbia (peraltro in un emendamento dell'ultima ora) aggiunto tra i servizi estranei all'ambito applicativo della norma la sola categoria dei servizi di trasporto ferroviario regionale,

omettendo di menzionare quelli di trasporto regionale su gomma, una valenza decisiva per superare una delimitazione della categoria assolutamente consolidata.

Nella comune interpretazione, ampiamente suffragata dal dato legislativo e costituzionale, i servizi pubblici locali sono infatti soltanto quelli affidati dagli enti locali (individuati dall'art. 2 del TUEL in "comuni, province, città metropolitane, comunità montane, comunità isolate e unioni di comuni"), che anche la Costituzione tiene esplicitamente distinti dalle Regioni (cfr. significativamente, oltre al testo dell'art. 118 ante riforma del 2001, il testo attuale dell'art. 123, laddove, all'ultimo comma, demanda agli Statuti regionali di disciplinare il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione tra le regioni e gli enti locali).

La distinzione tra regioni e enti locali, evidenziata tra l'altro dall'assenza delle prime dalla Conferenza Stato-città e autonomie locali, e dalla costituzione di una diversa Conferenza Stato, regioni e autonomie locali, è del resto rimarcata anche nel titolo del d. lgs. n. 422 del 1997, che, come sopra ricordato, disciplina il conferimento alle regioni e agli enti locali delle funzioni in materia di trasporto pubblico.

Coerentemente, il medesimo decreto mantiene, nell'articolato, la distinzione tra servizi di trasporto regionale e servizi di trasporto locale (distinzione espressamente ribadita anche dall'art. 18 in riferimento alla relativa organizzazione e alle procedure di affidamento dei contratti di servizio), anche se prevede per entrambi i servizi la medesima disciplina.

La definizione di "*servizio pubblico locale*" è del resto ricavabile dall'art. 112 del TUEL, il quale stabilisce che "*gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali*".

Il servizio pubblico assume quindi la qualificazione di locale quando è caratterizzato dal concorso dei seguenti elementi:

- imputabilità del servizio all'ente locale (categoria in cui, come si è detto, non rientrano le regioni);
- oggetto del servizio consistente nella produzione di beni ed attività destinati alla comunità locale;

- scopo del servizio consistente nella realizzazione di fini sociali e nella promozione e sviluppo delle comunità locali¹.

In questo quadro, l'esplicita esclusione dei servizi di trasporto ferroviario regionale dall'ambito applicativo dell'art. 23 *bis* della l. 133/2008 s.m.i. appare pertanto ricostruibile come una mera, ancorché inutile, "cautela", in favore della gestione di tali servizi (presumibilmente determinata dalla preoccupazione di chiarire gli effetti – e i limiti – della "riattrazione" dei servizi di trasporto, già esclusi dall'ambito applicativo dell'art. 113 TUEL, nella disciplina generale dell'affidamento dei servizi pubblici locali), evidentemente insuscettibile di incidere su un sistema tradizionalmente improntato alla distinzione tra servizi locali e servizi regionali.

Con la conseguenza che la riforma del novembre 2009 non appare idonea ad interferire sul regime di affidamento e di gestione dei servizi di trasporto pubblico regionale su strada, che restano perciò integralmente disciplinati dalla surrichiamata disciplina (interna ed europea) di settore (tanto per i profili "a regime", quanto per quelli di diritto transitorio).

Gli operatori del settore hanno tuttavia segnalato la criticità di un doppio regime per servizi che necessitano, invece, di una gestione integrata. Sovente, inoltre, le regioni non hanno trasferito le funzioni inerenti l'organizzazione e l'affidamento dei servizi di interesse meramente locale alle province e ai comuni, ed anche in caso di trasferimento mantengono comunque, a norma dell'articolo 14 e 16 del D.Lgs. 422/99 e delle leggi regionali attuative, fondamentali funzioni di programmazione, pianificazione dei trasporti locali e di determinazione e finanziamento dei servizi minimi. L'attuazione concreta di un doppio regime sarebbe, quindi, estremamente complicata, sia al momento di stabilire quali servizi sono di competenza regionale e quali invece di competenza degli enti locali, sia nella concreta gestione dei servizi stessi in maniera omogenea ed integrata sul territorio regionale.

Alla luce di tali considerazioni è opportuno e auspicabile che il regolamento di attuazione, sia pure in via meramente ricognitiva, chiarisca i dubbi sulla portata applicativa della norma e, se del caso, i meccanismi di coordinamento di un doppio regime.

*o*o*

¹ La giurisprudenza amministrativa ha conseguentemente posto in luce che con l'espressione "*servizio pubblico locale*" si intende "*qualsiasi attività che si concreta nella produzione di beni e servizi in funzione di un'utilità per la comunità locale non solo in termini economici, ma anche ai fini di promozione sociale*" (cfr. per tutte, Cons. Stato, sez.,2003 n. 2024).

Così circoscritta la problematica dei rapporti di interferenza tra le nuove regole generali di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali e quelle – speciali – dettate dalle predette fonti normative di settore per i servizi pubblici di trasporto passeggeri al regime di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale, occorre affrontare l'altra questione del rapporto di compatibilità/incompatibilità esistente tra tali discipline.

La difficoltà della verifica è indubitabilmente aggravata dalla circostanza che, ancora una volta, il legislatore ha dato un significativo esempio di incoerenza e di *worse regulation*, riuscendo ad adottare, in uno strettissimo lasso di tempo, disposizioni affatto contraddittorie, come quelle dei surrichiamati artt. 61 l. n. 99/2009 e 4-*bis* l. n. 102/2009, dichiaratamente derogatorie alla disciplina generale di affidamento dei servizi pubblici in nome delle specifiche esigenze del settore del trasporto (anche su gomma) rispetto a quelle dell'art. 15 l. n. 166/2009, altrettanto dichiaratamente inderogabili dalle discipline di settore.

L'espresso riconoscimento in sede europea dell'opportunità di contemperare i valori della concorrenza con le peculiari esigenze del settore del trasporto pubblico, lasciando in alcuni casi recedere il primo rispetto alle seconde (significativamente confermato dalla citata Comunicazione della Commissione del 5 febbraio 2008) potrebbe d'altro canto dare adito a qualche dubbio sulla giustificazione costituzionale dell'intervento statale in un ambito di competenza regionale.

In altri termini, se è vero che l'intervento del legislatore statale nella disciplina dell'organizzazione e della gestione dei servizi pubblici locali è giustificato e giustificabile in nome della competenza esclusiva di cui esso è titolare a tutela della concorrenza (C. cost. n. 401/2007), ci si potrebbe chiedere se il riconoscimento in sede europea di una possibile/opportuna recessività di tale valore di fronte alle esigenze di sviluppo e di "tenuta economica" di un particolare settore può costituire un limite alla suddetta competenza.

Si tratta, evidentemente, di una provocazione, alla quale è agevole opporre tanto l'autonomia degli Stati membri nella valutazione del ruolo della concorrenza, quanto la stretta correlazione esistente tra gestione dei servizi pubblici locali e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni afferenti a diritti civili e sociali costituzionalmente garantite (correlazione testualmente richiamata dall'art. 23-*bis* l. n. 133 e particolarmente evidente per i servizi di trasporto), affidata a sua volta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117,

comma 2, lett. e) Cost.. Il profilo merita però probabilmente maggiore approfondimento, in quanto potrebbe aprire il fronte ad ulteriori margini di incertezza.

Lasciato comunque da parte il tema della competenza e fatta salva ogni valutazione socio-economica sulla opportunità di nuovi ripensamenti da parte del legislatore, non mi sembra possibile ravvisare *de iure condito* oggettivi ostacoli di ordine giuridico alla immediata e integrale applicazione delle nuove e più rigide regole introdotte dall'art. 15 l. n. 166/2009 al settore del trasporto pubblico locale su gomma.

Come sopra evidenziato, lo stesso legislatore europeo, nel prevedere le suddette deroghe alla disciplina generale per l'affidamento dei contratti di servizio pubblico, ha avuto espressamente cura di aggiungere, ribadendolo specificamente per ogni deroga, che esse potevano essere utilmente invocate "*a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale*": con ciò operando una netta scelta di prevalenza per le eventuali disposizioni di maggior rigore assunte dalle competenti autorità degli Stati membri.

Alla stregua delle considerazioni svolte nella prima parte di questo lavoro circa la scelta di prevalenza operata a sua volta dal nostro legislatore interno per le disposizioni pro concorrenziali, non sembra possibile dubitare dell'applicabilità anche ai servizi di trasporto pubblico locale delle nuove regole dettate dall'art. 23-bis l. 133/2008, siccome modificato dall'art. 15 l. 166/2009.

Il fine dichiarato dell'articolo 23-bis è, infatti, come testualmente si legge nel comma 1, quello di dettare la disciplina generale relativa alle modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica "*in applicazione della disciplina comunitaria e al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati [...] nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni*".

Si ricorda soltanto, per completezza, che la distinzione, all'interno della categoria dei servizi pubblici locali, tra servizi a rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica (attraverso la riformulazione degli articoli 113 e 113-bis del TUEL) è stata introdotta nel nostro ordinamento dall'articolo 14 del d.l. 30 settembre 2003 n. 269 (convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326, legge finanziaria 2004), al fine di conformare la disciplina interna

al diritto comunitario, il quale impone l'applicazione delle regole della concorrenza alle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse generale aventi carattere "economico", nei limiti in cui l'applicazione di tali regole non osti all'adempimento della missione di interesse generale loro affidata (articolo 86 del Trattato CE, ora art. 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea).

I servizi pubblici locali di rilevanza economica possono, pertanto, essere in questa luce identificati come quei servizi rivolti a soddisfare esigenze primarie di una collettività locale che hanno rilevanza economica, ovvero che implicano l'offerta di beni e servizi su un dato mercato dietro il pagamento di un corrispettivo da parte degli utenti o dell'amministrazione pubblica: nessun dubbio pertanto sull'inclusione in tale nella categoria dei servizi di TPL, nei cui confronti il nuovo regime di affidamento non prevede un'esclusione analoga a quella stabilita dall'art. 113 TUEL (siccome del resto confermato dalla ricordata esplicita esclusione del servizio di trasporto ferroviario regionale dall'ambito applicativo delle nuove disposizioni).

Quanto sopra premesso, è possibile passare al raffronto della disciplina introdotta dal nuovo art. 23-bis (nel testo novellato dall'art. 15 l. n. 166/2009) con il suddescritto regime speciale di affidamento e gestione dei servizi di TPL.

Il nuovo testo dell'articolo 23-bis individua (e impone) innanzi tutto un criterio "ordinario" di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica:

"a) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici";

"b) a società a partecipazione mista pubblica e privata a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica [...] le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento".

Diviene quindi regola generale per tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica l'affidamento del contratto mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nell'osservanza dei principi generali dell'ordinamento nazionale ed europeo.

Sotto questo profilo, la disciplina generale contenuta nel novellato articolo 23-bis non sembra pertanto discostarsi dalla disciplina del d. lgs. n. 422/97, mentre il riferimento (presente già nel testo legislativo del 2008) ai "principi del Trattato" CE ed ai "principi generali relativi ai contratti pubblici" (dettati nel Codice dei contratti pubblici), piuttosto che alla "normativa

comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici” (operato dall’art. 18 del d. lgs. 422), appare utilmente diretto a chiarire che l’affidamento dei servizi *de quibus* (laddove caratterizzato dal rischio della gestione) segue coerentemente la più flessibile disciplina generale dell’affidamento delle concessioni di servizi (art. 30 d. lgs. n. 163 del 2006 s.m.i.) e non la – più rigida – disciplina degli appalti di servizi in favore delle pp. AA..

La surriportata lettera b) del comma 2, introdotta dall’articolo 15, comma 1 delle legge 166/09, esplicita, tuttavia, un principio che era soltanto implicito nel testo originale dell’articolo 23-*bis*, e cioè che anche la procedura ad evidenza pubblica ormai nota come “*gara a doppio oggetto*” costituisce una modalità ordinaria di affidamento dei servizi in oggetto. In altri termini, premessa la regola generale della esternalizzazione dei servizi pubblici locali, in alternativa all’affidamento del contratto a soggetti totalmente terzi, il legislatore consente espressamente il ricorso al modello del PPPI, legittimando l’affidamento diretto del servizio a favore di una società mista pubblico-privata in cui il socio al quale affidare specifici compiti operativi di gestione sia selezionato tramite una gara avente ad oggetto, da un lato, la qualità di socio con partecipazione non inferiore al 40% e, dall’altro, l’attribuzione degli specifici compiti operativi. In linea con la Comunicazione della Commissione CE del 5 febbraio 2008 sui partenariati pubblico-privati istituzionalizzati, l’espletamento di una gara per la selezione del socio al quale attribuire compiti operativi di gestione specificamente definiti nel capitolato viene quindi dichiarata sufficiente a soddisfare le regole della concorrenza, consentendo di evitare una seconda gara per l’affidamento dei servizi. La giurisprudenza interna e comunitaria ha peraltro mostrato una giustificata rigidità nell’applicazione del principio, escludendone l’applicazione alle c.d. società generaliste (cfr. tra le altre Cons. Stato, ad. plen., 3 marzo 2008 n. 1; sez. VI, 23 settembre 2008 n. 4603;) e precisando che la società mista “*deve mantenere lo stesso oggetto sociale durante l’intera durata della concessione e che qualsiasi modifica sostanziale del contratto comporterebbe un obbligo di indire una gara*” (Corte di Giustizia europea, 15 ottobre 2009, in C-196/2008; Cons. Stato, sez. V, 13 febbraio 2009 n. 824. Con successiva sentenza sez. VI, 16 marzo 2009 n. 1555, il Consiglio di Stato, pur confermando gli anzidetti principi, ha peraltro ritenuto l’ammissibilità della previsione, nella *lex specialis* per la gara unica, dell’affidamento eventuale di servizi ulteriori, aggiuntivi e complementari a quello principale).

Come già anticipato, la novella del 2009 ha peraltro confermato il radicale irrigidimento del sistema disposto al comma 2 attraverso l’espressa riduzione del ricorso all’affidamento c.d. in house, ammesso dal testo originario dell’art. 23-*bis* “*per situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di*

riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato” nel generale “rispetto dei principi della disciplina comunitaria” e consentito dal nuovo comma 3 dello stesso articolo soltanto “a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall’ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall’ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta in house e, comunque, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell’attività svolta dalla stessa con l’ente o gli enti pubblici che la controllano”.

Rispetto alla disciplina speciale di affidamento dei servizi di TPL risultante dal combinato disposto delle surrichiamate norme interne ed europee, il quale, per effetto dell’art. 61 della l. n. 99 del 2009, consentiva il ricorso all’affidamento *in house* nei termini stabiliti dall’articolo 5, par. 2 del [Regolamento n. 1370/2007](#) (applicabile, si ricorda, “*a meno che non sia vietato dalla normativa nazionale*”), alle note condizioni comunitarie del controllo analogo e della prevalenza dell’attività in favore dell’ente di controllo, con l’ulteriore precisazione che quest’ultimo non doveva necessariamente possedere la proprietà del 100% delle azioni, la nuova disciplina generale si rivela pertanto sicuramente più rigida, in quanto, ai surricordati fini di massima tutela della concorrenza e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni necessarie al godimento dei diritti costituzionalmente garantiti, circoscrive la possibilità di ricorrere all’affidamento *in house*, non soltanto all’insorgenza di “*situazioni eccezionali che [...] non permettono un efficace e utile ricorso al mercato*”, ma anche esclusivamente “*a favore di società a capitale interamente pubblico*” che rispettino i requisiti comunitari del controllo analogo e della prevalenza dell’attività in favore dell’ente di controllo.

Pacifica l’incompatibilità delle più flessibili disposizioni di settore con tali più rigorose disposizioni (e la conseguente prevalenza di queste ultime in forza dell’esplicito disposto del nuovo art. 23-*bis*), il sistema che ne risulta integra quel “veto” da parte della normativa nazionale che l’articolo 5, par. 2 del Regolamento 1370/07 espressamente individua come limite alle deroghe all’esternalizzazione dei servizi di trasporto.

Per completezza di analisi non si può peraltro trascurare la circostanza che la validità del suddetto assunto, incontestabile per la parte novellata dell’art. 23-*bis*, potrebbe essere invece messa in discussione per le disposizioni dello stesso articolo (in particolare le condizioni di eccezionalità per il ricorso all’affidamento *in house*) già vigenti alla data di approvazione della l. n. 99 del 2009, che, in quanto *lex specialis* successiva, avrebbe a sua volta un effetto derogatorio rispetto al limite introdotto dal citato comma 3. Sennonché il silenzio dell’art. 15 sul punto e l’assenza di ogni riferimento all’art. 61 della stessa l. n. 99 nell’elenco (da

intendersi tassativo) delle disposizioni di settore “fatte salve” dal testo dell’art. 23-*bis* novellato dall’art. 15 sembrano sufficienti ad escludere questa possibilità.

La garanzia della concreta esistenza del surriferito presupposto di eccezionalità, tale da non permettere un efficace e utile ricorso al mercato è costituita, ai sensi del comma 4 del novellato articolo 23-*bis*, dall’obbligo posto in capo all’ente affidante che intende ricorrere all’affidamento *in house* di dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un’analisi del mercato da sottoporre all’Autorità garante della concorrenza e del mercato per l’espressione di un “*parere preventivo*” da rendere entro 60 giorni, trascorsi i quali il parere si intende espresso in senso favorevole. Come è stato correttamente evidenziato anche nella circolare ANAV 127 del 2009, sebbene la norma non preveda la vincolatività del parere, l’espressione di un parere negativo da parte dell’AGCM costituisce sicuramente un importante fattore dissuasivo per l’ente affidante, in quanto è prevedibile che esso costituisca un importante elemento di valutazione della legittimità dell’affidamento in una eventuale controversia.

