

Centro Studi

**Bollettino economico
sul settore dei trasporti**

Servizi Pubblici Locali:
un banco di prova per
la Concorrenza

6

FEDERTRASPORTO
Via Appia Pignatelli, 5 - 00187 Roma
Tel. 06/51600571
Telefax 06/51600627

Aderente a CONFINDUSTRIA

INDICE

SERVIZI PUBBLICI LOCALI: UN BANCO DI PROVA PER LA CONCORRENZA

QUALE RIFORMA DELLA LEGGE 142?	Pag. 1
1. PER UNA DEFINIZIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO	21
1.1. Le norme e gli indirizzi europei	21
1.2. I riferimenti economici	40
2. LE ESPERIENZE E LE VALUTAZIONI DEGLI OPERATORI	55
2.1. Il caso del trasporto su gomma	55
2.2. Il caso del trasporto ferroviario	71
2.3. Il caso dei servizi ambientali	88

QUALE RIFORMA DELLA LEGGE 142?^(*)

Chiariamo subito, preliminarmente, un fatto: esisteva da tempo una larga convergenza di consensi attorno alla necessità di “rivisitare” la legge 142 dell’8 giugno 1990.

Tale convergenza di consensi traeva le sue motivazioni in una vasta gamma di considerazioni che tuttavia - senza peccare di grossolano schematismo - potremmo forse ridurre a tre grandi filoni:

- a) il periodo nel quale la legge 142 era stata elaborata coincideva con la gestazione della grande crisi internazionale del mondo sovietico che si identificava sotto il profilo economico nel COMECON. Ma quando la legge aveva visto la luce non erano forse stati ancora metabolizzati gli sbocchi della crisi che - sempre restando nello specifico campo della cosiddetta “economia reale” - doveva evidenziare drammaticamente lo sfascio dei sistemi basati sulla “proprietà pubblica dei mezzi di produzione e di scambio” e sancire quindi la superiorità dei sistemi basati sulla concorrenza e sull’“economia sociale di mercato”, i soli che nei fatti dimostravano di essere riusciti ad assicurare notevoli aumenti dei livelli e della diffusione dei redditi (e, particolare non trascurabile, nella libertà democratica);

^(*)Il rapporto è stato coordinato da Gerardo Marletto. Il testo introduttivo è stato curato da Alfredo Solustri (Commissione Servizi Pubblici - Confindustria). I successivi contributi sono stati curati nell’ordine da: Valeria Battaglia, Gerardo Marletto, Francesco Fortunato (Anac - Associazione Nazionale Autoservizi in Concessione), Stefano Bernardi e Pietro Spirito (F.S. SpA), Paolo Cesco e Giuseppe Gherardelli (Ausitra - Federazione Italiana Imprese di Servizi).

- b) sempre nel periodo di gestazione della legge e all'indomani della sua emanazione, andava estendendosi sempre di più in Italia la polemica contro "lo Stato pesante" a pro di quello "leggero", da realizzare attraverso forme marcate di decentramento politico ed amministrativo dello Stato a favore non tanto delle Regioni (e, tanto meno, delle "macroregioni" care ai contestatori dello stesso concetto di Italia e di nazione) bensì degli Enti Locali, depositari delle antiche tradizioni e culture nazionali;

- c) negli anni immediatamente successivi all'emanazione della 142/90 un'autentica bufera si abbatteva sulla vita politica italiana, spazzandone via molti protagonisti, condannando a morte più di un partito e dando vita a nuove aggregazioni con nuove strutture, ideologie e sigle identificative. Si può quindi tranquillamente affermare che ben pochi degli attuali *policy-makers* italiani sarebbero disposti a riconoscersi nella legge in parola e assumerne acriticamente la paternità, talché essa ha finito per essere a ragione catalogata non già tra le prime "di un nuovo cammino della democrazia italiana", ma al contrario tra le ultime di un certo modo di concepire la politica, i rapporti tra le Istituzioni centrali e periferiche, i modi di governare e gestire attività di tipo imprenditoriale e no nel campo dei servizi di interesse generale.

Se questi, in termini estremamente sintetici e schematici, erano i principali filoni di critica che alimentavano l'attesa di quella che abbiamo definito la "rivisitazione" della 142/90, si può ben comprendere l'interesse e l'attenzione dedicati dal mondo politico e dalla pubblica opinione all'iniziativa legislativa presa dal governo che va sotto la dizione "Disposizioni in materia di autonomia e

ordinamento degli Enti Locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142”, iniziativa approvata al Senato con Atto n. 1388.

Di fronte a questa iniziativa il mondo delle imprese manifestò fin dal suo apparire la propria “incompetenza” di fronte agli aspetti più squisitamente politico-istituzionali riguardanti l’autonomia e l’ordinamento degli Enti Locali. Come in tante altre occasioni similari, il mondo imprenditoriale ribadì il proprio rispetto per il primato della politica, riaffermando il proprio diritto-dovere di far conoscere in modo chiaro ed inequivocabile ai *policy-makers* le proprie opinioni solo sulle norme dirette a regolare le attività direttamente o indirettamente incidenti sulla vita delle imprese.

Alla luce di questa premessa non meraviglierà il fatto che il “sistema Confindustria” abbia appuntato la propria precipua attenzione sull’articolo 5 del Capo I° del disegno di legge suddetto, articolo specificamente dedicato all’ordinamento dei servizi pubblici locali. Va subito detto che lo stesso legislatore aveva sentito la necessità, dopo l’emanazione della 142/90, di tornare proprio sulla questione dei servizi pubblici di rilevanza locale, evidentemente riconoscendone incongruenze e/o insufficienze intrinseche. Anche non volendoci soffermare sulla legge 95/95 (uno dei provvedimenti dedicati, tra l’altro, anche al problema in discussione) particolare interesse presenta l’articolo 12 della legge 498/92 che riconobbe la possibilità per gli Enti Locali di gestire servizi pubblici attraverso società per azioni a capitale misto pur in condizioni di minoranza. La 142/90, infatti, si era letteralmente dimenticata (o, meglio, non aveva voluto scientemente prendere in considerazione) che anche quella ora citata poteva essere una utile forma di gestione e non soltanto la S.p.A. mista a capitale maggioritario dell’Ente Locale, unica forma mista prevista dalla legge. Malgrado l’ampia casistica che già all’epoca esisteva di società a partecipazione mista con

capitale pubblico minoritario, il legislatore - forse terrorizzato dall'inaudito atto di coraggio manifestato con l'art. 12 della 498 - statuí contestualmente che entro i sei mesi successivi il governo, su precisa delega, avrebbe dovuto "regolamentare" queste (nuove?) compagini societarie. Il fatto che il governo soltanto nel 1996 (cioè dopo quattro anni circa e non dopo i sei mesi prescritti) sia riuscito alla bell'e meglio a "regolamentare", la dice lunga sul clima che ha sempre accompagnato in Italia anche le più caute e timide aperture al mercato da parte del legislatore.

Ma torniamo a noi per affermare a tutto tondo che le aspettative del mondo industriale sulle nuove norme volte ad ordinare l'attività dei servizi pubblici locali contenute nel testo originario dell'art. 5 del d.d.l. 1388 sono andate completamente deluse. Molte ed articolate considerazioni sono state svolte per criticare questa parte del d.d.l. in parola punto per punto, ma anche in questo caso limitiamoci a ricordare tre fondamentali ordini di argomenti:

- a) l'art. 5, comma 1, si limitava ad affermare, come nella 142/90, art. 22, che "i servizi pubblici locali hanno ad oggetto la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali";
- b) sempre l'art. 5, comma 1, rielencava più o meno automaticamente le diverse forme di gestione dei servizi pubblici come da 142/90 e da 498/92 (art. 12);
- c) ancora l'art. 5, con riferimento all'art. 23 della 142/90, prevedeva che l'azienda speciale (e, si può ritenere, *a fortiori* la S.p.A. mista a

maggioranza pubblica) “..... possa partecipare alle procedure concorsuali per l’affidamento di servizi pubblici locali da parte di altri Enti Locali”.

Vediamo ora, partitamente, cosa sottendono questi tre ordini di argomenti.

Cominciamo dal primo, quello cioè riguardante la definizione di servizio pubblico di rilevanza locale. Il fatto di pretendere che su tale argomento si faccia chiarezza, uscendo cioè dalla vaghezza della dizione della 142/90, non deve essere confuso con quelle esasperate tendenze - purtroppo assai diffuse in Italia - di voler vedere, forse in un malinteso omaggio al diritto romano, tutto dettagliatamente ed esaurientemente scritto e codificato nel corpo delle migliaia di leggi che ci soffocano, che generalmente non conosciamo, che nascono già obsolete considerata la velocità con la quale muta la nostra vita sociale e che quindi, in definitiva, nessuno rispetta fino in fondo.

Non sono certo queste le tendenze seguite dal mondo imprenditoriale. Qui si tratta soltanto di capire se e quando un Ente Locale è nel giusto allorché attribuisce al concetto di pubblico servizio un’interpretazione assai estensiva allo scopo di giustificare l’allargamento a macchia d’olio delle proprie velleità di gestione diretta nel campo della produzione di beni e di servizi oppure, quanto meno, di giustificare l’esercizio di poteri dirigitici su attività produttive che potrebbero invece essere tranquillamente lasciate al libero gioco del mercato.

