

# **Facoltà di Economia**

**Corso di Laurea in Economia Aziendale**

**Tesi di laurea in Economia Industriale**

## **REGOLAMENTAZIONE E CONCORRENZA NEL SETTORE DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE**

RELATRICE:

**Prof.ssa Maria Martoccia**

LAUREANDO:

**Virgilio Corgiolu  
Matricola 137721**

---

**ANNO ACCADEMICO 2008-2009**

## Ringraziamenti

*Ho scelto di scrivere questa tesi su un tema con il quale per forza di cose siamo costretti ad avere a che fare nella nostra vita. Ognuno di noi infatti almeno una volta ha preso un mezzo di trasporto pubblico per recarsi al lavoro, per andare a scuola o semplicemente per uscire. Man mano che andavo avanti nel lavoro mi sono accorto per più volte che quello che, con la mia ingenuità, ero convinto di conoscere era un mondo totalmente diverso da quello che pensavo. Posso dire di aver conosciuto molti dei meccanismi che sovrastano il funzionamento del Trasporto Pubblico Locale nelle nostre città. Quando ho detto a molti miei amici l'argomento della tesi mi hanno detto: “ che vuoi lavorare all'Atac?”, oppure “ che abbonamento serve per prendere la metro?”. Scherzi a parte, l'argomento si è rivelato molto interessante sia per l'importanza da esso assunta, che per le continue evoluzioni che lo riguardano.*

*In questi ultimi mesi ho avuto la possibilità di dialogare con alcuni esperti del settore tra cui il Dr. Gennaro Iovinella, il Dr. Neroni - Direttore generale dell'Assessorato ai Trasporti della Regione Sardegna. Un ringraziamento a parte lo meritano i miei genitori e mio fratello Claudio che, pur non essendo esperti del settore, mi hanno dato consigli utili per la redazione di questo lavoro.*

*Non posso non ringraziare tutti i miei amici , che con la loro semplicità e disponibilità mi hanno fornito supporto e sicurezza, armi*

*importantissime per redarre questo lavoro. In particolare mi riferisco a Jason, Francesco, Marco, Alessandro, Federico, Ilaria, Antonio, Vittorio, Tommaso, Renato, Nicola, Giuseppe, Fabio.*

*Un grazie particolare va alla Professoressa Maria Martoccia che con la sua professionalità e gentilezza mi ha saputo indirizzare e anche correggere quando si è reso necessario.*

*Sicuramente ho dimenticato qualcuno ma è impossibile in così poco spazio ricordare e ringraziare tutti. Sono sicuro che non me ne vorranno, anche perché molti di essi si sono già trovati a scrivere una tesi( e molti a breve lo faranno) e so che sanno cosa vuol dire aver la paura di aver dimenticato qualcuno.*

## **INDICE**

<b>Introduzione.....</b>	<b>7</b>
--------------------------	----------

### **CAPITOLO 1: IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E LE VARIE TIPOLOGIE DI TRASPORTO NEL CORSO DEGLI ANNI**

<b>1.1 La definizione di Trasporto Pubblico Locale (TPL) e il concetto di servizio universale.....</b>	<b>10</b>
<b>1.2 I vari mezzi di trasporto nel corso degli anni: dall'omnibus a cavalli alla metropolitana.....</b>	<b>14</b>

### **CAPITOLO 2: I VARI INTERVENTI LEGISLATIVI CHE HANNO INTERESSATO IL SETTORE**

<b>2.1 La riorganizzazione del settore del Trasporto Pubblico Locale.....</b>	<b>19</b>
<b>2.2 Evoluzione normativa.....</b>	<b>20</b>
2.2.1 Legge quadro per l'ordinamento dei Trasporti pubblici locali.....	20
2.2.2 Legge sull'ordinamento degli Enti Locali.....	21
2.2.3 Il decreto Burlando.....	22
2.2.4 Le integrazioni previste dalla legge finanziaria per l'anno 2002.....	23
2.2.5 Le modifiche richieste dall'U.E alla Legge finanziaria per l'anno 2002.....	25
2.2.6 Il decreto Bersani.....	28
2.2.7 Il decreto Lanzillotta .....	29
2.2.8 Le novità introdotte dalla manovra finanziaria per il 2008.....	30
2.2.9 Il Ddl Bianchi.....	31
2.2.10 Una tabella riassuntiva.....	33
2.2.11 L'art.23 bis della legge 133/2008.....	34
<b>2.3 Il regolamento comunitario 1370/2007 e il tema delle compensazioni.....</b>	<b>35</b>

### **CAPITOLO 3: LA CONCORRENZA PER IL MERCATO MECCANISMI PER ATTUARLA. LE VARIE TIPOLOGIE DI GARA E DI CONTRATTO DI SERVIZIO**

<b>3.1 Il modello di Demsetz.....</b>	<b>38</b>
<b>3.2.I vari modelli per attuare la concorrenza per il mercato.....</b>	<b>39</b>
<b>3.3 Aste e regolamentazione. Il modello di Riordan e Sappington.....</b>	<b>40</b>
<b>3.4 Le varie modalità utilizzabili per affidare la gestione del Tpl: le gare, la società pubblico-privata, l'affidamento in house.....</b>	<b>43</b>
3.4.1 Le gare per interi bacini di traffico.....	47
3.4.2 Le gare per singole tratte.....	48

3.4.3	Le gare per sub-bacini di traffico.....	48
3.4.4	L'affidamento in house.....	48
<b>3.5</b>	<b>Il problema della proprietà delle reti.....</b>	<b>51</b>
<b>3.6</b>	<b>Il problema inerente il trasferimento del materiale rotabile e il vincolo di manodopera.....</b>	<b>52</b>
<b>3.7</b>	<b>I vari tipi di contratto di servizio.....</b>	<b>52</b>
3.7.1	Management contracts.....	54
3.7.2	Gross cost contracts.....	54
<b>3.7.3</b>	<b>Net cost contracts.....</b>	<b>55</b>
<b>3.8</b>	<b>Le compensazioni.....</b>	<b>55</b>

## **CAPITOLO 4: LO STATO DELL'ARTE IN ITALIA E LE RAGIONI DEL FALLIMENTO DELLE PRIME GARE**

<b>4.1</b>	<b>Le gare per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico su gomma e ferro.....</b>	<b>59</b>
<b>4.1.1</b>	<b>Liguria.....</b>	<b>60</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Toscana.....</b>	<b>62</b>
<b>4.1.3</b>	<b>Lombardia.....</b>	<b>63</b>
<b>4.1.4</b>	<b>Veneto.....</b>	<b>65</b>
<b>4.1.5</b>	<b>Friuli Venezia Giulia.....</b>	<b>66</b>
<b>4.1.6</b>	<b>Emilia Romagna.....</b>	<b>66</b>
4.1.7	Valle d'Aosta.....	67
4.1.8	Marche.....	68
4.1.9	Lazio.....	68
4.1.10	Puglia.....	70
4.1.11	Basilicata.....	71
4.1.12	Calabria.....	71
4.1.13	Piemonte.....	72
4.1.14	Sardegna, Sicilia e Abruzzo.....	73
<b>4.2</b>	<b>Il quadro generale dell'Italia.....</b>	<b>74</b>
<b>4.3</b>	<b>Una tabella riassuntiva.....</b>	<b>77</b>
<b>4.3</b>	<b>Le ragioni del fallimento delle gare.....</b>	<b>80</b>

## **CAPITOLO 5: CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

<b>5.1 Conclusioni.....</b>	<b>81</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>84</b>
<b>Elenco siti web consultati.....</b>	<b>86</b>
<b>Indice tabelle e grafici.....</b>	<b>87</b>

## Introduzione

Per anni in Italia il settore dei Trasporti pubblici locali è stato interessato da logiche monopolistiche e protezionistiche che sono state sicuramente alla base dei gravi dissesti finanziari che hanno ostacolato il rilancio del settore. Le ragioni che giustificano un simile assetto di mercato sono da ricondurre a fattori di natura sociale e tecnico-economica. Tra le prime rientra la necessità di garantire il diritto alla mobilità individuale ai cittadini di aree a bassa densità abitativa e alle fasce di popolazione più deboli come studenti ed anziani. Quanto alle ragioni di natura tecnico-economica molti studiosi hanno ritenuto che l'impossibilità del funzionamento efficiente del mercato è dovuta alla presenza nel settore delle caratteristiche proprie del monopolio naturale<sup>1</sup>. Questo è il caso del trasporto metropolitano, delle ferrovie regionali, dei tram, per i quali la non duplicabilità dell'infrastruttura di rete da un punto di vista fisico ed economico non permette la presenza di una pluralità di imprese fornitrici lo stesso servizio. Una concorrenza nel mercato è impossibile da attuare, e anche se lo fosse non risulterebbe conveniente dal momento che gli elevati costi fissi permettono ai costi medi di produzione di diminuire al crescere della quantità di servizio erogata dall'impresa. È sicuramente possibile attuare un modello di concorrenza per il mercato, nel quale più concorrenti concorrono mediante procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione della gestione dei servizi di trasporto. Se allarghiamo poi il discorso al Trasporto pubblico su gomma le opinioni degli studiosi sono molteplici. Innanzitutto per quanto riguarda il discorso delle economie di scala non c'è uniformità di opinioni: alcuni ritengono esistano, altri ne limitano l'esistenza solo entro certe scale dimensionali e altri ancora ritengono che non esistano affatto. Tuttavia, se si considera la presenza di elevati costi fissi (es. le aree di stazionamento dei bus), di esternalità negative (congestione del traffico ed inquinamento atmosferico) e delle c.d. economie di densità<sup>2</sup> non sfruttate, anche per quanto riguarda il trasporto su gomma si può dire che la concorrenza

---

<sup>1</sup> Per definizione, in tale mercato un solo operatore garantisce l'erogazione del servizio a condizioni economiche più favorevoli rispetto a due o più imprese, ciò grazie alla sub-additività dei costi che può derivare anche dalla presenza di economie di scala.

<sup>2</sup> Le economie di densità sono prevalentemente legate alla riduzione del costo di fornitura del servizio per singolo passeggero a fronte dell'incremento della sua frequenza.

nel mercato è meno efficiente di quella per il mercato. Analizzando la normativa di settore ed andando a vedere il suo stato di attuazione troveremo conferma di come, sia il legislatore comunitario che quello nazionale abbiano fatto loro tali considerazioni optando appunto per la concorrenza per il mercato e con essa tutto ciò che ne deriva.

Nel corso del capitolo 1, dopo una breve definizione di servizio pubblico verrà analizzato il tema del Trasporto Pubblico Locale andando dapprima ad identificarlo, per poi proseguire con un'analisi attenta delle varie problematiche che lo contraddistinguono. Passeremo poi in rassegna le varie tipologie di mezzi di trasporto che si sono susseguite nel corso dei secoli, dall'Ottocento ai nostri giorni. Capiremo meglio per quali ragioni in un certo periodo storico si sono preferiti alcuni mezzi di trasporto ad altri e perché poi, con l'avvento di innovazioni come il vapore, l'elettricità, il petrolio tutto è cambiato.

Nel capitolo 2 si approfondiranno i principali interventi normativi riguardanti il settore del T.p.l. Inizieremo dalla legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali per proseguire poi con i decreti Burlando, Lanzillotta, Bersani, Bianchi, la legge 133/2008 ed in particolare l'art 23.bis Sposteremo poi l'attenzione sul regolamento comunitario 1370/2007 utile per introdurre il tema delle compensazioni concesse dagli Enti locali a quegli operatori che adempiono ad obblighi di servizio pubblico.

Dopo questa rassegna normativa, il capitolo 3, dopo aver analizzato alcuni contributi letterari (tra cui quelli di Demsetz, Riordan, Sappington) sul tema delle aste, espone i vari modelli utilizzabili per attuare la concorrenza per il mercato. Verranno poi elencati i requisiti che devono essere posseduti da un bando di gara affinché venga garantito all'operatore più meritevole (come spesso non accade) di aggiudicarsi la gara e poter fornire il servizio. Nella restante parte del capitolo andremo a definire le diverse tipologie utilizzabili per l'affidamento della gestione del T.p.l, tra le quali le gare, l'affidamento a società a partecipazione mista pubblico-privata e l'affidamento in house. Per ogni tipologia di gara perseguibile

(per interi bacini di traffico, per sub-bacini, per singole tratte) si evidenzieranno gli aspetti positivi e negativi. Lo stesso verrà fatto per i diversi tipi di contratto di servizio (net cost, gross cost e management contracts). Nell'ultima parte del capitolo affronteremo il tema inerente la proprietà delle reti e il trasferimento del materiale rotabile con tutte le problematiche connesse.

Nel capitolo 4 infine, l'analisi dello stato di attuazione delle gare metterà in evidenza una situazione profondamente disomogenea tra le regioni italiane. Da questo quadro sarà possibile evidenziare le principali problematiche che devono essere ordinariamente affrontate dagli Enti locali ogni qualvolta devono bandire una gara, e nello specifico, attraverso l'analisi di alcuni casi regionali, i motivi del fallimento di tale sistema. Da quest'analisi emergeranno situazioni di notevole ritardo nell'applicazione della normativa, come quelle della Calabria e della Sardegna, o al contrario di assoluta virtuosità come ad esempio è accaduto in Toscana e Lombardia.

# Capitolo 1

## Il trasporto pubblico locale e le varie tipologie di trasporto nel corso degli anni

### 1.1 La definizione di Trasporto Pubblico Locale (TPL) e il concetto di servizio universale

Prima di definire compiutamente cosa si intenda con il termine trasporto pubblico locale non possiamo non analizzare il concetto di servizio pubblico. Con tale termine ci si riferisce ad una fattispecie più ampia rispetto a quella di servizio di interesse generale. In alcuni casi, si riferisce al fatto che è un servizio offerto alla collettività; in altri, che ha finalità di interesse pubblico; in altri ancora, si riferisce alla proprietà pubblica o allo status giuridico dell'ente. Un servizio può essere definito pubblico quando si estrinseca in un'attività economica che ha ad oggetto la produzione di beni e di servizi diretti a soddisfare le esigenze della collettività. Da questa definizione salta subito agli occhi l'ininfluenza della veste giuridica (pubblica –privata) assunta dall'azienda stando a significare la scarsa importanza posseduta a tal senso. Facendo un salto a ritroso nel tempo alla prima definizione di servizio pubblico notiamo che in precedenza grande importanza era stata attribuita alla natura del soggetto erogatore tant'è che gli attributi che ne permettevano l'individuazione erano l'imputabilità diretta dell'attività allo Stato e la destinazione a favore di cittadini amministrati. Ultimamente è stata compiuta la scelta di orientare la gestione degli enti locali verso logiche manageriali rivolte a soddisfare le esigenze del cittadino mediante l'erogazione di servizi pubblici qualitativamente migliori. Ecco allora spiegato il passaggio dal concetto tradizionale di servizio pubblico utilizzato dalle legislazioni nazionali a quello di servizio di interesse generale e di servizio universale del diritto comunitario. Sul

servizio di interesse generale la normativa comunitaria prescrive vari obblighi tra i quali: l'universalità e la continuità che comportano che il soggetto erogatore sia obbligato a garantire la fornitura del servizio a tutti e senza interruzioni; la qualità che è diventata un requisito fondamentale nella regolamentazione dei servizi di interesse generale; l'accessibilità che impone sia offerto ad un prezzo sostenibile in modo che sia fruibile da tutti; la tutela degli utenti che include la buona qualità, la sicurezza fisica e la protezione sanitaria, la trasparenza, la libertà di scelta del servizio e del fornitore, la possibilità di ricorso, la scelta delle modalità di pagamento, la partecipazione attiva di rappresentanti di utenti alla sua valutazione. Un servizio universale per essere definito tale deve essere messo a disposizione di tutti gli utenti a prescindere dal loro luogo di residenza, a un livello qualitativo prestabilito e ad un prezzo accessibile. Il servizio universale può essere catalogato come una sottospecie di servizio pubblico che risponde alle stesse esigenze sociali di uguaglianza, continuità e accessibilità e come tale è un concetto dinamico nel tempo in relazione all'evoluzione delle esigenze collettive oltre che ad essere flessibile viste le capacità di adattamento alle differenti circostanze nazionali e regionali e alle diverse strutture di mercato. La fissazione dei confini del pubblico servizio rappresenta un problema di grande interesse ed attualità soprattutto per gli Enti locali che sono chiamati a svolgere un ruolo di primo piano proprio nell'individuazione e nell'erogazione del servizio pubblico. tale aspetto è confermato proprio un periodo in cui ancor di più alla luce del principio di sussidiarietà e del diritto comunitario che impongono la rivisitazione delle concezioni tradizionali. Chiarito cosa si intenda per servizio pubblico possiamo finalmente definire il trasporto pubblico<sup>3</sup>, che non è altro che un tipo di servizio pubblico così come lo sono le telecomunicazioni, la gestione dell'acqua e dell'elettricità, etc. Con il termine trasporto pubblico si intende l'insieme dei mezzi di trasporto e delle modalità organizzative che permettono ai cittadini di esercitare il proprio diritto alla mobilità servendosi di mezzi non di proprietà (appartenenti invece alla categoria del trasporto privato). Tale servizio può essere realizzato con svariati mezzi di trasporto tra i quali citiamo: autobus, filobus, taxi, treno, tram, funicolare, metropolitana, funivia, aeroplano, traghetti

---

<sup>3</sup> 3 La gestione delle flotte di veicoli per il trasporto pubblico locale di Bottazzi A.

o,elicottero,nave,etc. Non ce invece uniformità di opinioni sulla possibilità di ricomprendere anche ascensori e scale mobili che secondo alcuni posseggono tutti i requisiti per poter essere a pieno titolo definiti trasporti pubblici. Una domanda che sorge spontanea quando si parla di una modalità di trasporto è “perché dovrei utilizzarlo? È conveniente? Se non è conveniente quali sono i motivi? L'utilizzo e la gestione di un sistema di trasporto pubblico è conveniente sia per la collettività (che per il cittadino privato) per diverse ragioni. Sicuramente si assiste ad una riduzione dei costi del viaggio, ad una limitazione dell'inquinamento atmosferico ed acustico, diminuisce la congestione dovuta all'utilizzo dei mezzi di trasporto individuali, e soprattutto permette di muoversi anche a chi non possiede un mezzo privato. È chiaro che non è tutto così facile ma esistono anche degli ostacoli che a volte rallentano la possibilità di utilizzo tra i quali gli alti costi necessari per realizzare le infrastrutture uniti ai lunghissimi tempi necessari per il reperimento dei territori dove farle sorgere, unito al problema sugli espropri che spesso vedono compiere delle vere e proprie barricate da parte dei proprietari interessati confinanti con la nuova infrastruttura. Per un privato cittadino l'utilizzo del trasporto pubblico permette di risparmiare denaro visti i minori costi rispetto al trasporto privato e Inoltre non si rende necessario guidare il mezzo. Altro vantaggio è la presunta puntualità (non sempre!!) visto che si è meno soggetti a ritardi dovuti al traffico automobilistico. In alcuni casi però usare il mezzo pubblico non è poi così tanto conveniente se non addirittura impraticabile. Si apre tutto il problema del sovraffollamento dei mezzi, della carente pulizia, dell'inadeguatezza degli orari, della mancanza di sicurezza delle stazioni soprattutto nelle ore serali, della mancanza di capillarità con la conseguente difficoltà a raggiungere la stazione più vicina alla propria casa, della mancanza di competitività per quanto riguarda i tempi di percorrenza che a volte non sono concorrenziali rispetto a quelli del mezzo privato (troppe fermate intermedie,etc). su questo ultimo aspetto si sta lavorando infatti alcune tipologie di trasporto come ad esempio i treni alta velocità operano senza effettuare fermate intermedie e quindi invogliano ad utilizzarli o intanto almeno a pensarci. Definito cosa si intenda per trasporto pubblico ci addentriamo nella branca del trasporto pubblico locale. Con tale termine non si intende altro che la sottocategoria del

trasporto pubblico che si occupa di consentire l'effettuazione di piccoli viaggi (pendolarismo) come quelli casa-scuola, casa- lavoro. Noi in questo lavoro ci concentreremo esclusivamente sul trasporto pubblico locale e più specificatamente sui trasporti su gomma e su ferro. Con il termine trasporto pubblico locale(TPL) ci si riferisce ad una molteplicità di fenomeni che,se per un verso hanno il proprio centro di gravità nel servizio di trasporto pubblico urbano collettivo, per l'altro comprendono fenomeni diversi tra loro quali il trasporto ferroviario regionale o il servizio di vetture di piazza. Vanno ricomprese pertanto tutte le diverse modalità di trasporto pubblico (autobus, filobus, metropolitana, tram, treno) che permettono l'esercizio del diritto alla mobilità dei cittadini su scala locale (urbana, provinciale e regionale) e sopra locale. A favore del Tpl giocano sicuramente la concorrenzialità rispetto al trasporto privato, la diffusione e la capillarità sul territorio, la convenienza economica,la sicurezza (meno incidenti),la velocità commerciale (nel caso di trasporto su ferro). Tra i contro sicuramente troviamo la mancanza/carenza di servizi in aree a domanda debole, il comfort inferiore rispetto a un mezzo privato, la mancanza di privacy sui mezzi di trasporto, la mancanza di autonomia nella pianificazione dello spostamento. Uno dei difetti di tale servizio abbiamo detto è quello di essere poco presente in particolari aree, siano esse quartieri periferici di città con difficile accesso, o piccoli paesi di vallata. Alcune società per fronteggiare questo problema si stanno attrezzando con sistemi a chiamata che consentono attraverso la telefonata a un centralino di prenotare il viaggio da/per un determinato quartiere o paese di vallata ad un'ora ben precisa, il tutto ad un costo identico o di poco superiore a quello del servizio tradizionale. Altre iniziative prese a sostegno del Trasporto pubblico Locale sono quelle dei sistemi tariffari integrati e dei moderni sistemi di bigliettazione elettronica. I sistemi integrati si sviluppano su scala provinciale/regionale e rientrano negli interventi c.d di mobilità sostenibile(volti a favorirne l'uso combinato tra diversi sistemi di trasporto). Alcuni esempi a tal senso sono quelli della Metrebus per la Provincia di Roma, della SITAM per la Provincia di Milano, del Pegaso per la Regione Toscana. I sistemi di bigliettazione elettronica si sviluppano in numerose realtà nazionali ed estere nelle quali consentono di utilizzare a bordo dei mezzi titoli elettronici registrati su smart

card . Tali sistemi consentono di ottenere, pur a fronte di un forte investimento iniziale, numerosi vantaggi per gli utenti, per le aziende di trasporto e per gli enti locali coinvolti. Possiamo dire che il settore è in piena evoluzione e si trova recentemente in una fase di rinnovamento talmente profondo da far risultare difficile persino agli esperti ipotizzare possibili evoluzioni e nuovi scenari.