Il successivo comma 4-*bis*, introdotto dall’articolo 15, comma 1 della legge 166/09, demanda ai regolamenti attuativi la definizione di soglie di irrilevanza entro le quali non è necessaria l’espressione del parere dell’Autorità antitrust: spetterà pertanto ai suddetti regolamenti assicurare un’effettiva coerenza del sistema ai fini indicati dal legislatore. Sul punto, le disposizioni previste nello schema del regolamento hanno formato oggetto di specifici rilievi da parte del Consiglio di Stato in sede di parere (in www.giustizia-amministrativa.it).

La riduzione dell’ambito di utilizzabilità dell’affidamento *in house* induce sotto altro profilo a riflettere sulla perdurante logicità e proporzionalità della norma di raccordo introdotta dall’articolo 4-*bis* della legge 102/09, su richiesta dell’ANAV, al fine di mitigare gli effetti dell’ampio ricorso al modello di gestione *in house* consentito dal citato articolo 61 l. 99. La disposizione, che, come sopra ricordato, stabilisce l’obbligo per le autorità competenti, “*qualora si avvalgano delle previsioni di cui all’articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007*”, di “*aggiudicare tramite contestuale procedura ad evidenza pubblica almeno il 10 per cento dei servizi oggetto dell’affidamento a soggetti diversi*” dall’affidatario *in house* non presenta evidentemente profili di incompatibilità formale con le nuove condizioni alle quali il testo novellato dell’articolo 23-*bis* subordina l’affidamento *in house*. Tuttavia, oltre alla illogicità di mantenere in vita, in un’ottica di prevalenza delle disposizioni più rigidamente pro concorrenziali, una norma che aveva lo scopo di temperare un regime più aperto, che, proprio in questa ottica, risulta superato, non vi è dubbio che la norma perda la propria utilità in un sistema che (i) vede il ricorso all’affidamento *in house* dei servizi di TPL

nuovamente condizionato a tutti i vincoli posti dall'articolo 23-bis e (ii) rende difficile individuare un soggetto potenzialmente interessato ad aggiudicarsi il 10% di servizi che non rivestono un apprezzabile interesse imprenditoriale in considerazione delle “*caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento*”.

La stretta correlazione tra l'art. 61 l. 99 e l'art. 4-bis l. 102 consente a mio avviso di ritenere che l'inapplicabilità del primo implichi, in via derivata, anche quella del secondo.

Anche su questo punto appare, tuttavia, senz'altro opportuna una chiarificazione in sede di regolamento attuativo.

La prevalenza del Regolamento europeo sulle fonti interne esclude invece che il nuovo art. 23-bis impedisca la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto dei servizi di TPL in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente della medesima: come sopra evidenziato, tale possibilità è infatti sempre consentita dall'articolo 5, par. 5 del Regolamento senza alcun potere di veto da parte del legislatore nazionale.

Il raffronto tra nuovo art. 23-bis e disciplina di affidamento dei servizi di TPL presenta profili di particolare complessità in riferimento ai contratti di minore rilevanza economica o geografica per i quali il surriportato art. 5 par. 4 del medesimo Regolamento 1370 prevede l'affidamento diretto “*a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale*”.

In questo caso il novellato articolo 23-bis, a differenza di quanto avviene per l'affidamento *in house* fuori dalle condizioni previste, non vieta infatti in maniera esplicita questa modalità di aggiudicazione, che peraltro non considera tra le modalità esclusivamente consentite a regime, che, almeno al dato testuale, non sembrano ammettere deroghe non esplicite alla regola della esternalizzazione; di talché la deroga di cui all'art. 5 par. 4 del Regolamento sembrerebbe in questa luce comunque implicitamente vietata.

Si deve peraltro rilevare che l'art. 15, a differenza di quanto avviene per l'affidamento *in house* fuori dalle condizioni previste, non vieta in maniera esplicita questa modalità di aggiudicazione consentita dal Regolamento 1370 e già fatta propria dal legislatore nazionale con l'art. 61 l. 99/09. Sotto il profilo teleologico, la coerenza al Regolamento esclude del resto che la deroga possa essere considerata radicalmente incompatibile con la *ratio* della nuova normativa, che, si ricorda, è quella dell’“*adeguamento alla disciplina comunitaria in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica*”. Di conseguenza, tenuto anche conto del generale *favor* europeo e nazionale per le PMI, si potrebbe ritenere che l'articolo 61 della legge 99/09, nella parte in cui consente l'affidamento diretto ex articolo 5, paragrafo 4 del Regolamento 1370, non sarebbe stato superato e implicitamente abrogato dalla novellata disciplina generale dei servizi pubblici locali. .

Sarebbe pertanto anche in questo caso auspicabile un chiarimento da parte del regolamento attuativo della riforma disegnata dall'art. 23-bis, che, si ricorda, ai sensi del comma 10 dello stesso articolo, avrebbe il precipuo compito di *“armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua”*, nonché quello di *“individuare espressamente le norme abrogate”* dallo stesso articolo.

Il testo dello schema di Regolamento attualmente in circolazione non contiene tuttavia disposizioni idonee a chiarire le questioni interpretative sopra sollevate.

◦*◦*◦

Per completezza si propone a questo punto una rapida disamina delle disposizioni dell'art. 23-bis non incise dall'art. 15 l. n. 166 (commi 5, 6, 7, 11 e 12), per verificarne la compatibilità con la disciplina speciale in tema di affidamento dei servizi di trasporto pubblico.

Il comma 5 dispone che la gestione delle reti può essere affidata a soggetti privati ferma restandone, tuttavia, la proprietà pubblica. La norma, in effetti, non è delle più chiare, ma sembra corretto leggerla, come proposto dall'AGCM, nel senso che *“non viene imposta la pubblica proprietà delle reti che sino ad oggi sono private, fermo restando il principio che la gestione sia aperta ai privati”*². Una lettura diversa comporterebbe, infatti, una forma di espropriazione in totale contrasto con il percorso di privatizzazione delle reti intrapreso negli ultimi anni in alcuni settori di servizi. Il problema non sembra comunque rilevante ai nostri fini, in quanto, con specifico riferimento ai servizi di TPL, il concetto di rete pare doversi ritenere limitato ai servizi su impianti fissi (in primo luogo quelli ferroviari), atteso che per i servizi di trasporto su strada nessuna infrastruttura, ivi compresi i depositi, presenta le caratteristiche tipiche della rete.

Il comma 6 ribadisce la possibilità - già prevista dall'articolo 113, comma 8 del TUEL - di procedere a *“l'affidamento simultaneo con gara di una pluralità di servizi pubblici locali nei casi in cui possa essere dimostrato che tale scelta sia economicamente vantaggiosa”*. La novella del 2008 non ripete tuttavia l'esclusione di tale possibilità per i servizi di trasporto collettivo (espressamente disposta dall'art. 113), ciò che in astratto (anche alla stregua della clausola di abrogazione del suddetto art. 113 nelle parti incompatibili con le nuove disposizioni, contenuta nel co. 11 dell'art. 23-bis) potrebbe ormai consentirne l'affidamento in

² Segnalazione al Governo e al Parlamento ([AS457](#)) del 24 luglio 2008.

una gara *multiutilities*, anche se in concreto tale possibilità risulta esclusa dalla oggettiva improbabilità di rapporti di sinergia del trasporto pubblico con altri servizi pubblici locali.

Trova invece sicura e opportuna applicazione anche al TPL il successivo comma 7 dell'articolo, che, confermando la surrichiamata distinzione tra le due categorie di enti, stabilisce che le regioni e gli enti locali, d'intesa con la Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie locali, "*possono definire, nel rispetto delle normative settoriali, i bacini di gara per i diversi servizi in maniera da consentirne lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo e favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi, nonché l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi più redditizi, garantendo il raggiungimento della dimensione minima efficiente a livello di impianto per più soggetti gestori e la copertura degli obblighi di servizio*".

Il comma 11, come già evidenziato, dispone l'abrogazione dell'articolo 113 del TUEL nelle parti incompatibili con le disposizioni contenute nell'articolo 23-bis. Fermo quanto già osservato in riferimento alla possibilità di svolgere gare *multiutilities* a norma dell'art. 113 comma 8, il tema dei rapporti tra art. 113 e art. 23-bis esula tuttavia dalla nostra indagine, in quanto il comma 1-bis dello stesso art. 113 esclude espressamente il settore del TPL dall'ambito applicativo dell'articolo.

Il comma 12 fa salve le procedure di affidamento già avviate al 22 agosto 2008 (data di entrata in vigore della legge 133/2008). Tale disposizione deve essere tuttavia ora letta in modo coordinato con la nuova disciplina del regime transitorio introdotta dall'articolo 15, comma 1, legge n. 166/2009, alla quale sarà dedicata l'ultima parte di questa analisi.

*o*o*

Il testo originale dell'art. 23-bis introdotto dalla l. n. 133/2008 non disciplinava direttamente la fase transitoria di passaggio al nuovo regime, limitandosi ad indicare come data ultima entro la quale gli enti locali pubblici avrebbero provvedere all'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica "*mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica*" il **31 dicembre 2010**, demandando ai regolamenti attuativi la disciplina della fase transitoria volta a consentire il progressivo allineamento delle gestioni in essere nei diversi settori alle nuove modalità di affidamento previste nella riforma (comma 10, lett. e, abrogata dall'art. 15 l. 166).

La complessità della materia, dovuta anche alla necessità di armonizzazione con i periodi transitori già previsti in molte discipline settoriali, tra cui per il TPL, quella disegnata dall'art.

18, commi 3-*bis* e 3-*ter* del d. lgs. n. 422/1997), ha peraltro opportunamente indotto il legislatore a riportare nel testo legislativo primario la disciplina afferente il regime transitorio, attualmente dettata dal nuovo comma 8 dello stesso art. 23-*bis*, il quale ricostruisce e riscrive in dettaglio le regole di transizione valevoli in modo unitario e indistinto per tutte le tipologie di servizi pubblici locali (con la sola esclusione di quelli espressamente fatti salvi dal comma 1), individuando (con qualche limitatissima eccezione) salvaguardie univoche per le principali tipologie di affidamenti non conformi alle modalità ordinarie disciplinate dal comma 2 (gara e gara a doppio oggetto), ovvero al modello derogatorio dell'affidamento *in house* disciplinato dal comma 3.

Il nuovo comma 8 dispone, infatti, in modo trasversale e prevalente sulle discipline di settore incompatibili, che “*il regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto stabilito ai commi 2 e 3*” segue le regole da esso indicate e di seguito schematicamente riportate.

Modalità di affidamento difforme	Riferimento temporale della modalità difforme	Regime transitorio
A) Gestioni <i>in house</i> affidate conformemente ai tradizionali principi di diritto comunitario	Affidate prima del 22 agosto 2008 (data di entrata in vigore della legge 133/08)	2 possibilità: a) cessazione automatica (senza necessità di deliberazione da parte dell'ente affidante) al 31 dicembre 2011; oppure b) scadenza prevista nel contratto di servizio, a condizione che entro il 31 dicembre 2011, l'ente affidante cede almeno il 40% del capitale con le

		modalità della gara a doppio oggetto, di cui al comma 2, lett.b).
B) Gestioni affidate direttamente a società miste pubblico-private con socio selezionato tramite gara che non abbia però avuto ad oggetto, allo stesso tempo, anche l'attribuzione al socio selezionato dei compiti operativi	Affidate prima del 25 novembre 2009 (data di entrata in vigore della legge 166/09)	Cessazione automatica (senza necessità di deliberazione da parte dell'ente affidante) al 31 dicembre 2011
C) Gestioni affidate direttamente a società miste pubblico-private con socio selezionato tramite gara a doppio oggetto	Affidate prima del 25 novembre 2009 (data di entrata in vigore della legge 166/09)	Scadenza prevista nel contratto di servizio
D) Affidamenti diretti assentiti a società a partecipazione pubblica quotate in borsa al 1° ottobre 2003, nonché alle società da queste controllate (ex art. 2359 del codice civile)	Affidamenti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società già quotate in borsa a tale data	2 possibilità: a) Cessazione automatica (senza necessità di deliberazione da parte dell'ente affidante), rispettivamente, al 30 giugno 2013 e al 31 dicembre 2015; oppure b) scadenza prevista nel contratto di servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca, anche progressivamente (attraverso procedure di

		evidenza pubblica o forme di collocamento privato presso investitori qualificati e operatori industriali) ad una quota non superiore al 40% entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30% entro il 31 dicembre 2015.
E) Gestioni affidate con modalità diverse da quelle sopra illustrate (tali gli affidamenti in proroga di concessione o in regime di contratto ponte dei servizi di TPL a soggetti privi dei requisiti comunitari per l'affidamento <i>in house</i> , o anche gli affidamenti diretti a società miste in cui il socio non sia stato scelto con gara)	Affidate prima del 25 novembre 2009 (data di entrata in vigore della legge 166/09)	Cessazione automatica (senza necessità di deliberazione da parte dell'ente affidante) al 31 dicembre 2010

In tutti i casi in cui non è consentito – a determinate e tassative condizioni – il mantenimento della gestione fino alla naturale scadenza del contratto di servizio il legislatore dispone espressamente che la cessazione avviene *“improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione da parte dell'ente affidante”* alla data specificamente stabilita dallo stesso comma 8 per ciascuna modalità di affidamento.

Alla stregua della richiamata clausola di prevalenza dell'art. 23-bis sulle disposizioni di settore incompatibili, con particolare riferimento ai servizi di TPL, è pertanto necessario verificare la compatibilità delle disposizioni transitorie dettate dalla relativa disciplina di settore (risultanti dal combinato disposto dell'art 8, par. 2 del Regolamento CE 1370/2007 e degli art. 18, commi 3-bis e 3-ter del d. lgs. n. 422/1997 s.m.i. e 61 l. n. 99/2009) con la nuova normativa generale contenuta nel novellato comma 8

Il problema è evidentemente risolto *ratione temporis* in riferimento alla disciplina transitoria contenuta nel d. lgs. n. 422/1997: i termini previsti ai commi 3-*bis* e 3-*ter* del richiamato articolo 18 sono, infatti, rispettivamente, scaduti al 31 dicembre 2007 e al 31 dicembre 2009.

Dunque, per le gestioni di TPL ancora in essere al 25 novembre 2009 (data di entrata in vigore del nuovo comma 8 dell'art. 23-*bis*), le nuove date di scadenza sono quelle riportate nella suddetta tabella per ciascuna categoria di affidamento non conforme alle modalità stabilite dai commi 2 e 3 del nuovo art. 23-*bis*.

Crea invece maggior problemi il rapporto di compatibilità/incompatibilità delle nuove disposizioni rispetto al periodo transitorio previsto dall'art. 61 della legge 99/2009: come ricordato in premessa, al dichiarato fine di armonizzare il processo di liberalizzazione e di concorrenza nel settore del trasporto pubblico – regionale e locale – con le norme comunitarie dettate dal Regolamento 1370/2007, il citato art. 61 prevede infatti che *“le autorità competenti all’aggiudicazione dei contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, possono avversi delle previsioni di cui [...] all’articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007”*.

Come già visto, la richiamata disposizione europea stabilisce però un periodo transitorio di 10 anni (in scadenza quindi al 3 dicembre 2019) durante il quale non vige l’obbligo di aggiudicare i servizi di trasporto pubblico esclusivamente con le modalità previste dall’articolo 5 del Regolamento ed è anzi espressamente richiesto agli Stati membri di adottare *“misure per conformarsi gradualmente all’articolo 5, al fine di evitare gravi problemi strutturali, in particolare per quanto riguarda la capacità di trasporto”*.

La disposizione è dunque chiaramente incompatibile con la disciplina generale del nuovo comma 8 dell'art. 23-*bis* e, se si trattasse di norme di pari “rango”, dovrebbe come tale essere “superata” dal nuovo regime.

Il legislatore si è peraltro questa volta dato espressamente carico del problema: lo stesso art. 15 della l. n. 166, al comma 1-*bis* (norma autonoma dall'art. 23-*bis*), dispone infatti che *“ai fini dell’applicazione dell’articolo 23-bis, comma 8, lettera e) [...], come sostituito dal comma 1 del presente articolo, nelle regioni a Statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano sono fatti salvi [...] i contratti di servizio in materia di trasporto pubblico locale su gomma di cui all’articolo 61 della legge 23 luglio 2009, n. 99, in atto alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”*.

La lettera della norma non sembra dunque lasciare margini interpretativi, dimostrando anzi, attraverso l’espressa previsione di una deroga eccezionale e tassativa, la generale prevalenza, in ogni altro caso, della nuova disciplina.

Non si può tuttavia trascurare la prevalenza della fonte regolamentare europea sul diritto interno: diversamente da quanto disposto per la disciplina a regime, l'art. 8 del Regolamento 1370 non ripete la formula "*a meno che sia vietato dalla legislazione nazionale*" e anzi, come si è visto, impone agli stati membri di assicurare la gradualità del passaggio al nuovo regime, al suddetto fine di evitare gravi problemi strutturali, in particolare per quanto riguarda la capacità di trasporto.

Sembra quindi corretto ritenere che, ferme restando le ulteriori regole fissate dall'art. 8 del regolamento 1370 per la seconda parte del decennio e la maggiore durata concessa ai contratti stipulati ai sensi del comma 3 allo stato, fino la 2019 gli enti locali possono continuare ad affidare o mantenere gestioni di servizi con modalità di aggiudicazione diverse da quelle ivi contemplate (ovviamente nel rispetto dei surrichiamati limiti dei principi del Trattato CE e di quelli specificamente previsti in caso di appalto di servizi dalle direttive in materia).