Ciò si è in effetti registrato in Italia negli ultimi decenni nei quali abbiamo visto Enti Locali assumere la gestione non solo dei servizi pubblici tradizionalmente intesi, ma anche di stadi per sport professionisti, auditoria, teatri, quartieri fieristici, farmacie, apparati produttivi lattiero-caseari, impianti di riscaldamento

domestici, ecc.. I risultati sono noti: dispendio di risorse finanziarie e organizzative verso settori diversi dai servizi pubblici tradizionalmente intesi, degrado di questi ultimi, insoddisfazione dei cittadini, sottogoverno, ecc..

Sappiamo benissimo che la materia non è facile e che sarebbe molto meglio regolata da una diffusa “cultura di mercato” piuttosto che da testi di legge. I precedenti infatti non ci aiutano, visto che in passato il legislatore provò, nel T.U. n. 2578 del 1925 (art. 1) ad indicare i pubblici servizi suscettibili di municipalizzazione a norma della famosa legge 29.3.1903, n. 103 elencandone, sia pure a titolo esemplificativo (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 3 aprile 1990, n. 319), diciannove. Se andiamo oggi a leggere questa lista (successivamente integrata dall’art. 292 del T.U. 383/1934) dobbiamo riconoscere che essa suscita ilarità, ove si pensi che troviamo, tra le attività “municipalizzabili”, la fabbricazione e vendita di ghiaccio, gli essiccatoi di granoturco, *et similia*.

Né sono più convincenti gli sforzi fatti in questo campo dalle istituzioni europee che parlano di “attività economiche d’interesse generale” (art. 90, comma 2 del trattato di Roma, poi trasfuso tal quale in quello di Maastricht) e di recente, nella “Comunicazione” della Commissione europea 96/C 281/03, hanno cercato di chiarire la differenza tra servizi di interesse generale, servizi di interesse economico generale, servizi pubblici, servizi universali, pur senza scendere fino al concetto di servizio pubblico di rilevanza esclusivamente o prevalentemente locale.

Tutto quanto sopra premesso, dobbiamo dire che il mondo imprenditoriale si sentirebbe più garantito se almeno fosse chiaramente statuito che¹:

- a) il servizio pubblico è un'attività di produzione di merci e di servizi, quindi diversa da quella svolta dalla Pubblica amministrazione;
- b) il servizio pubblico è un'attività rivolta a soddisfare bisogni monetizzabili (cioè che possono essere comprati da chi ne usufruisce in cambio di un prezzo) e questo lo distingue dalle attività non monetizzabili dalla P.A. i cui costi sono da imputare alla spesa pubblica alla stregua dei consumi pubblici;
- c) nel servizio pubblico deve essere chiaramente identificata l'esistenza di un bisogno d'interesse generale (con il quale si restringerebbe moltissimo l'abuso del concetto di servizio pubblico locale fatto negli ultimi decenni in Italia, forse confondendolo con il concetto di "servizio aperto al pubblico");
- d) il servizio pubblico è definito tale - alla luce di adeguata ed esauriente motivazione - dall'organismo politico-amministrativo di competenza che di conseguenza si riserva prerogative di potere sul suo governo, indipendentemente dal fatto che esso sia gestito da un soggetto pubblico o privato;
- e) il soggetto gestore del servizio pubblico deve quindi accettare delle limitazioni alla propria azione a favore dell'Ente di governo, limitazioni da

¹ Cfr. Renato Ruffini: "Esperienze europee per la definizione di uno schema quadro di carta dei servizi"; sta in una ricerca CIRIEC per conto della CISPEL, settembre 1995.

fissare chiaramente in trasparenti disciplinari da tener fermi per tutto il tempo di vigenza del disciplinare stesso.

Corollario ai suddetti punti deve poi essere considerato il rispetto di tre principi generali (rispetto che dovrebbe impegnare tutte le parti in causa: di governo, di controllo, di gestione):

- i) principio di uguaglianza, nel senso di imparzialità dell'erogatore nei confronti dei fruitori, di accessibilità del servizio (anche in termini di costi di fruizione), di trasparenza delle condizioni e modalità dell'erogazione, ecc.;
- ii) principio di continuità del servizio (da ricordare che in Italia l'interruzione di pubblico servizio è considerata reato, almeno in teoria);
- iii) principio dell'adattamento del servizio, da parte dell'Ente di governo, all'evoluzione dei bisogni della cittadinanza amministrativa.

E' questo forse il punto nel quale può essere introdotta qualche considerazione in merito al secondo ordine di argomenti che volevamo approfondire e cioè se sia accettabile che la legislazione italiana continui a considerare alla stessa stregua le molteplici forme di gestione dei servizi pubblici locali o, peggio ancora, se non vi sia addirittura un certo qual privilegio nei confronti di gestioni esercitate dalla mano pubblica locale.

In effetti, la 142/90 (nonché il testo originario del DDL di modifica discusso in prima lettura in Senato), mentre non contengono alcuna motivazione allorché

parlano delle forme di gestione proprie della mano pubblica (Istituzioni, Aziende Speciali, Società per azioni a prevalente capitale pubblico locale), precisano che le forme di concessione a terzi saranno escuse dagli Enti Locali di governo solo allorché ricorrano motivi economici, tecnici, organizzativi che le rendano convenienti.

Noi non vogliamo qui ora approfondire sotto il profilo storico le ragioni che portarono alle “gestioni dirette in economia” o alla nascita delle “aziende municipalizzate” per taluni servizi pubblici di rilevanza locale, quanto piuttosto identificare le motivazioni che indussero nel passato ad imboccare l’una o l’altra delle due strade ora citate per capire se ed in quale misura le motivazioni suddette siano tuttora valide e, soprattutto, se lo siano nella prospettiva post-industriale già in atto.

Quanto alla prima strada (la gestione diretta in economia) le motivazioni che ne giustificarono l’adozione permangono piuttosto oscure e se ne può tentare la ricostruzione solo induttivamente. Tale tipo di gestione, è bene ricordarlo, consiste nell’affidare l’attività connessa all’espletamento del servizio ad un organo burocratico dell’Ente Locale, organo quindi privo di autonomia organizzativa, patrimoniale e finanziaria, dotato solo di una limitata autonomia gestionale.

Con molta probabilità, le motivazioni che nel passato possono aver condotto all’adozione di una siffatta forma gestionale dovrebbero riportarsi ai due seguenti criteri:

- l’estrema semplicità del servizio da gestire e quindi l’inutilità di adottare una struttura di tipo imprenditoriale, ancorché pubblica,

- la reticenza a far pagare a popolazioni generalmente a basso reddito (come erano quelle italiane fino all'ultima guerra mondiale) beni o servizi giudicati indispensabili alla sopravvivenza, come la distribuzione del chinino nelle zone malariche o quella dell'acqua, limitata al funzionamento di fontane pubbliche e non distribuita capillarmente nelle case.

E' chiaro quindi il perchè tanto dal punto vista giuridico quanto ancor prima nella prassi questa forma di gestione è stata ritenuta superata dal momento che:

- tutta la popolazione è divenuta molto esigente in fatto di qualità dei servizi (innalzamento del livello di cultura media) il cui esercizio non può più di conseguenza essere affidato ad organi burocratici dell'Ente Locale ma postula l'esistenza di strutture imprenditoriali *ad hoc*;
- l'innalzamento dei livelli medi del reddito pro-capite rende in teoria possibile fatturare - almeno ai costi - qualunque tipo di servizio pubblico (purché, ovviamente, fatturabile ai singoli utenti in funzione della rispettiva fruizione).

Più complesso è invece il discorso riguardante le “aziende municipalizzate” (oggi: “speciali”).

La relazione che accompagna la citata legge 29.3.1903, n. 103, è sufficientemente chiara circa il motivo fondamentale dell'eventuale municipalizzazione di un pubblico servizio. Anche se socialisti e liberali vollero caricare di significati politici l'istituto della municipalizzazione, dice il Giannini che i legislatori dell'epoca erano mossi dall'idea di impedire “monopoli di fatto esercitati nei singoli Comuni dalle imprese private assuntrici di servizi di generale necessità; ma non essendo in fatto evitabile il monopolio nel ristretto

ambito di un mercato comunale, ritenevano preferibile che esso fosse in mano a pubblici poteri, si che se ne potessero più facilmente smussare le punte”.

In buona sostanza si può dunque affermare che in base alla citata legge del 1903 l'esercizio tramite azienda speciale municipalizzata:

- a) si configura come un servizio di tipo imprenditoriale affidato ad un organo del Comune dotato di autonomia organizzativa patrimoniale, contabile, finanziaria e gestionale;
- b) si giustifica in funzione della dichiarata volontà di retrocedere direttamente o indirettamente alla popolazione servita gli utili del monopolio naturale, altrimenti a vantaggio dell'impresa privata esercente (all'epoca spesso straniera per l'ancor debole sistema imprenditoriale italiano);
- c) si attribuisce una dimensione territoriale operativa coincidente con quella dell'Ente Locale che l'ha creata, dato che altrimenti - come nel caso delle poste, delle ferrovie, ecc. postulanti un tipo di attività da svolgere unitariamente su tutto il territorio nazionale - il legislatore avrebbe scelto la formula dell'Azienda demaniale dello Stato.