## **1.2 I vari mezzi di trasporto nel corso degli anni: dall'omnibus a cavalli alla metropolitana**

L'omnibus, il cui nome fa pensare a chissà cosa non era altro che una carrozza trainata da cavalli. Questo mezzo di trasporto nacque in Francia intorno al 1820 ma non ebbe un grande sviluppo a causa della sua scomodità. Ricordiamo infatti che il quell'epoca le strade erano in terra battuta e piene di buche e imperfezioni. Per tali motivi si decise di sistemare nelle città rotaie di ferro per permettere il passaggio di carrozze più confortevoli delle altre. In Italia si diffusero rapidamente in molte città tra cui Torino e Roma. Celebre la linea che collegava piazza del popolo a ponte Milvio<sup>4</sup>. Il trasporto a trazione animale presentava molti inconvenienti tra cui la necessaria disponibilità di 5-7 cavalli che avevano una vita lavorativa di 4-5 anni oltre ai costi di mantenimento degli animali. Non tardarono ad arrivare le lamentele di molti cittadini per le esalazioni maleodoranti provenienti dai bisogni degli animali nelle strade che ponevano oltretutto seri problemi di igiene pubblica. Nella seconda metà dell'800 si iniziò ad utilizzare il vapore nei trasporti urbani per trainare locomotive o vetture automotrici e con tale applicazione si risolsero molti inconvenienti attinenti la trazione animale. In Inghilterra, Francia e Germania si attivarono molte linee gestite da locomotive a vapore che però non ebbero vita duratura a causa delle normative di contenimento delle emissioni di fumi, ceneri e rumori ad esso associati. Un altro mezzo di trasporto su rotaia che si affermò in quegli anni fu la ferrovia funicolare<sup>5</sup>. Le funicolari erano dotate solitamente di un solo binario con un incrocio a metà percorso dato che le due carrozze erano legate l'una all'altra da una fune

---

<sup>4</sup> Il primo servizio pubblico urbano in esercizio a Roma, risulta essere stato quello della linea di omnibus a cavalli che collegava P.za Venezia con la Basilica di San Paolo, attivato nel giugno del 1845.

<sup>5</sup> Studi sulle ferrovie funicolari Torino di Camilla e Bertolero.

d'acciaio. Tale mezzo di trasporto fu molto utilizzato nelle ferrovie minerarie inglesi e in Italia in città nelle quali erano presenti grandi dislivelli (Napoli-Vesuvio, Orvieto, Perugia). Una peculiarità tipica dei mezzi funicolari era quella di non possedere più un motore a bordo del veicolo visto che il movimento veniva trasmesso da una macchina posta a capo della linea, a mezzo di una fune alla quale i veicoli venivano fissati. L'avvento dell'elettricità diede una forte spinta migliorativa al sistema dei trasporti. Negli anni 80' dell'800 si iniziò a discutere dei benefici del motore elettrico, un'invenzione che permetteva di superare grosse difficoltà precedentemente rimaste irrisolte come ad esempio il trasporto in salite fortemente ripide. Il tram elettrico nacque nel 1879 durante un'esposizione a Berlino dove venne mostrato ai visitatori un modellino che correva su una breve linea. Lo studioso aveva concentrato le proprie forze sulla progettazione di ferrovie sopraelevate che però erano irrealizzabili in molte città europee. Poco tempo dopo il progetto per la costruzione di una sopraelevata nella città di Berlino fu rifiutato da parte del governo di Berlino e quindi il tutto varcò l'oceano fino ad approdare in America. Qui gli esperimenti di Field ed Edison su di un tram a tre rotaie inaugurarono un'intensa attività di studi che dieci anni dopo portò gli Stati Uniti al top per l'utilizzo di carrozze tranviarie a trazione elettrica. Il primo tram elettrico in Europa venne inaugurato in Germania nel 1883 su un tracciato di 2,5 km. Ai primi del '900 vennero inaugurate le prime linee elettriche sulla rete di New York, Parigi, Roma, Milano. La trazione elettrica possiamo dire ha dato due grossi vantaggi agli utenti e alle imprese. I primi hanno avuto un miglioramento netto del servizio offerto, mentre i secondi hanno visto migliorare notevolmente il loro conto economico. Il nuovo mezzo di trasporto aveva una velocità del 40% superiore rispetto a quella del tram a cavalli<sup>6</sup> unito al fatto che in caso di pericolo era possibile fermarlo rapidamente. Altro vantaggio era dato dalla possibilità di cambiare rapidamente direzione di marcia del mezzo con conseguente guadagno di tempo. La maggiore velocità consentiva di incrementare il numero delle corse oltre che di utilizzare vetture più ampie e capienti. Oltre a vantaggi di tipo pratico si ebbero vantaggi economici come ad esempio un sistema di tariffe più convenienti rispetto a quelle del tram a cavalli. C'è da dire che di

---

<sup>6</sup> [www.centrostuditraffico.it](http://www.centrostuditraffico.it)

tale invenzione ne beneficiarono anche le periferie che in questo periodo divennero più facilmente raggiungibili dal centro. Tutte queste caratteristiche contribuirono ad aumentare in larga misura la capacità di trasporto delle compagnie e ciò contribuì a migliorare la redditività delle imprese in modo molto più forte della diminuzione dei costi. Il passaggio dalla trazione animale a quella elettrica ha portato ad una riduzione di circa il 60% dei costi della trazione<sup>7</sup>, mentre i costi complessivi di esercizio per vettura/km sono scesi di circa il 40%. La diffusione della tranvia si ebbe con maggiore intensità in Germania dove si concentravano la maggior parte delle imprese produttrici tra le quali la Siemens, la Aeg, etc. Fra la fine dell'800 e i primi decenni del 900 si registrò in Europa un'impennata nella domanda per materiale elettrico sia per il consumo che per la generazione dell'energia elettrica stessa. Per quanto riguarda l'utilizzo della trazione elettrica mediante alimentazione aerea, in Europa il processo non fu così veloce come negli Usa, dove gli amministratori locali furono più indulgenti di quelli europei circa il problema della collocazione dei cavi conduttori e dei fili di alimentazione dei mezzi nelle città. Il processo di elettrificazione portò a cambiamenti anche sul piano tariffario da una tariffa a scaglioni si passò alla tariffa fissa di tipo americano che prevedeva una spesa fissa di 10 centesimi per qualsiasi distanza. Lo spirito di tale proposta era quello di incoraggiare gli utenti a percorrere distanze maggiori favorendo quindi l'espansione delle periferie. Un altro mezzo di trasporto sempre alimentato con energia elettrica è la metropolitana. La sua nascita è stata un'esigenza dettata dal fatto che era necessario isolare il trasporto pubblico dal traffico privato. Per mantenere l'efficacia del trasporto pubblico divenne necessario introdurre corsie riservate per i mezzi pubblici e costruire metropolitane in buona parte sottoterra. Il termine metropolitana viene utilizzato per la prima volta a Londra nel 1860 e comparve nella denominazione di una società di trasporti. Venne costruita in 2 anni e mezzo sotto le strade della città ed entrò in funzione nel 1863. A Parigi nel 1853 si propose la costruzione di un tunnel di 2 km per collegare Les Halles con la Gare du Nord. Il 1986 fu l'anno della realizzazione della metrò di Budapest nata perlopiù per esigenze di non deturpare il centro della città con l'installazione di

---

<sup>7</sup> Metodi e modelli per il trasporto pubblico locale Podestà e Maja

rotaie. Quella di Budapest fu una realizzazione molto conosciuta nel campo delle metropolitane per il suo primato visto che è stata la prima linea a trazione elettrica. La metropolitana fu il mezzo che rispose meglio alla crescente domanda di mobilità cittadina e con essa si sviluppò notevolmente il trasporto rapido di massa. L'elettricità ad un certo punto venne messa da parte a favore dell'alimentazione a combustibile. Il primo servizio di linea a trazione a combustibile su gomma fu inaugurato ai primi del 1900 tra Germania e veniva gestito da una società locale. Il tragitto veniva servito mediante l'utilizzo di un veicolo che assomigliava più ad una carrozza che ad un autobus moderno. Questo primo autobus del mondo possedeva otto posti a sedere e un motore da 5 cavalli. Camminava ad una velocità di 15 km/h e percorreva un tragitto di circa 10 km in un'ora e 20 minuti, il tutto per 70 pfenning. In Francia sempre in quel periodo si sperimentava il primo autobus a vapore ,ma è con l'apertura del primo salone dell'automobile a fine del 1905 che si dà inizio alla costruzione dei primi autobus con motore a combustione. In Italia i primi autobus comparirono ai primi del '900 in un numero non superiore alle 45 unità. Inizialmente erano destinati esclusivamente al servizio di noleggio e per servire città sprovviste di servizio tranviario e ferroviario. Per avere il primo autobus come oggi lo intendiamo si dovranno aspettare invece parecchi anni. Le aziende produttrici di autobus in Italia erano la Fiat, la Lancia, la SPA (Società Piemontese Automobili) e l'Alfa Romeo. La fiat è stata la prima a produrre un autobus in serie, si tratta del 18-24<sup>8</sup>. La sostituzione della rotaia fu incoraggiata da diversi fattori tra i quali sicuramente la maggiore facilità ad istituire nuovi collegamenti. Si sperimentarono anche alimentazioni alternative al combustibile come ad esempio il gassogeno con un alimentazione a legna. A Roma l'Atag fece attrezzare un bus dell'alfa romeo per poter essere alimentato a legna ma l'esperimento si rivelò

---

<sup>8</sup> La **18-24 HP** è stata una autovettura di classe media costruita dalla Fiat agli inizi del 1908. Per completare la gamma di vetture offerta, principalmente composta da esemplari di alta gamma e di lusso, la Fiat lanciò sul mercato questo modello. Un altro motivo della commercializzazione fu per sostituire l'anziana 16-20 HP, che risaliva al 1903.

fallimentare per una serie di motivi. oggi nel 2009 siamo alle prese con recentissime evoluzioni che stanno cambiando radicalmente il panorama trasportistico nazionale. Con l'introduzione di tracciati ad alta velocità (Tav), il treno sta riacquisendo una visibilità che negli ultimi decenni( soprattutto nelle tratte a lunga percorrenza) aveva perso a discapito del trasporto aereo. Nel giro di pochi anni quando alcuni tracciati saranno completati si apriranno dei problemi non di poco conto per molte compagnie aeree. Perché un cittadino dovrebbe privilegiare 1 ora di aereo per andare da Roma a Milano con tutta la tempistica connessa per lo spostamento da/per gli aeroporti(altre 2 ore) quando c'è un treno che parte dal centro città e arriva in centro in sole 2 ore e 50 minuti? La Tav ha aperto degli scenari che se si confermassero tali porteranno inevitabilmente ad una rivoluzione dei meccanismi di trasporto. Le compagnie aeree per reggere la concorrenza si dovranno adeguare con promozioni e forti sconti che se non fossero convincenti le vedrebbero scomparire da molte tratte nazionali.

# Capitolo 2

## I vari interventi legislativi che hanno interessato il settore

### 2.1 La riorganizzazione del settore del Trasporto Pubblico Locale

Durante l'evoluzione dei servizi pubblici locali, iniziata con le imprese municipalizzate di epoca Giolittiana<sup>9</sup>, si è sempre assistito a una tensione tra esigenze di mercato e obiettivi di politica sociale, tra impresa pubblica e impresa privata, tra iniziativa economica privata a controlli pubblici.

Con lo scopo di cercare di conciliare queste differenti esigenze si sono susseguite numerose iniziative legislative che a volte hanno assunto la forma di testi organici trasversali all'intero comparto dei servizi pubblici locali e altre volte di discipline settoriali che però non sempre sono riuscite a disciplinare l'offerta di servizi pubblici a basse tariffe, data la funzione di universalità del servizio<sup>10</sup>, con una gestione efficiente dello stesso. Tali difficoltà hanno riguardato anche il settore del trasporto pubblico locale, che a partire dagli anni '70-'80 ha avviato processi di riorganizzazione strutturale per affrontare l'incremento spropositato dei disavanzi di bilancio delle imprese fornitrici del servizio a causa degli elevati costi di gestione e di una progressiva riduzione della domanda di trasporto pubblico collettivo a fronte di un aumento della motorizzazione privata, oltre che per

---

<sup>9</sup> Centro sulla Storia dell'Impresa e dell'Innovazione - Milano  
La municipalizzazione in Italia. Ieri, oggi, domani, Roma, 1965 e L'azienda municipalizzata, Roma.

<sup>10</sup> Il servizio universale è una figura giuridica che comporta degli oneri a carico di un gestore pubblico o privato di un servizio di pubblica utilità. In Italia è stato introdotto ed è disciplinato dal D.P.R. n° 318/1997. A livello europeo esistono leggi con obblighi di servizio universale nell'erogazione di energia elettrica e nel settore delle telecomunicazioni, tradotte nei rispettivi ordinamenti nazionali.

racchiudere in un unico testo la legislazione riguardante i diversi sistemi di trasporto, fornendo i principi fondamentali per l'attività legislativo-programmatoria regionale.

## **2.2 Evoluzione normativa**

Passeremo ora in rassegna i principali interventi normativi che hanno interessato il settore, iniziando dalla legge quadro del 1981 sino ad arrivare all'art.23 bis della legge 133/2008

### **2.2.1 Legge quadro per l'ordinamento dei Trasporti pubblici locali**

La “Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali<sup>11</sup>” ha avuto una funzione di apripista nel processo di riorganizzazione e riordino del servizio di trasporto. Per alcuni non andrebbe neppure inserita tra le norme che hanno ad oggetto la regolazione del tpl visto che non ha previsto al suo interno l'introduzione di meccanismi di mercato nel settore. Con l'intento di rendere efficiente la gestione si prevedevano aiuti statali ex ante quantificati in base alla differenza tra costi e ricavi stimati. Nel testo si prevedeva la separazione tra l'attività di programmazione e quella di finanziamento, che erano attribuite rispettivamente alle Regioni e allo Stato. Anche a causa di questa separazione di ruoli, la formulazione originaria non ha trovato piena attuazione a causa dei ritardi accumulati da ogni Regione nell'elaborazione delle funzioni di pianificazione e programmazione assegnateli. Il risultato finale è stato però quello di un fallimento nella responsabilizzazione delle Regioni per quanto concerne la razionalizzazione dei fondi pubblici e l'appianamento della situazione, tanto da dover essere ritenuti necessari interventi statali straordinari per coprire i debiti pregressi delle imprese.

---

<sup>11</sup> Legge n°151 del 10 aprile 1981

## 2.2.2 Legge sull'ordinamento degli Enti Locali

Un altro intervento legislativo si è avuto con la legge<sup>12</sup> sull'ordinamento degli Enti Locali, che prevedeva diverse tipologie di affidamento della gestione del servizio tra le quali:

- la gestione per il tramite di istituzioni per i servizi sociali privi di rilevanza imprenditoriale
- quella in economia per i servizi di piccola dimensione ;
- quella in concessione in presenza di opportunità sociale o di ragioni economiche,tecniche;
- quella tramite l'azienda speciale, dotata di personalità giuridica, per quei servizi profittevoli dal punto di vista economico;
- quella della società per azioni con una prevalenza del capitale pubblico locale su quello privato al fine di favorire la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

Con tale intervento normativo si può dire che si sia avviata la fase delle c.d "privatizzazioni formali<sup>13</sup>", Neanche questo scenario organizzativo ha ottenuto i risultati auspicati, così il legislatore è stato nuovamente chiamato ad intervenire per fronteggiare la situazione di dissesto del settore dei trasporti pubblici. In tal senso sono importanti la legge 211/1992, con l'obiettivo di privilegiare i sistemi di trasporto rapido di massa e, poi, la legge 549/1995, che ha previsto la possibilità di affidare l'esercizio dei servizi i trasporto pubblico mediante concessioni regolate da contratti di servizio.

---

<sup>12</sup> Legge n°142 dell'8 giugno 1990

<sup>13</sup> Sono delle "mezze" privatizzazioni consistenti nella trasformazione delle aziende ex municipalizzate in soggetti giuridici di tipo privato, organizzativamente e contabilmente separati dall'ente pubblico originario, ma comunque ancora di proprietà(nonchè controllati) dell'ente pubblico.

### 2.2.3 Il decreto Burlando

Un'inversione di tendenza nel panorama normativo nazionale si è registrata, con riferimento al settore dei trasporti, con l'emanazione del **decreto Burlando**<sup>14</sup>, che attua la delega contenuta nella legge Bassanini n. 59 del 1997. Attraverso tale decreto si ripartiscono le funzioni tra vari livelli di governo. Innanzitutto si individuano quelle di spettanza statale per poi attribuire le rimanenti agli enti locali e alle Regioni, con l'obbligo però per le Regioni di conferire alle province, ai comuni ed agli altri enti locali le funzioni che non necessitano di un esercizio unitario a livello regionale. Per quanto concerne le modalità di affidamento della gestione del servizio di trasporto il d.lgs. 422/1997 privilegia un sistema basato sulla concorrenzialità con l'intento di superare gli assetti monopolistici. È prevista la possibilità per tutti quei soggetti in possesso dei requisiti (finanziari, professionali, morali) richiesti, di partecipare alle gare per l'ottenimento dell'abilitazione all'autotrasporto di viaggiatori su strada. Vi sono limitati casi di esclusione per quelle società che gestiscono servizi in affidamento diretto o in seguito a procedure non ad evidenza pubblica e per quelle società dalle stesse controllate. Per tali società è prevista la possibilità di essere ammesse limitatamente alle gare aventi ad oggetto i servizi già espletati dalle stesse. Per quanto riguarda l'aggiudicazione della gara essa avverrà sulla base delle migliori condizioni economiche, di esecuzione del servizio, dei piani di sviluppo e di potenziamento delle reti e degli impianti. Tra le modalità sono previste:

- La sola procedura concorsuale, per la scelta del gestore del servizio;
- Il contratto di servizio<sup>15</sup> (dalla durata massima di 9 anni), come strumento principale per la regolazione del rapporto tra ente locale richiedente il servizio e soggetto erogante il servizio stesso. Con il d.lgs 422/197 si attribuisce poi alle Regioni e agli enti locali il compito di incentivare il riassetto organizzativo entro il 31 dicembre 2000 mediante la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in

---

<sup>14</sup> D.lgs legislativo n°422 del 19 novembre 1997

<sup>15</sup> La natura giuridica e gli effetti del contratto di servizio" di Francesco Ajello

società di capitali, o in cooperative a responsabilità limitata, anche tra i dipendenti, dando la possibilità all'ente titolare del servizio di restare socio unico delle costituenti società per un periodo non superiore a due anni. Per approdare ad un rinnovato sistema organizzativo del tpl in maniera graduale il legislatore ha introdotto una procedura transitoria di affidamento del servizio durante la quale è possibile mantenere in vita tutti gli affidamenti già in essere, ma con l'obbligo di utilizzare procedure concorsuali per l'affidamento di quote di servizio o di servizi speciali, previa eventuale revisione dei contratti di servizio in essere.

#### **2.2.4 Le integrazioni previste dalla legge finanziaria per l'anno 2002**

Quest'ondata di liberalizzazione che ha interessato il settore fortemente monopolistico dei trasporti avviata con il decreto Burlando, è stata estesa all'intero settore dei servizi pubblici attraverso la norma all'articolo 35 della legge finanziaria 2002, di modifica dell'articolo 113 del t.u.e.l. Per alcuni l'articolo 35 della legge finanziaria segna il momento conclusivo di un intenso processo di riforma che ha portato il settore dei servizi pubblici locali dalla municipalizzazione alla liberalizzazione del mercato ed alla successiva privatizzazione dei soggetti gestori sia in maniera formale, con l'obbligatoria trasformazione delle aziende speciali<sup>16</sup> e dei consorzi in società di capitali, che in maniera sostanziale attraverso la facoltà degli enti locali di cedere totalmente o parzialmente le partecipazioni azionarie possedute nelle società erogatrici dei servizi nell'ottica di portare avanti la separazione dei ruoli ente locale-impresa oltre che di superare affidamenti diretti e pratiche di stampo monopolistico.

Si effettua una distinzione tra:

---

<sup>16</sup> L'azienda speciale è definita come un "ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto". La qualificazione dell'azienda speciale quale ente strumentale dell'ente locale rivela l'esistenza di un collegamento inscindibile tra l'azienda e l'ente locale. "Strumentalità" sta a significare che l'ente locale, attraverso l'azienda, realizza una forma diretta di gestione del servizio. L'ente locale, dunque, si serve dell'azienda speciale per la gestione di un servizio pubblico e, quindi, per soddisfare un'esigenza della collettività.

- a) proprietà: reti, impianti e delle altre dotazioni patrimoniali;
- b) gestione: reti, impianti e delle altre dotazioni patrimoniali;
- c) erogazione del servizio

La proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni necessarie per l'esercizio dei servizi pubblici, è mantenuta in capo agli enti locali, salva la possibilità di attribuirle a società di capitali delle quali essi posseggano la maggioranza azionaria non cedibile. Per quanto riguarda l'attività di gestione delle reti e degli impianti destinati alla produzione dei servizi pubblici locali invece è possibile separarla dall'attività di erogazione del servizio a seconda dei casi stabiliti dalle normative che regolano i diversi settori. Nel caso in cui sia permessa tale separazione, sarà possibile assegnare la gestione sia a società di capitali con la partecipazione maggioritaria degli enti locali, sia ad imprese dotate dei requisiti previsti, individuate attraverso procedure pubbliche; infine per quanto riguarda l'erogazione del servizio deve avvenire secondo le normative di regolazione del settore che generalmente prevedono il conferimento del servizio a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica aggiudicate "quasi sempre" sulla base di criteri quali la qualità del servizio, la sicurezza dei servizi prestati, le condizioni economiche e di prestazione del servizio. Questi elementi fanno parte del c.d contratto di servizio, che diviene lo strumento di regolazione tra enti locali-società di erogazione del servizio-società di gestione delle reti. In capo agli enti locali ricade l'obbligo di trasformare entro il 31 dicembre 2002 le aziende speciali ed i consorzi gestori di servizi in società di capitali. Nella legge vi è anche un'elencazione delle cause di esclusione dalla partecipazione alle gare per l'affidamento del servizio per quelle società che: gestiscono servizi pubblici locali in virtù di un affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica od a seguito di rinnovi. Così come prevede il d.lgs. 422/1997, anche l'art.35 (in riferimento al solo settore del t.p.l) consente un passaggio graduale al regime concorrenziale. È previsto infatti un arco di tempo che va dai 3 ai 5 anni durante il quale è possibile mantenere gli affidamenti diretti già in essere. La Commissione europea ha ritenuto la normativa contenuta nell'art. 35 della l.Finanziaria 2002 contrastante con la disciplina

comunitaria derivante dalla giurisprudenza<sup>17</sup> salvo il fatto che nell'affidamento di appalti e concessioni si debba sempre agire rispettando norme e principi del Trattato (trasparenza e pubblicità), si ritiene non lecita la possibilità di affidare la gestione della rete in maniera diretta quando è separata dall'erogazione del servizio oltre che l'affidamento a società di capitali partecipate in maniera maggioritaria dagli enti locali. Oltre ciò si ritiene in dubbio anche la durata del periodo transitorio nel quale sono fatti salvi gli affidamenti effettuati in passato con la precedente normativa.