L'estrema delicatezza del tema rende comunque auspicabile un sollecito chiarimento normativo, quanto meno in sede regolamentare, sul punto.

La regolamentazione del trasporto pubblico locale in Europa: un'analisi comparata

di Edmondo Mostacci e Graziella Romeo*

Sommario: 1. Il trasporto pubblico locale in Europa. – 2. L'influenza dell'ordinamento comunitario. – 3. Le forme di affidamento e di gestione: principali modelli e specifiche realtà negli ordinamenti europei. – 4. Le modalità di intervento finanziario dei pubblici poteri. – 5. Servizio pubblico ed esigenze della cittadinanza: la programmazione tra sussidiarietà e concorrenza dei diversi livelli di governo. – 6. Dalla garanzia delle esigenze di mobilità all'efficienza di gestione, fino all'efficacia dell'intervento pubblico: un possibile schema interpretativo dell'evoluzione dei trasporti, a mo di conclusione.

1. – Con l'espressione "trasporto pubblico locale" ci si riferisce ad una molteplicità di fenomeni che, se per un verso ha il proprio centro di gravità nel servizio di trasporto pubblico urbano collettivo, per l'altro comprende fenomeni diversi tra loro quali il trasporto ferroviario regionale o il servizio di vetture di piazza. È di prima evidenza che questi diversi fenomeni presentino problematiche e criticità in parte differenti. Tuttavia, se quanto appena specificato è vero, non bisogna perdere di vista il fatto che il trasporto pubblico urbano di linea¹ è il centro della problematica che ci accingiamo a descrivere; pertanto, le pagine che seguono saranno in primo luogo dedicate ad esso.

Nel più generale ambito della regolazione dei servizi pubblici, quella del trasporto pubblico locale si caratterizza per il dover affrontare una molteplicità di problemi e di esigenze potenzialmente configgenti. Infatti, da un lato, l'erogazione del servizio di cui ci stiamo occupando richiede l'approntamento di una struttura industriale complessa, in ciò paragonabile a quella necessaria all'erogazione di altri servizi di natura spiccatamente economica quali il gas e l'elettricità. Inoltre, l'erogazione del servizio di trasporto richiede che i mezzi a ciò necessari siano fisicamente dislocati là dove essa avviene e, quindi, presenti sul territorio in cui il servizio viene erogato. Questo particolare, apparentemente poco rilevante, risulta invece caratterizzare in modo assai significativo la struttura del mercato dei trasporti pubblici locali, in quanto – almeno in via generale² – risulta poco efficiente la presenza di diversi operatori in concorrenza tra loro su una medesima linea di trasporto né, d'altra parte, dal punto di vista dell'utenza due linee di trasporto differenti possono essere considerate quali beni sostituti. In sostanza, il trasporto pubblico locale presenta le caratteristiche che la dottrina economica ricollega al concetto di monopolio naturale³.

In ultima analisi, a differenza che nella maggior parte dei servizi pubblici, la separazione tra la gestione della rete e la produzione ed erogazione del servizio non è sufficiente a dare avvio ad un mercato dalla struttura concorrenziale.

* Il presente elaborato è frutto di un'analisi e di una riflessione comune ai due autori; tuttavia, in fase di elaborazione e di redazione, Edmondo Mostacci ha scritto i par. 1, 2, 5; Graziella Romeo i par. 3, 4; infine, le conclusioni – il par. 6 – sono scritte a quattro mani.

¹ Sul concetto di trasporto di linea, v. M.A. Carnevale Venchi, *Trasporti in concessione*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, XLIV, 1109. In via di prima approssimazione, possiamo comunque specificare che il trasporto pubblico locale di linea è caratterizzato dal carattere continuativo del servizio, secondo itinerari, frequenze, orari e tariffe prestabilite, secondo il disposto dell'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 422/1997.

² E cioè, con l'eccezione di quelle tratte particolarmente frequentate – ad esempio i collegamenti tra la stazione ferroviaria e l'aeroporto – in cui la concorrenza su una stessa linea di due o più operatori può risultare efficiente.

³ Cfr. R. Cangiano, *La liberalizzazione del trasporto pubblico locale: dall'affidamento diretto alle procedure a evidenza pubblica ... e ritorno*, in *Economia pubblica*, 2005, VI, 52.

Il servizio di trasporto pubblico locale presenta anche altre caratteristiche specifiche che sono degne di opportuna considerazione. Si allude al fatto che l'esigenza di mobilità cui esso viene incontro è un bene della vita di prima importanza sia qualora esso venga considerato in sé e per sé, sia qualora si ponga mente al fatto che la mobilità urbana è – almeno dal punto di vista potenziale – un presupposto per la effettiva garanzia di diritti che, rimanendo per il momento al caso italiano, sono costituzionalmente sanciti⁴. Al di fuori dell'Italia, questa valenza del servizio di trasporto pubblico locale è stata da ultimo testimoniata in Francia dalla previsione dell'art. 123 della loi n. 1208 del 13 dicembre 2000, per cui le persone con un reddito inferiore ad una certa soglia hanno il diritto a tariffe fortemente agevolate sui mezzi di trasporto urbano⁵. Questa previsione assume maggior rilievo se confrontata con la costante giurisprudenza del *Conseil d'Etat*, per la quale non sono ammissibili tariffe sociali in materia di servizi pubblici «industriels et commerciaux»⁶.

La conseguenza di quanto ora sostenuto è che, in tema di trasporti pubblici locali vi sono alcuni obblighi di servizio che il gestore – sia esso pubblico o privato – deve garantire anche qualora essi determinino costi superiori ai possibili ricavi⁷. Infine, la tariffazione del servizio può essere – e nella grande maggioranza dei casi è – slegata dall'effettivo costo richiesto dalla erogazione del servizio medesimo.

Queste caratteristiche del trasporto pubblico locale sono alla base di alcune particolarità delle attuali discipline vigenti all'interno dei diversi Paesi europei. In particolare, i processi di liberalizzazione che hanno investito gli altri settori, in quello di cui ci stiamo occupando hanno avuto un effetto parziale. In Gran Bretagna, dove pure esso è stato più incisivo, per quanto riguarda la città di Londra, il decisore pubblico ha mantenuto, per il tramite della *London Transport*, la competenza a decidere il tracciato delle linee, la frequenza e gli orari in cui sono effettuate le corse. E gli operatori privati non sono messi in diretta concorrenza, bensì erogano il servizio in esclusiva sulle linee per le quali hanno vinto la relativa gara, mentre l'operatore pubblico eroga finanziamenti a copertura dei previsti deficit di gestione. In sostanza, in tutti i Paesi le attribuzioni che i pubblici poteri hanno mantenuto nelle proprie mani sono numerose ed essi contribuiscono in via ordinaria al bilancio delle società che concretamente erogano il servizio, private o pubbliche che siano.

2. – In materia di trasporto pubblico locale, l'intervento regolatorio della Comunità europea non è particolarmente penetrante, in ciò riflettendo – almeno parzialmente – l'impostazione seguita dalla maggior parte dei singoli Stati membri: infatti, in via generale, il principio di sussidiarietà suggerisce, all'interno degli ordinamenti nazionali di limitare l'intervento legislativo dello Stato al-

⁴ Si allude qui non solo alla libertà di circolazione all'interno del territorio della repubblica – e quindi anche all'interno del proprio comune – ma anche, ad esempio, al diritto al lavoro che presuppone la possibilità per il lavoratore di raggiungere in tempi ragionevoli il proprio posto di lavoro, indipendentemente dalla disponibilità di mezzi di autonoma locomozione. Infine, un efficace sistema di mobilità pubblica urbana può essere considerato uno degli strumenti attraverso i quali la Repubblica, secondo il dettato dell'art. 3, c. 2, Cost., permette «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

⁵ Dispone la loi 1208/2000, *relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, che: «dans l'aire de compétences des autorités organisatrices de transport urbain des voyageurs, les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale bénéficient de titres permettant l'accès au transport avec une réduction tarifaire d'au moins 50%».

⁶ Sul p.to, v. H. Rihal, *Les conditions de mise en oeuvre d'une tarification sociale des transports publics*, in *AJDA*, 2004, 1096.

⁷ È interessante notare che i pubblici poteri, sin dal primo dopoguerra – e in modo più marcato a partire dagli anni cinquanta – abbiano seguito politiche tariffarie tutto sommato indipendenti dall'andamento dei costi dell'erogazione del servizio. Sul p.to, v. P. Battilani, *Limiti e vantaggi della mano pubblica: il trasporto collettivo in Italia in una prospettiva di lungo periodo*, in *Riv. storia ec.*, 1998, 21.

la posizione di principi e a ripartire tra gli enti territoriali le diverse funzioni in materia⁸. Parallelamente, l'intervento regolatorio della Comunità – in omaggio sempre, vi è da credere, al principio della sussidiarietà⁹ – specificamente dedicato al tema dei trasporti, contenuto nel regolamento n. 1191/1969, ha un'applicazione soltanto eventuale al settore di cui ci stiamo occupando. In particolare, la versione originale del regolamento in parola escludeva che esso fosse applicabile ai trasporti pubblici locali¹⁰; è solo con la novella ad esso apportata, ad opera del regolamento n. 1893/1991, che il regolamento 1191/1969 può essere applicato anche al settore di cui ci stiamo occupando¹¹. Infatti, il nuovo art. 1 del regolamento stabilisce che siano gli stati a decidere se esso si applica al solo trasporto avente carattere nazionale o anche al trasporto pubblico locale¹².

Il regolamento disciplina in particolare gli obblighi di servizio¹³ che gli enti pubblici impongono alle imprese erogatrici dei diversi servizi di trasporto prevedendo per un verso la loro totale abrogazione e, in secondo luogo, che gli obblighi di servizio necessari a garantire servizi di trasporto sufficienti – alla luce delle condizioni sociali, ambientali e di assetto del territorio, anche relativi a condizioni tariffarie di favore – debbono essere previsti da un apposito strumento giuridico: il contratto di servizio, disciplinato alla sezione V del regolamento medesimo.

Rispetto agli altri strumenti giuridici astrattamente utilizzabili, il contratto di servizio disegnato dal regolamento si caratterizza per essere un negozio giuridico, tra l'ente pubblico e il soggetto erogatore del servizio¹⁴, a prestazioni corrispettive¹⁵: da un lato l'assunzione, da parte del soggetto erogatore, degli obblighi di servizio e, dall'altro, forme di compensazione¹⁶ per i costi da esso sopportati, garantite dal soggetto regolatore.

⁸ Per quanto concerne l'Italia, dopo le leggi Bassanini e l'adozione del d.lgs n. 422/1997, v. M. Smeraldi, *Riforma amministrativa, sussidiarietà e concorrenza nella regionalizzazione del trasporto locale*, in *Dir. Trasp.*, 1999, 11.

⁹ In merito al rilievo che il principio in parola – nella sua dimensione sia verticale che orizzontale – assume nel settore di cui ci stiamo occupando, v. L. Perfetti, *Servizi di interesse economico generale e pubblici servizi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001, 485. Secondo diversa ricostruzione, invece, è la circostanza per cui l'erogazione di determinati servizi pubblici – tra cui quello di trasporto pubblico locale – avviene in regime di tariffazione politica, la quale esclude finalità di guadagno per il soggetto erogante, a provocare e giustificare la loro esclusione dal regime comunitario. Cfr. A. Bardusco, *Servizi locali e libertà di mercato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1994, 31. secondo l'A.: «proprio dalla circostanza che i servizi per l'ordinamento comunitario debbano essere resi a pagamento si è dedotto che i servizi pubblici rimangono esclusi dal regime comunitario, almeno «nella misura in cui ... vengono escluse finalità di guadagno». Tuttavia, a giudizio di chi scrive, tale ricostruzione sembra da respingere, anche alla luce delle sentenze in della Corte di giustizia della comunità europea, in merito alla configurabilità degli aiuti di Stato in materia di trasporto pubblico locale, sulla quale, v. *infra*.

¹⁰ Cfr. reg. CEE n. 1191/1969 in *G.U.C.E.* L 156 del 28-6-1969, art. 19, par. 2, il quale disponeva che il regolamento medesimo non era «applicabile alle imprese che effettuano principalmente trasporti a carattere regionale o locale».

¹¹ In virtù del combinato disposto dei commi 1 e 5 dell'art. 1, reg. 1191. Il primo comma, novellando integralmente l'art. 1 del regolamento originario, stabilisce che «gli stati membri possono escludere dal campo di applicazione del presente regolamento le imprese la cui attività è limitata esclusivamente alla fornitura di servizi urbani, extraurbani o regionali»; cfr. art. 1, par. 1, c. 2, reg. 1191/1969, testo consolidato. Il c. 5, d'altra parte, abroga il disposto dell'art. 19, par. 2, reg. 1191/1969, testo storico.

¹² In ogni caso, nel corso degli anni novanta, la tendenza da parte degli Stati membri è stata quella di rendere il regolamento in parola applicabile anche al trasporto pubblico locale.

¹³ Per tali intendendosi quegli obblighi che l'impresa di trasporto «ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe». Cfr. art. 2, par. 1, reg. 1191, cit.

¹⁴ Il soggetto erogatore può essere sia privato che pubblico, applicandosi la disciplina in esame indipendentemente dalla tipologia di affidamento. Chiaramente, si richiede che il soggetto erogatore sia giuridicamente distinto dall'ente che stabilisce gli obblighi di servizio.

¹⁵ Sui caratteri del contratto di servizio, particolarmente in relazione con la concessione di pubblico servizio, v. F. Trimarchi Banfi, *Considerazioni sui «nuovi» servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, 965.

¹⁶ Quelle previste alle sezioni III e IV del regolamento medesimo.

L'obiettivo del regolamento è quello di scindere in due parti le attività delle imprese di trasporto: da un lato quelle che vengono offerte da parte di un operatore in quanto per esso economicamente vantaggiose; dall'altro, invece, quelle tipologie di servizio le cui caratteristiche, determinate in ossequio all'interesse pubblico, non consentono una gestione aziendale ed economicamente autosufficiente dell'erogazione degli stessi. Per tale via, è possibile aprire al libero mercato concorrenziale l'erogazione dei servizi economicamente autosufficienti e limitare l'intervento pubblico alle ipotesi di *market failure*, per esse intendendosi quelle in cui il livello di erogazione del servizio di trasporto pubblico locale cui si addiverrebbe affidandosi alla mano invisibile sarebbe – sotto qualche profilo¹⁷ – inferiore a quello socialmente ottimo¹⁸. Inoltre, sotto un'altra prospettiva, il contratto di servizio è quello strumento attraverso il quale la pubblica amministrazione assicura l'erogazione di quei servizi che – resi necessari dall'interesse pubblico alla loro erogazione con certe modalità – sono in primo luogo di spettanza dell'Amministrazione medesima. Sotto questo profilo, il regolamento indica attraverso quali forme la pubblica amministrazione «assicura la provvista di prestazioni che, prima di divenire obbligo per l'impresa incaricata, costituisce oggetto di un dovere dell'amministrazione medesima»¹⁹.

L'altro profilo, strettamente connesso con quello del contratto di servizio, in merito al quale il diritto comunitario – primario e derivato – viene in rilievo è quello relativo al finanziamento dei soggetti che erogano il servizio di trasporto pubblico locale ad opera degli Stati membri. Infatti, accogliendo la tesi per cui il servizio in esame abbia anche un rilievo economico, ne discende il fatto che – almeno in linea generale – esso può essere assoggettato alla disciplina degli aiuti di stato. La tematica che ci accingiamo ad analizzare è di primo rilievo; infatti, in tutti i Paesi europei, i pubblici poteri hanno in passato contribuito e tutt'ora contribuiscono ai bilanci delle società di gestione dei servizi. Il fenomeno aveva avuto dimensioni molto rilevanti in passato, stante la prassi, generalmente seguita dagli Stati europei, di ripianare le perdite d'esercizio *ex post*, a piè di lista, con l'effetto di deresponsabilizzare i soggetti erogatori e, in tal modo, non incentivare l'efficienza della loro gestione. A partire dalla metà degli anni ottanta, per mezzo delle politiche di riforma cui si è accennato all'inizio del presente testo, si è cercato di porre un freno alla inefficienza delle gestioni, incentivando comportamenti virtuosi; i risultati, sotto questo profilo sono variegati e i dati non sono sempre comparabili a causa delle diverse politiche tariffarie seguite nei diversi Paesi²⁰. In merito, per dare un'idea di massima, possono essere forniti alcuni dati: in Inghilterra, i ricavi di gestione coprono mediamente il 90% del fabbisogno di gestione²¹, in Germania circa il 60%, mentre in Italia l'obiettivo dichiarato della riforma operata con il decreto legislativo n. 422/1997 è di portare questa percentuale al 35%.

La tematica che ci accingiamo ad analizzare necessita di una premessa. Il nodo della questione non è tanto quello di stabilire se i finanziamenti pubblici per il trasporto locale siano o meno ammissibili dal punto di vista del diritto comunitario. L'interrogativo sarebbe di tutto sommato facile soluzione, stante la generale presenza del fenomeno negli ordinamenti nazionali²². Piuttosto, la

¹⁷ Segnatamente, il profilo tariffario o quello di corse e linee di trasporto offerte.

¹⁸ O, in termini meno economici e più giuridici, sufficiente a soddisfare l'interesse pubblico.

¹⁹ Cfr. F. Trimarchi Banfi, *Considerazioni sui «nuovi» servizi pubblici*, cit., 963.

²⁰ È di prima evidenza che le politiche tariffarie, andando a determinare l'ammontare complessivo dei ricavi di gestione, influenzano anche il dato di cui stiamo discorrendo.

²¹ I dati non sono univoci e variano dall'86% testimoniato da E. Meko, E. Proia, *Differenze e analogie tra il sistema di finanziamento del trasporto pubblico in Europa e negli Stati Uniti*, disponibile sul sito della Presidente della VIII commissione permanente del Senato, www.annadonati.it, e il 95%, sostenuto da A. Boitani, C. Cambini, *Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia: molto rumore per nulla?*, 10, disponibile sul sito dell'Istituto di ricerche Hermes, www.hermesricerche.it.