Ripercorrendo, nell'ordine, le principali motivazioni ora ricordate e calandole nel contesto attuale sembrerebbe di poter ragionevolmente osservare che:

- aa) l'esistenza di una municipalizzata deve essere in ogni caso limitata a settori di attività per i quali si configura un monopolio naturale (al fine di

collettivizzare la rendita) e non può quindi essere giustificata laddove esiste un mercato concorrenziale;

- bb) il sistema imprenditoriale italiano è ormai adulto, articolato su tutte le aree produttive di beni e servizi, sufficientemente internazionalizzato e necessariamente aperto alle imprese dell'Unione europea da considerare a tutti gli effetti come "domestiche" per effetto del Trattato di Maastricht;
- cc) la presenza di un profitto da collettivizzare nelle aziende municipalizzate esercenti un pubblico servizio in condizioni di monopolio è divenuta in Italia sempre più problematica e dubbia per effetto:
 - i) della limitatezza dei bacini di utenza da servire (al di fuori delle poche municipalità con oltre un milione di abitanti esistenti in Italia) che rende difficilmente ammortizzabile nelle tariffe una serie di indispensabili investimenti per ricerche tecnologiche, formazione permanente del personale, rispetto dei sistemi di qualità totale, ecc. con la conseguenza di uno scadimento delle prestazioni d'impresa e/o di profittabilità;
 - ii) della maggiore e, a volte, esclusiva attenzione che le autorità politico-amministrative dell'Ente Locale responsabile della municipalizzata danno ai profili della socialità (o degli interessi elettorali) piuttosto che a quelli della redditività d'impresa.

Sulla base di queste considerazioni si può passare all'ultima fase delle nostre argomentazioni concludendo che:

- aaa) la situazione della finanza pubblica italiana centrale e locale, per la sua drammaticità, non lascia spazio ad illusioni circa la possibilità di disporre dei grandi capitali necessari per rafforzare e modernizzare urgentemente le dotazioni infrastrutturali fisiche, primo passo per offrire servizi pubblici nelle qualità e quantità richieste dai cittadini di un Paese avanzato sulla strada del post-industrialismo;
- bbb) se nessuna illusione è possibile su quanto precede, è invece ipotizzabile che un progressivo, programmato, ragionevole ritiro della mano pubblica locale dall'esercizio di servizi pubblici (o addirittura dalla produzione di beni) consenta di evitare ulteriori oneri per gli Enti Locali, alleggerire l'indebitamento, liberare risorse finanziarie per altri investimenti volti ad attività non monetizzabili;
- ccc) il degrado della vita politica italiana, nel suo aspetto di lottizzazione brutale di incarichi dirigenziali tecnico-amministrativi non accompagnato da dimostrate capacità professionali, può essere ridotto più con l'eliminazione degli incarichi da spartire che con l'esercizio di una volontà di auto purificazione;
- ddd) i sistemi economici basati sulla proprietà pubblica dei mezzi di produzione e di scambio si sono dimostrati assolutamente disastrosi in tutti i Paesi del cosiddetto socialismo reale, talché in tutto il mondo è in atto una importante svolta verso forme di economia mista di mercato tese a dare i massimi spazi possibili alle logiche di impresa;

- eee) questa svolta può essere compendiata nel concetto in base al quale ogni attività produttiva di beni o di servizi vendibile sul mercato deve essere lasciata al mercato. Solo quando il mercato, ancorché opportunamente sollecitato, non mostri di interessarsi ad una determinata attività come sopra specificata (ovvero sia disposto ad interessarsene a condizioni economiche giudicate però inaccettabili sotto il profilo sociale dall'autorità politica responsabile) allora ed allora soltanto la mano pubblica dovrà provvedervi direttamente, svolgendo un ruolo vicariante del mercato;
- fff) l'osservazione in base alla quale, accettando l'impostazione dinanzi enunciata, la mano pubblica finirebbe col doversi occupare solo di attività produttive di beni e di servizi "a perdere", cioè tali da non poter trovare remunerazione sufficiente o addirittura non essere remunerate *tout court*, appare del tutto inconsistente. In una società, infatti, ad economia mista di mercato, il sistema pubblico non deve alimentarsi finanziariamente attraverso la vendita di beni o di servizi ma affrontare le proprie, obbligate incombenze non remunerabili o insufficientemente remunerate grazie al gettito fiscale e parafiscale.

Riteniamo in definitiva di poter ragionevolmente sostenere che tanto la legislazione quanto la prassi comportamentale degli Enti Locali debbano vedere normale l'apertura alla concorrenza tra imprese dei mercati locali dei pubblici servizi e, solo in via eccezionale, il ricorso a gestioni dirette per "Azienda Speciale" o "società per azioni a maggioranza pubblica" ove motivi economici, tecnici, organizzativi, sociali chiaramente dimostrabili lo esigano. Non si deve ne si può quindi parlare di "privatizzazioni" (più o meno selvagge) di pubblici servizi, ma più correttamente di liberalizzazione totale o parziale delle attività in

questione caratterizzate da monopolio naturale attraverso “convenzioni”, “concessioni”, “appalti di servizio”, ecc. stipulati dagli Enti Locali di governo con imprese terze dopo procedure di aggiudicazione ad evidenza pubblica.

Che non si tratti di “privatizzazioni” è inoltre tanto più vero in quanto - come già detto - il bene oggetto dello scambio o i beni necessari allo sfruttamento del bene medesimo e all’espletamento del servizio costituiscono spesso proprietà inalienabile degli Enti Locali; il gestore di qualsivoglia fase del servizio (pubblico o privato che sia) deve accettare limitazioni alla propria azione a favore dell’Ente Locale di governo, non potendo fissare liberamente le tariffe del servizio, dovendo rispettare una “carta dei servizi” impostagli dall’esterno, eccetera.

E siamo così giunti all’ultimo ordine di argomenti che ci eravamo riservati di affrontare, quello cioè riguardante l’antica, mai soddisfatta tendenza delle aziende municipalizzate - oggi ripresa con forza dalle aziende speciali e dalle società miste a prevalente capitale pubblico - ad occupare spazi territoriali più vasti di quelli che la legge e la logica impongono loro di occupare.

In altri termini dette aziende, non paghe - come notato in precedenza - di gestire attività che con il pubblico servizio in senso stretto hanno ben poco a che fare, vogliono poter “giocare fuori casa” partecipando a “... procedure concorsuali per l’affidamento di servizi pubblici locali da parte di altri Enti Locali ...” diversi da quelli che le hanno create, o addirittura ottenere affidamenti senza procedure concorsuali giocando sul proprio status di impresa pubblica e quindi, per definizione, superiore ad ogni sospetto come la moglie di Cesare.

Se questo disegno non è finora riuscito - malgrado il clima tendenzialmente da “socialismo reale” che continua a resistere in Italia - non è certo in virtù della dura opposizione portata dal mondo imprenditoriale, ma proprio perchè come già detto ciò sarebbe contro la legge e la logica. Ora, se è ben vero che le leggi possono cambiare (ed è quello che si è tentato di fare col testo originale del disegno di legge S 1388 più volte citato), più difficile appare cambiare la logica.

Intendiamoci però bene: non è illogico che le aziende municipalizzate (o quanto meno quelle che non hanno la fortuna di servire grandi bacini di utenza come Roma, Milano, Torino, Napoli,) lamentino di non poter svolgere la rispettiva attività nelle condizioni ottimali di efficienza, efficacia ed economicità a causa dell'insufficiente “peso” del bacino di utenza servito. Ma non è logico che di conseguenza si mettano sul piede di guerra per conquistare i nuovi bacini dato che:

- il legislatore, nel 1903, fu molto chiaro circa i vantaggi che la municipalizzata doveva offrire alla popolazione locale e solo ad essa;
- se il legislatore avesse ritenuto che talune attività di servizio sarebbero state meglio svolte da enti pubblici di gestione ad un livello più alto delle singole municipalità, avrebbe provveduto di conseguenza (vedi i casi delle ferrovie e, più tardi, dell'energia elettrica, della telefonia, ecc.);
- ove due o più Comuni, decisi a non concedere a terzi un determinato servizio pubblico ma consapevoli dell'antieconomicità connessa allo svolgimento autonomo e indipendente di quello stesso servizio sui rispettivi singoli territori comunali, potrebbero sempre - perchè ne hanno facoltà - creare un'Azienda speciale consortile o una società per azioni partecipata da tutti i Comuni coinvolti per l'esercizio del servizio in parola.

Ma a parte queste considerazioni preliminari, esistono almeno due ordini di ragioni che si oppongono all'uscita del proprio territorio comunale da parte delle aziende speciali o delle S.p.A. miste a maggioranza pubblica: il primo ordine di ragioni attiene al dominio economico, riguardando la concorrenza, mentre il secondo è squisitamente politico.

Cominciamo dal primo.

In linea di principio, crediamo che nessuno creda veramente - aldilà di finzioni dialettiche - che possa mai esistere parità di condizioni concorrenziali tra imprese pubbliche e imprese private nel campo delle attività di servizio pubblico locale (ma non solo in questo campo).

Non vi potrebbe anzitutto essere nel territorio ricadente sotto l'Amministrazione locale che ha dato vita ad un'Azienda Speciale (o S.p.A. a capitale pubblico) per l'esercizio di un determinato servizio di interesse generale: se infatti l'esercizio di tale servizio fosse messo in gara e l'Azienda Pubblica perdesse detta gara, il Comune si troverebbe in mano una "scatola vuota" e se al contrario l'Azienda Pubblica vincesses la gara, nessuno crederebbe alla validità di una procedura nella quale il promotore della gara, nonché ordinatore delle regole del gioco, selezionatore dei candidati, e giudice-arbitro fosse anche concorrente tra i concorrenti.