### **2.2.5 Le modifiche richieste dall'U.E alla Legge finanziaria per l'anno 2002**

Al fine di evitare una praticamente certa procedura di infrazione, il legislatore ha cercato di porre rimedio ai rilievi avanzati dall'U.E intervenendo nuovamente sulla materia con l'articolo 14 del d.l. n. 269 del 2003 e con l'articolo 4 della l. finanziaria per l'anno 2004.

Tra le principali novità sono state previste:

- La sostituzione del carattere economico dei servizi pubblici locali in luogo di quello industriale, inserendo così una locuzione maggiormente ampia con lo scopo di riallineare la normativa interna con quella europea, distinguendo tra servizi di interesse economico generale e servizi di interesse generale.
- La partecipazione pubblica totalitaria e non più maggioritaria per la società di capitali alla quale si vuole affidare in maniera diretta l'attività di gestione delle reti nel caso di attività disgiunta da quella di erogazione del servizio
- Sulla scia della sentenza Teckal viene posta la condizione che gli enti pubblici detentori del capitale esercitino sulla società un controllo simile a quello esercitato sui propri servizi.
- Viene concessa la possibilità di conferire la proprietà di reti, impianti e delle altre dotazioni patrimoniali a società a capitale interamente pubblico (se non vietato dalle normative di settore)

---

<sup>17</sup> Vedi Sentenza Teckal della Corte di Giustizia 1999.

- Per quanto riguarda la gestione del servizio si effettua un arretramento dalla privatizzazione integrale. Insieme alla possibilità di conferire la titolarità del servizio a società di capitali individuate con l'espletamento di gare ad evidenza pubblica, si predispone la possibilità di conferire il servizio a società a capitale misto pubblico-privato nelle quali il socio privato è scelto attraverso l'espletamento di gare ad evidenza pubblica, o a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente/i titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.
- Vi è un periodo di transizione differibile per quei settori non disciplinati da normative di settore
- E' confermato che il divieto di partecipazione alle gare per l'affidamento della gestione del servizio per le società che gestiscono servizi pubblici locali (in Italia o all'estero) grazie ad un affidamento diretto, ad una procedura non ad evidenza pubblica o a seguito dei relativi rinnovi, decorra dal 1° gennaio 2007, ad eccezione delle gare che hanno ad oggetto i servizi forniti dalle società partecipanti alla gara stessa.

La disciplina del T.p.l risalente al 1997, di fronte a questo nuovo quadro normativo, viene stravolta per molti aspetti, mentre per altri si trova ad affrontare problemi legati ad incertezze interpretative e coordinamento. Ciò nonostante la clausola di raccordo inserita dal legislatore nella nuova versione dell'articolo 113 stabilisce che le disposizioni che disciplinano le modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali sono inderogabili ed aggiuntive alle discipline di settore. Con la nuova normativa, da un unico sistema fondato sulle gare ad evidenza pubblica, (come prevedeva il decreto Burlando in previsione di una totale liberalizzazione del mercato) si amplia il ventaglio delle modalità utilizzabili per affidare in maniera diretta la gestione delle reti. Tre sono le modalità applicabili: le procedure concorsuali, il modello della società mista

pubblico-privata<sup>18</sup> e l'affidamento c.d in house<sup>19</sup>. Gli enti locali non si vedono più imporre un rigido modello per l' affidamento della gestione dei servizi, ma viene offerta loro la possibilità di effettuare una scelta politica tra le varie modalità possibili. Ricordiamo che l'originario processo di riforma del settore trasportistico era stato delineato in maniera graduale e prevedeva la possibilità di utilizzare procedure di affidamento diretto dei servizi per un periodo predeterminato, in attesa che si creassero le condizioni economico-societarie affinché le aziende locali potessero competere sul mercato. Tale periodo transitorio inizialmente terminava il 31 dicembre 2003, termine poi prorogato al 31 dicembre 2005 sia per il trasporto ferroviario, sia per il trasporto automobilistico. sebbene per il settore del t.p.l il termine fissato poteva sembrare congruo e la discrasia temporale rispetto alla disciplina generale dei servizi pubblici era di solo un anno, tuttavia non si era al riparo da interpretazioni di segno opposto, finchè il legislatore nazionale è nuovamente intervenuto sull'art. 113 del t.u.e.l con la delega ambientale di cui alla legge 15 dicembre 2004, n. 308, escludendo esplicitamente il settore del t.p.l dall'applicazione della normativa generale dei servizi pubblici e riconducendolo nell'alveo della disciplina del d.lgs. 422/1997, che, alla scadenza del periodo di transizione fissato al 31 dicembre 2005, individuava nelle procedure ad evidenza pubblica l'unica modalità di affidamento dell'erogazione del servizio. Con la finanziaria 2006 il legislatore è intervenuto nuovamente sulla materia disponendo un'ulteriore proroga del periodo transitorio al 31 dicembre 2006 per gli affidamenti in essere del settore del T.p.l e concedendo alle regioni la possibilità di un' ulteriore proroga fino a massimo due anni a condizione che, entro il 31 dicembre 2006 le aziende partecipate da Regioni o enti locali abbiano ceduto una quota pari ad almeno il 20 % del capitale sociale a società di capitali, anche consortili, o a cooperative e consorzi, purché non partecipati da Regioni o enti locali, oppure che una nuova società venga costituita mediante fusione di almeno due società concessionarie di servizio di t.p.l nel territorio nazionale o che venga costituita una società consortile, con predisposizione di un piano

---

<sup>18</sup> Le soluzioni operative: società a capitale misto pubblico – privato in Diritto e pratica delle società di Gaetano Sirimarco

<sup>19</sup> L'affidamento in house tra le Pubbliche Amministrazioni di Rosamaria Boccuzzi

industriale. Alle società interessate dalle operazioni di fusione o costituzione di società consortile è richiesto che operino all'interno della stessa regione o in bacini di traffico uniti da vicinanza territoriale.

È previsto la possibilità per gli enti locali affidanti di integrare i contratti di servizio già operativi in modo da assicurare ai soggetti esercenti l'equilibrio economico anche attraverso il sistema delle compensazioni economiche. Negli stessi periodi gli affidatari dei servizi provvedono al:

a) al miglioramento del servizio in termini di sostenibilità ambientale

b) al miglioramento della sicurezza, dell'efficacia, dell'economicità, dell'accessibilità dei servizi offerti

La finanziaria 2006 stabilisce infine che le società che beneficiano di ulteriori periodi di proroga non possono partecipare a procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi sul resto del territorio nazionale.

Nella XIII legislatura è stato discusso alla Camera dei deputati un testo unificato, licenziato dalla IX Commissione il 14 settembre 2005, sulla tutela della concorrenza nel settore del t.p.l che apportava novità alla disciplina sul trasporto, ad esempio, con l'istituzione dell'osservatorio nazionale del t.p.l e con previsioni circa gli investimenti per lo sviluppo delle reti di trasporto e delle infrastrutture necessarie per l'esercizio della mobilità.

### **2.2.6 Il decreto Bersani**

Nel 2006 il legislatore nazionale **con il decreto Bersani**<sup>20</sup> ha imposto, ai fini di non alterare o distorcere le regole della concorrenza, alle società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività, di operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, di non svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto nè con gara, e di non

---

<sup>20</sup> Articolo 13 del **decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223**

partecipare ad altre società o enti. Tale disposizione, tuttavia, non risulta applicabile ai servizi pubblici locali e, quindi neanche al trasporto pubblico locale.

### **2.2.7 Il decreto Lanzillotta**

Sempre nel 2006 è stata presentata una “Delega al Governo”<sup>21</sup> per il riordino dei servizi pubblici locali” ad opera della Ministra Lanzillotta. Il cuore del disegno di legge è rappresentato dal sostanziale divieto per gli Enti Locali, escluse rare e transitorie eccezioni, di optare per la gestione diretta, con società a capitale pubblico o miste, (gestione in house) dei servizi locali. L’assegnazione della gestione dei servizi pubblici locali è previsto debba avvenire attraverso procedure competitive ad evidenza pubblica, mentre temporaneamente, purchè si pongano le condizioni in un tempo limitato, è prevista la possibilità di affidare i servizi a società di a capitale pubblico e/o misto pubblico-privato. Il termine massimo per l’avvio delle procedure competitive ad evidenza pubblica è comunque quello del 31 dicembre 2011. Sempre nel decreto si prevede un regime di compensazioni da parte degli Enti Locali a favore delle imprese eroganti i servizi qualora il carattere universale dei servizi impedisse il conseguimento dell’utile d’impresa.

L’intera gamma dei servizi pubblici locali, indipendentemente dalla volontà politica di amministratori e cittadini, dovrà essere assegnata attraverso gare d’appalto, consegnando al mercato e alle sue regole servizi cardine per la qualità della vita di qualsiasi comunità. Sicuramente privatizzare serve per ridurre il debito pubblico del nostro paese, però è anche vero che i governanti devono essere capaci di ridistribuire ai cittadini quanto entrato nelle casse dello Stato oltre che saper controllare e monitorare i comportamenti assunti dalle imprese neo-privatizzate. L’esperienza passata ci ha insegnato infatti che alla fine delle danze chi ci ha rimesso sono stati gli utenti che hanno visto peggiorare di molto la qualità dei servizi ed aumentare le tariffe, e i lavoratori di quelle aziende che hanno subito mobilità, licenziamenti, disoccupazione e precarietà, riduzione dei diritti. Secondo Lanzillotta la presenza pubblica nella gestione dei servizi è di per sé distorsiva del funzionamento del mercato e il ruolo di garanzia degli Enti locali

---

<sup>21</sup> Vedi DDL n°772 del 2006

ottiene esclusivamente al controllo formale delle norme di affidamento. Questo provvedimento è stato fatto arenare in Parlamento dalle frange estreme della coalizione secondo le quali avrebbe aperto scenari inquietanti rispetto ai quali bisognava mobilitarsi per la difendere il carattere sociale dei servizi pubblici locali.

### **2.2.8 Le novità introdotte dalla manovra finanziaria per il 2008**

Con la manovra finanziaria per il 2008<sup>22</sup> sono state approvate disposizioni importanti per il settore del Tpl, soprattutto per quanto attiene i meccanismi di finanziamento e la tutela degli utenti. Sono stati soppressi i trasferimenti statali e conseguentemente si è deciso di far percepire alle Regioni a statuto ordinario parte del gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione. La quota attribuita ad ogni Regione verrà aggiornata sulla base dei consumi di gasolio, mentre dal 2011 il sistema subirà un nuovo e "definitivo" assetto secondo il quale la quota dell'accisa diventerà fissa, nella misura stabilita con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e le risorse varieranno in funzione del consumo di gasolio. Per quanto riguarda le risorse da destinare agli investimenti verrà istituito un Fondo per la promozione e il sostegno dello sviluppo del trasporto pubblico locale al quale verrà garantita una dotazione di circa 113 milioni di euro per il 2008, 130 milioni per il 2009 e 110 milioni per il 2010, utili per l'acquisto di veicoli ferroviari da destinare a servizi su base regionale e locale, di veicoli per i servizi su linee metropolitane, tranviarie e filoviarie, di autobus a minor impatto ambientale, di elicotteri ed idrovolanti per il collegamento con le isole minori, nonché per interventi infrastrutturali. Dal 2011 questo fondo verrà ripartito sulla base criteri di premialità legati al miglioramento della qualità dei servizi offerti, alla mobilità pubblica ed alla tutela dell'ambiente. Un'altra importante possibilità introdotta dalla Finanziaria 2008 è quella che permette di detrarre dall'imposta lorda sulle persone fisiche il 19% delle spese sostenute entro il 31 dicembre 2008, fino ad un massimo di 250 euro, per l'acquisto degli abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale ed interregionale, con un risparmio massimo

---

<sup>22</sup> Legge n°244 , approvata dal Parlamento il 24 dicembre del 2007

d'imposta pari a circa 50 euro. Sicuramente un incentivo per i cittadini all'utilizzo dei mezzi pubblici. Per quanto riguarda la tutela dei diritti degli utilizzatori si invita l'Ente locale ad inserire nel contratto di servizio l'obbligo per il soggetto gestore ad emanare una carta dei servizi entro la quale precisare quantità delle prestazioni, standard di qualità, modalità di accesso alle informazioni. La cosa curiosa è che non sono state previste sanzioni e così facendosi è ridimensionato notevolmente l'intento di tutela.

### **2.2.9 Il Ddl Bianchi**

Ad inizi del 2007 è stato costituito su iniziativa della Presidenza del Consiglio un tavolo tecnico sul tpl. La bozza di Decreto prese il nome di Decreto Bianchi ma anche a causa della caduta del Governo Prodi è rimasta solamente una proposta. È importante citarla tra le norme di regolazione del Tpl, perché anche seppur non in vigore contiene al suo interno degli spunti interessanti che potrebbero ispirare legiferazioni successive. La bozza conteneva una delimitazione delle competenze tra Stato e Regioni, definendo esclusive dello Stato quelle come la tutela e la promozione della concorrenza nel settore ed attribuendo alle regioni il compito di definire gli indirizzi per i piani di bacino<sup>23</sup> (anche se la cornice di riferimento assume contorni più stringenti). Per l'accesso alle risorse finanziarie diventa qualificante l'adozione di strumenti di pianificazione da parte delle Regioni (Piano Regionale dei Trasporti ecc.) e delle Amministrazioni locali (Piani Urbani della Mobilità ecc.). Si prevede inoltre un incremento nel livello di dettaglio delle disposizioni contenute nel Piano Triennale dei Servizi, in particolare per quanto riguarda la definizione delle tariffe e la promozione di politiche di mobilità sostenibile. Viene introdotto il meccanismo del *price cap*<sup>24</sup> e, allo scopo di migliorare le condizioni di traffico e ridurre l'inquinamento, si progetta un'

---

<sup>23</sup> Il piano di bacino, previsto dal d.lgs 422/97, nasce per una serie di motivi tra i quali garantire una equa distribuzione dei servizi sul territorio, individuare i percorsi, i programmi d'esercizio di riferimento, le risorse necessarie e relative fonti disponibili, prevedere la velocizzazione/protezione di tali itinerari attraverso sedi o corsie riservate o altri provvedimenti, come sistemi di priorità semaforica, per migliorare le condizioni di marcia, prevedere l'attivazione di sistemi di gestione centralizzata dei servizi e delle informazioni all'utenza, migliorare i livelli di confort ed accessibilità dei servizi.

<sup>24</sup> Questo è il metodo più diffuso nei paesi industrializzati e prevede la determinazione di un prezzo massimo inferiore a quello praticato in monopolio non regolato. La fissazione del cap permette di conseguire la piena efficienza produttiva, perché consente in mantenimento del rapporto ottimale di impiego dei fattori che minimizza i costi, e ogni guadagno in termini di minori costi di produzione è incamerato dall'impresa.

incremento qualitativo e quantitativo del trasporto pubblico accompagnato da limitazioni all'uso dell'auto privata. Si propone inoltre che la definizione delle risorse per la copertura dei servizi minimi e l'individuazione della base d'asta nelle gare per l'affidamento dei servizi debba avvenire attraverso il metodo dei costi standard. Per quanto riguarda l'affidamento dei servizi, oltre alla gara, unica tipologia ammessa dal D.lgs. 422/97 ed attualmente praticabile, si affiancano l'affidamento a società a partecipazione mista pubblico e privata, in cui il socio privato è scelto attraverso procedura ad evidenza pubblica (c.d. "gara a doppio oggetto") e l'affidamento *in house*. Qualora si dovesse optare per questi ultimi 2 casi l'Ente dovrà assolvere ad una serie di attività tra le quali la pubblicizzazione delle motivazioni alla base della propria scelta e, nel caso si scegliesse la gara a doppio oggetto la realizzazione di un'indagine di mercato oltre ad una valutazione comparativa rispetto alla scelta del gestore del servizio attraverso procedura concorsuale. Tutte queste indagini e ricerche dovranno poi essere inviate all'Agcm. Se si scegliesse invece di optare per la gara è richiesto segnalare le disposizioni che prevedono la trasformazione in società di capitali o in consorzi stabili delle associazioni temporanee di imprese vincitrici, la tutela del personale impiegato dal gestore uscente attraverso la continuità del rapporto di lavoro e l'obbligo di inserire all'interno del bando i beni essenziali e più in generale quelli fondamentali per lo svolgimento dell'attività di impresa, oltre a dover essere previsti obblighi per il gestore uscente circa il trasferimento dei beni acquistati con denari pubblici al nuovo gestore. Nel caso in cui il bando non dovesse prevedere tutto ciò deve essere attribuito al soggetto vincitore della gara un termine non inferiore ai 24 mesi per dotarsi dei beni necessari per l'espletamento dei servizi.

## 2.2.10 Una tabella riassuntiva

La tabella che segue serve per poter rapidamente mettere a confronto tre dei decreti precedentemente analizzati: il Ddl Lanzillotta, il Ddl Bianchi e il Piano Triennale dello Sviluppo. Quest'ultimo è stato recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri. Al suo interno si definiscono le varie tipologie di affidamento dei servizi pubblici locali. I punti principali del Ddl, tutti già presenti nel Ddl "Lanzillotta", riguardano:

-le tipologie di affidamento dei servizi, oltre che la considerazione del fatto che il contratto di servizio è l'unico strumento per regolare i rapporti tra gli Enti locali e le società di erogazione dei servizi

- la possibilità di inserire nei bandi di gara apposite clausole di preferenza verso quelle imprese che assicurano il mantenimento dei livelli occupazionali relativi alla gestione precedente

-l'esplicita indicazione della prevalenza di queste disposizioni sulle relative discipline di settore (anche questa già prevista nel Ddl "Lanzillotta")

Ddl " Piano Triennale per lo Sviluppo"	Ddl "Lanzillotta"	Ddl "Bianchi"
Gara per la scelta del soggetto gestore	Gara per la scelta del soggetto gestore	Gara per la scelta del soggetto gestore
Affidamento a società miste pubbliche private, a condizione che il socio privato sia scelto tramite gara (cessione minima del 30% del capitale sociale)	Affidamento a società miste pubbliche private, a condizione che il socio privato sia scelto tramite gara (cessione minima del 30% del capitale sociale)	Affidamento a società miste pubbliche private, a condizione che il socio privato sia scelto tramite gara (cessione minima del 30% del capitale sociale)(*)
Affidamento <i>in house</i> "condizionato"(*)	Affidamento <i>in house</i> "condizionato"(*)	Affidamento <i>in house</i>
	Gestione in economia da parte dell'Ente o mediante aziende speciali	

(\*)L'Ente ha l'obbligo di realizzare un'indagine di mercato ed una valutazione comparativa con l'offerta privata a supporto della propria scelta, nonché trasmettere una relazione all'Autorità di settore, se costituita, o all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Fonte dati: Rapporto Isfort 2008

### 2.2.11 L'art.23 bis della legge 133/2008

Nel 2008 è stato presentato su iniziativa governativa un disegno di legge che conferisce delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali<sup>25</sup>. L'obiettivo è quello di rafforzare i principi di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale rilevanti in ambito locale, oltre che garantire il diritto di tutti gli utenti all'accessibilità dei servizi e all'universalità. Punto cardine della riforma è il ricorso a procedure competitive ad evidenza pubblica di scelta del gestore per l'affidamento delle nuove gestioni e per il rinnovo delle gestioni in essere dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, fatta salva la proprietà pubblica delle reti e degli impianti strumentali all'esercizio del servizio. La scelta in merito al mantenimento della proprietà delle reti in capo agli enti locali è dovuta al fatto che si vuole garantire all'ente la possibilità di programmare lo sviluppo delle reti stesse e, quindi, di governare il proprio territorio, oltre che dall'esigenza di creare i presupposti essenziali affinché la concorrenza per il mercato possa svilupparsi senza artificiali "barriere all'entrata". Il ricorso a diverse forme di affidamento dei servizi pubblici locali, come ad esempio quello *in house* e quello a società miste, resta consentito solo eccezionalmente, se il ricorso a tali soluzioni sia imposto da particolari situazioni di mercato. Lo scopo di tale decreto si può dire sia quello di introdurre una disciplina unitaria per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali (compreso il trasporto pubblico locale), che si dovrà allineare alle normative di settore previste per ciascun servizio. Per gli affidamenti diretti in essere si prevede che fino al 31 dicembre 2010 possano proseguire fino alla naturale scadenza alla quale però non potranno più essere prorogati.

---

<sup>25</sup> Art.23 bis della legge 133 del 2008

### **2.3 Il regolamento comunitario 1370/2007 e il tema delle compensazioni.**

Il regolamento comunitario 1370/2007 del 23 ottobre 2007 è stato emanato dal legislatore comunitario per soccorrere il legislatore italiano in evidente affanno<sup>26</sup> ( lo testimoniano i rigurgiti giurisprudenziali e le varie iniziative legislative spesso configgenti) nell'operazione di regolazione del settore dei servizi pubblici locali e del trasporto pubblico in particolare. Una particolarità di tale regolamento è la immediata applicabilità (self executing) non essendo richiesto il recepimento da parte del legislatore nazionale, unito al fatto di lasciar aperte alcune opzioni per gli stati membri. L'iter che ha portato alla sua approvazione definitiva è stato travagliato visto che trattandosi di una norma comunitaria doveva contemperare le mutevoli esigenze dei diversi Stati membri. Si sono richieste modifiche ed adattamenti per poter giungere ad una versione che accontentasse tutti circa il grado ottimale di concorrenza da iniettare nel settore. Alcuni stati che già avevano avviato una liberalizzazione totale o parziale dei trasporti pubblici terrestri si erano in genere dichiarati favorevoli alla proposta, altri invece erano favorevoli allo status quo. Il regolamento è diretto a disciplinare le modalità di intervento pubblico (viene introdotta la possibilità di riconoscere compensazioni economiche a quelle imprese che operassero adempiendo ad obblighi di servizio pubblico) nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse generale che siano più frequenti, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze di mercato consentirebbe di fornire. Tutto ciò comunque sempre nel rispetto delle esigenze di tutela delle categorie deboli di utenti. Lungi dal regolamento quindi alcun intento liberalizzatore nei confronti dei servizi di trasporto pubblico.