²² Sulle condizioni e le motivazioni della loro ammissibilità, v. V. Cerulli Irelli, *Impresa pubblica, fini sociali, servizi di interesse generale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, 771.

differenza sostanziale è tra il considerare detti finanziamenti come aiuti di Stato leciti, a norma degli art. 86 e 87, secondo paragrafo, del trattato CE, oppure come trasferimenti di risorse che non costituiscono aiuti. Infatti, qualora si concluda per la prima ipotesi, il soggetto pubblico è vincolato ad alcuni obblighi procedurali, *in primis* la previa comunicazione dell'aiuto alla Commissione europea²³, in assenza del quale esso è comunque illecito²⁴, obblighi che invece non sussistono qualora il finanziamento non sia considerato aiuto di Stato.

Sulla questione è intervenuta una sentenza della Corte di giustizia che, proprio in materia di trasporti pubblici locali, con la sentenza *Altmark*²⁵, ha posto fine alle precedenti incertezze in materia. Infatti, le sovvenzioni, dirette o indirette²⁶, erano state dapprima considerate aiuti di Stato a tutti gli effetti, in primo luogo dal Tribunale di primo grado della Comunità europea²⁷; questa prima interpretazione era stata revocata in dubbio dalla Corte di giustizia²⁸ che, in una pronuncia in verità dubbiosa, aveva invece escluso l'automatica identità tra sovvenzioni e aiuti di Stato²⁹. Con la sentenza *Altmark*³⁰, la corte ribadisce il principio – già abbozzato nella sentenza *Ferring* – per cui un aiuto di Stato è tale solo qualora esso costituisca un vantaggio per il soggetto beneficiario e che la sussistenza di tale vantaggio vada indagata avuto riguardo a tutte le norme che riguardano il beneficiario medesimo, comprese quelle che pongono in carico ad esso determinati obblighi di servizio; la conseguenza di questa impostazione è che una sovvenzione, in favore di un soggetto che fornisce il servizio pubblico di trasporto, non è in via di principio da considerarsi aiuto³¹ purché essa rispetti alcune condizioni; e cioè che: a) il soggetto beneficiario sia stato incaricato di obblighi di servizio pubblico, definiti in modo chiaro; b) l'ammontare del trasferimento "compensativo" sia determinato in via preventiva, secondo criteri obiettivi e in modo trasparente; c) la compensazione non ecceda l'aggravio determinato dagli obblighi di servizio pubblico; d) l'am-

²³ V. Corte giust., sent. 3-6-1964, causa C-6/1964, *Costa c. Enel*, in *Racc.*, 1129. Secondo la quale, in base al Trattato CE, gli Stati sono «impegnati a non istituire [aiuti] al di fuori delle deroghe previste dal trattato», e hanno «convenuto di sottoporsi ad appropriate procedure, sia per eliminare gli aiuti esistenti, sia per istituirne di nuovi», le quali si sostanziano nel preciso obbligo di «informare "in tempo utile" la Commissione dei loro progetti di aiuti».

²⁴ Cfr. Corte giust., sent. 22-6-2000, causa C-322/1998, *France c. Commissione*, in *Racc.*, I-4833, p.ti 27-33.

²⁵ Corte giust., sent. 24-7-2003, causa C-280/2000, *Altmark Trans GmbH*, in *Racc.* I-07747.

²⁶ In qualunque modo effettuate. Per inciso, in tema di trasporti pubblici urbani, non ci sono vincoli specifici alle modalità di finanziamento pubblico. Sul p.to, v. G. Eckert, *Les modes de financement du service public dans l'environnement concurrentiel*, in *Service public et cmmunauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Documentation française, 1998, 429.

²⁷ In materia, v. Trib I grado, 27-2-1997, causa T-106/1995, *Fédération française des sociétés d'assurance*, in *Racc.*, II-00229.

²⁸ In merito, v. S. Rodrigues, *Les subventions aux entreprises de service public ne sont pas nécessairement des aides d'Etat*, in *AJDA*, 2003, 1741.

²⁹ Cfr. Corte giust., sent. 22-11-2001, causa C-53/2000, *Ferring*, in *Racc.*, I-09067. Scrivono infatti i giudici della Corte: «si deve constatare che, a prescindere dagli obblighi di servizio pubblico previsti dal legislatore francese, il contributo sulle vendite dirette, in quanto non si applica ai grossisti distributori, può configurare un aiuto di Stato» (sentenza *Ferring*, cit., p.to 22); e poco oltre: «purché il contributo sulle vendite dirette imposto ai laboratori farmaceutici corrisponda ai costi aggiuntivi effettivamente sostenuti dai grossisti distributori per l'assolvimento dei loro obblighi di servizio pubblico, il non assoggettamento di questi ultimi a detto contributo può essere considerato la contropartita delle prestazioni effettuate e, pertanto, una misura che non configura un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato» (sentenza *Ferring*, cit., p.to 27); per concludere infine che «spetta al giudice a quo valutare» (sentenza *Ferring*, cit., p.to 28).

³⁰ Cfr. D. Ritleg, *Le financement du service public face au droit communautaire*, in *AJDA*, 2004, 1011.

³¹ Secondo le parole della Corte: «sovvenzioni pubbliche volte a consentire l'esercizio di servizi di linea urbani, extraurbani o regionali non ricadono nella sfera di tale disposizione [l'art. 87, trattato CE] qualora debbano essere considerate una compensazione che rappresenta la contropartita delle prestazioni fornite alle imprese beneficiarie per adempiere obblighi di servizio pubblico». Cfr. Corte giust., sent. *Altmark*, cit., p.to 95.

montare della compensazione, qualora il soggetto beneficiario non sia stato scelto tramite gara ad evidenza pubblica, sia determinato con riferimento ai costi medi che un'impresa gestita in modo efficiente sopporterebbe per garantire quegli stessi obblighi di servizio³².

Il trasferimento è ammissibile sia qualora il soggetto gestore sia legato alla pubblica amministrazione da contratto di servizio, sia nel caso in cui gli obblighi cui esso è soggetto siano definiti in modo differente³³. Tuttavia, è da notare che l'impostazione seguita dalla Corte riveli una preferenza per lo strumento disciplinato dal regolamento n. 1191/1969 CE. Infatti, le condizioni poste dalla sentenza *Altmark* – sia la chiarezza degli obblighi di servizio di cui il soggetto beneficiario del finanziamento è gravato, sia la determinazione preventiva del trasferimento – sono più facilmente soddisfatte nel caso in cui i rapporti tra soggetto gestore e finanziatore siano definiti tramite questo strumento.

Il ragionamento della Corte è da leggersi alla luce di quella che è la finalità precipua delle disposizioni del trattato in relazione al tema degli aiuti di Stato, e cioè garantire la concorrenza all'interno dei mercati e, in particolare, una delle condizioni basilari affinché essa possa esistere: la parità di condizioni tra tutti gli operatori presenti sul mercato medesimo. In questa prospettiva, appare chiaro che il settore dei trasporti pubblici locali – mercé il carattere di servizio pubblico essenziale da erogarsi, in genere, a condizioni tariffarie di favore e, in ogni caso, indipendentemente dalla redditività delle linee di trasporto – non possa essere aperto al mercato concorrenziale tramite il semplice divieto di sussidiazione pubblica. Piuttosto, deve crearsi un equilibrio tra, per un verso, le linee gestite in modo economicamente autosufficiente dagli operatori e, per l'altro, gli obblighi di servizio pubblico e il corrispettivo impegno finanziario³⁴ degli Stati³⁵.

3. – L'organizzazione e la gestione del trasporto pubblico locale in Europa rispecchiano, in via generale, due modelli: da un lato, quello proprio di Paesi come l'Italia, la Francia, la Germania, i Paesi Bassi ed i Paesi del Nord Europa, i quali pongono attenzione ai fini sociali del servizio pubblico (tutela degli utenti finali, tutela dell'ambiente, riduzione della congestione stradale nelle grandi aree urbane), dall'altro, quello tipico del Regno Unito e delle esperienze anglosassoni che, invece, paiono focalizzarsi sull'abbattimento della spesa pubblica connessa alla garanzia del servizio, nella convinzione che gli obiettivi sociali siano meglio realizzati nel momento in cui si introduce un regime di libera concorrenza³⁶. A tale contrapposizione di modelli di *policy* pubblica, non corrisponde perfettamente un'altrettanto netta riduzione a due delle tipologie di affidamento del servizio di trasporto pubblico locale. Di contro, le modalità di gestione del servizio si collocano piuttosto, nelle diverse realtà prese in esame, in una sorta di *continuum* di forme gestionali

³² Cfr. Corte giust., sent. *Altmark*, cit., p.to 95.

³³ Questa è una delle innovazioni più rilevanti della sentenza *Altmark*; difatti, in precedenza prevalente era l'opinione diametralmente opposta, per cui i finanziamenti pubblici fossero ammissibili solo in presenza di contratto di servizio, almeno in quei paesi in cui il regolamento 1191/1969 fosse stato dichiarato applicabile al settore dei trasporti pubblici locali. Sul p.to, v. AA.VV., *Services publics locaux et droit communautaire*, in *Annuaire des collectivités locales*, 2003, 7.

³⁴ Da questo punto di vista, è suggestiva l'impostazione di E. Zanelli, *Servizio pubblico e sentenza Altmark: l'anello mancante?*, in *Pol. dir.*, 2004, 184; secondo l'A.: «Parlare di aziende in perdita è inesatto: la gestione sarebbe in equilibrio se, per la parte del costo non coperta dalle tariffe, la copertura del residuo da parte delle istituzioni fosse considerata – come è – non tanto una sovvenzione all'azienda quanto agli utenti».

³⁵ Sul p.to, v. il contributo di C.H. Bovis, *Public Service Obligations in the Transport Sector: The Demarcation between State Aids and Services of General Interest under EU Law*, in *Eur.Business L.R.*, 2005, 1329.

³⁶ M. Martinez, *I modelli organizzativi e contrattuali per la pianificazione, regolazione, costruzione e gestione dei sistemi di trasporto pubblico locale*, in *Organizzazione e competizione nel trasporto locale in Europa*, CESIT, Rapporto di sintesi, Roma, Gangemi, 2000, 17.

che vede agli estremi opposti l'esperienza francese, da una parte, e quella britannica dall'altra³⁷. Invero, la considerazione appena svolta parrebbe revocata in dubbio, quantomeno parzialmente, ove si valutassero le esperienze di regolamentazione esclusivamente sotto il profilo del grado di liberalizzazione raggiunto. Tuttavia, tale approccio non gioverebbe ad una ricostruzione dei modelli di disciplina del settore intesa a cogliere l'aspetto dinamico della regolamentazione, ossia il rapporto tra le normative adottate e le realtà giuridico - politiche dei Paesi presi in esame ai fini del presente lavoro. Ciò considerato, l'indagine che segue è volta ad evidenziare tali dinamiche e procede seguendo due criteri complementari: da un lato – incentrandosi l'analisi normativa sulle forme di affidamento del servizio – il livello di liberalizzazione del settore; dall'altro, il grado di effettivo coinvolgimento dell'autorità pubblica ed in specie delle municipalità locali.

Recuperando la distinzione accennata, pare opportuno iniziare l'analisi dall'esperienza francese.

In Francia, il primo intervento legislativo inteso a regolare il settore è la *Loi d'Orientation des Transports Intérieurs* del 30 dicembre 1982. Tale normativa attribuiva alla *Autorités Organisatrices des Transports Urbains* (AOTU) la responsabilità di organizzare i trasporti pubblici di persone all'interno del Perimetro del Trasporto Urbano. L'AOTU poteva scegliere fra tre diverse forme di affidamento del servizio: l'affidamento diretto *en régie*, la gestione mediante società private o, ancora, la gestione mediante società semi-pubbliche (SEM)³⁸. La procedura di gara non era obbligatoria, in quanto l'AOTU restava libera di scegliere la società cui affidare il servizio, percorrendo la via della contrattazione privata *intuitu personae*. La legge stabiliva anche che i costi del servizio fossero a carico dei passeggeri e delle Autorità locali per i Trasporti, le quali erogavano sussidi che potevano giungere a coprire il 50 % dei costi. Le inefficienze di questo sistema di regolazione, legate all'assenza di logiche imprenditoriali ed alla pervasività della mano pubblica, hanno condotto all'emanazione della *loi Sapin*³⁹. Tale normativa fa salve le alternative esistenti, introducendo, però, forme contrattuali incentivanti e imponendo l'obbligo delle procedure ad evidenza pubblica, da cui restano esonerati solo gli *in house providing*⁴⁰.

Dunque, a far tempo dai primi anni novanta, il quadro delle forme di gestione dei servizi di trasporto è mutato, pur nella conservazione delle alternative già conosciute. Per quanto attiene, in primo luogo, ai soggetti affidanti, essi sono rappresentati dai *Groupement des Autorités Responsables de Transport* (GART), composti da comuni e, assai di frequente, da consorzi comunali. In relazione alle modalità di affidamento, v'è da premettere che le forme consuete presentano talune particolarità.

La gestione diretta si realizza per il tramite di *régie autonome* dotate di sola autonomia finanziaria oppure, come succede più di frequente, tramite *Établissements Publics Industriel et Commercial* (EPIC), ovvero imprese pubbliche dotate di personalità giuridica e di autonomia finanziaria, sottoposte alle norme di diritto privato⁴¹. La gestione diretta, benché interessi soprattutto le piccole realtà⁴², è presente in tre grandi reti che servono le città di Marsiglia, La Rochelle e Troyes. In tale contesto, discorso distinto merita la zona di Parigi e dell'*Ile de France*, espressamente sottratta alla *loi Sapin*, la cui rete è gestita dalla RATP (*Régie Autonome des Transports Parisiens*), società a capitale interamente pubblico e concessionaria diretta per tutta l'area della capitale.

³⁷ G.F. Ferrari, *Servizi pubblici locali e forme miste di gestione pubblico-privati*, in questa Rivista, 2004, 1912.

³⁸ La gestione diretta si realizzò nel 7% dei casi; la gestione mediante società mista nel 29%, la gestione da parte di società private nel 64% dei casi.

³⁹ L. n. 93-122 del 29-1-1993.

⁴⁰ Oltre alle disposizioni della *Loi Sapin*, cfr. l. 2-1-2002, n. 1.

⁴¹ *Exploitants et mode de gestion des réseaux de transport urbaine*, in *Transport Urbaine. L'Essentiel*, disponibile in www.languedoc-roussillon.equipement.gouv.fr/.

⁴² Complessivamente 13 reti con un bacino di utenza inferiore a 50.000 abitanti.

La scelta opposta di affidare il servizio a società miste o private tramite gare comporta che all'espletamento della procedura ad evidenza pubblica segua una fase di contrattazione privata in cui resta ampio il ricorso al principio dell'*intuitu personae*⁴³. Una volta scelto il gestore, si procede alla conclusione di contratti di *delegation des services publics*⁴⁴. A tal proposito è da precisare che esistono vari tipi di accordi che la pubblica amministrazione e la società mista o privata possono concludere. Nel settore dei trasporti pubblici i contratti cui si fa ricorso più di frequente sono la *contribution financière forfaitaire*, la *gestion a prix forfaitaire* e la *gérance*. La distinzione si fonda sul contenuto delle clausole che allocano i rischi d'impresa tra autorità pubblica e società. La tripartizione indicata scorre da accordi di allocazione del rischio alla società, con conseguente compensazione forfetaria, ad accordi di distribuzione del rischio per finire con forme di trasferimento integrale del rischio alla parte pubblica⁴⁵. Nella prassi applicativa, l'utilizzo di quest'ultimo tipo contrattuale, classicamente francese, sta cedendo il passo alla *contribution financière forfaitaire*⁴⁶. La *délégation* avviene, di fatto, prevalentemente nei confronti di EPIC. Infatti, la grande maggioranza delle reti del trasporto pubblico è gestita da società quali la Transdev, partecipata dalla banca pubblica *Caisse des Dépôts et Consignations* ed operativa nel 18% delle reti urbane francesi, e la Keolis, partecipata della *Société nationale des chemins de fer* (SNCF). Solo il terzo grande gruppo, la *Veolia Transport* (fino al 2004 *Connex*), è privato delegatario di servizi pubblici nel quadro delle forme di partenariato pubblico-privato. Nel trasporto pubblico locale, dunque, assumono un ruolo di estremo rilievo i grandi gruppi industriali: le *société anonyme*, *société anonyme* a responsabilità limitata e *groupement d'intérêt économique*, operanti nelle diverse realtà urbane, sono di regola consociate dei tre gruppi citati⁴⁷. In definitiva, a dispetto del ricorso non infrequente all'affidamento del servizio a privati, il modello francese si caratterizza, di fatto, per l'esistenza di una concorrenza molto regolata. Il risultato pare essere dovuto essenzialmente alla tendenza a trasferire il rischio imprenditoriale in tutto o in parte all'autorità pubblica, rendendo peraltro più remunerativo il settore di cui ci stiamo occupando.

In Francia, la privatizzazione del settore dei trasporti lungi dall'aver creato un mercato veramente concorrenziale, ha condotto, in virtù di un'espressa scelta di politica economica, verso la creazione di campioni nazionali, spesso a controllo pubblico che soppiantano gli altri potenziali gestori. In tal senso pare che l'introduzione di un sistema potenzialmente concorrenziale abbia condotto ad una sorta di "rimunicipalizzazione" del trasporto pubblico.

⁴³ Cfr. art. L1411-1, *Code général des collectivités territoriales*. V. anche A. Yvrande-Billon, *The Attribution Process of Delegation Contracts in the French Urban Public Transport Sector: Why Competitive Tendering Is a Myth*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2006, 453.