Ma, ci si può chiedere, ammessa la reale possibilità di una gara il concorrente pubblico sarebbe nelle stesse condizioni di quelli privati? Neanche per sogno!

Primo, perchè per effetto della legge 9.8.86, n. 488, art. 9 bis, Aziende Speciali ed S.p.A. miste a capitale pubblico maggioritario possono, per l'effettuazione dei

propri investimenti, ricorrere al credito della Cassa Depositi e Prestiti a tasso agevolato, mentre le imprese private no.

Secondo, perchè per effetto della legge 28.12.95, n. 549, art. 3, comma 69, i trasferimenti di beni da Enti Locali ad Aziende Speciali o S.p.A. miste a capitale pubblico maggioritario costituite per le gestione di servizi pubblici sono effettuati in esenzione di imposte di bollo, di registro, di incremento di valore, ipotecarie, catastali e da ogni altra imposta, spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie o natura.

Terzo, perchè per effetto del comma 70 della medesima legge ed articolo di cui sopra, le Aziende Speciali ed S.p.A. miste a maggioranza pubblica godono di esenzione triennale - almeno per ora, fino all'anno 2000 - da IRPEG ed ILOR, mentre le Aziende Private debbono pagare fino all'ultima lira. L'ultima ciliegina sulla torta, in ordine di tempo, ci è stata offerta dall'art. 1, lettera C, del D.L. 31.12.96, N. 669 che (a meno di auspicabili modifiche nel corso della sua conversione in legge, ancora non definito mentre queste note vengono redatte) modifica per le imprese di diritto privato concessionarie di pubblici servizi il regime fiscale vigente, stabilendo che per i beni gratuitamente devolvibili non sono più ammessi (con effetto retroattivo!!!!) l'ammortamento finanziario e quello tecnico-economico, ma soltanto uno dei due a scelta del concessionario.²

²Gli addetti ai lavori sanno che dall'atto di concessione traggono origine due ordini di obbligazioni per le imprese concessionarie con riguardo ai cosiddetti beni gratuitamente devolvibili:

- a) far fronte a tutte le sostituzioni e i rinnovamenti delle opere, così che queste risultino in perfetto stato di efficienza e manutenzione all'atto della devoluzione;
- b) devolvere le opere gratuitamente allo scadere della concessione.

Le imprese di diritto privato concessionarie di pubblici servizi fanno fronte alla prima obbligazione con un accantonamento convenzionalmente denominato "ammortamento tecnico-economico", destinato a ripartire a quote costanti tra esercizi diversi gli oneri di sostituzione e rinnovamento.

Alla seconda obbligazione fanno fronte con l'ammortamento finanziario.

Come, in queste condizioni, si possa pensare ad una parità di condizioni concorrenziali tra imprese private e imprese pubbliche aspiranti all'esercizio di un servizio economico di interesse generale nel Comune che ha dato vita alle suddette imprese pubbliche, resta un grande mistero.

Mistero che si trasforma in assurdità ove Aziende Speciali o Società per Azioni o Società a Responsabilità limitata con capitale maggioritario pubblico pretendano di uscire dal Comune di nascita per andare in altri Comuni o addirittura all'estero alla conquista di servizi pubblici da gestire. In questi casi, infatti, dette aziende non soltanto si porterebbero dietro tutti i vantaggi fiscali e finanziari che abbiamo poc'anzi sintetizzato, ma sommerebbero ad essi anche una non indifferente "rendita di posizione".

Abbiamo infatti chiarito per quali ragioni nei territori ove le Municipalità intendano far gestire uno o più servizi pubblici da Aziende Speciali o S.p.A. o S.r.l. "equiparabili", non avrebbe senso indire gare per la concessione di detto o detti servizi, che invece verrebbero affidati per "convenzione" alle Aziende o Società in parola.

Allorché queste ultime andassero a gareggiare "in trasferta", si porterebbero dunque dietro anche la "rendita" rappresentata dal fatto di aver ottenuto nel proprio Comune l'esercizio di uno o più servizi senza spese e a condizioni economiche liberamente concordate senza l'assillo della concorrenza. Chi è del mestiere sa quanto costi ad un'impresa privata predisporre a partecipare ad una gara, a quante gare occorra partecipare e a quali "strette" condizioni dovranno acconciarsi per poter ragionevolmente sperare di portare infine "fieno in cascina". E' chiaro che tutti questi costi le imprese private dovranno pure in qualche modo e da qualche parte ammortizzarli.

Ci si può chiedere a questo punto se, come alcuni esponenti politici preconizzano, togliendo alle imprese pubbliche o para-pubbliche i vantaggi fiscali e finanziari di cui godono, ciò servirebbe a ristabilire condizioni eque di concorrenza. Anche in questo caso la risposta è negativa perchè altri vantaggi resterebbero comunque; in ogni caso, pensando alle motivazioni che possono aver indotto il legislatore a concedere le agevolazioni fiscali e finanziarie in parola ai gestori pubblici di servizi economici di interesse generale, una soluzione certo più “produttivistica” del problema non sarebbe quella di togliere dette agevolazioni ma, al contrario, estenderle senza discriminazioni a tutti i gestori di servizi pubblici locali.

Ma quel che ci preme affermare è che, anche se per ipotesi “data e non concessa” si potessero stabilire condizioni di perfetta parità concorrenziale, ebbene anche in un caso siffatto rimarrebbe un non senso politico (come si era preannunciato all’inizio di queste argomentazioni) la partecipazione di aziende pubbliche o para-pubbliche di un Ente Locale a gare di altri Enti Locali per l’esercizio di servizi economici di interesse generale.

Nel precedente paragrafo, come si ricorderà, avevamo infatti sostenuto che se una Municipalità, nell’esercizio dei suoi poteri politici, decide di far gestire uno o più servizi pubblici sui quali ha responsabilità di governo da un’azienda pubblica o para-pubblica locale, tale decisione discenderà in linea di massima (cioè salvo eccezioni) da manifesta sfiducia di detta Municipalità verso la validità degli strumenti e delle procedure del mercato concorrenziale, almeno nel settore di attività del servizio pubblico coinvolto.

Ma se un altro Comune , per la gestione di questo stesso servizio, ha deciso di indire una gara con procedure di evidenza pubblica, è segno evidente che detto Comune, a differenza del primo, crede formalmente e sostanzialmente nella validità degli strumenti e delle procedure del mercato concorrenziale. Rappresenta quindi un controsenso (nonché una mancanza di rispetto verso ogni espressione della sovranità politico-amministrativa degli Enti Locali) che uno strumento creato in funzione vicaria di un mercato nel quale non si crede voglia scendere in competizione su questo stesso mercato. Da un'azione siffatta si potrebbe solo inferire che l'azienda pubblica o para-pubblica in trasferta abbia soprattutto un compito dimostrativo di "rottura del mercato", eventualmente utilizzando e trasferendo rendite o convenienze che per legge dovrebbero essere riservate ai cittadini del Comune d'origine.

Se chiudiamo qui il nostro discorso non pensiamo con ciò certamente di aver esaurito le argomentazioni che potrebbero essere utilmente spese attorno alla riforma della legge 142/90, anche se solo sotto il particolare e specifico campo dell'ordinamento dei servizi pubblici d'interesse e rilevanza locale.

Di questi servizi ciascuno di noi è o può essere, addirittura nello stesso tempo, progettista, realizzatore, gestore, utente, risparmiatore-azionista e infine - ma forse da citare all'inizio - autorità ordinatrice o controllante. E' fondamentale per questo motivo che ciascuno di noi segua con particolare attenzione le vicende attinenti a detti servizi, dato che ciascuno di noi vuole fortemente servizi pubblici locali degni d'un paese civile quale - *malgré tout* - siamo, con elevati standard di qualità, ai costi più bassi possibile.

E' in quest'ottica che ciascuno di noi, quale che sia il proprio ruolo nella società civile, dovrebbe riguardare ai problemi attinenti al settore anche accantonando - magari per qualche istante - i propri prevalenti, più immediati, contingenti interessi economici o politici.

Nell'ottobre 1993 è stata costituita in Confindustria la Federazione Nazionale dei Sistemi di Trasporto su terra e delle attività connesse, in forma abbreviata FEDERTRASPORTO.

La FEDERTRASPORTO, quale componente intermedia della Confindustria, costituisce la rappresentanza delle imprese ed enti esercenti trasporti su terra ed attività connesse ed è legittimata a rappresentare in esclusiva gli interessi generali del settore di competenza.

I soci che oggi vi aderiscono sono ACI, AGENS, ANAC, ANEF, ANITA, ASSODOCKS, ASSOINTERPORTI, ASSOTOUR, ASSOTRASPORTI, ASSOTRAVEL, AUSITRA, ENAT, FEDERINTERPORTI e FENIT e 23 sezioni del trasporto delle Associazioni territoriali della Confindustria.

1. PER UNA DEFINIZIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO

1.1. Le norme e gli indirizzi europei

1.1.1. I principi normativi e la giurisprudenza comunitaria

L'intervento comunitario in materia di servizio pubblico, molto cauto fino ai primi anni '90 e ben più invasivo dopo di allora, è volutamente pragmatico, generalmente alieno da esercizi definitivi di portata generale, differenziato da settore a settore.

I principi normativi comunitari applicabili ai servizi pubblici non hanno subito modifiche dal 1957, ossia dalle origini del Trattato CEE. Ma la "riscoperta" delle disposizioni che consentono un intervento comunitario in materia e la riflessione sull'opportunità e sui contenuti di una disciplina comune per i diversi settori di servizio pubblico sono relativamente recenti.