Come detto prima si riconosce la piena legittimità a meccanismi di intervento come l'attribuzione agli operatori del servizio pubblico di diritti di esclusiva o di compensazioni<sup>27</sup> attraverso la stipula di contratti di servizio pubblico. Per garantire la trasparenza, la parità di trattamento tra gli operatori in concorrenza e la proporzionalità delle compensazioni o dei diritti esclusivi è richiesta la stipula di un contratto di servizio pubblico tra l'autorità competente e l'operatore

---

<sup>26</sup> Ccompetizione e regole nel mercato dei servizi pubblici locali di Lorenzo Ribotti

<sup>27</sup> Le compensazioni nei trasporti terrestri di U.Galletta, M.Giavazzi

prescelto. Pertanto l'autorità competente che decidesse di concedere ad un operatore un diritto di esclusiva e/o una compensazione di qualsivoglia natura a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico dovrà farlo nell'ambito di un contratto di servizio pubblico. L'intento prefissato di tali compensazioni è quello di neutralizzare l'effetto economico sui costi sostenuti e sui ricavi originati dalla imposizione degli obblighi tariffari. (esempio i taxi che si vedono imposte tariffe predeterminate ed onnicomprensive per tratte specifiche). In merito al loro ammontare è prescritto non debbano essere eccessive, diversamente andrebbero a configurarsi come aiuti di stato incompatibili con il Trattato. Viene riconosciuta libertà di scelta tra autoproduzione ed esternalizzazione del servizio con la ratio di attribuire a tutte le autorità competenti la possibilità di scegliere liberamente i loro operatori di servizio pubblico nel modo più rispondente possibile alle loro esigenze. Circa la facoltà di autoproduzione è una possibilità<sup>28</sup> attribuita ad ogni autorità, e per un suo corretto funzionamento sono necessari controlli rigorosi. Il regolamento, pur lasciando intatta la facoltà di scelta a favore delle autorità pubbliche svela una parziale preferenza in favore del regime di esternalizzazione imperniato sulla concorrenza regolamentata. Secondo la Commissione l'introduzione di una concorrenza tra gli operatori dell'Unione Europea per il mercato ( e non nel) del trasporto pubblico consentirebbe di rendere più attrattivi e meno onerosi i servizi forniti, senza intralciare l'adempimento dei compiti assegnati agli operatori. Qualora le autorità optassero per l'affidamento del servizio ad un operatore terzo , le strade praticabili sarebbero quella della gara ovvero l'aggiudicazione diretta. Per quanto riguarda la gara, la scelta dell'operatore deve avvenire nell'osservanza della normativa comunitaria in tema di appalti pubblici e di concessioni nonchè dell'osservanza dei principi di trasparenza e parità di trattamento. Sui criteri di aggiudicazione viene lasciato un ampio margine di manovra ai legislatori nazionali ma vengono fissati alcuni paletti che costituiranno i parametri alla cui stregua valutare la conformità al diritto comunitario delle diverse discipline nazionali. Per venire incontro a specifiche esigenze di stampo politico sono state previste una serie di eccezioni nelle quali è consentito di procedere all'affidamento del contratto di servizio

---

<sup>28</sup> Per poterla praticare è necessario il parere favorevole della legislazione nazionale

pubblico mediante aggiudicazione diretta. Tra di esse troviamo i contratti di modesta entità, quelli riguardanti le ferrovie regionali o a lunga distanza ed i provvedimenti urgenti. Circa i termini per la sua applicazione è previsto un regime transitorio che individua un termine ultimo al 3 dicembre 2019<sup>29</sup> entro il quale l'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico nel settore dei trasporti dovrà essere il regola con quanto prescritto dal regolamento. Nel decennio anteriore al termine ultimo (dalla data di entrata in vigore del 3 dicembre 2009 fino a 10 anni dopo) i legislatori nazionali dovranno apprestare misure graduali di riforma del settore andando a disapplicare eventuali normative locali che fossero in contrasto con esso. Dall'analisi del Regolamento nella sua interezza appare un sentimento di chiara sfiducia nelle proprietà portentose normalmente attribuite alla concorrenza nel mercato, infatti per il settore del trasporto pubblico l'ordinamento comunitario non ha ritenuto che il semplice gioco delle forze di mercato fosse in grado di offrire agli utenti servizi di alta qualità a prezzi convenienti, da qui la preferenza per la concorrenza regolamentata.

---

<sup>29</sup> *Boitani, P.M. Panteghini, L.Pellegrini, M.Ponti, C.Scarpa, Come far ripartire le liberalizzazioni nei servizi pubblici locali, Roma, 2005*

# Capitolo 3

## La concorrenza per il mercato e i meccanismi per attuarla. Le varie tipologie di gara e di contratto di servizio

### 3.1 Il modello di Demsetz

L'idea di affidare la gestione di monopoli naturali tramite meccanismi d'asta risale a Chadwich (1859). Da allora è stata più volte sperimentata e ha ricevuto nuova attenzione teorica da quando Demsetz 1968 ha proposto l'affidamento tramite asta come alternativa alla regolamentazione delle utilities. Il tempo, e un certo numero di menti hanno mostrato che la semplicità di un qualsiasi meccanismo di concorrenza per il mercato è solo apparente<sup>30</sup>. L'idea di mettere periodicamente in palio l'intero mercato ovvero di ricorrere al franchising per conseguire efficienza allocativa e produttiva nei monopoli naturali, abbiamo detto prima, risale a Demsetz (1968), il quale riteneva la concorrenza periodica per il mercato preferibile alla regolamentazione diretta dei prezzi. Se le imprese sono messe in concorrenza fra di loro mediante un'asta, l'impresa vincitrice non potrà che proporre un'offerta a prezzi non superiori ai costi medi di produzione, in corrispondenza della quantità di domanda rilevante. Se le imprese sono caratterizzate da diversi gradi di efficienza produttiva, il diritto temporaneo di monopolio sarà necessariamente assegnato all'impresa più efficiente, caratterizzata cioè dai costi medi comparativamente più bassi. L'intuizione di Demsetz è stata ripresa e confermata dalla letteratura più recente, volta a

---

<sup>30</sup> Tra i primi ad evidenziare le difficoltà della concorrenza per il mercato vanno senz'altro menzionati Goldberg (1976) e Williamson (1976). Evidenza contraria a quella di Williamson è raccolta in Zupan e Crew. Una riconsiderazione degli argomenti di Goldberg si trova in Crocker e Masten (1996)

considerare i costi che derivano al regolamentatore dall'imperfetta informazione sulla tecnologia delle imprese. Nonostante la iniziale fiducia di Demsetz circa la possibilità di sostituire l'intervento di regolamentazione con la concorrenza per il mercato, è oggi abbastanza chiaro che in realtà questa è una forma di regolamentazione, con i relativi problemi di lunga durata tra ente pubblico e impresa monopolista. Nello schema originario si considera l'aggiudicazione del diritto di fornire 1 bene/servizio all'impresa capace di offrire il prezzo più basso. Sotto certe ipotesi si dimostra che un meccanismo d'asta appropriato è in grado di conseguire il risultato di second – best, ossia prezzo = costo medio, con conseguente azzeramento dei profitti. Il tutto, per funzionare correttamente, richiede siano rispettate alcune ipotesi tra le quali:

- tutte le imprese (bidders) devono essere a conoscenza delle tecnologie esistenti e devono poter accedere liberamente agli input della produzione i cui prezzi sono a determinati in modo concorrenziale
- le imprese non devono adottare comportamenti collusivi (ossia: i costi di collusione sono talmente elevati da scoraggiare qualsiasi accordo preventivo tra i bidders).

### **3.2.I vari modelli per attuare la concorrenza per il mercato**

Sicuramente non esiste un solo meccanismo di concorrenza per il mercato ma al contrario se ne richiamano vari:

- quello delle aste per il rilascio di licenze ad operare in un determinato settore. Tale modello a volte potrebbe richiedere la necessità di un intervento regolatorio successivo: infatti l'impresa assegnataria della licenza potrà essere indotta, per recuperare i costi sostenuti per acquisire la licenza a far lievitare i propri prezzi.
- quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ossia il diritto a rifornire il mercato viene attribuito all'impresa (concessionario) in grado offrire le migliori condizioni in termini di prezzo e caratteristiche tecnico-qualitative dei servizi offerti. Esistono poi alcuni problemi legati all'implementazione dei meccanismi di concorrenza per il mercato. Innanzitutto il Regolatore deve garantire la trasparenza del contratto, specificando ex ante gli obblighi cui sono soggette le

imprese. Di fatto poi molto spesso si pone il problema di contratti incompleti che impongono al Regolatore di introdurre correzioni/integrazioni ex post , più o meno discrezionali, che possono incidere negativamente sulle prestazioni delle imprese assegnatarie. Va poi detto qualcosa anche circa la durata temporale della concessione. Se troppo breve, sorgono problemi nel caso siano richiesti all'impresa elevati investimenti iniziali irrecuperabili. Se troppo lunga potrebbe conferire eccessivi vantaggi all'incumbent, e tendenzialmente vanificare i benefici potenzialmente derivanti dalla concorrenza per il mercato. Non sempre, comunque, il concessionario di un servizio infrastrutturale (public utility) deve effettuare rilevanti investimenti per svolgere l'attività affidatagli. Un soggetto privato può essere infatti chiamato solo a gestire assets già esistenti (operating franchises) avvalendosi di impianti già esistenti, di proprietà pubblica. Talora si hanno situazioni miste, i cui il concessionario può avvalersi di impianti già esistenti (di proprietà pubblica), impegnandosi, tuttavia, oltre che nella loro manutenzione/gestione, nel loro ampliamento. Tornando ai meccanismi di asta analizzeremo i principali contributi derivanti dalla letteratura, i cui principali risultati sono strettamente legati alle ipotesi poste a base dell'analisi.

### **3.3 Aste e regolamentazione. Il modello di Riordan e Sappington**

Il modello che analizza il caso più rilevante ai fini della presente discussione, cioè l'affidamento ad un'impresa della gestione di un servizio, il cui prezzo si intende sottoporre a regolamentazione è quello di Riordan e Sappington. L'idea di base è di sovrapporre una procedura d'asta al tradizionale meccanismo di regolamentazione di un'impresa in presenza di asimmetria informativa introdotto da Baron e Myerson (1982), con lo scopo di ridurre il valore della compensazione che il regolatore deve sborsare per remunerare la rendita informativa delle imprese. La tecnologia delle imprese concorrenti è rappresentata da una funzione di costo che varia da impresa a impresa e che è percepito dall'impresa solo nel momento in cui , se vincitrice della gara, inizia la produzione. La soluzione del modello di Riordan e Sappington implica le seguenti indicazioni normative:

-il prezzo del servizio deve essere posto pari ai costi marginali aumentati da una rendita informativa condizionata ad un segnale sulla tecnologia che le imprese devono inviare prima della gara. A tale prezzo l'intera domanda di mercato deve essere comunque servita

-il prezzo e il sussidio sono indipendenti dal numero di concorrenti, al contrario del canone di concessione<sup>31</sup>. Il che implica che il vincitore ha di fronte lo stesso contratto che avrebbe in assenza di concorrenza per il mercato. L'unica differenza prodotta dalla gara riguarda il canone di concessione, che risulta più alto al crescere del numero dei concorrenti.

- i profitti attesi dal vincitore della gara sono, come conseguenza di quanto appena detto, decrescenti o almeno non crescenti al crescere del numero dei concorrenti

-i benefici sociali della gara sono quindi esclusivamente legati alla riduzione del trasferimento netto sotto forma di aumento del canone di concessione. Il commitment del regolatore e del produttore fa semplicemente parte delle ipotesi. In un altro lavoro, tuttavia, Riordan e Sappington hanno mostrato come il loro meccanismo di regolazione più gara sia attuabile anche lasciando cadere l'ipotesi di commitment e in questo caso si avrà un ulteriore allontanamento dai risultati di first best. Allontanamento che in effetti riflette il costo della mancanza di credibilità degli impegni. Rispetto al modello di Riordan e Sappington, Laffont e Tirole ipotizzano un caso in cui viene posto a gara un progetto relativo alla produzione di un bene che verrà poi offerto ad un prezzo nullo. Il costo sostenuto dall'impresa vincente è osservabile solo ex post, mentre lo sforzo profuso nella riduzione dei costi è una variabile nota solo all'impresa cui è affidata la gestione del servizio universale. L'ente concedente osserva il costo realizzato ma non è in grado di determinare quanto di esso sia dovuto allo sforzo e quanto alle caratteristiche tecnologiche, anch'esse note all'impresa ma non osservabili dall'ente. Rispetto alla situazione in cui viene regolamentato un monopolista incumbent, la selezione di questo tramite asta ha l'effetto di "troncare" l'intervallo entro cui si esercita l'asimmetria informativa. La conseguenza di ciò è, di nuovo, che la proprietà di separazione, secondo cui il livello di costo ottimo richiesto all'impresa vincitrice, per un dato annuncio del parametro tecnologico, è

---

<sup>31</sup> Tale proprietà è stata dimostrata anche da Baffone e Tirale(1987)

identico a quello che le sarebbe stato imposto in assenza di asta, cioè nel caso di impresa monopolistica non selezionata efficientemente. Ciò implica che l'asta non ha effetti sull'efficienza produttiva (x-efficiency), ma solo sull'efficienza allocativa della soluzione di equilibrio. I vantaggi dell'asta sono, come nel modello di Riordan e Sappington, che la gestione del servizio è affidata all'impresa più efficiente, cioè quella individuata dal migliore parametro tecnologico e che, rispetto al monopolio esogenamente individuato, la gara riduce la rendita da riconoscere all'impresa. Inoltre si dimostra che, all'aumentare del numero delle imprese concorrenti alla gara, la produttività dell'impresa vincente converge in probabilità alla produttività massima, per cui la probabilità di accrescere la rendita di tutte le imprese più efficienti, per motivi di asimmetria tende a zero. Ciò implica che lo sforzo di equilibrio, all'aumentare del numero delle imprese, tende a quello ottimale di first best. Pertanto la concorrenza per il mercato risolve il problema del moral hazard, nel momento in cui risolve, annullando l'incertezza del regolatore, il problema dell'adverse selection. Il modello di Laffont e Tirole riveste un particolare rilievo in quanto dimostra i vantaggi della concorrenza per il mercato anche in quei casi in cui il policy maker compia la scelta di fornire gratuitamente un servizio alla cittadinanza, finanziandolo per intero con la fiscalità generale. In sedi politiche e sindacali, ancora oggi, vengono sollevate obiezioni alla concorrenza per il mercato argomentando che sarebbe incompatibile con elevato grado di socialità. I risultati di Laffont e Tirole costituiscono la più efficace risposta a simili obiezioni. Oltre a queste considerazioni la letteratura ci suggerisce che la scelta migliore che si possa fare circa la possibilità di affidamento della gestione dei Spl<sup>32</sup> è quella di seguire quanto prescritto dalla letteratura sulla concorrenza per il mercato, secondo la quale le imprese competono per aggiudicarsi la gestione del servizio.

---

<sup>32</sup> Spl sta per servizio pubblico locale

### **3.4 Le varie modalità utilizzabili per affidare la gestione del Tpl: le gare, la società pubblico-privata, l'affidamento in house**

Accanto alla gara, che a norma del Decreto Burlando era l'unica tipologia praticabile per affidare la gestione dei servizi pubblici da parte degli Enti locali si sono affiancate l'affidamento a società a partecipazione mista pubblico e privata in cui il socio privato viene scelto attraverso una procedura ad evidenza pubblica (gara a doppio oggetto) e l'affidamento in house. Qualora si optasse per una di queste ultime due procedure l'Ente dovrà motivare adeguatamente la propria scelta. Nel caso in cui invece si decidesse per la gara è richiesta la segnalazione delle disposizioni che prevedono la trasformazione in società di capitali delle imprese vincitrici e quelle di tutela del personale impiegato dal gestore uscente. Vanno poi indicate all'interno del bando tutte quelle misure necessarie per garantire al soggetto vincitore la disponibilità dei beni utili per una corretta effettuazione del servizio. In merito a ciò sorge il problema circa la determinazione del valore residuo di vetture e depositi. Il rischio che l'asimmetria informativa con il new comer conduca ad una valutazione più elevata di quella effettiva (e quindi a un prezzo unfair) è concreto<sup>33</sup>; se invece appartengono all'ente locale, si pone il problema della determinazione del canone: un canone fisso,svincolato cioè dalle fluttuazioni della domanda, potrebbe essere troppo gravoso per il gestore, laddove una royalty sui ricavi ne ridurrebbe drasticamente gli incentivi. Più specificatamente, per quanto riguarda i beni indispensabili all'esercizio delle attività, essi dovranno essere obbligatoriamente trasferiti al gestore subentrante, mentre per gli altri beni si potrà far valere il diritto di prelazione. Nel caso in cui nel bando non fosse assicurata la disponibilità dei beni, si deve garantire al soggetto vincitore della gara un tempo tale per dotarsi di tutto quanto necessario per poter effettuare i servizi. Oltre a tali requisiti il bando deve essere redatto in maniera tale da garantire l'aggiudicazione all'operatore effettivamente più efficiente e più meritevole. Va quindi analizzato attentamente il problema del contemperamento delle opposte esigenze di salvaguardia dei livelli

---

<sup>33</sup> A Riguardo la legge n.18/2002 della Regione Puglia ha previsto all'art.10 comma 3, un preciso criterio legale per la determinazione del prezzo di vendita dei predetti beni, che tiene conto del valore del medesimo bene nuovo e degli anni decorsi dalla data di acquisto dello stesso.

occupazionali acquisiti e di riorganizzazione aziendale. Sul punto, la normativa nazionale si limita al richiamo alle norme generali in tema di trasferimento di dipendenti in caso di cessione di azienda, in virtù delle quali, le nuove imprese subentranti nell'esercizio dei servizi di tpl sono tenute, "nei limiti del possibile" ad assumere i dipendenti delle vecchie alle condizioni contrattuali da esse stipulate. Quasi in tutte le regioni, per ragioni di pace sociale facilmente intuibili, sono stati pochissimi i tentativi "coraggiosi" di mitigarne la portata tendenzialmente discorsiva per la concorrenza. È evidente che si tratti di un forte elemento di rigidità, per quanto apprezzabile sotto un profilo squisitamente sociale: i vincoli di manodopera imposti al gestore entrante riducono sensibilmente i margini di manovra per quest'ultimo nell'opera di efficientamento della gestione. Una riorganizzazione aziendale che punti a raggiungere livelli di efficienza e risparmi di costo non può prescindere dall'agire sulla voce del costo del lavoro. La clausola sociale pertanto non favorisce la concorrenza, ma la ostacola, creando un ostacolo in più ai potenziali nuovi entranti ed un vantaggio in più per l'incumbent. Tuttavia è stato altresì osservato che tale disposizione se garantisce i livelli di occupazione nel breve periodo, rischia di diventare inefficace nel long run. L'impresa che subentra al vecchio gestore, infatti, ha l'obbligo di assorbirne in blocco i dipendenti al momento del passaggio delle consegne, ma nulla vieta di adottare decisioni di riduzione del personale successivamente all'aggiudicazione, come è concretamente accaduto nell'esperienza friulana<sup>34</sup>. È decisamente più apprezzabile, pertanto, il tentativo operato da alcune regioni (Lombardia e Campania) di smussare il rigore della c.d clausola sociale, prevedendo l'istituzione di un fondo di solidarietà per i lavoratori delle aziende di trasporto pubblico locale ed iniziative di riqualificazione professionale, quali ammortizzatori sociali destinati a far fronte ad eventuali problemi occupazionali che potrebbero derivare dalla riorganizzazione più efficiente delle imprese e della messa a gara dei servizi. La durata dei contratti di servizio è un altro elemento complesso per l'ente banditore, e se non correttamente determinata potrebbe incidere negativamente sull'esito del meccanismo concorrenziale. Parte della letteratura economica (Eso,Maskin 2000)

---

<sup>34</sup> Relazione Corte dei Conti, 2003

ammonisce sulla possibilità di utilizzare contratti dalla durata eccessiva che, rendendo il confronto concorrenziale meno frequente, potrebbe ridurre gli stimoli all'efficienza per l'impresa aggiudicataria del servizio e renderebbe l'incumbent difficilmente scalzabile al momento della rimessione a gara del servizio. Quest'ultimo infatti potrebbe accumulare un vantaggio informativo e sviluppare capacità tecniche e produttive tali da vanificare ogni meccanismo di aggiudicazione successivo. Tuttavia è stato altresì osservato che quando il servizio da espletare richiede ingenti investimenti in infrastrutture, che si caratterizzano come costi irrecuperabili per l'impresa, una durata sufficientemente lunga può garantire all'operatore il recupero dei costi sostenuti<sup>35</sup>. viceversa, la determinazione di una durata del contratto eccessivamente limitata, può non essere sufficiente per il recupero degli investimenti e condurre a situazioni di under-investments, a meno che il bando di gara non preveda forme di rimborso per il gestore uscente. Ci sono poi i criteri di aggiudicazione del servizio che sono un altro elemento restrittivo della funzionalità del meccanismo concorrenziale. La generica previsione secondo cui la gara è aggiudicata alle migliori condizioni economiche e di servizio del dlgs '97 come modificato dal dlgs '99 avrebbe potuto condurre all'adozione dei criteri di aggiudicazione più disparati. Invece, nella maggior parte dei casi, in linea anche con la normativa nazionale e comunitaria in tema di appalti, la scelta delle regioni e delle amministrazioni aggiudicatrici è ricaduta sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. questo spiega almeno in parte i ridottissimi risparmi di costo che le stesse sono riuscite a spuntare rispetto all'importo a base d'asta, ma, in fondo, l'obiettivo primario della riforma è principalmente quello di stimolare l'efficienza e migliorare la qualità del servizio. A differenza della sola offerta economica che premia l'impresa più efficiente, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa mette sul piatto della bilancia anche i requisiti tecnico-qualitativi (quali la qualità del materiale rotabile, le proposte di servizi e percorrenze aggiuntive, i servizi post vendita, etc) attribuendo a questi ultimi un peso maggiore