⁴⁴ Invero, esiste l'alternativa di ricorrere ai *marchés publics*, ovvero ai contratti pubblici della p.a, ma essa risulta poco praticata. La scelta tra le due forme contrattuali dipende dall'oggetto del contratto e dall'allocazione del rischio d'impresa. Come ha specificato il *Conseil d'État*, la *delegation* è caratterizzata dalla circostanza che la remunerazione per il privato è rappresentata dai proventi derivanti dalla gestione del servizio. Cfr. *arrêt* n. 168325 del 15-4-1995. Su questo aspetto si rinvia a E. Mostacci, *Strumenti consensuali e semplificazione: la Francia sulla via della modernizzazione amministrativa*, in questa *Rivista*, 2006, 344.

⁴⁵ Il primo degli accordi citati attribuisce il rischio commerciale e industriale all'*exploitant* che riceve quale contropartita una compensazione forfetaria prestabilita. Il secondo distribuisce i rischi, trasferendo il solo rischio commerciale all'AOTU e obbligandola a versare annualmente una somma forfetaria predeterminata al gestore del servizio. La *gérance*, di contro, comporta l'integrale assunzione dei rischi da parte dell'Autorità, in tal caso la società sarà remunerata in funzione della natura e del volume delle prestazioni fornite.

⁴⁶ V. B. Thomé, *Local Public Transport Organisation in France: A New Deal?*, THREDBO Conference, Molde (Norway), 2001 disponibile in (riferimento da completare). Cfr. anche A. Boitani, C. Cambini, *La riforma del trasporto pubblico in Italia*, in *Merc. conc. reg.*, 2002, 56.

⁴⁷ I dati sono rinvenibili in www.transports.equipement.gouv.fr.

L'evoluzione della disciplina in materia di gestione del servizio di trasporto pubblico locale che si registra a partire dagli anni ottanta in Europa, ha parzialmente coinvolto il nostro ordinamento. Infatti, nel 1997 è stata avviata un'opera di sostanziale riforma del settore⁴⁸, finalizzata in primo luogo a diminuire il suo impatto sui bilanci degli enti locali, attraverso il progressivo disimpegno delle amministrazioni pubbliche nella erogazione del servizio ed il coinvolgimento dei soggetti privati, incaricati di rendere efficienti le relative gestioni.

A tal fine, il decreto legislativo n. 422 del 1997 opta per un modello caratterizzato dall'obbligo del ricorso alle procedure di evidenza pubblica⁴⁹. Tuttavia, a causa del fatto che il settore dei trasporti pubblici locali conosce, all'epoca di elaborazione del decreto, quasi soltanto affidamenti diretti nei confronti di aziende municipalizzate, il governo predispone parallelamente un regime transitorio che si caratterizza per il mantenimento degli affidamenti in essere, per un massimo di cinque anni⁵⁰, e per la contemporanea messa a bando di alcune quote del servizio. In sostanza, il regime transitorio mira ad una transizione graduale dallo stato dei fatti dell'epoca e un nuovo modello di gestione, incentrato sulle procedure di evidenza pubblica da realizzarsi in un arco temporale di medio periodo.

Per quanto concerne le modalità di effettuazione delle gare, inoltre, il decreto legislativo n. 422/1997, rinvia alla «normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizio», lasciando quindi all'amministrazione la possibilità di avvalersi di diverse procedure di evidenza pubblica⁵¹: il pubblico incanto, la licitazione privata e la trattativa privata formalizzata⁵². Per quanto riguarda il criterio di aggiudicazione, il decreto legislativo sancisce la preferenza per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa⁵³, mentre per ciò che concerne la forma giuridica alla base della procedura, vi è l'obbligo di stipula del contratto di servizio, conformemente a quanto disposto dal diritto comunitario⁵⁴.

Tuttavia, la scelta operata dal legislatore del 1997, in favore delle procedure di gara e dell'apertura al mercato del settore dei trasporti pubblici locali, seppure non sia stata sulle prime formalmente revocata in dubbio, ha finito per scontrarsi con l'interesse delle amministrazioni locali, restie ad abbandonare il vecchio modulo dell'affidamento diretto a società municipalizzate. In conseguenza di ciò, si è assistito al susseguirsi di proroghe generali e per particolari categorie di affidamenti diretti, la prima delle quali era contenuta nel decreto legislativo n. 400 del 1999, di revisione del cd. decreto Burlando⁵⁵. Successivamente, anche le Regioni⁵⁶ – o meglio, la grande mag-

⁴⁸ In realtà, ipotesi di riforma del settore si sono susseguite sin dagli anni settanta del secolo scorso, con l'enucleazione del "progetto '80". Sul p.to, v. da ultimo la ricostruzione di M. Cammelli, *Concorrenza e innovazione nei servizi di trasporto pubblico locale*, in O. Bucci, *Il trasporto pubblico locale*, Bologna, il Mulino, 2006, 81 ss.; v. anche G. Baldassarri, *La riforma del trasporto pubblico locale*, disponibile sul sito www.prometeo.it. Dal punto di vista degli interventi legislativi, invece, si segnala la l. 151/1981, la quale tuttavia non rileva ai fini degli argomenti brevemente trattati in queste pagine.

⁴⁹ V. V. Malfatti, *Carta dei servizi e procedure di gara nel trasporto pubblico locale*, in *Dir. Trasp.*, 1999, 826.

⁵⁰ Periodo transitorio giudicato ingiustificatamente lungo dall'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato, con il parere AS128, del 27-2-1998.

⁵¹ V. P. Alberti, *L'organizzazione del trasporto locale nell'ambito della riforma dei servizi pubblici*, in *Economia e diritto del terziario*, 2002, 382.

⁵² In merito, tuttavia, è da segnalarsi che le normative regionali hanno, in alcuni casi, deciso di preferire la trattativa privata formalizzata, cioè quella procedura negoziata, preceduta dall'emissione di un apposito bando di gara.

⁵³ Cfr. art. 18, c. 2, d.lgs. n. 422/1997.

⁵⁴ Dal regolamento CE n. 1191/1969, il quale si applica – secondo le previsioni del d.lgs. n. 422/1997 – anche al trasporto pubblico locale. Sul p.to, v. *supra*, par. 2.

⁵⁵ Questo portava al 31-12-2003 il termine del periodo transitorio.

⁵⁶ Sul ruolo delle Regioni nell'organizzazione del servizio pubblico di trasporto, v. P. Fulcinati, *Spunti critici per uno studio del trasporto pubblico locale nell'attuale assetto istituzionale ed organizzativo*, in *Dir. Trasp.*, 2004, 711.

gioranza di esse – hanno contribuito a ritardare l’apertura al mercato del settore, tracciando «un quadro normativo più “conservativo” di quello nazionale»⁵⁷. Infine, il principio del necessario ricorso alle procedure di evidenza pubblica è stato fortemente depotenziato dal decreto legge n. 269 del 2003, il quale ha reintrodotto deroghe al suddetto principio⁵⁸ e ha ulteriormente prorogato la durata del periodo transitorio, fino a tutto il 2005. Infine, la legge finanziaria per il 2004, ha proceduto ad ampliare ulteriormente detto periodo⁵⁹.

In sostanza, dal punto di vista delle forme di affidamento e di gestione, il caso italiano si caratterizza per essere estremamente confuso; il principio sancito dalla riforma del 1997 è stato via via affievolito e contraddetto dagli interventi legislativi successivi i quali, tra il susseguirsi di proroghe, l’intervento dei legislatori regionali e la previsione di deroghe, hanno disegnato un intreccio che, nella sostanza, rammenta il racconto di Tommasi di Lampedusa: senza nemmeno dover aderire alla causa della modernizzazione, le forze conservative hanno finito per depotenziare le novità che la riforma del 1997 aveva introdotto nel nostro ordinamento, o comunque a procrastinare in un tempo indefinito la loro effettività. Nella pratica, l’evoluzione del settore dei trasporti pubblici verso uno dei modelli europei segnalati al principio del presente paragrafo è ancora lunga e non senza il rischio di battute d’arresto.

Perpetrando il tradizionale protagonismo dell’amministrazione nella gestione dei servizi pubblici locali, anche la Germania si è mostrata particolarmente restia all’introduzione di forme di affidamento concorsuali.

Come è noto, la *Grundgesetz* riserva ai Comuni la materia degli affari delle rispettive collettività governate⁶⁰. Tuttavia, la disciplina quadro delle modalità di affidamento resta fissata a livello federale. Nel 1996 un intervento di riforma del trasporto pubblico locale ha ribadito la competenza del livello di governo inferiore quanto all’organizzazione del servizio⁶¹ ed ha a tal fine previsto la costituzione di un’Autorità pubblica (*Verkehrsverbund*) che procede all’assegnazione distinguendo tra servizi commerciali e non commerciali. A tale differenziazione corrispondono diverse procedure di affidamento: gli uni possono essere direttamente affidati in concessione per la durata di otto anni; per gli altri, di contro, la concessione diretta è esclusa potendo essere aggiudicati solo tramite gara e secondo il metodo dell’offerta economicamente più vantaggiosa⁶². La disciplina, in altri termini, consente senz’altro l’affidamento diretto solo per quei servizi che non necessitano di finanziamento pubblico⁶³, dal momento che l’impresa è potenzialmente in grado di coprire i costi con i ricavi derivanti dalla prestazione a favore degli utenti finali.

Ferma restando la normativa federale, i due livelli di governo paiono poi aver scelto direzioni alquanto divergenti. Se il *Bundesländer* ha percorso la strada delle privatizzazioni, cui è stata in primo luogo sottoposta la *Deutsche Bundesbahn*⁶⁴, e della promozione della concorrenza, i *Län-*

⁵⁷ Cfr. R. Cangiano, *op. cit.*, 64, al quale si rinvia per la rassegna degli interventi legislativi regionali.

⁵⁸ Sul p.to, il d.l. ha ammesso la possibilità di ricorrere all’affidamento diretto in favore di società affidatarie *in house*, o di società miste il cui socio privato sia stato scelto con procedura ad evidenza pubblica.

⁵⁹ Al 31-12-2006, ulteriormente prorogabili di due anni.

⁶⁰ Art. 28.2 GG.

⁶¹ Pertanto, il quadro legislativo della regolamentazione del trasporto pubblico locale è inevitabilmente caratterizzato da una sorta di particolarismo giuridico, ferma restando la disciplina federale dei servizi pubblici relativa all’assoggettamento all’evidenza pubblica delle procedure di affidamento del servizio diverse dall’*in house*. Sul punto cfr. G.F. Ferrari, *Servizi pubblici locali e forme miste di gestione pubblico-privati*, cit., 1916. V. anche C. Fusaro, *I servizi locali in Germania: ovvero le attività economiche comunali a garanzia della Daseinsvorsorge in bilico fra fine pubblicistico e mercato*, in questa *Rivista*, 2001, 839.

⁶² A. Boitani, C. Cambini, *Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa: molto rumore per nulla?*, in *Quad. Ist. Economia e finanza*, 2004.

⁶³ Cfr. Corte giust., sent. *Altmark*, cit.

⁶⁴ G. Alexandersson, S. Hultén, *Public Procurement and the Rise of National Champions in the Deregulated European Market for Public Transportation*, in www.dtp.or.kr/technote/read.

der hanno continuato, invece, a difendere gli operatori di proprietà delle rispettive municipalità. Pertanto, a livello locale i servizi sono affidati mediante concessione e non v'è praticamente spazio per le procedure di gara⁶⁵. Il prevalere dell'affidamento diretto parrebbe smentito dalla presenza di numerose aziende private che operano sul 30% delle reti del trasporto locale. La contraddizione apparente si spiega in virtù del fenomeno del subappalto dei servizi urbani, cui i concessionari fanno frequente ricorso a favore di operatori di piccole dimensioni⁶⁶.

Invero, la realtà tedesca pare destinata ad un progressivo cambiamento il cui motore è costituito in prima battuta dal diritto comunitario. L'inevitabile influenza delle politiche europee è comunque integrata da una spinta interna ben esemplificata dalla recentissima giurisprudenza del *Bundesgerichtshof (Bgh)*. La Corte Federale di Giustizia tedesca, con sentenza del 7-2-2006⁶⁷, ha posto le basi per un progressivo abbandono delle forme di gestione diretta del servizio pubblico locale. La pronuncia decide la controversia tra la società DBRegio AG, sussidiaria regionale della Ferrovia di Stato, ed una *class action* di imprese private che lamentavano la violazione della legge sulla concorrenza, in quanto la fusione tra la società di trasporti regionali su ferrovia ed üstra AG, compagnia che controlla diversi gestori nell'area di Hannover, avrebbe condotto all'acquisizione di una posizione dominante nel settore dei trasporti ferroviari. Al di là dell'indubbio rilievo del ricondurre anche il trasporto pubblico alla disciplina della concorrenza, ciò che interessa in questa sede è la posizione della Corte in ordine al diverso profilo dell'affidamento del servizio. Di fronte alla decisione dell'Autorità Garante della concorrenza di autorizzare la fusione, sul presupposto che l'aggiudicazione tramite gara neutralizzi gli effetti della posizione dominante, i giudici federali hanno sostenuto che l'amministrazione pubblica è sempre e comunque tenuta al rispetto dei principi di non discriminazione e di trasparenza di derivazione comunitaria. In altri termini, la Corte si premura di sottolineare che tali principi devono ispirare l'azione amministrativa in quanto costituenti obblighi legislativi puntuali, soprattutto in materia di servizi pubblici locali di trasporto⁶⁸, a prescindere dalla necessità di ricorrervi in condizioni di mercato dominato. La pronuncia pare, in tal senso, promuovere anche a livello locale l'aggiudicazione tramite l'evidenza pubblica.

Anche l'Unione Europea ha più volte richiamato la Germania al rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione nell'affidamento dei servizi pubblici. La Commissione ha di recente inviato un parere motivato in merito all'affidamento diretto del servizio di trasporto a mezzo autobus nella città di Worms, in quanto l'aggiudicazione era avvenuta direttamente ad un fornitore di servizi senza osservare i principi generali del trattato CE⁶⁹. Cionondimeno, le collettività territoriali restano saldamente legate al sistema delle concessioni.

Vicino al modello tedesco si colloca quello spagnolo⁷⁰. Sotto il profilo degli enti coinvolti nelle

⁶⁵ Cfr. Report per la Commissione Europea, *Better Public Transport for Europe Through Competitive Tendering*, a cura dell'ICLEI, disponibile in www.managenergy.net. In tale contesto costituiscono rilevanti eccezioni: la regione di Hannover, Francoforte sul Meno e Bocholt, dove negli anni più recenti si è proceduto a gara per l'affidamento del servizio.

⁶⁶ V. C. Ponti, P. Malgieri, *Riforma del trasporto pubblico locale. Modelli di liberalizzazione del settore: tendenze europee e prospettive per la situazione italiana*, in *Osservatorio dei mercati dei servizi pubblici locali*, disponibile in www.confservizi.net/html/servizi/economico/economico/osservatorio_mercati.

⁶⁷ *DB Regio/üstra*, KVR 5/05, disponibile in www.rechtliches.de/urteile/BGH_DB_Regio-uestra.html.

⁶⁸ Peraltro, il BgH fa discendere tale obbligo non solo dalle fonti europee in materia di trasporti pubblici locali, ma anche dai principi comunitari della libera prestazione del servizio e della libertà di stabilimento. Cfr. *DB Regio/üstra*, KVR 5/05, 86.

⁶⁹ V. Report IP/06/886 29-6-2006. L'Unione Europea ha poi chiuso la procedura d'infrazione nei confronti della Germania, le informazioni sono disponibili in www.ec.europa.eu/communitylaw/eulaw/index.en.htm.

⁷⁰ Interessato da politiche di privatizzazione a livello statale. Ad esempio l'ENATCAR (Empresa Nacional de Transporte por Carretera) è stata privatizzata nel 1999, v. M.F. Bagues, G. Campos, *Intermodal competition in passen-*

procedure di affidamento del servizio, anche in Spagna il trasporto urbano, interurbano e interregionale è organizzato dai corrispondenti livelli di governo⁷¹. Ed infatti la Costituzione spagnola è chiara nell'attribuire la competenza in tale materia alle Comunità Autonome (art. 148, c. 1, num. 5)⁷². Proprio tale base costituzionale⁷³ è stata invocata per dichiarare l'incostituzionalità della *Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT)*⁷⁴, relativamente al *capítulo VII* interamente dedicato al trasporto pubblico. La normativa statale fissava la regola generale della concessione del servizio previo espletamento di gara. Il regime giuridico del trasporto pubblico doveva considerarsi transitorio, in quanto era previsto espressamente che la *LOTT* si applicasse in via suppletiva rispetto alla legislazione locale (art. 2)⁷⁵. Ciononostante, il *Tribunal constitucional*, con sent. n. 118/96, ha dichiarato incostituzionale la disciplina per diversi profili tra cui la violazione della sfera di competenza regionale⁷⁶. Venendo meno una normativa statale, il settore del trasporto pubblico locale è quanto mai caratterizzato da una sorta di particolarismo giuridico. All'interno del sistema regionale spagnolo, il servizio di trasporto locale si presta ad essere, dunque, quasi uno strumento di "territorializzazione", poiché diviene elemento d'identità e di differenziazione all'interno delle singole Comunità Autonome.