E sono frutto da un lato delle preoccupazioni legate ai problemi intrinseci di inefficacia in situazioni di assenza di concorrenza, evidenziate dalla scienza economica in anni recenti e tradotte in vasti programmi nazionali di liberalizzazione e privatizzazione, a partire da Stati Uniti e Gran Bretagna; dall'altro sono frutto naturale della creazione del mercato unico europeo, rispetto al quale l'esistenza di monopoli produce almeno due vizi: la sopravvivenza di mercati di rilevanti porzioni sostanzialmente "stagni" e chiusi alle imprese non nazionali, e il rischio che monopoli legali siano mantenuti o istituiti solo in

alcuni Stati membri con la conseguenza di una rincorsa degli Stati a proteggere aree di mercato in modo da consentire alle proprie imprese, titolari di diritti esclusivi in patria, di competere in maniera privilegiata nei mercati aperti degli altri Stati membri.

Ma prima ancora delle riflessioni teoriche, la spinta determinante all'avvio di una politica europea di apertura alla concorrenza di servizi tradizionalmente protetti è venuta dai mercati nei quali l'evoluzione tecnologica ha reso evidente l'obsolescenza di una delimitazione territoriale degli ambiti riservati (servizi radiotelevisivi) e l'insufficienza della dimensione nazionale dei mercati e dello stimolo all'innovazione dell'offerta pubblica di servizi ai fini dello sviluppo di un'industria europea competitiva (telecomunicazioni). Vi si è aggiunta la preoccupazione di promuovere, attraverso la garanzia di servizi di base omogenei in Europa, la coesione economica e sociale di un territorio che tende a diventare un'area politico-economica integrata.

Non è un caso che il riesame degli ambiti legittimi di monopolio legale per la fornitura di servizi tradizionalmente "riservati" alla sfera pubblica (indipendentemente dalla modalità di gestione, diretta o delegata) abbia spesso preso l'avvio da sentenze interpretative rese dalla Corte di Giustizia di Lussemburgo nei primi anni '90 nell'ambito di controversie nazionali promosse da soggetti privati, i quali hanno invocato il Trattato CE a difesa del proprio diritto di ingresso in tali mercati protetti o di fruizione di servizi più competitivi forniti da soggetti diversi da quelli a favore dei quali era costituita una riserva legale (in particolare nel campo dei servizi televisivi, dei servizi di collocamento, della vendita di terminali di telecomunicazione, dei nuovi servizi postali, dei servizi portuali in banchina).

Punto di partenza di ogni discorso sulle competenze comunitarie in materia di servizi pubblici è l'art. 90 del Trattato istitutivo, mai modificato nei quarant'anni di vita della Comunità, e collocato nel Titolo 1, Capo 1 relativo alle regole di concorrenza.

Esso dispone:

“1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme del presente Trattato, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 7 e da 85 a 94 inclusi (“Regole di concorrenza”, ndr).

2. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente Trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità.

3. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni”.

D'altra parte, l'art. 222 del Trattato CE fissa in termini netti il principio di neutralità che deve governare l'azione comunitaria rispetto ai regimi di proprietà esistenti negli Stati membri. Ciò limita fortemente la possibilità per l'UE di interferire sullo statuto pubblico o privato degli organismi che svolgono attività economica.

La carta costituzionale comunitaria, dunque, evita ogni definizione di servizio pubblico e delle ragioni di interesse generale che possono giustificare l'assunzione in mano pubblica di un servizio ritenuto di interesse generale, equipara l'impresa pubblica alla privata ai fini della soggezione alle regole ordinarie del Trattato ("specialmente" le regole antitrust, ma anche la libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi), ammette l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi e regimi derogatori rispetto ai principi generali del Trattato in favore di imprese incaricate della "gestione di servizi di interesse economico generale" - disinteressandosi del loro status pubblico o privato - nei limiti necessari all'adempimento della specifica "missione" loro affidata.

Ne deriva che la sottrazione di un servizio alle regole della libera prestazione, della non discriminazione nazionale e della concorrenza non può essere sovraneamente e insindacabilmente decisa dalla autorità nazionale, ma deve invece essere "motivata" in riferimento ad una specifica missione assegnata e rispondere a un fondamentale criterio di proporzionalità (oggettiva impraticabilità di soluzioni che comportino deroghe minori).

Questa almeno è la lettura oggi prevalente, avvalorata dalla giurisprudenza comunitaria degli ultimi dieci anni, che, superando l'orientamento della dottrina tradizionale, ha riportato i monopoli di servizi nell'alveo del diritto generale Ue ed ha chiarito come l'esclusione o la restrizione della concorrenza, risultante da un provvedimento nazionale di attribuzione di un diritto esclusivo a favore di un soggetto che eserciti un'attività economica¹ è ammissibile, ai sensi dell'art. 90,

¹ Con riguardo alla nozione di "impresa" ai sensi dell'art. 90, la Corte ha chiarito in più occasioni che tale deve considerarsi qualunque entità che eserciti un'attività economica, indipendentemente dallo statuto giuridico dell'ente e delle modalità di finanziamento. In tale ottica sono state considerate "imprese" ai fini dell'art. 90 anche l'amministrazione postale belga e l'ufficio tedesco

purché risulti proporzionata a determinate “esigenze essenziali” (volta a volta individuate in stretto riferimento al caso di specie²) e risulti altresì coerente con gli obiettivi della Comunità, ordinati a garantire la libera circolazione dei fattori della produzione, la libertà di mercato e la concorrenza effettiva tra imprese³.

Illegittimi risultano pertanto sia l’attribuzione di diritti speciali non necessari alla tutela dell’interesse generale, sia l’introduzione di diritti speciali che inducano comportamenti abusivi da parte delle imprese poste *ope legis* in posizione dominante sul mercato, sia i comportamenti anti-concorrenziali concretamente posti in essere da queste imprese.

di collocamento (Sentenza Corbeau, del 19.5.1993 e sentenza Hofner/Macrotron, del 23.4.1992). Restano invece esclusi i cosiddetti servizi di interesse generale di carattere non economico o che costituiscano prerogative inerenti alla potestà pubblica (v. Comunicazione della Commissione su “I servizi di interesse generale in Europa”, Com/96/443 del 11.9.1996).

² A titolo esemplificativo, la Commissione europea riconosce la sicurezza dell’approvvigionamento, la tutela dell’ambiente, la solidarietà economica e sociale, la sistemazione generale del territorio, la promozione degli interessi dei consumatori, l’impiego di risorse scarse, la necessità di assicurare investimenti a redditività differita, e di assicurare continuità, parità di accesso, universalità e trasparenza nella prestazione.

³ La dottrina tradizionale non considerava possibile qualificare i monopoli di servizi come restrizioni alla libertà di stabilimento e di prestazione di servizi ai sensi degli artt. 52 e 59 Ce, giacché mancava l’elemento della discriminazione in danno dei prestatori esteri, colpendo la restrizione in eguale misura le imprese nazionali escluse. Solo comportamenti positivi di abuso derivati dalla posizione dominante costituita per legge diventavano sanzionabili in base agli artt. 85 e 86 del Trattato Ce (divieto di intese e comportamenti anti-concorrenziali). Pronunce recenti della Corte di Giustizia di Lussemburgo hanno:

- ampliato sensibilmente le ipotesi in cui si ravvisa un danno potenziale agli scambi tra Stati membri o un abuso, anche potenziale, di posizione dominante (ad esempio, l’incapacità dell’impresa monopolista di soddisfare la domanda) (Sentenza Hofner/Macrotron del 23.4.1991, Causa C-41/90; Sentenza Corbeau del 19.5.1993, Causa C-320/91);

- puntualizzato che sebbene gli Stati membri possano stabilire monopoli in considerazione di interessi pubblici di natura non economica, “le modalità di organizzazione e di esercizio di detto monopolio non debbono andare contro le disposizioni del Trattato in materia di libera circolazione delle merci e dei servizi, né tanto meno contro quelle sulla concorrenza” (Sentenza ERT del 18.6.1991, Causa C-260/89);

- stabilito che, perché trovi applicazione l’art. 59 Ce “non è necessario che tutte le imprese dello Stato ricevano un trattamento vantaggioso rispetto a quello ricevuto dalle imprese straniere. E’ sufficiente che il regime preferenziale stabilito benefici un prestatario nazionale” (Sentenza Commissione c. Olanda del 25.7.1991, Causa C-353/89).

1.1.2. L'evoluzione recente del dibattito in sede europea

Sempre la Comunità ha rivendicato a sé la competenza a definire i contenuti delle deroghe ammissibili al diritto comunitario, per garantirne l'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri. Ne discende che anche la nozione di "missione di servizio pubblico" o di "servizio di interesse economico generale" ai fini della derogabilità ai principi di concorrenza e di libera circolazione, che restano di applicazione generale, sono nozioni che devono trovare criteri comuni di definizione.

Tale impostazione si può dire ormai prevalente in sede comunitaria, dove il confronto tra istituzioni, Stati membri e rappresentanze professionali riguarda sempre meno il principio in sé, e sempre più la sua pratica applicazione: l'individuazione concreta delle tipologie di servizio suscettibili di riserva, le modalità di assegnazione dell'esclusiva, le modalità di finanziamento del servizio pubblico.