---

<sup>35</sup> L'AgCm ritiene tuttavia non indispensabile che la durata delle concessioni sia parametrata al periodo di recupero degli investimenti necessari per lo svolgimento del servizio "in quanto il valore, al momento della gara, degli investimenti già effettuati dal concessionario può essere posto a base d'asta.

rispetto all'offerta economica. Tuttavia il ricorso ad un simile criterio riduce inevitabilmente la trasparenza della procedura di aggiudicazione, offrendo ampi margini di discrezionalità all'ente nella valutazione dei criteri qualitativi: non è più il mercato a scegliere, bensì l'ente in base ai suoi giudizi. Parte della dottrina<sup>36</sup> giudica particolarmente insidioso un criterio che non sia fondato su offerte strettamente economiche, in quanto potrebbero favorire l'incumbent e costituire una forte barriera all'ingresso per i nuovi operatori. È il caso ad esempio delle gare lombarde, per le quali la regione, sia pure nel nobile tentativo di garantire la selezione di un soggetto che fosse effettivamente idoneo a prestare il servizio, ha previsto l'inserimento nei bandi di criteri forse eccessivamente restrittivi. Altro elemento fondamentale è il prezzo a base d'asta che deve essere valutato attentamente dall'ente banditore. In caso di corrispettivi non correttamente stimati gli enti corrono il rischio di non trovare imprese interessate a partecipare alla gara, oppure si espongono alla probabilità di richieste integrative che potrebbero sfociare in costosi contenziosi. Al riguardo, è opportuno precisare che essendo il servizio di Tpl essenzialmente non profittevole, il prezzo a base d'asta normalmente rappresenta la remunerazione che l'impresa aggiudicataria richiede per l'espletamento del servizio e non il prezzo da pagare per acquisire il diritto di servire il mercato. Ci si è posta anche il problema di come definire il corrispettivo in modo da incentivare l'impresa ad una maggiore razionalizzazione dei costi. Al riguardo sono state salutate con favore le disposizioni che impongono all'azienda il raggiungimento della soglia del 35% nel rapporto ricavi/costi oltre a fissare un tetto massimo al finanziamento pubblico. Il bacino d'utenza ottimale è un altro elemento importante ai fini della redazione del bando di gara. L'analisi dei bandi di gara fin qui pubblicati evidenzia la tendenza degli enti locali a far coincidere i bacini d'utenza con i confini di comuni e province. Tuttavia, l'analisi economica dimostra che non sempre un simile criterio è efficiente. Uno studio condotto da Fraquelli et al<sup>37</sup> fornisce l'evidenza empirica dell'esistenza di economie di scala per un'impresa di trasporto su gomma che produca una percorrenza annua di 25 milioni di km per vettura. Un bacino d'utenza troppo piccolo, quindi non

---

<sup>36</sup> Cavaliere A. 1997 – Privatizzazione e regolamentazione delle imprese pubbliche locali

<sup>37</sup> R.Fazioli, M.Filippini, M.Kunzle, "Valutazione dell'efficienza delle compagnie di bus italiane e svizzere", 2002

incoraggia un alto numero di operatori a prendere parte alla gara e lascia economie di scala inesplorate.<sup>38</sup> Né tanto meno incentivante può essere considerato un bando che esclude la possibilità di aggiudicare più di un lotto allo stesso concorrente, come accaduto per la provincia di Cremona. Infine possiamo dire che anche il tipo di contratto scelto può influenzare il grado di apertura dei mercati. Per quanto riguarda le varie tipologie di gare possono essere effettuate diverse classificazioni, a seconda del criterio che viene utilizzato. Se per discriminante si utilizza il numero dei partecipanti, i due modelli che scaturiscono sono quello dell'asta aperta e dell'asta a inviti. Il primo modello è sicuramente poco diffuso, ed è caratterizzato da una completa libertà per quanto riguarda la partecipazione, mentre il secondo è invece caratterizzato da una preventiva selezione dei partecipanti da parte dell'ente organizzatore. Tra questi due modelli, che rappresentano le situazioni estreme, esistono delle vie di mezzo che posseggono caratteristiche proprie sia di un estremo che dell'altro. Se invece la classificazione si effettua in base alla grandezza del bacino, sono 3 le classificazioni possibili per quanto riguarda i trasporti locali: gare per l'intero bacino di traffico, gare per singole tratte e gare per sub-bacini di traffico.

#### **3.4.1 Le gare per interi bacini di traffico.**

Nel primo tipo di gara tutto il bacino di traffico è affidato ad un singolo operatore, che, nel rispetto del contratto di servizio sottoscritto con l'ente affidante, può modificare l'offerta del servizio. Al regolatore invece spetta la definizione delle regole di esecuzione della gara e tutti i controlli circa l'effettiva erogazione del servizio e di tutto ciò che è prescritto dal contratto di servizio. Un difetto di tale tipologia è quello di richiedere una gestione complessa ed articolata vista la moltitudine di parametri che devono essere valutati e dei criteri di partecipazione che devono essere definiti. Inoltre potrebbe sorgere il rischio che a causa dell'ampiezza del servizio da offrire e della conseguente complessità gestionale che ne scaturirebbe, si potrebbe veder limitare il numero dei potenziali

---

<sup>38</sup> E' il caso della gara bandita nel 2002 dall'azienda di mobilità vicentina per una quota del servizio di trasporto urbano e interurbano pari ad appena il 5,19%. Una quota troppo esigua per attirare le attenzioni di aziende di settore tant'è che la gara è andata deserta.

partecipanti alla gara, andando a creare i presupposti per possibili forme di collusione tra le imprese. Il risultato sarebbe il venir meno del meccanismo della concorrenza a favore di forme più o meno marcate di spartizione del territorio tra i vari incumbents nelle singole aree di loro competenza.

### **3.4.2 Le gare per singole tratte**

Per quanto riguarda le gare per singole tratte (Regione Toscana) sono quelle che per certi versi originano una maggiore concorrenza tra operatori, soprattutto per quanto riguarda il numero di potenziali concorrenti che possono interessare. Il loro utilizzo maggiore si ha per gli affidamenti dei servizi extra-urbani, che spesso sono più remunerativi delle linee urbane per i minori costi da sostenere. In alcuni casi però tale convenienza scompare a causa degli elevati costi per organizzazione, coordinamento e pianificazione che si rende necessario sopportare.

### **3.4.3 Le gare per sub-bacini di traffico**

Esse si può dire siano una via di mezzo tra le due precedenti e come tali ne incorporano pregi e difetti. Sicuramente c'è uno stimolo della concorrenza dovuto alla dimensione del sub-bacino oggetto dell'affidamento. Il monitoraggio successivo alla gara può essere effettuato con più facilità visto che va a riguardare un servizio erogato in una zona circoscritta. L'affidatario, inoltre, all'interno del bacino può modificare tutto ciò che concerne l'organizzazione del servizio, sempre nei limiti del contratto di servizio.

### **3.4.4 L'affidamento in house**

Avendo parlato di gare e di società mista pubblico-privata, ci resta da definire l'ultima tipologia ammessa dalla normativa per l'affidamento della gestione del servizio di t.p.l.; l'affidamento in house.

Con termine "affidamento in house" si contempla l'ipotesi in cui il committente pubblico, in deroga al principio generale della procedura ad evidenza pubblica

provvede in proprio all'affidamento di determinate attività mediante il sistema dell'affidamento diretto o senza gara.<sup>39</sup> Questa tipologia si differenzia sostanzialmente da quella dell'outsourcing, dove ci si affida ad un'impresa privata per il reperimento delle risorse utili affini allo svolgimento delle attività. Secondo alcuni studiosi però, l'utilizzo di questa modalità di affidamento genererebbe non pochi problemi perché andrebbe a cozzare con i principi generali di tutela della concorrenza e del mercato, volti a garantire la massima trasparenza possibile in una maniera delicata come quella degli appalti e dei contratti pubblici. Secondo altri è sintomo dell'intento della pubblica amministrazione di manifestare all'esterno il proprio potere di auto-organizzazione e auto-produzione di quanto necessario. Notevole l'intervento della Corte di Giustizia che con la celeberrima sentenza Teckal è intervenuta sull'argomento tracciando i confini all'interno dei quali è concesso l'utilizzo dell'affidamento diretto.

Sono state individuate alcune condizioni necessarie per poter procedere all'affidamento senza gara:

- l'ente committente deve esercitare sul soggetto affidatario un controllo analogo<sup>40</sup> a quello che esercita sui propri servizi
- il soggetto affidatario deve esercitare la parte più importante della propria attività con l'ente committente che lo controlla

Detto in parole diverse purchè l'affidamento in house sia legittimo deve essere realizzato a favore di un'entità giuridica legata all'ente aggiudicatario da vincoli di tipo organizzativo, economico e funzionale. In linea con quanto appena detto, il novellato art. 113 del D.Lgs 267/2000 al comma 5 prevede la possibilità che la gestione del servizio possa essere attribuita anche 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". Nel 2005 c'è stato un nuovo intervento della

---

<sup>39</sup> Competizione e regole nel mercato dei servizi pubblici locali di L.Ribotti

<sup>40</sup> Il controllo analogo si verifica con la compresenza della dipendenza formale, della dipendenza economica, dipendenza amministrativa.

Corte che ha vincolato a limiti più stringenti le possibilità di affidamento “in house”, ad esempio inibendone l’utilizzo in qualsiasi tipo di società mista. La ratio di un simile divieto è da attribuirsi al fatto che la presenza di un socio privato all’interno della società aggiudicataria potrebbe essere problematica per gli interessi configgenti che i 2 diversi soci vorrebbero perseguire e che quindi farebbero da ostacolo al controllo sull’attività dell’ente. La pronuncia del 2005 si può dire abbia definitivamente escluso dall’affidamento in house tutti i soggetti anche in minima parte partecipati da privati e che configurino inevitabilmente una ipotesi di terzietà nei confronti dell’ente appaltante. Nelle società interamente a capitale pubblico controllate in via diretta dall’amministrazione aggiudicataria si verifica una situazione favorevole all’autoproduzione del servizio.<sup>41</sup> Il gran dibattito sugli affidamenti in house deriva molto dalla posizione intermedia in cui si pongono: tutela del mercato e della libera concorrenza temperata con esigenze auto-organizzative richieste dalle amministrazioni interne. A titolo di esempio se volessimo indagare sulla possibilità di affidare ad una società interamente partecipata da un dipartimento (della stessa o anche di un’altra amministrazione), dobbiamo sempre ricordarci che il discrimen sta nell’individuazione del rapporto esistente tra le 2 amministrazioni (aggiudicataria e l’altra) e dopo aver fatto questa analisi potremo capire se potremo utilizzare l’affidamento in house oppure dovremo limitarci alla sola gara pubblica. Il tema riguardante la natura giuridica del rapporto tra le varie amministrazioni dello Stato è molto controverso e contorto, tant’è che esistono in dottrina orientamenti profondamente contrastanti. Un vantaggio derivante dall’ utilizzo dell’ in house da parte dell’ente concedente risiede nel fatto che mediante esso ci si garantisce la possibilità di poter continuare a sussidiare le perdite dei servizi sociali<sup>42</sup> o gravati da “obblighi di servizio pubblico”, come appunto i trasporti locali. Inoltre consente di evitare di ricorrere al *public procurement* tramite gare trasparenti e competitive e di distorcere la concorrenza in mercati fortemente liberalizzati con la presenza di soggetti che, in quanto controllati dalla mano pubblica locale, non

---

<sup>41</sup> Tale modalità vede le prestazioni erogate direttamente dalla P.A. con la conseguente possibilità di raggio dell’ordinaria disciplina per l’aggiudicazione degli appalti pubblici che prevede l’espletamento di una gara.

<sup>42</sup> Le perdite, dice Boitani metaforicamente, vengono sussidiate con i proventi delle galline dalle uova d’oro

possono fallire e non rischiano il *take over*. Un difetto, analizzato dal punto di vista del cittadino fruitore del servizio e del mercato in generale risiede nel fatto che mediante tale modalità di affidamento non si riesce ad adempiere al compito di aprire il mercato alla competizione, così come si farebbe con la procedura ad evidenza pubblica. A dire il vero spesso nemmeno con l'asta si riesce a far entrare nel mercato nuovi operatori viste le caratteristiche restrittive possedute da molti bandi<sup>43</sup>. Vedremo nel corso del capitolo successivo i risultati prodotti dalle poche gare fin ora bandite in Italia e noteremo che, seppur irrisori, dei risparmi per gli enti locali ci sono stati. Va sicuramente fatto ancora tanto prima di raccogliere risultati consistenti mediante l'utilizzo delle gare, ma sta di fatto che la direzione tracciata dal legislatore è quella<sup>44</sup>, e come tale va seguita.

### **3.5 Il problema della proprietà delle reti**

Un problema che interessa tutte le gare è quello della proprietà delle infrastrutture necessarie per l'erogazione del servizio. Se si decidesse di attribuirle al vincitore della gara sorgerebbe il problema di come farlo tecnicamente e a che prezzo. L'asimmetria informativa<sup>45</sup> tra regolatore locale e incumbent molto spesso porta ad attribuire agli assets un valore sempre più alto di quello reale e pertanto crea una forte barriera all'entrata per i nuovi potenziali entranti. Altro problema può riguardare il valore residuo dei beni e la loro gestione nei mesi immediatamente antecedenti la gara. Una possibilità potrebbe essere quella di lasciare la proprietà di tali infrastrutture agli enti locali (Esempio Roma) in maniera da escludere il problema del trasferimento, delle barriere all'entrata e ogni altra possibile complicanza burocratica.

---

<sup>43</sup> Sulle caratteristiche che devono essere possedute da un "buon bando" paragrafo 3.4

<sup>44</sup> La normativa del settore prevede l'obbligo della gara, e permette solo in via eccezionale il ricorso all'istituto dell'in house

<sup>45</sup> L'asimmetria informativa è una condizione in cui un'informazione non è condivisa integralmente fra gli individui facenti parte del processo economico, dunque una parte degli agenti interessati ha maggiori informazioni rispetto al resto dei partecipanti e può trarre un vantaggio da questa configurazione.

### **3.6 Il problema inerente il trasferimento del materiale rotabile e il c.d vincolo di manodopera**

Ritornando al discorso sulle condizioni di gara e al fine di rimuovere le barriere all'accesso al mercato, il decreto burlando richiede che i bandi di gara e conseguentemente i contratti di servizio posti alla base di essi, contengano clausole specifiche dirette ad assicurare all'aggiudicatario la disponibilità del materiale rotabile indispensabile per l'erogazione del servizio<sup>46</sup>. Questo è uno degli aspetti che hanno maggiormente contribuito al fallimento delle prime gare bandite nel tpl in attuazione della riforma. L'altro aspetto che ha contribuito alla determinazione dell'esito di molte gare è il c.d vincolo di manodopera, cioè la previsione secondo cui il bando di gara deve contemplare nel caso di cessazione del servizio il trasferimento dei beni essenziali<sup>47</sup> e del personale dipendente dal precedente gestore all'impresa subentrante.

### **3.7 I vari tipi di contratto di servizio**

Abbiamo prima nominato i contratti di servizio ed è utile andare a conoscerne le varie tipologie ai fini di una migliore comprensione del resto del lavoro.

Prima di fare ciò però dobbiamo partire dalla definizione di contratto per poi proseguire con la descrizione della sua struttura, argomento talmente importante da poter talvolta influenzare la disciplina applicabile in materia di procedure di aggiudicazione.

Il contratto di servizio è una particolare tipologia negoziale che può essere ricondotta nell'alveo dei contratti conclusi dalla P.A. e che può avere una compiuta definizione nelle norme di diritto pubblico. Per definire correttamente

---

<sup>46</sup> L'articolo 18 comma 2 lettera a prevede che "il bando di gara deve garantire che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali per l'effettuazione del servizio non costituisca in alcun modo elemento discriminante per l'effettuazione delle offerte dei concorrenti. Il bando deve altresì assicurare che i beni di cui al periodo precedente siano indipendentemente da chi ne abbia, qualunque titolo, la disponibilità, messi a disposizione del gestore risultato aggiudicatario a seguito di procedura ad evidenza pubblica"

<sup>47</sup> Si intendono tutti i beni necessari all'effettuazione del servizio

cosa debba intendersi per contratto di servizio dobbiamo fare riferimento alla normative ed alle nozioni tipiche del diritto pubblico. Si può definire contratto di servizio il contratto mediante il quale un Ente pubblico affida ad un erogatore (il gestore) lo svolgimento di determinati servizi pubblici, con contestuale (non obbligatorio) trasferimento di pubbliche funzioni e di beni pubblici strumentali allo svolgimento del servizio affidato.

Alcune articoli delle normative di settore (“Galli” L.36/94, “Burlando” D.Lgs. 422/97, “Letta” D. Lgs. 164/00) fanno riferimento allo strumento contrattuale rapportandolo agli elementi di valutazione dei risultati del servizio affidato. Citiamo poi l’art. 35 L.448/01 che ha introdotto fra tanti:

- l’obbligo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti tra P.A. e soggetto erogatore del servizio pubblico in relazione ad ogni ipotesi di affidamento di servizio pubblico locale;
- Previsto che il contratto di servizio vada allegato al bando di gara, nella fase di scelta del soggetto gestore.

Si può dire che alla luce delle evoluzioni normative descritte, il contratto di servizio ha acquisito una determinante centralità nel sistema dei servizi pubblici locali. Suscita interesse poi il tema sulle diverse normative alle quali tale strumento può essere assoggettato a seconda che si configuri o meno come appalto. Se il contratto si atteggia come un appalto si applicherà la disciplina del d.lgs 163 del 2006 sui contratti pubblici nei settori speciali, viceversa si applicheranno le norme sulla concessione. La diversa configurazione contrattuale ruota attorno alla ripartizione dei rischi imprenditoriali normalmente connessi a qualunque operazione economica. Nel caso in cui il rischio di gestione (rischio commerciale) sia addossato all’operatore, il contratto dovrà essere qualificato come una concessione di servizi e pertanto troverà applicazione la disciplina di settore sul Tpl. In definitiva la disciplina applicabile all’affidamento del servizio di Tpl viene a dipendere dalla possibilità di configurare il contratto come appalto o come concessione di servizi. Tornando alle varie tipologie di contratto di servizio per il trasporto pubblico locale, queste si differenziano in funzione del

rischio posto a carico dell'operatore. Si distingue tra rischio industriale connesso ai costi di esercizio e gestione dell'attività d'impresa e rischio commerciale connesso invece alla vendita dei biglietti ossia connesso ai rischi derivanti dalla maggiore o minore redditività della gestione. In base a tale criterio discriminante la letteratura economica classifica le più diffuse tipologie contrattuali distinguendo tra management contracts, gross cost contracts e net cost contracts.

### **3.7.1 Management contracts**

Nel primo caso entrambi i rischi gravano sull'ente affidante ed al gestore viene riconosciuta una remunerazione sostanzialmente indipendente dal risultato raggiunto.

### **3.7.1 Gross cost contracts**

Nei contratti gross cost invece il rischio industriale viene sopportato dal gestore mentre quello commerciale grava sull'ente concedente. In tal caso l'ente committente acquista una determinata quantità di km/vettura all'anno e corrisponde un prezzo basato sui costi pattuiti ex ante. In tal caso il gestore non deve fare previsioni sulle entrate in quanto assume la responsabilità per i soli costi di gestione. Pertanto, il rischio imprenditoriale rimane in capo all'ente committente che per questo incassa i ricavi da tariffa. La certezza del corrispettivo indubbiamente agisce da stimolo per una più ampia partecipazione alle gare, e quindi, per maggiori ribassi. Tale modello contrattuale, tuttavia, sebbene stimoli una gestione più efficiente del servizio rispetto al management contract<sup>48</sup>, in realtà si rivela incentivante solo dal lato dei costi, e non dal lato dei ricavi. Le imprese non hanno incentivi ad adeguare il servizio alla domanda in termini qualitativi e quantitativi. Anzi, l'impresa gestrice ha tutto l'interesse a fornire un livello di servizio inferiore alle condizioni pattuite contrattualmente e il che determina la necessità di condurre una costante, capillare e, dunque, costosa operazione di monitoraggio. Ma soprattutto la totale assenza di rischio imprenditoriale o

---

<sup>48</sup> I quaderni di impresa artigiana-Luiss Guido Carli

commerciale deresponsabilizza gli operatori anche nella lotta contro l'evasione tariffaria<sup>49</sup>.

### **3.7.3 Net cost contracts**

Ultima tipologia di contratto, tra quelli più diffusi nel Tpl, è quella del net cost<sup>50</sup>. In questo caso entrambi i rischi, industriale e commerciale, gravano sul gestore che riceve un corrispettivo stabilito ex ante diretto a coprire i costi al netto delle entrate e, dunque, pari alla differenza tra i costi di esercizio e i ricavi da tariffa e dalle altre attività ancillari al servizio di trasporto. Senza dubbio, questa è l'attività più incentivante di contratto per il servizio di Tpl in quanto induce l'impresa operatrice a una gestione più razionale sul lato dei costi e a innovare e migliorare il servizio per incrementare i ricavi. Ma, soprattutto, l'operatore sopporta per intero l'onere di un costante monitoraggio per garantire l'effettivo pagamento del servizio da parte degli utenti. La controindicazione di un sistema incentivante tanto estremo è rappresentata dalla minore appetibilità economica e, dunque, dalla minore competitività delle gare, oltre che dalla conseguente impossibilità di ottenere ribassi significativi rispetto alla base d'asta. Ma soprattutto si tratta di una tipologia contrattuale che presuppone una conoscenza approfondita della domanda e degli introiti tariffari relativi al singolo bacino di utenza per il quale si concorre. Pertanto, gli operatori incumbent godono di un vantaggio informativo che li pone nelle condizioni di calibrare meglio l'offerta economica in modo da minimizzare il rischio.