Ciò considerato, rimane possibile trarre conclusioni tendenziali in relazione alle modalità di affidamento del servizio in Spagna. In generale, il trasporto pubblico viene gestito da imprese municipalizzate direttamente affidatarie⁷⁷. Alla regola della preferenza per l'operatore pubblico non fa eccezione la città di Madrid. Nell'ambito della autonomia legislativa in materia di trasporto urbano, garantita dall'art. 26, c. 5 dello Statuto, la Comunità Autonoma madrilenha ha istituito con legge n. 5/1985, il *Consortio Regional de Transportes de Madrid*. Tale ente organizza e coordina il trasporto locale e lo affida ad imprese pubbliche o private mediante concessione. Nella Capitale prevale di fatto l'affidamento ad imprese a capitale pubblico, mentre le compagnie private operano per lo più nel servizio bus dello spazio interurbano⁷⁸.

Procedendo nella comparazione delle esperienze europee, pare opportuno operare una breve rassegna relativa ad Austria, Olanda, Danimarca e Paesi scandinavi, le cui legislazioni riservano aspetti di peculiare interesse.

ger transport services: empirical evidence in Spain, Università Sant'Anna, 2005, Paper disponibile in www.ehu.es/JEI2005/Program21092005.pdf.

⁷¹ Sotto tale profilo è chiara la rottura rispetto al modello precedente. La centralizzazione nella gestione del servizio, infatti, era una caratteristica tipica del regime autoritario franchista ed ha rappresentato a lungo un retaggio del regime. V. M.M. Vincens Matas, *Algunas Reflexiones en torno a la Nueva Ordenación del Transporte Terrestre*, in *Autonomías*, num. 9, 1987, 143. Sino al 1997 lo Stato, lungi dal riconoscere una competenza esclusiva al livello locale, tendeva piuttosto a sviluppare forme di cooperazione intergovernativa, cfr. R. Agranoff, J.A. Romos Gallarín, *Toward Federal Democracy in Spain: an Examination of Intergovernmental Relations*, in *The Journal of Federalism*, 1997.

⁷² Sul punto v. E. Argullol i Murgadas, *Ordenación de Competencias y Traspaso de Servicios*, in *Autonomías*, num. 21, 1996, 129 ss. Cfr. R. Agranoff, J.A. Romos Gallarín, *Toward Federal Democracy in Spain: an Examination of Intergovernmental Relations*, cit., 9.

⁷³ Invero anche la L.O. 5/1987 di *Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas* ribadiva la competenza delle Comunità Autonome in relazione alla materia trasporto pubblico terrestre.

⁷⁴ Ley 16/1987.

⁷⁵ Cfr. anche art. 149 Cost. spagnola.

⁷⁶ Il ricorso era stato presentato dal Parlamento catalano. Pare opportuno precisare che il ragionamento del Tribunale è molto articolato e si fonda su un'interpretazione dell'art. 149 c. 3 Cost. spagnola che ne esclude l'operatività quale clausola di attribuzione di una competenza generale e attrattiva delle materie riservate al livello locale. Cfr. TC sent. 118/96, sez. II punto A), 3-6.

⁷⁷ R.G. Capdevilla, *Organización de los transportes e institucionalización de las áreas metropolitanas en Europa occidental*, Institut d'Estudis Territorials, Università Pompeu Fabra, 2004.

⁷⁸ *Integración y financiación de los transportes públicos urbanos*, Report disponibile in www.spainbusiness.com.

In Austria, il Comune o il soggetto privato che decida di gestire la rete di trasporto deve richiedere la concessione al Presidente del *Land*. I concessionari sono tenuti a gestire il servizio sulla base delle condizioni fissate dalle autorità regionali. In genere, imprese private concessionarie sono più attive nei servizi di costruzione di impianti, piuttosto che di erogazione del servizio all'utenza finale.

La disciplina delle procedure di affidamento in Olanda ha conosciuto una recente evoluzione. Il *Transport Act* 2000, infatti, ha previsto a partire dall'1-1-2001 la gestione locale del sistema dei trasporti. È stato stabilito di assoggettare a procedure di aggiudicazione ad evidenza pubblica un terzo dei servizi di trasporto e, a partire dal 2007, le porzioni di mercato restanti. L'apertura della concorrenza per il mercato ha trovato tenaci resistenze nelle aziende municipalizzate dei grandi centri urbani, titolari di concessioni dirette⁷⁹.

La Danimarca si caratterizza per un'importante esperienza di privatizzazione e di liberalizzazione del trasporto pubblico. Il ricorso al *contracting out* comporta che il servizio venga affidato tramite asta competitiva⁸⁰. Anche gli altri paesi del Nord Europa si avvicinano al modello della libera concorrenza inglese. In Svezia, il sistema delle concessioni è stato smantellato a partire dal 1989. L'istituzione di autorità locali responsabili per i servizi di trasporto (*Trafikkontoret*) è stata accompagnata dalla progressiva indizione di gare per l'affidamento del servizio. Al 2003 i due terzi delle reti di trasporto urbano erano stati aggiudicati tramite procedure ad evidenza pubblica. La restante porzione è costituita dal servizio tranviario e sarà aperta alla concorrenza per il mercato a partire dal 2010. La Finlandia ha introdotto l'affidamento tramite gara nel 1991, a seguito del *National Passenger Transport Act*. La legge consente alle autorità locali, quali il Consiglio dell'area metropolitana di Helsinki (il cui acronimo è YTV), di predisporre aste pubbliche per l'affidamento dei servizi di trasporto di cui restano finanziariamente responsabili. L'aggiudicazione avviene a seguito dell'espletamento di due fasi successive in cui si procede ad una valutazione finanziaria della società offerente ed ad un'analisi delle caratteristiche del servizio proposto. L'assegnazione sarà a favore dell'offerente che permette all'autorità municipale di sopportare il minor costo possibile⁸¹.

Sotto il profilo degli esiti, nei Paesi da ultimo menzionati i soggetti aggiudicatori sono stati, specie in una prima fase, gli *incumbents* già presenti sul mercato. Di contro, si è riscontrato un apprezzabile controllo del finanziamento pubblico del servizio. Peraltro, proprio questa scelta politica, mutuata dall'Unione europea, era stata posta a fondamento della riforma del settore.

Ove si valutino le esperienze sin qui tracciate in base al grado di progressivo avvicinamento alla privatizzazione sostanziale del servizio, si può concludere che il modello britannico rappresenti senz'altro lo stadio più avanzato di tale processo.

La *deregulation* britannica⁸² trova fondamento nella scelta politica, risalente ai governi conser-

⁷⁹ Sotto il profilo dei risultati sinora riscontrati, è da registrare che pochi sono stati gli ingressi di nuovi operatori sul mercato. Di contro, le gare sono state vinte da soggetti già presenti sul mercato, quali i gruppi CONNEX e Ariva. V. A. Boitani, C. Cambini, *Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa: molto rumore per nulla?*, in *Quad. Ist. Economia e finanza*, cit., 9 ss.

⁸⁰ B. Antonioli, G. Boggetti, *Modelli di offerta dei servizi pubblici locali in Europa*, disponibile in www.eco-dip.unimi.it/index1.htm.

⁸¹ Pare opportuno un rapido cenno alla Norvegia, Paese che, pur non aderendo all'Unione Europea, appartiene alla medesima area geografica considerata. Anche qui le Contee possono scegliere autonomamente l'assetto di regolazione che preferiscono. Nel 1994 è entrata in vigore la riforma del settore, varata tre anni prima, che ha introdotto la possibilità di ricorrere all'affidamento del servizio tramite gara ed ha previsto forme contrattuali incentivanti. V. A. Boitani, C. Cambini, *Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa: molto rumore per nulla?*, in *Quad. Ist. Economia e finanza*, cit., 22.

⁸² Anche l'Irlanda riproduce questa scelta politica. Di contro, in Irlanda del Nord i trasporti pubblici sono gestiti da società statali per ragioni di sicurezza legate alle peculiari problematiche della realtà locale, v. C. Ponti, P. Mal-

vatori di Margaret Thatcher, di controllare la spesa pubblica, abbattendo i costi connessi alla prestazione di servizi e lasciando al libero mercato la selezione degli operatori più efficienti⁸³. In tale contesto, il settore del trasporto locale è stato interessato da una riforma che, tra il 1983 ed il 1999, ha condotto all'erosione del tradizionale monopolio pubblico⁸⁴. Invero, il primo passo nella direzione di una maggiore liberalizzazione del settore si era registrato con il *Local Government Act* del 1974, legge che affidava il compito di organizzare il servizio di trasporto ai Consigli di Contea, i quali pianificavano lo stesso sulla base delle specifiche esigenze del territorio.

Il *Transport Act* del 1983 ha rappresentato, invece, l'autentico avvio della *deregulation*. Con tale intervento normativo si è anzitutto inciso sul finanziamento pubblico del servizio, sottraendo parte della discrezionalità delle autorità locali con l'imposizione di una valutazione costi-benefici stringente. Due anni dopo, il *Transport Act* 1985 introduce la liberalizzazione del sistema delle licenze per i trasporti su gomma⁸⁵ e prevede la trasformazione delle aziende locali di trasporto in società c.d. *at arm's length*, ossia sottratte in presenza di determinati presupposti al controllo dell'autorità locale, sebbene partecipate dall'amministrazione pubblica⁸⁶. Tali soggetti non sono concessionari in esclusiva del servizio ma operano in un mercato aperto alla concorrenza. In ultimo, la legge consente il finanziamento pubblico solo a favore dei servizi non commerciali⁸⁷ e relativamente a singoli tratti della rete, condizionandolo alla verifica della sua necessità tramite l'espletamento di procedure di *competitive tendering*. Pertanto, nel modello britannico l'ente locale interviene nella fornitura servizio solo nel momento in cui il mercato non si dimostri in grado di assicurarlo⁸⁸. Di contro, il ruolo dell'amministrazione pubblica rimane importante sul piano dell'attività di programmazione⁸⁹. Anche il più recente *Transport Act* 2000 si muove nella stessa direzione, imponendo alle autorità locali di elaborare il *Local Transport Plan* per la pianificazione quinquennale di un servizio di trasporto ispirato a politiche di sicurezza ed efficienza economica. Nella predisposizione del piano programmatico intervengono la *Passenger Transport Authority*, relativamente all'elaborazione delle politiche generali di trasporto, e il *Passenger Transport Executive* cui spetta l'organizzazione della fornitura del servizio.

gari, *Riforma del trasporto pubblico locale. Modelli di liberalizzazione del settore: tendenze europee e prospettive per la situazione italiana*, in *Osservatorio dei Mercati dei Servizi Pubblici Locali*, l'articolo è disponibile sul sito Internet www.confservizi.net/html/servizi/economico/economico/osservatorio_mercati/index.htm.

⁸³ Con riferimento alla ricerca dell'efficienza nel mercato dei trasporti pare opportuno sottolineare che nel corso degli anni hanno assunto rilievo anche le istanze ambientali che pongono attenzione alla necessità di preservare l'ambiente urbano, meglio garantita da una rete di trasporti efficiente. V. B. Ubbels, M. Enoch, S. Potter, P. Nijkamp, *Unfair solutions, Local earmarked charges to fund public transport*, London, Spon Press, 2004; v. anche I. Docherty, J. Shaw (ed.), *A new Deal for Transport? The UK's struggle with the sustainable transport agenda*, London, Blackwell, 2003.

⁸⁴ Il *Transport Act* 1968 stabiliva che fossero gli enti locali a gestire direttamente il servizio di trasporto attraverso il sussidio pubblico. Rappresentava un'eccezione l'area di Londra il cui servizio era disciplinato dal *Transport (London) Act* del 1969.

⁸⁵ Per quanto concerne, invece, il trasporto tranviario (c.d. *light rail*) è da rilevare che esso, in virtù della scarsa integrazione orizzontale, resta affidato in concessione, su questo aspetto v. J. Preston, *Regulation Policy in Land Passenger Transportation in Europe*, Paper - Seventh International Conference on Competition and Ownership in Land Transport, Molde, Norway, 25-28 June 2001.

⁸⁶ Sul punto si rinvia a D. de Pretis, *Servizi pubblici locali e società miste*, in questa *Rivista*, 2006, 809.

⁸⁷ Anche in Gran Bretagna ricorre la distinzione tra i servizi commerciali ed i servizi non commerciali. Questi ultimi oltre ad essere di regola sussidiati, sono individuati dalla *Passenger Transport Authority* e determinati nei loro elementi essenziali dal *Passenger Transport Executive*.

⁸⁸ L. Bonechi, *Il servizio pubblico locale in Gran Bretagna*, in questa *Rivista*, 2001, 807.

⁸⁹ Sul punto cfr. I. Black, R. Gillie, R. Henderson, T. Thomas, *Advanced Urban Transport*, Farnborough, Saxon, 1975, 10 ss.

Così come avviene in Francia con riferimento all'area di Parigi, anche in Gran Bretagna i trasporti pubblici della città di Londra sono sempre stati regolati in modo distinto, in considerazione delle peculiari esigenze della Metropoli. Tuttavia, diversamente da quanto accade nel perimetro dell'*Île de France* ciò non ha condotto alla scelta di forme di affidamento diretto. Di più, le politiche di liberalizzazione del servizio a livello locale si sono sviluppate a seguito di istanze provenienti in primo luogo dalla Capitale⁹⁰.

Il trasporto pubblico londinese è totalmente privatizzato dal 1999, in quanto ha replicato la medesima trasformazione conosciuta dal livello nazionale⁹¹. Pertanto, le singole linee vengono messe a gara da un'autorità di nomina governativa, la *London Regional Transport*, ricorrendo al metodo dell'offerta più vantaggiosa. Al termine della procedura di aggiudicazione, sono stipulati i contratti di servizio con una durata compresa tra i tre ed i sei anni⁹².

È interessante notare che nonostante l'integrale liberalizzazione del mercato, il settore dei trasporti locali è attualmente dominato da un oligopolio di cinque grandi gruppi societari (Stagecoach Holdings, Arriva Group, Firstgroup, Go-Ahead e National Express Group)⁹³. La medesima situazione si riscontra, come si è avuto modo di sottolineare, in Francia. Tuttavia, in un caso ciò risulta essere il prodotto di un mercato potenzialmente concorrenziale, nell'altro il frutto della scelta politico-economica di creare dei forti "campioni nazionali".

In termini economici, la privatizzazione sostanziale ha prodotto un oligopolio privato, la privatizzazione formale francese un oligopolio pubblico⁹⁴.

La comparazione delle esperienze sin qui delineate restituisce un quadro in cui alle due scelte di *policy* inizialmente accennate sembrano corrispondere i tre consueti modelli di disciplina del settore: l'affidamento diretto (concretamente dominante in Francia, Italia, Spagna, Germania e Austria), l'aggiudicazione tramite procedure ad evidenza pubblica (Olanda e Paesi Scandinavi) ed, infine, la libera concorrenza con regolazione residuale (Gran Bretagna). Di contro, l'elemento di variabilità è rappresentato dai diversi assetti del rapporto tra autorità pubblica e soggetto affidatario emergenti dal tipo contrattuale prescelto e dalle modalità di finanziamento previste. Tale ultimo aspetto diviene di frequente fondamentale per comprendere sia lo stato del processo di liberalizzazione, sia gli esiti effettivi cui la normativa adottata conduce.

Collocandosi su un piano di osservazione più comprensivo, si registrano poi le divergenze tra il livello locale e quello statale. Infatti, le politiche di liberalizzazione e privatizzazione del servizio pubblico di trasporto adottate con successo dai governi dei Paesi europei, non sono sempre state replicate dalle autorità locali, soprattutto in Stati caratterizzati da assetti federali o da un regionalismo autonomo (Germania e Spagna). In tal senso gli incentivi comunitari allo sviluppo della libera concorrenza appaiono avvertiti dal livello di governo più vicino alla dimensione sovranazionale⁹⁵.

⁹⁰ Il dibattito sull'efficienza dei trasporti londinesi era sorto già in epoca vittoriana, per una ricostruzione storica v. P.W. Daniels, A.M. Warnes, *Movement in Cities*, London, Methuen, 1980, 230.

⁹¹ Il processo di liberalizzazione dei trasporti pubblici a Londra si è compiuto in un arco di tempo di circa dieci anni. I dati della *London Transport Buses* riportano che tra l'inizio della fase di apertura concorrenziale ed il 1997 la percentuale dell'affidamento tramite gara è passata dal 57% all'80%, informazioni rinvenibili presso il sito Internet www.tfl.gov.uk.

⁹² Sulle caratteristiche di tali contratti si rinvia al paragrafo successivo.

⁹³ Si calcola che oltre il 70% del trasporto pubblico urbano londinese sia attualmente gestito dai cinque gruppi cui si fa accenno nel testo. Cfr. A. Boitani, C. Cambini, *Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa: molto rumore per nulla?*, cit., 12.

⁹⁴ Sul punto v. G.F. Ferrari, *Servizi pubblici locali e forme miste di gestione pubblico-privati*, cit., 1917.

⁹⁵ Tale ultima considerazione non si attesta al caso italiano, caratterizzato da un processo inverso. Infatti, Regioni e Province autonome avevano adottato già prima della seconda metà degli anni novanta – e ben prima del livello

4. – Come anticipato nel paragrafo precedente, la disciplina del settore del trasporto pubblico locale, per essere meglio compresa alla luce dei modelli di *policy* che si è tentato di tratteggiare, deve essere indagata anche sotto il profilo delle tipologie di assetto dei rapporti tra amministrazione ed ente erogatore, enucleati nei contratti di servizio. Rinviano più avanti l'analisi specifica di tali accordi, pare opportuno soffermarsi preliminarmente su un aspetto che assume peculiare rilievo nella regolazione dell'attività di erogazione del servizio. Il riferimento è alle modalità di contribuzione finanziaria al servizio da parte dell'autorità pubblica competente. È evidente, infatti, come esista un chiaro rapporto di condizionamento tra le modalità di erogazione del servizio e la necessaria opzione per forme di finanziamento congruenti alle finalità che – in termini di politica dei servizi – la parte pubblica intende perseguire.

La complessità della tematica che si vuole trattare impone di circoscrivere l'analisi al fine di individuarne con sufficiente precisione l'oggetto.