D'altra parte, il tentativo di restituire autonomia e sovranità agli Stati in questa materia, dopo gli interventi invasivi della Corte europea, ha trovato autorevoli paladini nel governo francese, nel Gruppo socialista del Parlamento europeo e nel Ceep (associazione europea di rappresentanza delle imprese pubbliche e incaricate di servizi pubblici). Essi, con sfumature diverse, hanno lanciato a partire dal 1993 e con l'esplicito appoggio dell'allora Presidente della Commissione europea Jacques Delors, un'importante campagna di riflessione e di comunicazione per ottenere, in occasione della Conferenza Intergovernativa

attualmente in corso per la revisione del Trattato di Maastricht, una modifica dell'art. 90 che riqualificasse i servizi pubblici come ambito autonomo di regolazione, di competenza nazionale primaria, e non più come eccezione alle regole generali del mercato unico.

Nella stessa prospettiva il governo francese, il Gruppo socialista europeo e il Ceep hanno anche presentato all'Esecutivo di Bruxelles, dagli inizi del 1993, proposte formali per una Carta europea dei servizi pubblici, che riconoscesse, tra l'altro, i limiti del mercato rispetto agli obiettivi di solidarietà, universalità e coesione, la necessità di salvaguardare servizi pubblici a "intensità e geometrie variabili" in relazione alle tradizioni nazionali e locali, l'applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà, il "diritto" del cittadino europeo ai servizi pubblici.

Tali iniziative, che pure hanno avuto il merito di evidenziare aspetti sociali forse sottovalutati dall'approccio liberista sposato dalla Corte e dalla Commissione nei primi anni '90, non sembrano però aver fatto breccia. Il dibattito in sede di Conferenza Intergovernativa per la modifica dell'art. 90 nel senso indicato appare attualmente accantonato, mentre la Carta europea dei servizi pubblici è stata sostanzialmente respinta dalla Commissione europea, che ha invece pubblicato, nel settembre 1996, una semplice comunicazione sui "Servizi di interesse generale in Europa"⁴ in cui, salvo il riconoscimento del valore della diversità delle tradizioni e delle culture nazionali in materia di servizi pubblici e l'ammissibilità teorica di monopoli di servizi, viene ribadito l'approccio comunitario pro-concorrenziale.

⁴ In Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee n. C 281, del 26 settembre 1996.

Vi si legge infatti: “Dal punto di vista dell’efficienza economica e della qualità dei servizi di interesse generale nella Comunità reggono in moltissimi casi il confronto con quelle di altre regioni del mondo. Ad esempio, quanto all’affidabilità della distribuzione di energia, alla sicurezza dei trasporti aerei o alla qualità del servizio radiotelevisivo, le prestazioni europee sono spesso di notevole rilievo. Ciò è dovuto almeno in parte al contesto europeo che pone limiti ai privilegi abusivi, incita alla trasparenza della gestione, obbliga a stabilire con chiarezza e precisione il capitolato d’oneri nell’interesse generale. Infatti, la maggiore efficienza che risulta dalla concorrenza costituisce una delle migliori vie per ridurre il prezzo dei servizi e renderli in molti casi accessibili ad un numero più elevato di cittadini. Ne risulta inoltre il rafforzamento della competitività delle aziende e più particolarmente delle piccole e medie imprese” (par. 23).

E ancora, in risposta alle proposte di revisione del Trattato, si legge: “Sarebbe opportuno non modificare l’articolo 90, che si è dimostrato efficace in quanto ha consentito di garantire pienamente una proficua interazione fra liberalizzazione e interesse generale.” ... “la Commissione auspica che, in occasione della Conferenza intergovernativa, venga inserito nel Trattato un riferimento su questo tema” (i servizi pubblici).

La Commissione propone di aggiungere all’art. 3 del Trattato, che definisce gli obiettivi della Comunità, il “contributo alla promozione dei servizi di interesse generale”, con l’effetto di sancire definitivamente una competenza comunitaria specifica, non più ancillare rispetto ai principi di libera prestazione dei servizi e di tutela della concorrenza.

E' altresì evidente l'orientamento attuale della Commissione europea ad intervenire per la liberalizzazione dei servizi spostando l'accento dalle politiche di concorrenza e di completamento del mercato unico alla politica dei consumatori, a tutela dell'interesse diffuso alla disponibilità di una più vasta gamma di servizi, innovativi, efficienti, di qualità e a prezzi migliori. La politica dei consumatori rientra sicuramente, dopo Maastricht, tra le competenze comunitarie e anima di un contenuto sociale più vicino ai valori della cittadinanza europea un'opera riformatrice fortemente incidente sui modelli sociali tradizionali, cui l'opinione pubblica tende a resistere.

1.1.3. Le linee di intervento della UE

Al di là dei dibattiti teorici sugli spazi di intervento della Comunità in materia, è comunque possibile indicare alcuni criteri di base che hanno ispirato l'azione della Commissione europea nei settori di servizio pubblico in cui l'intervento ha raggiunto uno stadio più maturo.

Una preoccupazione primaria è stata finora quella di realizzare strumenti preventivi di trasparenza delle relazioni finanziarie tra Stato e imprese pubbliche e tra Stato e imprese incaricate di servizi pubblici, per evitare indebiti vantaggi concorrenziali. Del pari la Comunità si è preoccupata di promuovere, settore per settore, assetti organizzativi tali da ridurre le possibilità di abuso da parte delle imprese in posizione dominante sul mercato. L'uno e l'altro tipo di interventi mira ad evitare che il controllo dell'esistenza di condizioni di concorrenza equa resti affidato ad una difficile verifica *ex post* dei comportamenti delle aziende sul mercato.

In questo senso vanno letti gli interventi normativi adottati o proposti relativi a:

- la contabilizzazione trasparente dei trasferimenti finanziari pubblici, intesi in senso ampio, alle imprese pubbliche (Direttiva 80/723, modificata dalla Dir. 85/413),
- la contabilizzazione trasparente dei trasferimenti alle aziende motivati dalla compensazione di obblighi di servizio pubblico (poste, trasporti),
- la separazione contabile e organizzativa tra attività in monopolio legale e altre attività in concorrenza eventualmente esercitate dall'impresa, e divieto di sovvenzione incrociata (poste, trasporti),
- la separazione tra responsabilità della regolamentazione e funzioni operative (trasporti, poste, telecomunicazioni),
- la tendenziale separazione, contabile e istituzionale, tra organismo gestore dell'infrastruttura e prestatore di servizi nel caso di servizi a rete (ulteriori iniziative in tal senso sono previste, per le ferrovie, nel programma di lavoro della Commissione europea per il 1997).

Una seconda linea di intervento della Comunità Europea consiste, logicamente, nel tentativo di definire per via legislativa, in maniera dettagliata ed evolutiva (revisione periodica), le tipologie di servizio di interesse pubblico per le quali può giustificarsi l'attribuzione di diritti esclusivi o speciali, e l'armonizzazione dei relativi contenuti e delle modalità di finanziamento.

Ciò avviene sostanzialmente in due modi, in funzione delle caratteristiche tecniche del servizio e di valutazioni generali di opportunità:

- 1) attraverso la definizione legislativa del "servizio universale", ossia di un pacchetto minimo di servizi che lo Stato è tenuto a garantire su tutto il territorio a chi ne faccia richiesta e a tariffe socialmente accettabili. La definizione comune del servizio universale assicura una forte omogeneità di

servizi di base in tutta la Comunità, e la progressiva messa in concorrenza dei servizi ulteriori. Definire la portata e gli obblighi del servizio universale è un delicato gioco di equilibrio tra l'interesse a rendere disponibile a tutti un numero elevato di servizi, anche innovativi, e l'interesse a promuovere la concorrenza ("che rappresenta - secondo la Commissione - il principale incentivo per servizi migliori, tariffe più contenute e maggiori innovazioni") riducendo al minimo le barriere all'ingresso di nuovi operatori. Attualmente, anche alla luce dei contributi forniti dal mondo imprenditoriale e dalle rappresentanze dei consumatori, la Commissione tende a sostenere l'approccio pro-concorrenziale⁵, ossia una nozione restrittiva di servizio universale;

- 2) attraverso la definizione comunitaria dei criteri comuni di imposizione di obblighi di servizio pubblico, e del relativo finanziamento⁶, in alternativa o in aggiunta rispetto al servizio universale.

Nell'uno e nell'altro caso uno degli obiettivi centrali dell'azione comunitaria appare quello di attribuire all'autorità pubblica, ai diversi livelli di competenza (Comunità, Stato, enti locali), il potere/dovere di assolvere alla funzione di regolazione, pianificazione e finanziamento del servizio pubblico attraverso la definizione preventiva dei requisiti del servizio in funzione degli obiettivi di

⁵ Alla individuazione di un servizio universale fa riferimento la politica di liberalizzazione europea dei servizi di telecomunicazione e postali. Per le telecomunicazioni, ad esempio, la Commissione europea ha proposto di includere nel S.U. la telefonia vocale mediante collegamento fisso che consenta l'uso di fax e modem, i servizi telefonici di emergenza e di informazione, i telefoni pubblici. La copertura dei costi del servizio universale, ancora oggetto di discussione, sarà assicurata, oltreché dalle entrate tariffarie, da un contributo apposito a carico di tutti gli operatori sul mercato (telecomunicazioni) oppure mediante l'estensione dell'esclusiva a determinati servizi redditizi che consentano all'incaricato del servizio universale di raggiungere l'equilibrio finanziario (poste), secondo il criterio suggerito dalla Corte di Lussemburgo nella sentenza Corbeau citata.

interesse generale ad esso collegati, in modo da isolare il contenuto meramente economico della prestazione richiesta, rispetto alla quale sono in via di principio indifferenti lo status pubblico o privato e l'appartenenza nazionale del prestatore del servizio, e perde valore ogni argomento teso ad escludere a priori, sulla base di considerazioni extra-economiche, la praticabilità di una selezione competitiva dell'operatore o degli operatori.