## **3.8 Le compensazioni**

Il tema delle compensazioni è stato trattato ampiamente dal regolamento 1370/2007. La versione originaria prevedeva l'aggiornamento del quadro normativo comunitario che disciplina il settore con l'eliminazione dell'incertezza normativa prodotta dalla regolamentazione vigente. Nel merito poi la proposta di

---

<sup>49</sup> Appunti dal secondo seminario sull'evasione tariffaria nel Tpl - Venezia 24-25 giugno 2008

<sup>50</sup> E' la tipologia di contratto di servizio più utilizzata in Italia - Fonte: Isfort

regolamento europeo spingeva con vigore verso il passaggio ad un sistema di concorrenza regolata per pervenire ad un servizio pubblico di livello elevato. Al fine di istituire un regime concorrenziale capace di dar vita a servizi più efficienti e attrattivi per i passeggeri, la proposta della commissione puntava su 3 capisaldi:

- la contrattualizzazione dei rapporti tra amministrazione e operatori incaricati della prestazione del servizio quando vengono erogate compensazioni finanziarie o concessi diritti esclusivi;
- la necessità di un riesame periodico delle clausole contrattuali e quindi la previsione della loro durata limitata;
- l'esperimento di bandi di gara per l'affidamento dei contratti di servizio pubblico, con l'eccezione dei soli casi in cui sia possibile il loro affidamento diretto. La proposta si è arenata in consiglio per i dubbi che molti stati membri hanno sollevato sul grado di estensione della liberalizzazione dei trasporti terrestri. Le profonde divergenze tra gli stati membri riguardano essenzialmente il grado ottimale di concorrenza da iniettare nel settore<sup>51</sup> e per altro verso, il campo di applicazione del regolamento e i modi di trasporto che esso dovrebbe contemplare. Conseguentemente la commissione ha dovuto modificare l'iniziale approccio panta-liberalizzante per non rinunciare del tutto all'obiettivo di dare al settore dei trasporti pubblici una regolamentazione più moderna. Così si è giunti alla nuova proposta del regolamento 1370/2007 che si concentra maggiormente sulla disciplina delle modalità di intervento delle autorità pubbliche nel settore. In sostanza si tratta dell'attribuzione di diritti esclusivi e del riconoscimento di compensazioni per l'adempimento di obblighi di servizio pubblico, 2 misure fortemente capaci di incidere sulla concorrenza e sugli scambi tra stati membri. Rispetto alla proposta originaria il regolamento comporta una semplificazione della sua proposta, un temperamento delle sue disposizioni e un migliore rispetto del principio di sussidiarietà. La semplificazione si incarna nella riduzione del

---

<sup>51</sup> Alcuni stati avevano che già avviato una liberalizzazione totale o parziale dei trasporti pubblici terrestri si erano in genere dichiarati favorevoli alla proposta; alcuni di essi deploravano anzi che essa non si andasse abbastanza lontano e lasciasse troppe possibilità di aggiudicazione diretta dei contratti di servizio pubblico. Altri stati, soprattutto quelli in cui continuano ad esistere grossi monopoli pubblici nel settore erano contrari alla proposta e favorevoli allo status quo. Questo breve excursus nella dottrina sulle compensazioni ci ha permesso di acquisire una maggiore dimestichezza con esse oltre che aiutarci a capire in quali casi e in che termini vengano concesse.

numero di articoli e dei meccanismi di aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico, il temperamento si è tradotto invece nel riconoscimento alle autorità pubbliche del diritto di fornire, direttamente o mediante un operatore interno i servizi pubblici di trasporto senza esperire procedure di gara. Infine il terzo pilastro del nuovo approccio è quello relativo al principio di sussidiarietà. Il nuovo testo lascia alle autorità competenti maggiori margini di discrezionalità nell'organizzazione delle procedure di gara. Il regolamento è diretto a regolare le modalità di intervento pubblico nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantir la fornitura di servizi di interesse generale che siano più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire. Si comprende da questo passaggio la chiara sfiducia nelle proprietà taumaturgiche normalmente attribuite alla concorrenza nel mercato dai sostenitori a oltranza di posizioni ultraliberiste. Per il settore del trasporto pubblico di passeggeri, l'ordinamento comunitario non ritiene che il semplice gioco delle forze di mercato sia in grado di offrire agli utenti servizi di qualità a prezzi convenienti. L'efficienza dei trasporti pubblici nel rispetto delle esigenze di tutela delle categorie deboli di utenti, questa è la missione che l'ordinamento comunitario si prefigge nella regolazione del settore. È chiaro a tutti che questa missione non può essere realizzata tramite la pura e semplice liberalizzazione del mercato dei trasporti pubblici. Qui vi è la ammissione circa il fatto che il trasporto pubblico terrestre non possa essere sempre gestito secondo una pura logica di mercato e che in molti casi il massimo di liberalizzazione possibile è rappresentato da un sistema di concorrenza regolamentata. L'articolo 1 si salda con gli obiettivi della politica comune dei trasporti che vede nei trasporti pubblici non solo un mercato ma anche un servizio pubblico e soprattutto uno strumento di promozione sociale e territoriale. Si chiarisce che i servizi di trasporto terrestre rappresentano una necessità sul piano dell'interesse generale e che molti di essi non possono essere gestiti secondo una logica meramente commerciale. Proprio per raggiungere questi obiettivi si ritiene opportuna la possibilità di intervento, da parte degli stati membri, mediante l'attribuzione di diritti di esclusiva e compensazioni finanziarie. Tali attribuzioni devono sempre avvenire mediante la stipulazione di un contratto di servizio

pubblico oltre che con norme generali. Riguardo alle compensazioni è previsto non debbano essere eccessive, diversamente si configurerebbero come aiuti di stato incompatibili con il trattato. Inoltre devono essere concesse esclusivamente per garantire la prestazione di servizi che rappresentino servizi di interesse generale oltre a non eccedere quanto necessario per coprire i costi netti originati dall'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi a tali obblighi, nonché di un congruo margine di utile. La necessità di assicurare maggiore trasparenza nei casi in cui le compensazioni siano attribuite attraverso contratti di servizio pubblico aggiudicati senza gara ha suggerito l'imposizione di un regime più restrittivo. Il regolamento stabilisce il principio per cui la compensazione non può mai superare l'importo necessario per coprire l'effetto finanziario netto sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi ricavi trattenuti dall'operatore di servizio pubblico, nonché di un profitto ragionevole.

# Capitolo 4

## Lo stato dell'arte in Italia e le ragioni del fallimento delle prime gare

### 4.1 Le gare per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico su gomma e ferro

Definito il quadro normativo all'interno del quale muoversi i vari Enti locali hanno proceduto chi prima chi dopo all'affidamento della gestione dei servizi mediante procedure ad evidenza pubblica. Tutta la "confusa" normativa al riguardo ha sicuramente contribuito al rallentamento, o meglio al mancato sviluppo dell'utilizzo delle procedure ad evidenza pubblica.

Mentre il D.Lgs 400/99 prevedeva l'obbligo di ricorrere a procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio ponendo come termine massimo per il mantenimento delle concessioni preesistenti dicembre 2003, la legge 448/2001 differisce tale limite a 10 anni. C'è stato poi un intervento da Bruxelles che ha agito sospendendo tale possibilità di proroga. Quando sembrava si fosse raggiunta un po' di stabilità ci ha ripensato la legge 326/2003 a ricreare confusione reintroducendo la facoltà di accantonare le gare a favore di forme di affidamento diretto (c.d affidamento in house). L'avversione verso tale tipologia da parte del Consiglio di Stato europeo ha riportato il TPL a sottostare alla disciplina del D.Lgs 400/99 con un termine al 31 dicembre 2003<sup>52</sup> per affidare tutti i servizi

---

<sup>52</sup> Nel settore del trasporto pubblico locale, la durata del periodo transitorio, originariamente fissata al 31 dicembre 2003 (con il c- 3-bis dell'art. 18 del d.l.vo 422/97 aggiunto dall'art. 1, c. 6, del d.l.vo 20 settembre 1999, n. 400), è stata, poi, prorogata al 31 dicembre 2005 (con l'art. 23, c. 3-bis del d.l. 24 dicembre 2003, n. 355 conv. dalla l. 27 febbraio 2004, n. 47) e, ora, al 31 dicembre 2006 (con l'art. 1, c. 394 della l. 23 dicembre 2005, n. 266). La durata al 31 dicembre 2006 del periodo transitorio è, comunque, quella massima e ciò nel senso che le regioni possono prevederne anche una minore (o, al limite, non prevederla affatto). La durata del periodo transitorio può dalle regioni essere prorogata agli "attuali esercenti" di un ulteriore anno, con conseguente slittamento della scadenza di detto periodo al 31 dicembre 2007, se ricorrono le

tramite gara. Insomma questo quadro normativo “non perfettamente”lineare e chiaro abbiamo detto, ha rallentato lo sviluppo dei meccanismi di gara e conseguentemente ha contribuito alla crescita dell’utilizzo di altre tipologie di affidamento sicuramente più sfavorevoli ai cittadini. Nonostante ciò alcuni Enti locali con grande coraggio hanno deciso di avventurarsi nel mondo delle gare piuttosto che confermare gli affidamenti in atto. Non di rado è accaduto che alcuni partecipanti esclusi dall’asta o comunque non risultati vincitori hanno fatto ricorsi ai rispettivi Tar regionali molto spesso vincendoli e ricreando così confusione ed incertezza. La situazione in Italia non è sicuramente omogenea, ci sono infatti delle zone dove le gare sono più utilizzate (nord Italia) e altre zone dove addirittura molto spesso non risultano neppure bandite(centro sud). Nei paragrafi che seguono analizzeremo Regione per Regione i casi più significativi che si sono manifestati negli ultimi anni.

#### **4.1.1 Liguria**

La Liguria è stata una fra le prime regioni ad essersi mossa nel senso della liberalizzazione per quanto riguarda l’affidamento del servizio di trasporto pubblico locale, anche se ancora oggi non in tutte le province le gare sono state aggiudicate. Questa celerità è sicuramente da imputarsi all’estrema chiarezza della legge regionale ligure di recepimento della direttiva nazionale del settore, che è intervenuta escludendo tassativamente a differenza di altre, la possibilità dell’affidamento in house, imponendo quindi un implicito obbligo di gara. All’interno della regione è la città di Genova la prima in assoluto ad essersi adeguata alle norme contenute nel decreto burlando, forse anche per le origini del suo padre, attuale governatore della Regione. Nei termini previsti dalla legge si è provveduto alla cessione della quota di minoranza (che però dà diritto alla gestione e alla nomina del management aziendale) della Spa del Comune e successivamente è stato pubblicato il bando per la scelta del partner

---

condizioni stabilite dal c. 3-ter dell’art. 18 del d.l.vo 422/97 (aggiunto, al pari del già citato c. 3-quater e dei successivi commi 3-quinquies, 3-sexies e 3-septies, dall’art. 1, c. 394 della l. 266/05).

privato, operazione che ha fatto registrare un successo inaspettato vista la partecipazione di molti colossi europei del tpl. Non è stata da meno la Provincia di Imperia che è stata una delle poche realtà nelle quali la gara si è chiusa senza il verificarsi di intoppi o ritardi. Qui, tra i requisiti richiesti ai fini della partecipazione figuravano:

- il possesso di un numero di dipendenti nel triennio precedente alla gara non inferiore a 400
- un fatturato globale medio annuo non inferiore a 17.000.000
- lo svolgimento da almeno 3 anni della gestione del servizio tpl su gomma o filoviario (urbano ed extraurbano).

Tutti questi 3 requisiti non sembrano possedere alcuna valenza economica. Il dubbio che sorge spontaneo leggendoli è quello che si sia voluto creare un c.d bando fotografia ad immagine e somiglianza dell'operatore incumbent al fine di garantirgli la ri-aggiudicazione dell'appalto.

Richiedere un'esperienza almeno triennale nel settore, una determinata soglia di fatturato minimo annuo ed un numero minimo di dipendenti significa restringere considerevolmente il numero dei soggetti partecipanti, escludendo a priori imprese di nuova costituzione o altre impegnate in settori contigui. Al contrario buoni requisiti dovrebbero basarsi su fattori quali l'affidabilità finanziaria, sull'analisi di un completo piano industriale oltre alla persistenza dei requisiti tecnici previsti quali ad esempio il know-how necessario per gestire le problematiche organizzative di tale tipo di servizio.

Al fine di individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa è stata valutata positivamente la presenza di un adeguato progetto di qualità, di un piano di investimenti e di un incremento vetture-km. Ad oggi le gare bandite sono state 4, delle quali solo 3 aggiudicate. Un'altra problematica sorta nella Regione (e non solo) è quella inerente il trasferimento del materiale rotabile, infatti la gara indetta per l'affidamento della gestione del trasporto ferroviario è stata annullata e si è in attesa della pronuncia del Tar sul ricorso presentato da Trenitalia in merito alle problematiche sul trasferimento e sulla disponibilità del materiale rotabile. In alcuni bacini le aziende stanno ancora usufruendo della proroga prevista dal

comma 3 *ter*, art. 18 del D.lgs. 422/97 e pertanto nella Regione si stanno utilizzando ancora procedure di affidamento diretto.

#### **4.1.2 Toscana**

La Toscana (insieme alla Liguria) è un'altra regione ad aver utilizzato per prima le gare per l'assegnazione di 10 linee extra urbane. Il meccanismo utilizzato per l'assegnazione dei singoli lotti è stato quello dell'asta competitiva in busta chiusa ad inviti. Gli esiti finali delle gare hanno portato a ribassi del 30-40% della base d'asta<sup>53</sup> e tra i gli aggiudicatari quasi tutti erano nuovi entranti. Le aziende incumbent escluse, di fronte ad un simile risultato, hanno presentato ricorso al Tar Toscana chiedendo ed ottenendo l'annullamento delle gare. Il ricorso si basava principalmente sulle seguenti motivazioni:

- mancanza di indicazione sulle modalità di assorbimento del personale e sul rilevamento dei beni strumentali;
- mancanza di un'effettiva selezione dei partecipanti sulla base delle loro capacità tecniche;

I criteri di aggiudicazione della gara violano la normativa sul Tpl secondo cui si deve tenere conto di numerosi elementi di valutazione ,come ad esempio le offerte economicamente più vantaggiose. Tale episodio, inutile dirlo, ha spinto la regione a ridisegnare i criteri di selezione dei partecipanti e di aggiudicazione delle gare oltre che a ridefinire dei nuovi criteri per la valutazione delle singole offerte. Ad esempio si è deciso di imporre alle imprese aggiudicatarie l'onere di assumere il personale del precedente operatore gestore che fosse rimasto escluso con la gara. Sulle finalità che si sono volute perseguire con l'introduzione di questo vincolo non c'è uniformità di vedute tra gli esperti: da un lato alcuni ritengono che l'intento sia esclusivamente quello della tutela della forza lavoro,mentre per altri si è voluto mettere in una posizione di ulteriore vantaggio gli operatori incumbent (o meglio svantaggiare i nuovi entranti). Sicuramente introdurre un meccanismo di tutela per i lavoratori è lodevole, ma se sorge il dubbio che il fine di tale

---

<sup>53</sup> Fonte : Assessorato ai Trasporti Regione Toscana

obbligo sia quello di scoraggiare nuovi operatori dalla partecipazione alle gare ,anche il buon fine perde di importanza<sup>54</sup>.

Le scarse risorse destinate al Tpl poi hanno dato il colpo finale alle possibilità di gestione dei servizi in regime concorrenziale in toscana. Dopo tali modifiche, infatti è accaduto che a vincere le gare siano state le sole imprese incumbents, a volte in cordata con operatori privati.

Queste nuove condizioni hanno fatto perdere di vista uno dei principali obiettivi ricercati mediante la gara: mettere in competizione diversi operatori per far crescere il mercato. Non c'è da meravigliarsi se poi si vede effettuare per un lotto una sola offerta, oppure se i ribassi rispetto alla base d'asta sono irrisori. Nel 2010 scadranno i contratti di servizio che sono stati stipulati a seguito delle gare bandite nel 2004 e contestualmente è previsto che gli Enti titolari degli attuali contratti effettueranno una nuova tornata di gare per l'affidamento dei servizi. Per quanto riguarda il trasporto su ferro la Regione Toscana sta lavorando alla definizione del bando di gara per i servizi ferroviari regionali ma la sua emanazione è vincolata alle scelte dello Stato sul trasferimento delle risorse. Ad oggi le 11 gare bandite hanno riguardato solo la gomma e sono state tutte aggiudicate.<sup>55</sup> Anche la Toscana come altre regioni del Nord è all'avanguardia nel rispetto della normativa.

#### **4.1.3 Lombardia**

Per la Lombardia si può dire lo stesso della Liguria circa la celerità nel rispetto della normativa e circa le cause di tale speditezza aiutata anche qui dalla chiarezza del quadro normativo regionale oltre che dalla "ricchezza" della Regione. Qui inoltre è stata approvata una riforma dei servizi di trasporto pubblico (ferroviario,metropolitano,automobilistico,tranviario) con l'intento di creare un sistema trasportistico competitivo in grado di soddisfare al meglio i cittadini. Tuttora risulta aperto un Tavolo istituzionale per il Tpl al quale partecipano tutti gli attori del sistema (rappresentanti aziende, organizzazioni sindacali, enti locali,

---

<sup>54</sup> Tema discusso alla conferenza dal titolo : Quale sistema di gestione adottare per l'Italia- Milano 2005

<sup>55</sup> Fonte Rapporto Isfort 2008

pendolari e consumatori) il cui intento è quello di trovare una soluzione ai problemi, tra i quali costi elevati, modalità di reperimento delle risorse e tariffe, oltre che di proporre una riforma sulla base di un insieme di linee guida condivise per un nuovo modello del Tpl. L'attuale legge regionale prevede una suddivisione dei ruoli tra Province-Comuni capoluogo da una parte e Regione dall'altra, con le prime che si occupano dei servizi di TPL mentre la Regione che si occupa dei servizi ferroviari. Inoltre sono definite una serie di regole generali da adottare da parte della province affidanti : durata contratto 7 anni, utilizzo di contratti net cost. Innovativa per una serie di aspetti è stata la gara effettuata dalla Provincia di Milano (suddivisa in lotti) che prevedeva tra tante cose la riorganizzazione del servizio, il miglioramento del parco autobus, l'integrazione fra i diversi servizi gomma-ferro ottenibile attraverso l'integrazione tariffaria estesa al sistema ferroviario e l'individuazione di aree di interscambio ferro-gomma, l'introduzione di tecnologie innovative capaci di localizzare costantemente le flotte di bus, l'introduzione servizi a chiamata, per le c.d aree a domanda debole, il miglioramento delle emissioni, l'utilizzo di indagini di customer satisfactions per valutare i servizi,etc

Vi hanno partecipato una miriade di raggruppamenti di imprese incentivate dal fatto che era previsto per gli aggiudicatari un contributo annuale complessivo di quasi 50 mln € Una volta aggiudicata la gara poi la provincia ha proceduto alla stipula dei 6 contratti di servizio settennali con le aziende vincitrici.

Tirando le somme si evince che grazie ai ribassi d'asta vi è stato un risparmio per la Regione dell'1% pari a quasi 1,5 mln €all'anno oltre all'introduzione di servizi innovativi come le linee a chiamata in aree a domanda debole, per avvicinarsi a quanto prescritto dalla teoria sul servizio universale. Un altro risultato importante derivante dall'apertura al mercato è stato quello della riduzione del numero dei soggetti gestori dal lato dell'offerta che sono passati da 130 a circa 40. Ciò ha inevitabilmente portato ad un incremento della dimensione media delle aziende. Anche qui per quanto riguarda le gare ferroviarie, indipendentemente dalla proroga del periodo transitorio, un regime di vera concorrenza risulta ancora difficile da attuare per la permanenza di barriere all'ingresso come ad esempio la proprietà della flotta.

#### **4.1.4 Veneto**

Non si può dire sia stato così spedito e virtuoso il Veneto che è stata una di quelle regioni che più ha pagato l'incertezza normativa nazionale sul tema. Questa confusione si è ripercossa all'interno della regione visto che non si è riusciti a mantenere una linea unitaria, con alcune province come quelle di Treviso e Verona intenzionate a seguire la strada dell'affidamento in house e la Regione invece con l'intenzione di bandire le gare in un'unica tornata. L'unica provincia smarcata da questo "caos" è stata quella di Vicenza che ha bandito una gara e che, in linea con quanto fatto in altre regioni è stata aggiudicata seguendo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, calcolata attribuendo due percentuali specifiche ,40% per all'offerta tecnica e 60% all' offerta economica. La gara è andata deserta e pertanto la totalità del servizio è rimasta nelle mani di AIM S.p.A.

La quasi totalità della aziende attualmente affidatarie di servizi di trasporto pubblico locale su gomma, avendo ottemperato alle disposizioni all'art. 18, comma 3 *bis* del D. Lgs. 422/1997, ha usufruito del regime di proroga sino al 31 dicembre 2008. La Direzione Mobilità della Regione del Veneto ha da tempo avviato le attività finalizzate all'indizione delle gare<sup>56</sup>, tra cui quella per l'affidamento del servizio integrato di trasporto pubblico locale automobilistico, ferroviario e di navigazione nei bacini di Padova, Treviso e Venezia e quella per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale automobilistico urbano ed extraurbano del bacino di Belluno e di Verona, mentre la Provincia di Rovigo procederà autonomamente all'espletamento della procedura per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale esercitati nell'ambito del proprio territorio, non ricorrendo per essa le condizioni di incompatibilità di cui all'art. 22, comma 1 *ter* della L.R. 25/98. Il Comune di Cortina d'Ampezzo, invece, ha in essere un contratto di servizio affidato *in house* con scadenza nell'anno 2012. La particolarità di questa Regione è, come detto prima quella di non essere riuscita a

---

<sup>56</sup> Fonte Consiglio Regionale del Veneto.

mantenere una linea unitaria, con delle province nelle quali le gare sono già concluse ed altre dove si è ancora in alto mare.

#### **4.1.5 Friuli Venezia Giulia**

Il vicino Friuli ha bandito una gara (con contratto di tipo net cost) per la gestione della rete dei servizi di linea nella regione suddividendola in 4 unità al fine di riuscire a perseguire economicità, produttività ed efficienza. Dopo una prima fase nella quale è stata la Regione ad occuparsi dell'emanazione delle gare è previsto che di tali adempimenti se ne occupino le province, con il compito tra l'altro di stipulare i contratti di servizio con le aziende vincitrici. I vincitori sono stati tutte ATI private composte da grandi operatori in alleanza con incumbents e il risparmio finale per la regione ha oscillato tra il 1,5% e il 5%<sup>57</sup>, tradotto in valori assoluti circa 2,5milioni di €. I servizi di trasporto pubblico locale attualmente svolti sono stati affidati mediante gara e anche per il futuro si intende procedere in questa direzione, sia per quanto riguarda il trasporto su gomma che per quello su ferro.