Con il termine finanziamento pubblico si vuol qui far riferimento alla modalità di remunerazione dell'attività di erogazione del servizio pubblico da parte dei pubblici poteri. In linea con l'impostazione seguita precedentemente, i c.d. servizi non commerciali, ovvero quelli attinenti alla predisposizione di infrastrutture per le reti stradali non sono stati totalmente espunti dalla presente analisi. Tuttavia, pur nell'ovvio riconoscimento dell'importanza di suddetti servizi, si è preferito concentrare l'attenzione sull'attività di erogazione all'utenza finale e, di conseguenza, sulle modalità di eventuale finanziamento di quest'ultima.

L'interesse collettivo alla garanzia del servizio impone che questo sia accessibile a prezzi adeguati alla generalità dei fruitori. Il vincolo impedisce ai soggetti erogatori di realizzare "ricavi da traffico" sufficienti a coprire i costi ed a rendere remunerativo il servizio prestato. In tale contesto, il contributo pubblico assume un'importanza cruciale, in quanto interviene, di regola, a compensare i mancati ricavi derivanti da politiche tariffarie non adeguate al modello dell'equilibrio di mercato. Certamente, la ragione dell'intervento pubblico appena accennata racchiude in sé, oltre all'ovvio perseguimento di finalità sociali ed equitative, la scelta politica di incentivare le c.d. esternalità positive del servizio qui considerato – in termini di riduzione dell'inquinamento, della congestione stradale e del rumore –, promuovendo l'utilizzo del trasporto pubblico in luogo del trasporto privato.

Il tema del finanziamento pubblico, in ragione di quanto si è detto sin qui, pare essere attraversato da istanze opposte. Infatti, la necessità di compensare i mancati ricavi delle imprese erogatrici si scontra con la tendenza, manifestata in particolare a livello comunitario, di rendere il settore autosufficiente grazie al ricorso a politiche di mercato.

In virtù di tale constatazione, prima di procedere alla rassegna comparatistica delle legislazioni nazionali, pare opportuno ricostruire – seppur per sommi capi – il quadro comunitario. Invero, il tema è stato trattato altrove⁹⁶, di conseguenza in questa sede è sufficiente sottolineare l'attenzione posta dalle istituzioni europee (Commissione e Corte di Giustizia in particolare) al problema della legittimità del finanziamento pubblico del servizio economico di interesse generale alla luce della normativa che pone limiti precisi agli aiuti di Stato. In occasione del commento della sentenza *Altmark*, sono stati richiamati i requisiti in presenza dei quali il finanziamento si ritiene legittimo poiché non costituente aiuto di Stato. La base giuridica invocata per elaborare la regola è rappresentata dal reg. CEE 1191/69 recante disposizioni in materia di metodi di compensazione dei costi derivanti dalla prestazione del servizio di trasporto pubblico, nonché dal reg. CEE 1107/70, il cui art. 3 chiarisce quali siano i casi e le condizioni per la concessione dell'aiuto alle impre-

di governo centrale – alcune regolamentazioni di ispirazione europea. Sul punto v. K. Kemenater, V. Malfatti, *Dalla concessione alle procedure di gara nell'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico*, in *Dir. Trasp.*, 2001, 103.

⁹⁶ V. *supra*, par. 2.

se esercenti il servizio pubblico di trasporto⁹⁷. La prima delle fonti citate, invece, fissa i termini per l'erogazione della compensazione per obbligo di esercizio del servizio – dunque per una forma di finanziamento distinta dall'aiuto di Stato – prevedendo espressamente all'art. 10 che questa sia pari alla differenza tra la diminuzione degli oneri e la diminuzione degli introiti che deriverebbero per l'impresa esercente dalla soppressione dell'obbligo in questione. Giova qui ribadire che il principio generale, fissato dalla Corte di Giustizia nella nota pronuncia del 2003, è quello per cui non costituisce aiuto di Stato la compensazione delle prestazioni effettuate dal gestore di un servizio di interesse economico generale a condizione che sussista un rapporto di corrispondenza o eguaglianza tra il vantaggio attribuito dai pubblici poteri ed i costi derivanti dalla fornitura del servizio stesso⁹⁸.

È evidente che ciò che rileva dal punto di vista del giudice comunitario è soprattutto l'incidenza sul mercato comune, sul piano di una eventuale *deminutio* della concorrenza, delle sovvenzioni statali ai soggetti erogatori del servizio. Proprio per tale ragione, nel momento stesso in cui la Corte fissa criteri precisi per l'applicabilità della disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato, si premura altresì di sottolineare come l'influenza del finanziamento pubblico sugli scambi tra Stati membri non dipenda dalla dimensione locale o statale del servizio di trasporto. A tal riguardo, v'è da notare come l'affermazione si pone quasi a completamento della ricordata estensione della normativa comunitaria al settore dei trasporti locali.

Alla luce della considerazione testè riportata, appare chiara la necessità di porre attenzione alle concrete modalità di finanziamento del trasporto pubblico locale diffuse in talune significative realtà nazionali europee.

Occorre premettere che in tutti i Paesi presi in esame esistono forme di finanziamento del servizio qui analizzato. In tal senso, il livello di apertura alle logiche dell'economia di mercato non trova un immediato riscontro nel grado di "arretramento" della mano pubblica; quest'ultima, infatti, continua ad intervenire, quantunque in via talvolta residuale. Come anticipato, l'elemento capace di svelare le diversità degli approcci alle problematiche del servizio pubblico, potrebbe essere piuttosto rappresentato dalle modalità di finanziamento dei c.d. servizi commerciali, ovvero corrispondenti alle attività attraverso le quali l'impresa è, in astratto, in grado di realizzare ricavi che coprano i costi di erogazione del servizio.

Il Regno Unito costituisce una significativa conferma di quanto appena sostenuto. La liberalizzazione integrale è stata accompagnata dall'abolizione dei sussidi pubblici, i quali sono concessi esclusivamente per i servizi non commerciali, essenzialmente per la costruzione delle infrastrutture del

⁹⁷ Ai sensi dell'art. 3 reg. (CEE) 1107/70 in G.U.C.E. L 130 del 15-6-1970, gli aiuti previsti dall'art. 77 del trattato possono essere concessi «soltanto nei casi ed alle condizioni seguenti: 1. in materia di coordinamento dei trasporti: a) quando gli aiuti accordati alle aziende ferroviarie non soggette al regolamento (CEE) n. 1192/69 sono destinati a compensare gli oneri supplementari che esse sostengono rispetto ad altre imprese di trasporto per le stesse voci di normalizzazioni di cui al citato regolamento; b) fino all'entrata in vigore di una regolamentazione comune in materia di imputazione dei costi di infrastruttura : quando gli aiuti sono accordati ad imprese che hanno a loro carico spese di infrastruttura da esse utilizzata mentre altre imprese non sostengono gli stessi oneri, l'importo degli aiuti così accordati dovrà essere valutato tenendo conto dei costi di infrastruttura che non sono sostenuti dai trasporti concorrenti; c) quando gli aiuti hanno lo scopo di agevolare: – la ricerca di forme e tecniche di trasporto più economiche per la collettività, – lo sviluppo di forme e tecniche di trasporto più economiche per la collettività, sempreché tali aiuti siano limitati alla fase sperimentale e non concernano la fase della gestione commerciale di dette forme e tecniche di trasporto; d) fino all'entrata in vigore di regolamentazioni comunitarie relative all'accesso al mercato dei trasporti: quando gli aiuti sono accordati a titolo eccezionale e temporaneo per eliminare, nel quadro di un piano di risanamento, una sovraccapacità comportante gravi difficoltà strutturali, e per contribuire in tale modo ad un migliore soddisfacimento delle necessità del mercato dei trasporti».

⁹⁸ G. Mendola, *Trasporto pubblico e aiuti di Stato*, cit., 477.

trasporto. Cionondimeno, è frequente che le opere di questo genere siano finanziate ricorrendo ad operazioni di Partenariato Pubblico Privato, come è avvenuto di recente per l'ammodernamento della metropolitana londinese⁹⁹. Di contro, per le spese in conto esercizio – le cui voci più rilevanti sono rappresentate dal carburante e dal costo del lavoro –, le imprese erogatrici possono contare soltanto sul *Bus Services Operators Grant*, fondo adibito al rimborso delle tasse sul carburante.

In Germania, il finanziamento pubblico del trasporto locale è erogato, nel quadro del decentramento amministrativo e fiscale, dai *Länder* e rappresenta la quota più elevata dei contributi complessivamente destinati al servizio commerciale. A completamento del sussidio, la legge sul finanziamento dei trasporti pubblici municipali GVFG (*GemeindeVerkehrsFinanzierungsGesetz*) ha istituito un fondo, alimentato dalla tassa sui carburanti, destinato alla ripartizione delle risorse a favore di imprese che risultino aggiudicatrici di appalti per la costruzione di infrastrutture.

Il superamento degli assetti monopolistici del trasporto pubblico italiano, segnato dai d.lgs. n. 422/97 e 112/98 e arrestato dal “decreto mille proroghe”, avrebbe presumibilmente comportato, in linea con quanto accaduto nel resto d'Europa, una riduzione del finanziamento pubblico dovuta ad un aumento dei c.d. “ricavi da traffico”. La trasformazione incompiuta del settore, di contro, determina il permanere di forme di sussidio statale. La copertura dei costi è tuttora garantita da risorse regionali e locali, le quali rappresentano oltre la metà dei ricavi complessivi¹⁰⁰. Analizzando tali dati, il CNEL ha proposto nell'aprile 2005 la costituzione di un fondo per lo sviluppo ed il rilancio del trasporto pubblico locale. Il fondo avrebbe dovuto essere alimentato dall'accisa sulla benzina e distribuito in quote omogenee a Stato, Regioni ed Enti locali¹⁰¹. L'espressa fonte di ispirazione della proposta – cui non è stato al momento dato seguito – è stata l'esperienza francese. La circostanza che tale modello costituisca riferimento frequente nell'analisi comparatistica suggerisce di dedicare ad esso un'attenzione particolare.

In Francia, il finanziamento del trasporto pubblico locale avviene per il tramite del c.d. *versement transport*, ovvero attraverso un'imposta che determina un prelievo sul monte salari delle aziende operanti nel settore per una percentuale che, nell'area parigina, è pari al 2%. Il *versement* è stato introdotto nel 1971 per il solo perimetro urbano della Capitale; in seguito è stato progressivamente esteso alle città con più di 100.000 abitanti e ai centri urbani con popolazione superiore ai 20.000 abitanti. Ai sensi dell'art. 7-III della LOTI, il finanziamento e le relative modalità di erogazione sono fissati dall'Autorità competente per l'organizzazione del mercato del servizio in esame. Pertanto, le GART sono i soggetti erogatori del contributo ed assicurano un riparto di risorse in relazione tanto ai costi in conto corrente, quanto ai costi in conto capitale.

In linea con l'indirizzo comunitario di limitare il ricorso al finanziamento pubblico, a partire dal 2003 le leggi finanziarie francesi hanno percorso la strada della riduzione dell'intervento statale nel settore del trasporto. In particolare, la legge finanziaria per l'anno 2004 ha soppresso il capitolo di spesa relativo alle sovvenzioni statali a favore di progetti per il miglioramento del servizio, demandando, con la scontata esclusione dell'area dell'*Île de France*¹⁰², alle autorità locali il compito di prevedere tali stanziamenti.

⁹⁹ V. E. Mako, E. Proia, *Differenze ed analogie tra il sistema di finanziamento del trasporto pubblico in Europa e negli Stati Uniti*, cit.

¹⁰⁰ I dati sono stati forniti dal CNEL e sono disponibili all'indirizzo Internet www.portalecnel.it/Portale/Consiliatura7/documenti.nsf.

¹⁰¹ *Trasporto Pubblico Locale – Osservazioni e Proposte*, Assemblea 28 aprile 2005, disponibile in www.portalecnel.it/Portale/Consiliatura7/documenti.nsf.

¹⁰² Su questi aspetti si rinvia a O. Dupéron, *Le Financement des Transports Urbains*, in *Annuaire des collectivités locales*, 2005.

La breve rassegna comparata delle realtà europee, selezionate sul presupposto di costituire campioni rappresentativi di concezioni assai differenti del servizio pubblico, consente di formulare talune conclusioni.

Innanzitutto, la distinzione tra servizi commerciali e non commerciali, come sostenuto altrove, consente di comprendere quanto l'apertura concorrenziale del servizio di trasporto pubblico locale sia accompagnata da un'effettiva rinuncia alla mano regolativa dell'autorità pubblica. Dunque, è soprattutto guardando a questo aspetto del sussidio che si rintraccia la piena corrispondenza tra modalità di affidamento e presenza del finanziamento.

In tale contesto, il Regno Unito conferma la scelta della *deregulation* e affida la remunerazione del servizio interamente al mercato. Peraltro, a ciò si accompagna la forte tendenza a percorrere la via del partenariato nel campo degli investimenti infrastrutturali. D'altra parte, le politiche di liberalizzazione erano ispirate proprio dall'obiettivo di ridurre la spesa pubblica connessa agli obblighi di servizio. Come riscontrato in sede di analisi delle forme di affidamento, il Regno Unito rappresenta un *unicum* nell'area europea. Tuttavia, l'influenza delle politiche comunitarie induce anche i Paesi che mostrano qualche residuale resistenza alle logiche della libera concorrenza, se non ad imitare il modello britannico, a limitare quantomeno il sussidio pubblico. I risultati della circolazione del modello sono differenti: in Germania e Italia la via della riforma è stata inaugurata; tuttavia, tali realtà mostrano un andamento oscillante in relazione alle politiche di abbattimento della spesa pubblica. La Francia, dal canto suo, pare riuscire a trovare un equilibrio *sui generis* tra la pervasiva presenza del capitale pubblico nelle società erogatrici del servizio e l'istituzione di forme di finanziamento che non gravino sul bilancio dello Stato.

Quanto sinora riportato vale a concludere che affidamento e finanziamento rappresentano due elementi complementari del mosaico regolatorio del trasporto pubblico locale. Essi, oltre a rappresentare elementi fondanti la disciplina del servizio in parola, consentono di intravedere la scelta politica che ispira e muove le riforme del settore.

5. – Se le modalità di affidamento del servizio di trasporto pubblico locale possono contare su modelli nazionali in genere solidi, in cui è dato riscontrare delle tendenze sistemiche di fondo – anche se modulabili sulle diverse esigenze dei diversi enti locali concretamente considerati¹⁰³ –, le procedure di programmazione dei diversi aspetti di servizio sono un tema particolarmente ostico: infatti, non è più sufficiente volgere lo sguardo alla normativa nazionale e agli esempi più significativi, bensì risulta preliminarmente necessario verificare l'impatto della forma di Stato sul settore di cui ci stiamo occupando e comprendere quali siano le diverse competenze dei livelli di governo coinvolti nell'attività di programmazione e quali siano, infine, gli strumenti di coordinamento all'uopo approntati dai differenti ordinamenti.

Da questo punto di vista, il caso italiano – quale tratteggiato dalle riforme di fine anni novanta¹⁰⁴ – risulta per una volta emblematico. Il quarto comma, lettera a), dell'art. 4 della legge n. 59 del 15 marzo 1997, più nota come prima Bassanini, nell'indirizzare il legislatore delegato, assegna agli enti regionali il compito di «definire, d'intesa con gli enti locali, il livello dei servizi minimi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini, servizi i cui costi sono a carico dei bilanci regionali, prevedendo che i costi dei servizi ulteriori ... siano a carico degli Enti locali che ne programmino l'esercizio». Come si evince dalla disposizione ora citata, il quadro di decisioni in merito ai servizi programmati dai pubblici poteri ha carattere complesso. In

¹⁰³ Com'è di prima evidenza, i comuni di dimensione media e piccola, in tema di trasporto pubblico, hanno esigenze diverse dai comuni di dimensioni grandi.

¹⁰⁴ Con le leggi Bassanini, il d.lgs. n. 422/1997 (o decreto Burlando) e successive modificazioni.

primo luogo abbiamo i servizi da considerarsi minimi¹⁰⁵ sul piano regionale, servizi che possono altresì avere carattere regionale. La programmazione di questo genere di servizi richiede meccanismi di coordinamento, individuati dalla legge nell'intesa tra l'ente regionale con i livelli locali di governo¹⁰⁶. Tuttavia, a lato di questo genere di servizi, ve n'è un altro, non meno importante: i servizi da considerarsi minimi sul piano provinciale o locale, alla luce sempre delle esigenze di mobilità espresse dai cittadini. In quest'ambito, infine, nulla vieta che vi siano servizi minimi di interesse provinciale, finanziati da questo livello di governo e programmati d'intesa con i comuni e servizi di interesse esclusivamente comunale¹⁰⁷. L'impianto appena descritto ha trovato infine conferma *ex post* con la revisione del Titolo V della Costituzione¹⁰⁸, il quale limita l'intervento legislativo dello Stato alla posizione di principi in materia di «reti di trasporto e di navigazione»¹⁰⁹. Dal punto di vista delle competenze, in via generale è possibile sostenere che l'organo investito della maggior parte dei compiti sia la giunta, specie nei livelli di governo inferiori¹¹⁰. Tuttavia, in ambito regionale non è da sottovalutarsi il ruolo del Consiglio, il quale naturalmente è deputato a porre le regole di rango legislativo rilevanti per il settore che ci interessa, posto che l'intervento del legislatore nazionale è limitato alla posizione di norme finalizzate alla tutela di alcuni valori – in primis la tutela della concorrenza – e all'attribuzione di specifici compiti agli enti locali, conformemente al riparto delle competenze legislative sancito dall'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

Il quadro appena tratteggiato, relativo al complessivo sistema dei trasporti pubblici locali in Italia, non è di certo un caso isolato e accomuna ordinamenti che sono improntati al decentramento o federali ad altri che, come la Francia, hanno una tradizione decisamente più accentrata.