Una ulteriore linea di intervento comunitaria consiste infatti nel riesame, anche questa volta condotto caso per caso, delle modalità di assegnazione dei diritti esclusivi per i servizi che restano riservati, tendenzialmente restringendo il campo dell'attribuzione discrezionale delle concessioni e introducendo il principio della scelta non discriminatoria su base nazionale del prestatore, fino all'obbligo di messa a gara (europea) della concessione.

1.1.4. Disciplina e orientamenti per il settore dei trasporti

In questa direzione si è sviluppata, e con ogni probabilità sarà presto completata, la normativa comunitaria relativa ai servizi pubblici di trasporto, secondo modalità lievemente diverse per le diverse tipologie di servizio:

Trasporti aerei. Il regolamento 2408/92, che liberalizza il cabotaggio aereo a partire dal 1° aprile 1997, elimina - salvo un breve periodo transitorio - la possibilità di attribuire diritti di esclusiva a singoli vettori anche quando essi fossero finalizzati alla perequazione tra attività economicamente redditizie e servizi pubblici in perdita. Il regolamento consente agli Stati, previa consultazione con gli altri Stati membri interessati e dopo aver informato la

⁶ E' il caso della liberalizzazione adottata dei servizi di trasporto aereo, marittimo e terrestre. Il finanziamento è in questi casi assicurato dall'obbligo per lo Stato di determinare specifiche

Commissione europea, l'imposizione di oneri di servizio pubblico (requisiti di continuità, regolarità, capacità e tariffazione cui il vettore non si atterrebbe se tenesse conto unicamente del proprio interesse commerciale) su rotte periferiche o verso regioni in via di sviluppo o su rotte a bassa densità di traffico considerate essenziali per lo sviluppo economico della regione in questione. Il regolamento prevede regole uniformi e non discriminatorie per la concessione di diritti di traffico aereo su rotte per le quali sia stato imposto un onere di servizio pubblico e stabilisce i criteri di calcolo del compenso. L'autorizzazione ad un unico vettore in esclusiva su una rotta di interesse pubblico sulla quale non sia in esercizio un servizio di linea è ammessa per un periodo massimo di tre anni, rinnovabile, ed è attribuita tramite gara pubblica europea.

Trasporti marittimi. Il regolamento 3577/92, che liberalizza il cabotaggio marittimo a partire dal 1° gennaio 1993, prevede la possibilità per lo Stato di concludere contratti di servizio pubblico o imporre obblighi di servizio pubblico, come condizione per la fornitura di servizi di cabotaggio, alle compagnie che esercitano servizi regolari da, tra e verso le isole, su base non discriminatoria per tutti gli armatori comunitari abilitati. "Nell'imporre obblighi di servizio pubblico gli Stati membri si limitano alle esigenze relative ai porti che devono essere serviti, alla regolarità, alla continuità, alla frequenza, alla capacità di fornitura del servizio, alle tariffe richieste e all'equipaggio della nave. Qualsiasi compenso dovuto per obblighi di servizio pubblico, se previsto, deve essere reso disponibile a tutti gli armatori comunitari" (art. 4).

Trasporti terrestri (per ferrovia, su strada e per via navigabile). La disciplina introdotta dal regolamento 1893/91, in vigore dal 1° luglio 1992, ribadendo

compensazioni finanziarie.

L'obiettivo dell'autonomia commerciale delle imprese di trasporto, consente agli Stati di definire i requisiti del servizio pubblico necessari a garantire servizi "sufficienti tenendo conto segnatamente dei fattori sociali, ambientali e di assetto del territorio" o a favore di determinate categorie sociali, nel quadro di un contratto di servizio concluso tra l'impresa affidataria del servizio e l'autorità responsabile. Il contratto deve definire in dettaglio gli obblighi di esercizio, di trasporto e tariffari posti a carico dell'azienda, la relativa compensazione finanziaria e le modalità per l'eventuale modifica della convenzione. Viene tuttavia mantenuta la facoltà di imporre obblighi di servizio pubblico, al di fuori di ogni rapporto contrattuale, per i servizi urbani, extraurbani e regionali; anche in tal caso, la compensazione finanziaria è obbligatoria, deve essere determinata preventivamente, in conformità a determinati criteri di calcolo e fare riferimento, tra l'altro, ad un'efficiente gestione d'impresa, alla fornitura di servizi di qualità adeguata, al servizio che comporti il minimo costo per la collettività.

I regolamenti relativi al trasporto terrestre non intervengono sulle modalità di organizzazione (gestione diretta o delegata) e di affidamento (*ad personam* o mediante procedure selettive) dei servizi pubblici da parte delle autorità pubbliche nazionali.

E' tuttavia prevedibile che su questo punto, facendo leva più sull'interesse generale a realizzare un "contesto competitivo che favorisca la scelta e l'offerta di servizi integrati ed economicamente vantaggiosi per gli utenti", la legislazione comunitaria intervenga a breve per introdurre una regolazione finalizzata al

recupero di efficienza delle aziende di trasporto pubblico e ad una liberalizzazione più spinta su scala europea⁷.

In particolare, nel Libro Verde “La Rete dei Cittadini”⁸, la Commissione afferma quanto segue: “Nel settore dei servizi viaggiatori urbani e regionali la pianificazione, la proprietà e la gestione dei sistemi di trasporto pubblico sono spesso statali, rendendo così possibile la diretta applicazione di misure atte a perseguire gli obiettivi previsti dalla politica dei trasporti. Tale struttura, però, si associa di frequente ad una mancanza di incentivi gestionali che possano venire incontro alle esigenze degli utenti, migliorare la qualità e la redditività dei servizi, e non riesce di conseguenza a soddisfare alcuni dei criteri qualitativi precedentemente evidenziati”. “All’estremo opposto, la completa liberalizzazione dell’accesso ai servizi pubblici ha prodotto una maggiore redditività, benché sia spesso venuta meno la possibilità di attuare un’integrazione dei sistemi.

Di conseguenza la liberalizzazione dei trasporti pubblici non ha arrestato il suo declino.”

Inoltre, rilevando la progressiva diffusione e i risultati soddisfacenti raggiunti con il sistema di attribuzione delle concessioni mediante appalto pubblico, la Commissione annuncia il prossimo riesame della normativa vigente in materia di

⁷ Il settore dei trasporti pubblici terrestri è divenuto di attualità comunitaria in ritardo rispetto ai servizi di telecomunicazione, poste, energia per l’evidente minore rilevanza di fattori quali l’innovazione tecnologica, la dimensione sovranazionale dei mercati, l’interoperabilità dei servizi, la diffusione di servizi a valore aggiunto rispetto ai contenuti tradizionali del servizio pubblico, ed è invece più evidente il contenuto di sussidiarietà ad esso applicabile. Questa è anche la ragione per cui le motivazioni che oggi fondano l’intervento comunitario fanno riferimento, più che alle esigenze di concorrenza, ad obiettivi di tutela dei consumatori, di qualità della vita e dell’ambiente.

⁸ Com (95) 601 del 29 novembre 1995, “La Rete dei Cittadini - Realizzare le potenzialità del trasporto pubblico di viaggiatori in Europa”

appalti pubblici in modo da ricompredervi “l’attribuzione di concessioni per servizi di trasporto pubblico e l’attribuzione di diritti speciali o di esclusiva in materia di gestione delle reti che offrono al pubblico un servizio di trasporto”. “Tali obiettivi (di qualità, redditività, attrattività, integrazione dei servizi) sarebbero più facilmente perseguibili se il sistema della concessione mediante appalto pubblico fosse applicato su scala europea secondo procedure trasparenti. I criteri adottati per individuare l’offerta economicamente più vantaggiosa devono essere tali da salvaguardare i requisiti qualitativi. E’ opportuno che le specifiche allegate al bando di gara mirino ad aumentare l’utenza, incrementando la redditività e la qualità dell’attività. Dovrebbero pertanto essere gli operatori, più che le amministrazioni aggiudicatrici, a beneficiare di costi di gestione inferiori e di redditi superiori alle previsioni”⁹.

Il passaggio ad un sistema di concessioni in esclusiva aggiudicate sulla base di procedure comunitarie trasparenti si ritrova tra le proposte del piano d’azione della Commissione europea per il rilancio delle ferrovie in Europa, con riferimento ai “servizi per i quali la soluzione del libero accesso all’infrastruttura non è opportuna o praticabile” (in particolare i servizi sulle reti regionali o urbane)¹⁰.

Con riferimento specifico ai requisiti di servizio pubblico, la Commissione europea lavora in questi mesi ad un’iniziativa legislativa di riforma dei

⁹ Tale impostazione trova conferma nel più recente Libro Verde sugli appalti pubblici del 27 novembre 1996, Com (96) 583. La revisione della normativa sugli appalti, ai fini dell’introduzione di regole per l’affidamento delle concessioni, sarà probabilmente lanciata nel corso del 1998, sulla scorta delle raccomandazioni che saranno presentate nel prossimo giugno a conclusione di uno studio sui rapporti esistenti tra autorità dei trasporti e imprese di trasporto nei diversi Stati membri, commissionato dalla DG Trasporti della Commissione Ce.