#### **4.1.6 Emilia Romagna**

In Emilia Romagna invece si è avviata la riforma del tpl mediante le Agenzie per la Mobilità. Qui il tipo di contratto e la durata dell'affidamento a differenza che in altre Regioni non sono stati stabiliti ex ante in maniera omogenea per tutti i lotti nei quali è stata suddivisa la Regione. Sono stati utilizzati sia contratti di tipo net cost che gross cost. Anche la durata dei contratti non è stata omogenea, andando da un minimo di 3 anni a un massimo di 5. ai fini dell'aggiudicazione della gara si sono valutati positivamente sia il piano industriale presentato oltre che le proposte migliorative rispetto al servizio standard fissato a base della gara. Altra particolarità è quella di aver attuato la separazione tra soggetto proprietario e gestore delle infrastrutture preposte al tpl e quello gestore dei servizi di trasporto automobilistico in ambito locale.

---

<sup>57</sup> Fonte Consiglio Regionale del Veneto

A tutela del personale già addetto al servizio, il capitolato di gara ha previsto l'obbligo per le imprese vincitrici per loro assorbimento nei modi e nei tempi previsti dalla normativa nazionale e regionale in essere. Il risparmio complessivo rispetto alla base d'asta è stato di circa lo 0,5% oltre all'impegno di potenziare il servizio offerto a costo zero per un ammontare pari a 40.000 km all'anno, a rinnovare il parco automezzi, a migliorare la qualità del servizio tramite l'utilizzo di combustibili meno inquinanti e a facilitare l'accessibilità ai disabili. Una particolarità di questa regione è che molte delle sue aziende oltre a partecipare alle aste per i servizi nel proprio bacino hanno partecipato anche ad altre aste in altre province della stessa regione e/o anche in regioni limitrofe. Delle 10 gare bandite, delle quali 9 riguardanti il trasporto su gomma e solo una su ferro quasi tutte sono state aggiudicate.

#### **4.1.7 Valle d'Aosta**

In Valle d'Aosta nel luglio del 2001 per affidare la gestione del trasporto su gomma per il periodo 2002-2007 è stata espletata una procedura ad evidenza pubblica alla quale hanno partecipato alcune imprese incumbents della Regione. La gara che prevedeva limiti circa la possibilità di aggiudicazione di più lotti (fino a un massimo di 3 o 4 in alcuni casi) oltre che obblighi di assunzione dei dipendenti delle imprese valdostane che non fossero riuscite ad aggiudicarsi alcun lotto è stata aggiudicata anche qui secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Per quanto riguarda i fattori di valutazione, ossia i criteri seguiti per aggiudicare i singoli lotti, sono stati attribuiti 70 punti agli aspetti organizzativo-qualitativi del servizio e 30 punti all'economicità dell'offerta. Alla fine dei conti grazie a tale modalità di affidamento la regione ha risparmiato circa il 4-5% rispetto alla base d'asta, una cifra non enorme ma percentualmente più alta di quella registrata in altre regioni.

#### **4.1.8 Marche**

Le Marche invece a differenza delle regioni sin ora analizzate ha deciso di propendere per la c.d società mista pubblico-privata con il socio privato individuato mediante procedura ad evidenza pubblica. Delle 4 gare espletate e già tutte aggiudicate 3 hanno riguardato la cessione di una quota delle società già operanti ad un socio privato, operazione in linea con gli adempimenti necessari alla costituzione della c.d società mista.

#### **4.1.9 Lazio**

Nel Lazio, e più specificatamente nel Comune di Roma si può dire che addirittura prima che venisse emanata la Legge regionale 30/98 erano stati già stipulati i contratti di servizio con le ex aziende speciali con lo scopo di perseguire obiettivi di sviluppo qualitativo del Tpl, risanamento economico ed istituendo un articolato sistema di controllo dei risultati di gestione. La gestione del Tpl in tale realtà è realizzata su più piani e con più soggetti coinvolti. Ad Atac Spa sono attribuite funzioni di programmazione e regolazione dei servizi di Tpl, vendita biglietti, gestioni dei ricavi derivanti dal traffico, controllo della qualità del servizio, oltre a funzioni di vigilanza circa il rispetto delle normative vigenti sulla prevenzione e sulla sicurezza sul lavoro.

I rapporti tra Atac e Comune di Roma sono regolati da un contratto di servizio annuale (con possibilità di rinnovo) il cui lo scopo è quello di quantificare il corrispettivo economico dovuto e fissare gli indirizzi delle attività. L'azienda a sua volta stipula 2 contratti di servizio con le società di produzione del servizio: Trambus Spa che gestisce i servizi auto-tramviari ed effettua la manutenzione sul materiale rotabile e sugli immobili ricevuti in uso da Atac, e Met.Ro s.p.A che effettua i servizi metropolitani e gestisce le tre ferrovie Roma-Pantano, Roma-Lido di Ostia e Roma-Viterbo. Le società, Met.Ro e Co.Tra.L nascono dal dissesto di Cotral e si attualmente si suddividono il lavoro andandosi ad occupare la prima di metropolitane e la seconda di autolinee. La separazione netta dei ruoli prevista dal nuovo assetto del TPL offre maggiori garanzie di

razionalizzazione e funzionalità del sistema: l'Agenzia per la mobilità opera in maniera indipendente rispetto al gestore del servizio, lavora a supporto del Comune e si dedica alla pianificazione della rete e del controllo del servizio e dei contratti. La forma tripartita fa chiarezza sui ruoli dei diversi soggetti coinvolti ed è assolutamente coerente con il criterio di semplificazione richiamato anche dalla Giunta nel luglio 2008 che individuava le linee di indirizzo per il riassetto del sistema. Il panorama complessivo della rete del tpl della capitale a seguito dell'espletamento delle gare vede circa 23 milioni di vetture/km all'anno gestiti da operatori diversi dall'incumbent e 120 milioni di vetture/km mantenuti in affidamento diretto da Trambus. Possiamo dire quindi nel Comune di Roma convivano sia gare che affidamenti diretti. Nell'estate del 2004 si è deciso che alla scadenza dei contratti settennali (quindi nel 2011) in essere con Trambus e Met.Ro si tornerà all'affidamento in house. Inoltre sono state costituite due nuove società, una S.p.a per la manutenzione del parco mezzi e Roma Metropolitane S.r.l per l'esecuzione dei lavori e la successiva gestione delle linee metropolitane della città. L'obiettivo "dichiarato" del riassetto che sta interessando il comparto è quello del raggiungimento dell'equilibrio dei conti del tpl romano. Il tema della gestione dei trasporti nella Capitale è stato oggetto di molti dibattiti. Uno di essi dal titolo "quello che i cittadini non sanno..."<sup>58</sup> ha voluto essere critico nei confronti del Comune di Roma circa gli affidamenti, compiuti a favore di piccolissime aziende, di alcune linee periferiche della Capitale. Secondo i promotori del dibattito tali imprese, per rientrare nei costi risparmiano sulla manutenzione degli automezzi, sopprimono corse e costringono il personale a turni pesanti. Privatizzare ha sicuramente i suoi pro (risparmi per le casse statali), però è anche vero che spesso potrebbero innescarsi meccanismi come quelli denunciati dai cittadini, soprattutto se i controlli su tali società non funzionano a dovere o sono del tutto assenti. Lasciare la gestione al pubblico è vero che evita una serie di questi problemi, ma per definizione è sconveniente dal punto di vista economico." Qual è il giusto compromesso tra ricerca dell'efficienza e benessere

---

<sup>58</sup> Titolo del convegno sul tpl organizzato a Roma nel Giugno 2006 nella sala della Lupa alla Camera dei deputati, con il patrocinio del Min.Trasporti. Nel convegno sono state espresse molte opinioni critiche nei confronti della gestione dei trasporti pubblici a Roma.

dei cittadini? È questa la domanda la cui risposta vorrebbero conoscere molti politici romani e non solo.

#### **4.1.10 Puglia**

Passando alla Puglia la situazione è in linea con quella del Sud in generale. Dopo il recepimento della normativa con legge regionale 18/2002 si sono approvati il piano regionale trasporti, il piano triennale dei servizi e dei c.d schemi tipo, utili agli enti pubblici per predisporre la documentazione per la messa a gare del servizio di tpl. Anche qui come in Toscana, una volta bandite le prime gare e affidate le prime tratte la lunga serie di ricorsi da parte di esclusi, in alcuni casi “eccellenti” nel senso che si trattava di operatori incumbent che le gestivano in maniera incontrastata da decenni, ha spinto la regione a sospendere le procedure di affidamento dei servizi di trasporto mediante gara. L’oggetto della maggior parte dei ricorsi erano l’approvazione del piano triennale dei servizi in mancanza dell’approvazione dei piani di bacino provinciali e l’affidamento dei servizi nella città di Bari. Il Tar di Bari chiamato a decidere avere rinviato la questione alla Corte europea. Essenzialmente si chiedeva se era lecito l’affidamento in house ,ovvero in maniere diretta e senza gara effettuato dal comune a favore della società Amtab servizio s.p.a. Secondo i giudici la motivazione portata dall’amministrazione, cioè la valorizzazione della società affidataria pubblica sembrava corrispondere ad esigenze esclusive della società e non del servizio. Tutta questa confusione ancora una volta è da ritenersi dovuta alla mancanza di chiarezza normativa che non rende chiaro in quali condizioni sia lecito ricorrere all’affidamento diretto e in quali invece bisogna invece obbligatoriamente ricorrere alla gara. Per obblighi di legge la Regione è ripartita nel senso della liberalizzazione con l’intenzione di concludere i processi di affidamento dei servizi entro i termini previsti dalla legge, ed oggi le 6 gare bandite risultano tutte aggiudicate.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Fonte Consiglio Regionale della Puglia

#### **4.1.11 Basilicata**

A differenza di molte altre regioni del sud la Basilicata ha ribadito il suo consenso alle gare per la liberalizzazione del tpl. Dopo aver approvato i piani di bacino la si è provveduto ad individuare i servizi minimi e a predisporre gli schemi di bando (contratto e capitolato). Sono in fase di conclusione le procedure concorsuali già avviate da parte delle 2 Amministrazioni provinciali di Potenza e Matera per l'affidamento di tutti i servizi di Tpl su gomma extraurbani di competenza provinciale e finanziate dalla Regione. A seguito delle gare saranno siglati 2 contratti di servizio, ognuno per bacino provinciale. Per i servizi di Trenitalia è in discussione il nuovo contratto regionale, mentre per i servizi gestiti dalle Ferrovie Appulo Lucane uno specifico D.M. Trasporti consente l'affidamento del servizio anche senza gara sino alla conclusione degli investimenti infrastrutturali in corso di realizzazione e finanziati con risorse trasferite dallo Stato. Per quanto riguarda il comune di Potenza si è attribuita la gestione del servizio urbano mediante affidamento diretto alla STI ,controllata dal CTP di Napoli e dalla STM<sup>60</sup>.

#### **4.1.12 Calabria**

La vicina Calabria è invece “in linea” con i tempi di assoluto ritardo che hanno contraddistinto il Sud in generale. Si è dovuto aspettare sino al 2006 per avere una legge regionale che riordinasse le competenze su base geografica prevedendo per i comuni le competenze sull'urbano per le province sull'extraurbano e per la Regione i servizi ferroviari. Ad oggi non risulta espletata alcuna gara, tanto meno aggiudicata.

---

<sup>60</sup> Fonte Regione Basilicata- Comune di Potenza

#### **4.1.13 Piemonte**

Fa eccezione tra le Regioni del Nord il Piemonte dove la normativa regionale è stata accolta con la legge regionale 1/2000. Tra le finalità principali ritroviamo l'incentivazione al superamento degli assetti monopolistici, il raggiungimento di elevati standard qualitativi per l'ambiente, il maggiore efficientamento dei servizi, la ripartizione delle funzioni di programmazione e gestione del servizio, attribuite rispettivamente a Regione, Province e Comuni le prime e ad aziende le seconde, la costituzione di un'agenzia per la mobilità nell'area metropolitana torinese, l'istituzione di un osservatorio regionale della mobilità con funzioni di monitoraggio e raccolta dati. Oltre a questi adempimenti di tipo programmatico, al fine di garantire la concorrenzialità nella gestione dei servizi è previsto l'obbligo di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica. Per quanto riguarda la politica tariffaria essa è definita dagli enti locali d'intesa con la Giunta Regionale. La cosa curiosa è che nonostante la rilevanza del bacino piemontese e le dimensioni dell'area da servire non si hanno notizie importanti sullo stato di avanzamento delle gare. L'unica eccezione all'interno della regione è quella della Conurbazione di Cuneo che ha bandito una gara di licitazione privata<sup>61</sup> per l'affidamento del tpl. L'oggetto dell'appalto è individuato nel programma triennale dei servizi, i contratti sono di tipo net cost e la durata dell'affidamento è di 6 anni. Ogni concorrente alla gara ha presentato un progetto di organizzazione dei servizi, un piano di rinnovo parco automezzi, e dev' essere inoltre proprietario o comunque disporre dei veicoli necessari all'effettuazione del servizio. Nel caso di subentro a precedenti affidatari c'è l'obbligo di assumere il personale in servizio presso l'impresa cessante. Anche qui l'aggiudicazione avviene secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ritenendo importanti ai fini della valutazione prezzo (30%) ed elementi tecnici-qualitativi per il restante 70%. La gara è stata aggiudicata dal consorzio Granda

---

<sup>61</sup> La **licitazione privata**, detta anche **gara ad inviti**, è un sistema di scelta del contraente della pubblica amministrazione. A differenza dell'asta pubblica, dove il pubblico incanto è aperto a tutti gli interessati che rispettano i requisiti fissati dal bando, la licitazione privata è una gara nella quale sono invitati a partecipare solamente i soggetti (in questo senso è privata) che sono considerati idonei, in base ad una valutazione in via preliminare, a concludere il contratto

Bus<sup>62</sup> c'è stato un risparmio rispetto alla base d'asta dello 0,10%. Si può dire che molte delle finalità elencate nella legge regionale come quella di superamento assetti monopolistici con aggregazione delle imprese, maggiore efficienza e rispetto delle normative siano stati raggiunti. Sicuramente dal punto di vista del risparmio per l'ente pubblico si poteva fare di più visto che un ribasso misero dello 0,1% non è sicuramente soddisfacente anche seppur è un inizio. Delle sole 3 gare bandite solo una risulta aggiudicata, una goccia in un territorio vasto e popoloso come il Piemonte. Ad eccezione della Provincia di Cuneo, il resto della Regione è in notevole ritardo, rispetto al resto del Nord Italia.

#### **4.1.14 Sardegna, Sicilia e Abruzzo**

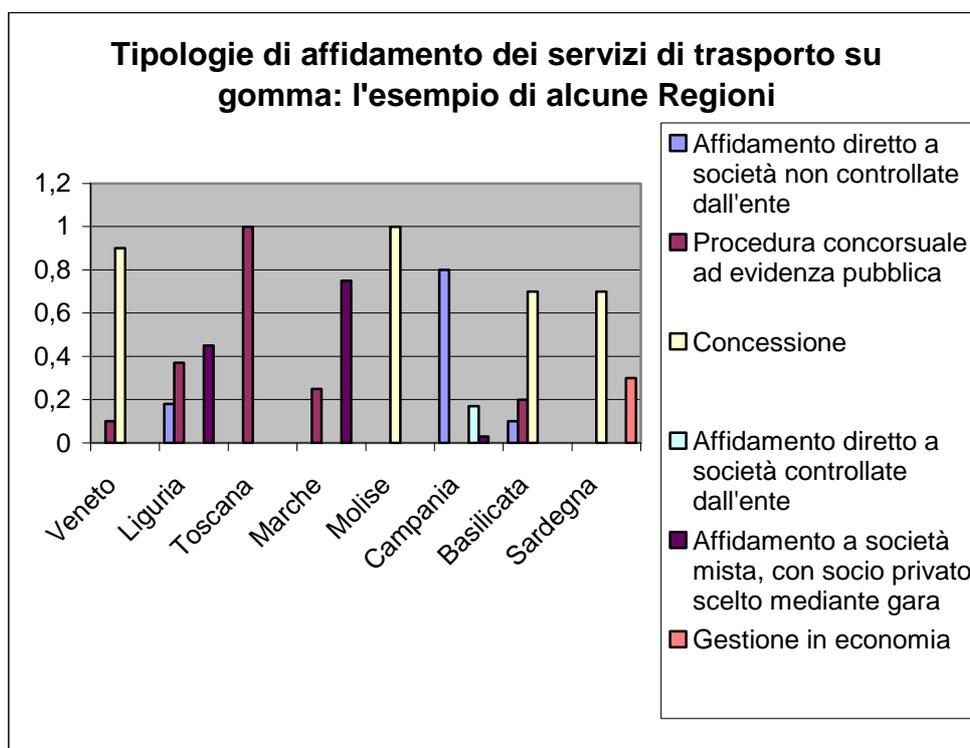
Le 2 isole Sardegna e Sicilia, unite all' Abruzzo sono 3 Regioni nelle quali si è in assoluto ritardo nell'espletamento delle gare. un po' per un motivo e un po' per un altro, ad oggi si può dire non risultino gare bandite.

---

<sup>62</sup> E' un consorzio che raccoglie al suo interno molte aziende già operanti nella zona.



Nell'immagine che segue si può riassumere quanto appena detto in merito alla situazione Italiana. Il nord, con l'eccezione del Piemonte è in regola con quanto prescritto dalla normativa, le gare vengono bandite e in molti casi anche aggiudicate. Al sud invece si è in assoluto ritardo. A dire il vero anche qui esistono le eccezioni, come ad esempio la Basilicata che a differenza di molte altre regioni del sud ha ribadito il suo consenso alle gare per la liberalizzazione del tpl. Qui dopo aver approvato i piani di bacino, la regione ha provveduto ad individuare i servizi minimi e a predisporre gli schemi di bando (contratto e capitolato). Colpisce il colore delle Marche, dovuto al fatto che, a differenza di altre Regioni si è proceduto ad affidare la gestione dei servizi a società miste pubblico-private con i soci privati individuati mediante procedura ad evidenza pubblica. Infine, il Lazio, il Veneto e il Piemonte, si stanno mettendo in linea con quanto prescritto dal decreto Burlando. Convivono tutt'oggi in queste 3 Regioni gare e affidamenti diretti, ma nel giro di qualche anno quest'ultimi scompariranno.



**Nostra elaborazione su dati Isfort**

A distanza di circa dieci anni dall'entrata in vigore del decreto Burlando, complice anche l'incertezza sul piano normativo, il numero delle gare sin qui espletate è veramente esiguo. Salta agli occhi il caso eclatante della Toscana dove le gare molto utilizzate, e in senso opposto i casi di Sardegna e Campania dove delle gare non c'è neppure traccia. Dove si è proceduti alla gara per l'affidamento dei servizi, non si è comunque assistito ad una efficace apertura del mercato: le gare sono state quasi tutte vinte dall'operatore storico, spesso riunito in associazione temporanea di impresa (ATI) con i pochi competitori potenziali, e nella maggior parte dei casi l'incumbent era anche l'unico partecipante. Tuttavia è interessante analizzare nel dettaglio le poche esperienze già realizzate allo scopo di individuare i motivi del loro sostanziale fallimento e le ragioni delle difficoltà che gli enti appaltanti hanno incontrato nella messa a punto dei relativi bandi <sup>63</sup>. La partecipazione dei concorrenti è stata piuttosto limitata e talvolta camuffata da ATI (solo in un caso si è raggiunta la doppia cifra di players), e in alcune situazioni ci sono state gare andate deserte (gare per le province di Vicenza, Sondrio e Como) che hanno costretto l'amministrazione aggiudicataria a prorogare l'affidamento in capo all'attuale gestore per evitare l'interruzione della fornitura del servizio. Quasi dovunque ad aggiudicarsi la gara sono stati gli stessi operatori che erogavano il servizio prima della messa a gara, (o da soli o riuniti in associazioni temporanee) e l'unico caso in cui l'aggiudicatario è stato un operatore diverso dal precedente gestore è finito sotto gli strali del giudice amministrativo per vizi di forma del bando. Sicuramente un caso che fa riflettere e non poco! Proseguendo l'analisi, anche l'altro obiettivo dei risparmi di costo rispetto alla base d'asta è stato disatteso abbondantemente. Nei pochi casi in cui ci sono stati risparmi erano sempre di modestissima entità e laddove erano notevoli, gli immediati ricorsi al Tar da parte degli esclusi hanno bloccato tutto. In termini analitici hanno oscillato tra un minimo dell'1% e un massimo del 7,4%, singolo caso (asta per un singolo lotto della Regione Valle d'Aosta. Un simile risultato fallimentare è la diretta conseguenza della scarsa competizione che ha contraddistinto le gare sino ad ora espletate, l'entità dei ribassi spesso e volentieri è proporzionata al numero dei partecipanti. Nella gara romana per i servizi

---

<sup>63</sup> Regolamentazione incentivante nel trasporto pubblico locale . C.Cambini

giubilari si è avuto un ribasso del 25%, ma essendo servizi aggiuntivi sono un caso a se stante. Quanto alla tipologia di contratto di servizio adottata è indiscussa la preferenza per i contratti net cost, sicuramente più incentivanti per gli operatori efficienti e sconsigliatissimi per quelli inefficienti.

### 4.3 Una tabella riassuntiva

Qui sotto viene riportata una tabella che racchiude i dati principali che sono stati oggetto di trattazione nel corso del quarto capitolo. Per ognuna delle Regioni analizzate sono riportate informazioni circa la tipologia di affidamento utilizzato, l'impresa aggiudicataria, il numero dei partecipanti, il numero delle gare sin qui espletate e sull'entità dei ribassi rispetto alla base d'asta (sempre che ci siano stati). Alcune caselle della tabella sono vuote perché molti dei dati richiesti non erano disponibili.