Per quanto concerne l'ordinamento francese, la cd. LOTI e le leggi relative al decentramento e alla ripartizione delle competenze in materia di trasporti collettivi locali, disegnano un sistema la cui architettura è per molti versi simile a quella che caratterizza l'attuale impianto italiano. In particolare, si prevede l'intervento e il concorso dei tre livelli territoriali di governo: la regione, il dipartimento e il comune. In particolare, in materia di trasporto pubblico locale¹¹¹, alla Regione spettano compiti di pianificazione generale, attraverso l'istituzione di un apposito comitato al quale partecipano anche rappresentanti delle società di gestione¹¹², degli utenti oltre che del *département*, il livello di governo appena inferiore.

Al livello di *département*, invece, spetta la predisposizione del piano dei servizi regolari su strada¹¹³. In particolare, il piano è predisposto dal Consiglio di dipartimento, sentiti i comuni interessati.

¹⁰⁵ In merito ai quali, v. V. Malfatti, *op. cit.*, 819.

¹⁰⁶ In tema del ruolo assegnato alle Regioni, nell'attività di programmazione del servizio di trasporto pubblico locale, v. M. Smeraldi, *op. cit.*, 23.

¹⁰⁷ Sulla possibilità per gli enti locali di prevedere servizi aggiuntivi, v. G. Carpani, *I servizi minimi nel trasporto pubblico locale. Prime osservazioni sulle disposizioni dettate al riguardo dal decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422*, in *Rivista amministrativa della repubblica italiana*, 1998, 1055.

¹⁰⁸ Per una disamina approfondita delle competenze dei diversi livelli di governo, nonché degli strumenti concreti di coordinamento, v. P. Fulciniti, *Spunti critici per uno studio del trasporto pubblico locale nell'attuale assetto istituzionale e organizzativo*, in *Dir. Trasp.*, 2004, 715.

¹⁰⁹ Come disposto dall'art. 117, c. 3, della Costituzione.

¹¹⁰ Di recente, il T.A.R. Lombardia ha confermato, ad esempio, che la determinazione delle tariffe dei trasporti pubblici locali spetta appunto alla giunta comunale. V. pure la corrispondente nota, S. Mencarelli, *Sull'individuazione dell'organo competente a deliberare le tariffe e le aliquote in ambito locale*, in *Foro amministrativo: TAR*, 2002, 351. Tuttavia, la determinazione in merito al contratto di servizio spetta al Consiglio dell'ente locale.

¹¹¹ Naturalmente, alla Regione spettano pure i compiti di programmazione dei trasporti di interesse regionale, i quali tuttavia esulano dall'oggetto del presente testo.

¹¹² Sia del management che dei lavoratori da esse dipendenti.

¹¹³ Quello che noi chiamiamo servizio di linea.

All'interno della cornice costituita dalla pianificazione generale della regione e dal piano dei servizi di trasporto pubblico delineato dal consiglio del *département*, il comune organizza concretamente il servizio svolgendo molteplici attività. In primo luogo, oltre alle modalità di gestione di cui al precedente paragrafo, l'ente comunale ha il compito di procedere alla programmazione di maggiore dettaglio, attraverso il due strumenti: *le périmètre de transports urbain* e il piano di spostamento; questo ultimo strumento è finalizzato alla maggiore razionalizzazione possibile delle risorse pubbliche in materia di trasporti, intese in senso ampio, onde coordinare il trasporto pubblico di linea con tutte le diverse tipologie di trasporto esistenti, anche privato, al fine del migliore utilizzo delle risorse disponibili. In genere quest'attività è di competenza del consiglio comunale; tuttavia, i comuni di più piccole dimensioni, hanno la possibilità di costituire degli enti autonomi per provvedere alla formulazione del piano e alla gestione delle risorse disponibili. *Le périmètre*, invece, ha il ruolo di definire l'area all'interno della quale viene erogato il servizio di trasporto pubblico locale, al fine di individuare la zona che usufruisce del servizio che sarà a sua volta finanziato da imposte riferite allo stesso territorio¹¹⁴.

Improntati alla concorrenza dei diversi livelli di governo sono pure gli ordinamenti spagnolo e tedesco. Per quanto concerne la Spagna, la competenza delle Comunità autonome in materia – come si è già avuto occasione di dire¹¹⁵ – è costituzionalmente sancita. La competenza delle comunità ha, quale prima conseguenza, la forte territorializzazione dei modelli di *governance* del trasporto pubblico locale, il quale infatti conosce modelli organizzativi fortemente differenziati. Nel caso della città di Madrid – che costituisce di certo l'esempio più rilevante all'interno della penisola iberica – il ruolo di maggior importanza è rivestito dal *Consorcio Regional de Transportes de Madrid*, un ente pubblico della *Comunidad de Madrid*, al quale sono demandati tutti i principali compiti di programmazione del trasporto pubblico locale, effettuato sia tramite servizio di linea di superficie sia, dal 1989, per mezzo della rete metropolitana madrilenica.

Il caso tedesco prende le mosse da una situazione paragonabile a quella della del Regno iberico¹¹⁶; tuttavia mostra una tendenza di fondo più marcata. In particolare, la funzione di pianificazione del servizio di trasporto pubblico è articolata su tutti i livelli di governo, spettando ai *Länder*, in collaborazione con i comuni e i distretti, il compito di redigere un apposito "Piano" in cui si evidenziano le esigenze di trasporto delle diverse aree e si procede alla determinazione delle linee essenziali di pianificazione del servizio da erogare. A livello distrettuale, dal 1996, gli enti locali interessati istituiscono un'apposita autorità pubblica, la quale ha il compito di coordinare l'erogazione dei servizi, secondo quanto stabilito dal piano precedentemente citato, e di sovrintendere alla effettiva erogazione, verificando che gli operatori rispettino gli obblighi di servizio assunti. Nella sua opera di coordinamento della erogazione del servizio, l'autorità determina in particolare le linee di trasporto pubblico, comprensive di orari e frequenze, e l'ammontare delle tariffe. Su questa base, provvede infine a distinguere le linee di servizio in due macrocategorie, quelle commerciali e quelle non commerciali¹¹⁷, rilevanti ai fini del finanziamento del servizio¹¹⁸.

Anche l'organizzazione del servizio di trasporto pubblico nei Paesi scandinavi – in particolare,

¹¹⁴ In merito, v. J.M. Ofner, *Les transports urbains: entre secteurs, réseaux et territoires*, in *Annuaire des collectivités locales*, 2002, 172.

¹¹⁵ V. *supra*, terzo paragrafo.

¹¹⁶ In proposito, l'art. 28, c. 2, GG, nell'attribuire ai Comuni la cura di tutti gli affari della comunità locale, rende questo livello di governo protagonista nell'organizzazione del trasporto pubblico locale.

¹¹⁷ Per servizi non commerciali si intendono quelli che non possono essere erogati in regime di equilibrio economico dal soggetto erogatore, in assenza di finanziamento.

¹¹⁸ Su cui vedi *supra*, par. 4.

Svezia e Norvegia¹¹⁹ – è informato alla valorizzazione del contributo dei livelli inferiori di governo e del principio di sussidiarietà. Il modello norvegese si caratterizza per l'ampia autonomia concessa alle *fylker* (le contee) nella determinazione delle politiche in materia di trasporti locali. Esse hanno in particolare il compito di provvedere alla definizione delle linee guida dell'erogazione del servizio, alla determinazione delle linee, degli orari e delle frequenze delle corse, oltre al livello delle tariffe. Discorso in buona parte simile può farsi anche con riferimento al modello svedese¹²⁰, il quale tuttavia si caratterizza per la necessaria presenza di agenzie pubbliche¹²¹ di livello provinciale¹²², le quali esercitano le funzioni relative alla pianificazione puntuale del servizio¹²³.

Infine, il Regno Unito di Gran Bretagna presenta una realtà differenziata; o meglio, un regime generale che soffre però un'eccezione di primo rilievo: la città di Londra.

In primo luogo, è necessario premettere che il sistema anglosassone è caratterizzato dalla presenza di una rete di autorità e di organismi tecnici, di carattere locale. Per un verso, vi sono le *public Transport Authority*, con funzioni di monitoraggio del livello di servizi offerti e di scelta degli interventi da porre in essere; questi ultimi sono concretamente definiti da un altro organismo di carattere tecnico, il *public Transport Executive*.

In via generale, il modello inglese si caratterizza per il più elevato grado di liberalizzazione e – specularmente – per il minor intervento programmatico da parte dei pubblici poteri. In particolare, fuori dalla città di Londra, il complesso dei trasporti pubblici locali è affidato alla libera iniziativa privata, senza che il decisore pubblico intervenga a determinare le caratteristiche essenziali del servizio. L'unico onere cui i soggetti erogatori del servizio sono sottoposti è la previa registrazione in un apposito registro, tenuto a cura del *Traffic commissioner*. Tuttavia, la registrazione ha ad oggetto non tanto la società erogatrice, quanto piuttosto il servizio concretamente erogato, dovendo, il soggetto interessato, fornire al *Traffic commissioner* tutte le caratteristiche del servizio offerto e le eventuali variazioni che ad esso intenda apportare, con un preavviso di almeno quaranta giorni. La funzione della comunicazione è quella di permettere all'autorità pubblica di valutare se il livello di trasporto pubblico garantito dal mercato sia sufficiente a garantire le esigenze di mobilità dei cittadini, oppure se esso manifesti qualche carenza cui occorra porre rimedio.

L'intervento dei pubblici poteri, quindi, ha carattere sussidiario ed è condizionato dall'effettivo e pratico riscontro di *market failures*. In tale caso, dietro determinazione della *public Transport Authority*, il *public Transport Executive* procede all'organizzazione di servizi sussidiati dall'operatore pubblico, decidendone gli aspetti essenziali¹²⁴.

Per la città di Londra, invece, il processo di liberalizzazione – avviato con il *Transport Act* del 1983 – è stato di certo più “mite”. La chiave di volta del sistema londinese è costituito dalla *London Transport*¹²⁵, la quale, provvede alla programmazione e alla organizzazione del servizio, attraverso la previsione delle linee di trasporto – con i relativi tracciati, le frequenze, gli orari e le tariffe – che successivamente sono affidate ad operatori privati.

¹¹⁹ Il caso della Finlandia è invece di minor interesse, stante il fatto che l'unico centro di dimensioni rilevanti è la città di Helsinki, in cui l'organizzazione pubblica del trasporto locale ha una storia sicuramente recente, essendo partita nel 1986. Cfr. A. Boitani, C. Cambini, *Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia*, cit., 16.

¹²⁰ Il quale, tuttavia, si caratterizza per il più ampio coinvolgimento dei comuni, nell'opera di programmazione del servizio, almeno nella fase di emersione delle esigenze cui il trasporto pubblico deve rispondere. Cfr. A. Boitani, C. Cambini, *Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia*, cit., 13.

¹²¹ V. B. Antonioli, G. Bognetti, *L'evoluzione dell'offerta dei servizi pubblici locali in Europa*, in *Economia pubblica*, 2004, II, 72.

¹²² O, per meglio dire, di Contea (*Lan*).

¹²³ Per tale intendendosi, la concreta determinazione di linee, orari, frequenze e tariffe.

¹²⁴ Al solito, linee, orari, etc.

¹²⁵ Cfr. A. Boitani, C. Cambini, *op. cit.*, 9.

Per tracciare le linee comuni della programmazione pubblica del servizio di trasporto, possono essere sottolineati alcuni aspetti di fondo, che non sono comuni a tutti i Paesi ma che costituiscono delle tendenze di fondo. In primo luogo, vi è il ruolo di primo rilievo ricoperto dagli enti locali in materia di programmazione ed organizzazione del servizio. L'intervento degli enti locali, inoltre, può involgere tutti gli aspetti demandati al decisore pubblico – che non siano attribuiti ai livelli superiori di governo – oppure essere affiancato da strutture amministrative, più o meno indipendenti dall'ente locale medesimo, quali le *Authority* dell'esperienza britannica o le agenzie previste dall'ordinamento svedese e da quello tedesco. Quanto alle competenze dei diversi organi dell'ente locale – quando le funzioni non siano attribuite alle anzidette agenzie – si registra una prevalenza degli organi esecutivi, pur con la rilevante eccezione dell'ordinamento francese.

In terzo luogo, infine, la tendenza generale all'interno dei Paesi europei è quella di riservare al decisore pubblico poteri penetranti in materia di programmazione e, in molti casi, anche di organizzazione del servizio di trasporto pubblico locale erogato sul territorio. Sul punto, l'unica eccezione rilevante è costituita dalla Gran Bretagna, in cui il decisore pubblico limita la propria attività al monitoraggio dei servizi erogati dai soggetti privati e ad un intervento attivo di carattere schiettamente sussidiario.

6. – L'analisi del trasporto locale di linea nei differenti Paesi europei deve essere inquadrata all'interno del ruolo che esso assolve nelle politiche pubbliche del livello comunale – e, se del caso, provinciale – di governo.

Da questo angolo prospettico è da notare come il trasporto pubblico stia all'incrocio di tre differenti tematiche. In primo luogo, l'esigenza di garantire il c.d. servizio essenziale, particolarmente avvertita per il trasporto pubblico anche in quanto funzionale alla concreta garanzia di esigenze fondamentali della vita dei cittadini. In relazione a ciò, si ponga mente alla necessità dei cittadini di raggiungere in tempi ragionevoli e a costi accessibili, il proprio luogo di lavoro. In secondo luogo, come detto, a partire dagli anni ottanta, si manifesta con forza crescente il problema del finanziamento dei soggetti erogatori del servizio e, parallelamente, degli oneri da esso provocati sui bilanci degli enti locali. In terzo luogo, di recente, si registra l'emergere di una nuova problematica: quella della gestione dei flussi di traffico nelle aree urbane – specie in quelle di grandi dimensioni – la cui riduzione si impone come priorità all'interno delle politiche pubbliche locali. In relazione a questo fenomeno, il trasporto pubblico locale si pone evidentemente come risorsa strategica di primo piano.

L'importanza relativa che ciascuna di dette tematiche ha assunto nel tempo ha avuto un'influenza decisiva sull'organizzazione del trasporto pubblico locale, sulle forme di gestione concretamente adottate e sull'intervento dei poteri pubblici, sia dal punto di vista dell'impegno finanziario che da quello della programmazione del servizio.

Se il rilievo quasi esclusivo del primo dei tre profili citati spingeva verso un intervento del pubblico come soggetto gestore pressoché esclusivo, l'esigenza di ridurre l'impatto del servizio di trasporto sui bilanci pubblici degli enti locali ha favorito l'emergere di modelli di gestione differenti. Questi ultimi sono caratterizzati da un maggiore coinvolgimento di operatori privati, al fine di promuovere l'efficienza delle gestioni e, più in generale, dall'enucleazione di meccanismi di finanziamento pubblico commisurati a una gestione economico-aziendale del servizio medesimo.

Infine, le istanze ambientali hanno determinato un parziale ripensamento delle metodologie attraverso le quali i soggetti privati sono coinvolti nella gestione del trasporto pubblico locale, determinando – specie nelle aree urbane di maggiori dimensioni – un equilibrio *sui generis* tra l'intervento pubblico e il ruolo ricoperto dagli operatori privati. Emblematico in tal senso è l'esempio del Regno Unito, in cui le politiche di privatizzazione hanno trovato piena applicazione nei centri

urbani di medie dimensioni, mentre nella città di Londra non hanno potuto fare premio sulla necessità di utilizzare il trasporto pubblico come strumento di soluzione delle problematiche legate al traffico e alla viabilità cittadina.

Alla luce di tali considerazioni, pare di potersi affermare che il processo di privatizzazione si sia attestato ad un livello intermedio, in cui l'autorità pubblica mantiene il compito di programmare il servizio di trasporto, anche in elementi di dettaglio – come avviene a Londra –, e, in alcune aree metropolitane, se ne riserva anche la gestione – come accade a Madrid e nell'area dell'Ille de France.

Abstract

The article focuses on how public transportation services are regulated in several European countries. In particular, it underlines the relevance of public funding of transportation services and its connection with State aid. The article also examines what procedures are followed to provide the public service in several European countries. Finally, the article points out the existence of various legal models used by public bodies to provide the public service.

Ultimi dossier del Servizio Studi

275	Testo a fronte	Atto del Governo n. 292- <i>bis</i> Testo, con modificazioni, dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale e relative osservazioni del Governo
276	Testo a fronte	Testo a fronte tra il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale", e l'A.S. n. 2302 "Legge quadro in materia di gestione integrata dei rifiuti, incentivazione della raccolta differenziata e lotta allo smaltimento illegale"
277	Testo a fronte	Atto del Governo n. 333 "Schema di decreto legislativo recante modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, concernente disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché delle misure compensative e delle campagne informative al pubblico"
278	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2518-B "Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie" – <i>Le modifiche approvate alla Camera al testo approvato al Senato</i> - Edizione provvisoria
279	Dossier	Il contenzioso Stato-regioni sull'energia
280	Dossier	Il valore legale del titolo di studio - <i>Contesto europeo ed elementi di legislazione comparata</i>
281	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2366 "Disposizioni per la costituzione del comparto aerospaziale e la liberalizzazione degli aeroporti non aperti al traffico commerciale"
282	Testo a fronte	Testo a fronte tra il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale", e gli AA.SS. nn. 238, 1458, 1512, 1525, 2302, in materia di gestione integrata dei rifiuti
283	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2567 "Modifiche agli articoli 438, 442 e 516 e introduzione dell'articolo 442- <i>bis</i> del codice di procedura penale. Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo"
284	Documentazione di base	Documenti sulla crisi libica
285	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2665 Conversione in legge del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34, recante disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di moratoria nucleare, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".