Regione	Tipo di affidamento	Impresa aggiudicataria	Partecipanti	Numero di gare	Ribasso %
<b>Liguria</b>	Gara * in alcuni bacini si stanno utilizzando ancora procedure di affidamento diretto	Nella Gara bandita dalla Provincia di Imperia l'aggiudicatario è stato l'incumbent	Numero elevato di partecipanti	4 gare bandite, delle quali solo 3 sono state aggiudicate	n.a
<b>Toscana</b>	Gara	In prima battuta gli aggiudicatari erano tutti nuovi entranti, poi il ricorso al Tar ha congelato tutto. Nelle gare successive gli aggiudicatari sono stati sempre incumbent.	Inizialmente il numero dei partecipanti è stato elevato. Successivamente al ricorso si avevano massimo 1-2 offerte per singolo lotto	11 gare bandite, tutte aggiudicate	Il ribasso iniziale è stato del 30-40%, ma poi il ricorso ha bloccato tutto. Successivamente al ricorso i ribassi sono stati irrisori, nell'ordine dell'1-2%.

<b>Lombardia</b>	Gara per il servizio di trasporto su gomma.(autobus) Per le gare per il trasporto ferroviario si è indietro	Imprese incumbent	Una miriade di raggruppamenti di imprese, perlopiù A.t.i	25 gare delle quali solo 20 sono state aggiudicate	Risparmio dell'1% rispetto alla base d'asta (pari a circa 1,5 mln €)
<b>Veneto</b>	La Provincia di Vicenza ha bandito una gara, mentre in altre province si è proceduto mediante affidamento diretto.	Impresa incumbent (AIM Spa) riconfermata nella gestione	Gara bandita a Vicenza deserta	n.a	n.a
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	Gara	ATI private in alleanza con incumbents	Una miriade di Ati in alleanza con operatori incumbents	5 gare bandite delle quali solo 4 aggiudicate	Risparmio dell'1,5/5% rispetto alla base d'asta.
<b>Emilia Romagna</b>	Gara	n.a	Imprese locali e incumbents	10 gare bandite tutte aggiudicate	Risparmio dello 0,5% rispetto alla base d'asta
<b>Valle d'Aosta</b>	gara	n.a	Imprese incumbents	4 gare tutte aggiudicate	Risparmio del 4/5% rispetto alla base d'asta
<b>Marche</b>	Società mista pubblico-privata. Il socio privato è stato individuato mediante procedura ad evidenza pubblica	n.a	n.a	1 gara aggiudicata	n.a
<b>Lazio</b>	Gara e affidamento diretto	Imprese incumbent	Imprese incumbent	7 gare bandite, tutte aggiudicate	n.a

<b>Puglia</b>	Gara.* Ci sono stati ricorsi da parte di esclusi eccellenti. Al comune di Bari si è proceduto all'affidamento diretto	Inizialmente nuovi entranti. Successivamente ai ricorsi al Tar, come in puglia hanno avuto la meglio le imprese incumbents	Imprese incumbent e nuovi entranti	6 gare tutte aggiudicate	n.a
<b>Basilicata</b>	Gara Il comune di Potenza affida la gestione del trasporto urbano mediante affidamento diretto.	ATI (Associazioni temporanee di imprese)	Raggruppamenti di imprese	2 gare bandite ma nessuna ancora aggiudicata	n.a
<b>Calabria</b>	Affidamento diretto	n.a	n.a	Nessuna gara bandita	n.a
<b>Piemonte</b>	Provincia di Cuneo ha bandito una gara Nel resto della Regione si procede mediante affidamento diretto	L'unica gara aggiudicata è stata vinta dal consorzio Granda Bus.		3 gare bandite delle quali solo aggiudicata	Risparmio dello 0,1% rispetto alla base d'asta
<b>Abruzzo</b>	Affidamento diretto	n.a	n.a	Nessuna gara bandita	n.a
<b>Sicilia</b>	Affidamento diretto	n.a	n.a	Nessuna gara bandita	n.a
<b>Sardegna</b>	Affidamento diretto	n.a	n.a	Nessuna gara bandita	n.a

**Fonte: ns. elaborazione su dati Isfort**

#### 4.4 Le ragioni del fallimento delle gare

Vista la preferenza accordata dall'impianto normativo alla concorrenza per il mercato nel settore del tpl sorge il problema della predisposizione di gare che ritengano importanti ai fini della loro aggiudicazione tutti i requisiti richiesti dalla dottrina economica. Tra le problematiche che potrebbero sorgere vi sono la definizione dell'oggetto del contratto, la proprietà degli assets, la determinazione della "giusta" durata del contratto, il vincolo di manodopera, i criteri di aggiudicazione. Nella definizione di tutti questi requisiti va anche tenuto conto del fatto che un eccessivo appesantimento dei requisiti da un lato mette al riparo l'ente banditore dal rischio di selezionare un operatore efficiente ma senza i requisiti tecnico-finanziari., ma dall'altro lo espone a ricorsi amministrativi e richieste di risarcimento che allungherebbero notevolmente i tempi di la conclusione dell'affare. Oltre a tutto ciò si avrebbe anche un'ingiustificata restrizione della concorrenza che ridurrebbe i benefici derivanti dalla procedura concorsuale. Molti di queste problematiche si potrebbero tranquillamente evitare se le amministrazioni locali evitassero di disegnare bandi ad immagine e somiglianza<sup>64</sup> dell'incumbent. Citiamo a titolo d'esempio il bando del Comune di Milano, talmente specifico nei requisiti di partecipazione richiesti da far immaginare a tutti quale sarebbe stato il vincitore. L'epilogo è noto infatti l'aggiudicatario è stato l'ATM di Milano e alcune imprese internazionali tra cui l'inglese Arriva e la francese Keylos sono state addirittura escluse dall'albo delle imprese abilitate per le gare. Una situazione che deve far riflettere e che in parte vanifica molti dei tentativi liberalizzatori fin ora compiuti.

---

<sup>64</sup> Tali bandi sono definiti nel libro di Boitani come Bandi fotografia.

# Capitolo 5

## 5.1 Considerazioni conclusive

L'obiettivo di questa tesi è stato quello di analizzare lo stato di attuazione delle riforme che hanno interessato il settore del Trasporto Pubblico Locale in Italia. Accertata l'impossibilità, oltre che la sconvenienza di utilizzare un meccanismo di concorrenza nel mercato, sono state analizzate le varie modalità utilizzabili per attuare una concorrenza per il mercato nella quale più concorrenti concorrono mediante procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione della gestione dei servizi di trasporto. Nel primo capitolo, dopo aver definito cosa si intenda per Trasporto pubblico locale, sono stati passati in rassegna i diversi mezzi di trasporto che sono stati utilizzati nel corso degli ultimi secoli. Il secondo capitolo è stato dedicato all'analisi dei principali interventi legislativi di regolazione del settore tra i quali i Decreti Burlando, Lanzillotta, Bersani, Bianchi, l'art.23 della legge 133/2008, il Regolamento 1370/2007. Ognuno di questi interventi ha "protetto" una modalità di affidamento a discapito di un'altra, e proprio questi continui mutamenti di intenti sono in parte responsabili dello stato di ritardo in cui ci si trova in Italia e in particolare in alcune Regioni. Gli ultimi interventi, tra cui la legge 133/2008 hanno previsto in via ordinaria l'affidamento della gestione dei servizi di trasporto mediante l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica e, solo in via eccezionale hanno previsto la possibilità di ricorrere a procedure quali l'affidamento in house. Nel corso del terzo capitolo sono state analizzate nello specifico le diverse tipologie di gara utilizzabili e i contratti di servizio più utilizzati. Sono state delineate le differenze tra i contratti di tipo net cost, gross cost e management contract ed inoltre si sono approfonditi i difetti e i pregi di ognuno di essi. Successivamente è stato affrontato il tema della proprietà delle reti di trasporto con l'intento di capire se questo possa essere uno dei motivi che

hanno portato al fallimento di molte gare. Con lo stesso l'obiettivo sono state analizzate le problematiche inerenti il trasferimento del materiale rotabile (per quanto riguarda il trasporto ferroviario). Nell'ultimo capitolo è stato analizzato Regione per Regione il grado di applicazione della riforma. La situazione generale vede un'Italia essenzialmente divisa due. Il nord, ad eccezione del Piemonte, è abbastanza in linea con i tempi prescritti dalla normativa. Il sud invece è abbastanza indietro, ma in tempi brevi dovrà anch'esso mettersi al passo con il resto del Paese. Anche qui c'è un'eccezione. La Basilicata in questo quadro di assoluto ritardo è messa meglio rispetto alle altre Regioni confinanti. In Sardegna, Calabria, Campania, Sicilia non sono mai state bandite gare e molti dei servizi sono tutt'ora portati avanti mediante il regime della concessione. Nelle Regioni dove le gare sono state bandite e aggiudicate spesso sono sorti problemi nel momento in cui gli operatori incumbents non le hanno vinte. Abbiamo visto a tal senso il ricorso portato avanti al Tar Toscana da un gestore uscente che non si era aggiudicato nuovamente la gara. Situazioni di questo tipo si sono viste anche in altre Regioni e non hanno fatto altro che rallentare o addirittura bloccare gli ingranaggi di mercato per molto tempo. Un altro problema che spesso non ha permesso ai meccanismi del mercato di funzionare come dovrebbero è quello dei c.d bandi fotografia. Con tale termine si intendono quei bandi di gara confezionati ad immagine e somiglianza dell'operatore (spesso e volentieri incumbent) che si è deciso debba aggiudicarseli. Clausole come quelle previste dal bando della Provincia di Imperia non hanno senso di esistere soprattutto perché non possiedono alcuna valenza economica. Che significato ha subordinare la possibilità di partecipare ad una gara al possesso di almeno 400 dipendenti? Oppure allo svolgere l'attività da almeno 3 anni? Circa l'obbligo di assunzione dei dipendenti utilizzati dal precedente gestore va fatto un discorso a parte. Secondo un certo punto di vista anche questo potrebbe essere inteso come un modo per disincentivare un new comer ad entrare in un nuovo mercato magari partecipando alla gara, mentre per un altro verso è un meccanismo di tutela dei lavoratori. Le conseguenze di questi vincoli sono state quelle di non aver permesso al mercato di aprirsi ad una vera concorrenza così come avrebbero voluto i consumatori. A Milano ad esempio alcuni colossi esteri sono stati esclusi

dall'albo delle imprese abilitate per le gare. Un'altra conseguenza è stata quella di far conseguire agli Enti locali risparmi irrisori. Infatti più vincoli alla partecipazione vengono posti e meno operatori concorreranno. Il risultato è ovviamente quello che vede pochi operatori (se non addirittura uno o nessuno) contendersi una determinata tratta. Questa situazione non favorisce ribassi consistenti, primo perché spesso ci si trova a competere con se stessi, secondo perché non è difficile mettersi d'accordo. Risultato: i cittadini, seppur indirettamente, vengono danneggiati. A questo punto la domanda nasce spontanea: se tutte queste modalità di affidamento introdotte da un mare magnum di norme e leggi non garantiscono risultati soddisfacenti, in che direzione sarebbe opportuno andare? Io non credo che sia necessario cambiare radicalmente direzione, ma penso si debba semplicemente aspettare che scadano molte possibilità di deroga previste da alcuni decreti oltre che procedere all'istituzione di meccanismi sanzionatori per quegli Enti locali che non dovessero allinearsi. Circa le possibilità di deroga, è quasi naturale che colui che amministra un Ente locale, avendo a disposizione una scorciatoia (es. affidamento in house), la percorra. Una volta che però tale "facilitazione" viene meno si deve percorrere la strada principale, l'asta appunto. Non resta che aspettare qualche anno per vedere se la situazione migliorerà. I buoni presupposti ci sono.

# Bibliografia

*Arabia G. Bargiglio D., Rapallini C., La governance del Trasporto pubblico locale, Milano, 2004*

*Boccuzzi R., L'affidamento in house tra le pubbliche amministrazioni, da [www.diritto.it](http://www.diritto.it)*

*Boeri T., Ichino.A, Pisauro G., Oltre il declino, il Mulino, Bologna,2005*

*Boitani P.M, Panteghini, L.Pellegrini,M.Ponti,C.Scarpa, Come far ripartire le liberalizzazioni nei servizi pubblici locali,Roma,2005*

*Bottazzi A. , La gestione delle flotte di veicoli per il Trasporto pubblico locale, Pitagora, 2006*

*Cambini C., A.Boitani, To bid or not to bid,this is the question: the italian experience in competitive tendering for local public services, European Transport,2006*

*Calvieri C., Concessione e appalto di servizio pubblico come contratti pubblici, Giappichelli,2005*

*Galletta U., Gavazzi M., Le compensazioni nei trasporti terrestri, Hoepli,2005*

*Cavaliere A., Privatizzazione e regolamentazione delle imprese pubbliche locali,Rivista Economia Pubblica, 1997*

*Fazioli R., Filippini M., Kuenzle M., valutazione dell'efficienza delle compagnie di bus italiane e svizzere, Cedam 2002*

*Iaione C., La regolazione del Trasporto pubblico locale, Jovene editore, 2008*

*Il trasporto pubblico locale, Dossier informativo per i consiglieri regionali del Consiglio Regionale del Piemonte- Dicembre 2006*

*I quaderni di impresa artigiana- Servizi Pubblici locali- Il trasporto di persone – Luiss university press, 2000*

*Monti M., I servizi pubblici locali nel quadro della politica di concorrenza comunitaria. Relazione presentata al convegno “Le liberalizzazioni e le privatizzazioni dei servizi pubblici locali”, 2000*

*Pischel G., La municipalizzazione in Italia ieri, oggi, domani – Roma, 1965*

*Ribotti L. , Competizione e regole nel mercato dei servizi pubblici locali, il Mulino, 2002*

*Scognamiglio Pasini C., Economia industriale, Luiss University Press, 2006*

*Podestà C., Maja R., Metodi e modelli per il trasporto pubblico locale, Franco Angeli, Collana Trasporti, 2001*

*Sentenza Teckal della Corte di Giustizia 1999*

*Solimene L., Servizio universale, liberalizzazione dei mercati e regolamentazione dei servizi di pubblica utilità, Rivista Economia pubblica, 2002*

## *Altresì sono stati consultati i seguenti siti internet:*

*www.lexitalia.it*

*http://www.retecivica.trieste.it*

*www.regione.sardegna.it/regione/.../trasporti*

*http://www.regione.piemonte.it*

*http://www.italgiure.giustizia.it*

*http://www.handylex.org/*

*http://www.cultura.marche.it*

*http://www.regione.calabria.it*

*http://normativo.inail.it*

*http://www.iussit.it*

*http://www.altalex.com*

*http://www.centrostuditraffico.it*

*http://www.isfort.it*

*http://www.issirfa.cnr.it*

*www.hermesricerche.it*

*www.trambusnews.eu*

*www.corteconti.it/*

*www.fedoa.unina.it/*

*www.astrid-online.it*

*www.dirittodeiservizipubblici.it*

*www.servizipubblicilocali.it*

*www.formez.it*

*www.esternalizzazioni.it*

## Indice Tabelle e grafici

Tabella riassuntiva- Piano triennale dei servizi/Decreto Lanzillotta/Decreto Bianchi pag.33

La situazione dell'Italia circa l'espletamento delle gare pag.74

Tipologia di affidamento dei servizi su gomma: l'esempio di alcune Regioni italiane pag.75

Tabella riassuntiva delle gare finora svolte in Italia pag.77-78-79

### Piano triennale dei servizi/Decreto Lanzillotta/Decreto Bianchi

Ddl " Piano Triennale per lo Sviluppo"		Ddl "Bianchi"
Gara per la scelta del soggetto gestore	Gara per la scelta del soggetto gestore	Gara per la scelta del soggetto gestore
Affidamento a società miste pubbliche private, a condizione che il socio privato sia scelto tramite gara (cessione minima del 30% del capitale sociale)	Affidamento a società miste pubbliche private, a condizione che il socio privato sia scelto tramite gara (cessione minima del 30% del capitale sociale)	Affidamento a società miste pubbliche private, a condizione che il socio privato sia scelto tramite gara (cessione minima del 30% del capitale sociale)(*)
Affidamento <i>in house</i> "condizionato"(*)	Affidamento <i>in house</i> "condizionato"(*)	Affidamento <i>in house</i>
	Gestione in economia da parte dell'Ente o mediante aziende speciali	

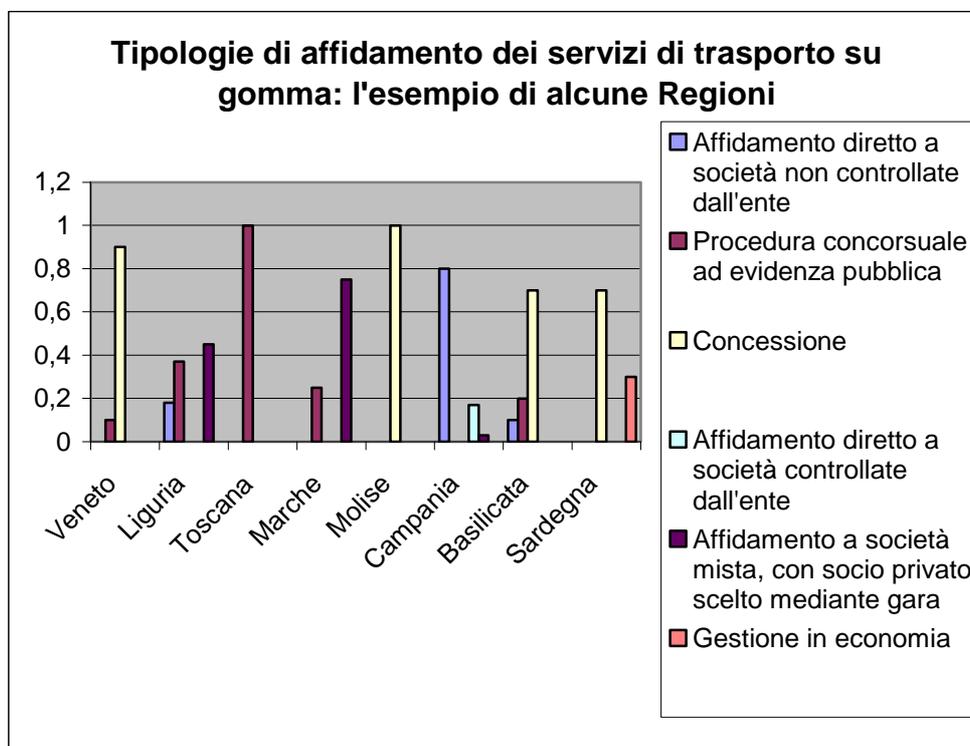
Fonte dati: Rapporto Isfort 2008

*La situazione dell'Italia circa l'espletamento delle gare*



**Nostra elaborazione su dati Isfort**

*Tipologia di affidamento dei servizi su gomma: l'esempio di alcune Regioni italiane*



Nostra elaborazione su dati Isfort

*Tabella riassuntiva delle gare finora svolte in Italia*

Regione	Tipo di affidamento	Impresa aggiudicataria	Partecipanti	Numero di gare	Ribasso %
Liguria	Gara * in alcuni bacini si stanno utilizzando ancora procedure di affidamento diretto	Nella Gara bandita dalla Provincia di Imperia l'aggiudicatario è stato l'incumbent	Numero elevato di partecipanti	4 gare bandite, delle quali solo 3 sono state aggiudicate	n.a

<b>Toscana</b>	Gara	In prima battuta gli aggiudicatari erano tutti nuovi entranti, poi il ricorso al Tar ha congelato tutto. Nelle gare successive gli aggiudicatari sono stati sempre incumbent.	Inizialmente il numero dei partecipanti è stato elevato. Successivamente al ricorso si avevano massimo 1-2 offerte per singolo lotto	11 gare bandite, tutte aggiudicate	Il ribasso iniziale è stato del 30-40%, ma poi il ricorso ha bloccato tutto. Successivamente al ricorso i ribassi sono stati irrisori, nell'ordine dell'1-2%.
<b>Lombardia</b>	Gara per il servizio di trasporto su gomma.(autobus) Per le gare per il trasporto ferroviario si è indietro	Imprese incumbent	Una miriade di raggruppamenti di imprese, perlopiù A.t.i	25 gare delle quali solo 20 sono state aggiudicate	Risparmio dell'1% rispetto alla base d'asta (pari a circa 1,5 mln €)
<b>Veneto</b>	La Provincia di Vicenza ha bandito una gara, mentre in altre province si è proceduto mediante affidamento diretto.	Impresa incumbent (AIM Spa) riconfermata nella gestione	Gara bandita a Vicenza deserta	n.a	n.a
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	Gara	ATI private in alleanza con incumbents	Una miriade di Ati in alleanza con operatori incumbents	5 gare bandite delle quali solo 4 aggiudicate	Risparmio dell'1,5/5% rispetto alla base d'asta.
<b>Emilia Romagna</b>	Gara	n.a	Imprese locali e incumbents	10 gare bandite tutte aggiudicate	Risparmio dello 0,5% rispetto alla base d'asta
<b>Valle d'Aosta</b>	Gara	n.a	Imprese incumbents	4 gare tutte aggiudicate	Risparmio del 4/5% rispetto alla base d'asta
<b>Marche</b>	Società mista pubblico-privata. Il socio privato è stato individuato mediante procedura ad evidenza pubblica	n.a	n.a	1 gara aggiudicata	n.a

<b>Lazio</b>	Gara e affidamento diretto	Imprese incumbent	Imprese incumbent	7 gare bandite, tutte aggiudicate	n.a
<b>Puglia</b>	Gara. Ci sono stati ricorsi da parte di esclusi eccellenti. Al comune di Bari si è proceduto all'affidamento diretto	Inizialmente nuovi entranti. Successivamente ai ricorsi al Tar, come in puglia hanno avuto la meglio le imprese incumbents	Imprese incumbent e nuovi entranti	6 gare tutte aggiudicate	n.a
<b>Basilicata</b>	Gara Il comune di Potenza affida la gestione del trasporto urbano mediante affidamento diretto.	ATI (Associazioni temporanee di imprese)	Raggruppamenti di imprese	2 gare bandite ma nessuna ancora aggiudicata	n.a
<b>Calabria</b>	Affidamento diretto	n.a	n.a	Nessuna gara bandita	n.a
<b>Piemonte</b>	Provincia di Cuneo ha bandito una gara Nel resto della Regione si procede mediante affidamento diretto	L'unica gara aggiudicata è stata vinta dal consorzio Granda Bus.		3 gare bandite delle quali solo aggiudicata	Risparmio dello 0,1% rispetto alla base d'asta
<b>Abruzzo</b>	Affidamento diretto	n.a	n.a	Nessuna gara bandita	n.a
<b>Sicilia</b>	Affidamento diretto	n.a	n.a	Nessuna gara bandita	n.a
<b>Sardegna</b>	Affidamento diretto	n.a	n.a	Nessuna gara bandita	n.a

Fonte: nostra elaborazione su dati Isfort