¹⁰ Libro Bianco “Strategia di rilancio delle ferrovie comunitarie”, Com (96) 421 del 30 luglio 1996, Cap. IV e V.

regolamenti 1191/69 e 1893/91 tesa a generalizzare l'obbligo di stipula di contratti di servizio anche per i servizi locali, in modo da assicurare sempre una compensazione finanziaria strettamente correlata al servizio richiesto e facilitare l'introduzione di incentivi all'efficienza in un quadro di maggiore autonomia e responsabilità gestionale dell'azienda di trasporto.

Un ampio dibattito sugli orientamenti proposti dalla Commissione in materia di liberalizzazione nei documenti citati si è sviluppato in sede europea e nazionale nei mesi passati.

La probabilità di un'accelerazione di iniziative legislative comunitarie, già annunciate, destinate a generalizzare l'obbligo del contratto di servizio, introdurre meccanismi concorrenziali per l'attribuzione di concessioni di durata determinata, con una netta separazione delle responsabilità tra autorità pubblica e impresa e incentivi all'efficienza gestionale, è desumibile, oltreché dalla determinazione della Commissione in tal senso, anche dall'accordo di massima che tale orientamento ha raccolto presso la maggiore rappresentanza europea degli operatori del settore (Uitp) e il Parlamento europeo.

La posizione degli operatori di trasporto pubblico dei 15 Paesi membri dell'Unione aderenti all'Unione Internazionale Trasporti Pubblici Urbani e Regionali - Uitp, può essere così sintetizzata¹¹:

- l'apertura dei mercati del trasporto pubblico alla concorrenza e il completamento del mercato unico sono indispensabili allo sviluppo e alla diffusione delle *best practice*;

¹¹ Si vedano i due documenti del Comitato Europeo dell'Uitp su "Trasporti pubblici e servizio pubblico", del 20.9.1995 e sul Libro verde La Rete dei Cittadini, del 1996.

- il trasporto pubblico urbano e regionale costituisce un servizio di interesse generale;
- il ruolo rispettivo dell'autorità di trasporto e dell'operatore deve essere in via di principio distinto e separato, specie nel caso di affidamento a terzi del servizio;
- l'autorità responsabile deve rimanere libera di scegliere se organizzare il servizio in proprio o mediante un organismo che essa controlla, o in alternativa, delegarne l'esercizio ad un soggetto indipendente (su questo punto l'Uitp esprime una posizione più restrittiva rispetto alla Commissione);
- nel caso di affidamento a terzi, l'aggiudicazione deve avvenire mediante un sistema trasparente di gara che garantisca il principio fondamentale della parità trattamento;
- le peculiarità riscontrabili nel trasporto pubblico nei diversi Stati membri meritano di essere salvaguardate contro un'unificazione eccessiva e imperativa;
- occorre in ogni caso garantire all'operatore un maggiore margine di iniziativa che gli consenta di sfruttare le potenzialità del mercato in cui opera;
- *last but not least*, nel caso di affidamento a terzi del servizio mediante gara, deve essere garantita l'equivalenza delle disposizioni sociali applicabili ai concorrenti¹².

¹² La mancata previsione di un'armonizzazione delle condizioni sociali applicabili ai prestatori di servizi di trasporto, senza la quale si teme che la liberalizzazione europea scateni il dumping sociale, ha prodotto in sede di Consiglio dei Ministri Ue lo stralcio dei servizi di trasporto regolari urbani e regionali dalla proposta di regolamento presentata nel gennaio 1996 dalla Commissione europea per la liberalizzazione dell'accesso di vettori non residenti ai trasporti nazionali su strada di persone (cabotaggio). Il nuovo regolamento è destinato a sostituire il regolamento 2454/92 annullato dalla Corte Ce per vizi di procedura, il quale escludeva i servizi locali dal proprio campo di applicazione. La linea di tendenza della Commissione nel senso della piena applicazione del principio di parità di trattamento tra operatori nazionali ed europei nel settore ne risulta comunque confermata.

Quanto al Parlamento europeo, e con specifico riferimento al rapporto concorrenza/trasporti pubblici, in ripetute occasioni¹³ esso ha espresso una convergenza sostanziale con l'orientamento della Commissione per quanto riguarda:

- l'applicazione alla prestazione di servizi pubblici di trasporto dei principi generali del Trattato;
- l'opportunità di una netta separazione tra la responsabilità politica della prestazione di servizi di trasporto, propria dell'autorità pubblica, e la responsabilità gestionale delle imprese (pubbliche o meno) che "utilizzano in modo ottimale i meccanismi di mercato per la prestazione di servizi di elevata qualità", al fine di favorire "la capacità innovativa, l'interesse dell'utenza e l'efficienza del servizio";
- l'inadeguatezza di una politica di liberalizzazione completa ai fini della realizzazione e il mantenimento di una rete integrata;
- il ricorso a procedure di appalto per trasporti pubblici locali e regionali, "sia a livello di rete sia a livello di linea", come "miglior metodo per promuovere efficienza e razionalità e, conseguentemente, per migliorare la posizione competitiva del trasporto pubblico rispetto all'automobile";
- l'ammissibilità di un sostegno finanziario temporaneo e limitato ai costi di ristrutturazione delle imprese per compensare le conseguenze sociali della riorganizzazione là dove l'obiettivo di rendere più efficienti i trasporti pubblici comporta la necessità di risanare imprese (in particolare pubbliche);
- la necessità di sviluppare servizi più aderenti alla domanda, finanziati nella misura del possibile dagli utenti, e di prevedere eventuali ulteriori sovvenzioni

¹³ Si vedano in particolare la Risoluzione legislativa sul Libro Verde La Rete dei Cittadini "Trasporto pubblico di viaggiatori", del 28 novembre 1996 e la Risoluzione d'iniziativa "Trasporti pubblici e aiuti pubblici" del 17.1.1997.

pubbliche solo in relazione ad obblighi di servizio pubblico “in modo da non compromettere gli obiettivi di efficienza ed efficacia”.

Nella stessa direzione si sono poi espresse anche le rappresentanze europee dei consumatori, che lamentano il ritardo della liberalizzazione europea dei servizi pubblici ed esprimono netta preferenza per una regolazione che stimoli, più di quanto il monopolio integrato abbia dimostrato di fare, l’efficienza gestionale, la trasparenza, l’affidabilità e qualità del servizio, il contenimento delle tariffe¹⁴.

¹⁴ In questo senso gli interventi dei rappresentanti del Beuc - Bureau Européen des Unions des Consommateurs - al Forum internazionale su “Servizi pubblici, Concorrenza e Consumatori”, organizzato il 4.6.1996 a Roma dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e dalla Commissione europea.

1.2. I riferimenti economici

1.2.1. L'economia del servizio pubblico

La teoria economica ci fornisce una chiara indicazione di cosa sia un bene pubblico “puro”. Si definisce pubblico quel bene per il quale è razionale garantire un prezzo nullo: sia perchè non è possibile impedire l'accesso al bene di nuovi consumatori, sia perchè l'offerta per soddisfare i nuovi consumatori non produce costi aggiuntivi.

Un esempio classico è la strada non congestionata. L'imposizione di un pedaggio ridurrebbe il beneficio collettivo escludendo dall'accesso tutti gli automobilisti per i quali il valore del viaggio è inferiore al valore del pedaggio e manterrebbe di fatto inalterato il costo collettivo dato che il costo di manutenzione della strada è pressoché indipendente dal numero di veicoli che vi transitano (cosa che ovviamente non sarebbe più vera quando la strada cominciasse a presentare segni di congestionamento).

In sostanza la teoria economica ci insegna che non ha senso razionare attraverso il prezzo un bene il cui consumo libero è non solo possibile, ma anche preferibile.

E' evidente che vi sono dei costi generati dalla produzione e dal consumo del bene pubblico. Ebbene quei costi è preferibile che siano sopportati dalla collettività attraverso la fiscalità generale, piuttosto che essere attribuiti direttamente al singolo consumatore. Ecco allora che l'intervento pubblico si rende necessario: o per produrre direttamente il bene pubblico - e sostenerne i

relativi costi - o per compensare con adeguati sussidi il deficit dei produttori privati.

L'estensione del concetto economico di bene pubblico può essere effettuata senza alcun problema, consentendo così di definire anche la nozione di servizio pubblico "puro".

E' però ben evidente che queste considerazioni non esauriscono l'insieme delle determinanti degli interventi pubblici che, correggendo o sostituendo la libera azione delle forze di mercato, attribuiscono natura pubblica a beni o servizi.

Ma anche in questo caso la teoria economica può contribuire a fare chiarezza, fornendo alcune indicazioni sulle quali è sostanzialmente concorde il parere della comunità accademica. L'individuazione di beni e servizi pubblici può essere infatti ascritta anche:

- alla presenza di imperfezioni nel mercato. L'esistenza di consistenti economie di scala nella produzione di un bene (usualmente legate a costi fissi molto elevati) è infatti uno dei fattori che rendono razionale un intervento pubblico teso a garantire la forma di mercato, il livello di investimenti, di produzione e di prezzo collettivamente efficienti. I cosiddetti monopoli naturali - come quello della rete ferroviaria - costituiscono l'esempio tradizionale a sostegno della necessità di una produzione pubblica diretta o di una regolazione rigida di monopoli privati per consentire la sostenibilità dei necessari livelli di investimento;
- alla produzione di esternalità. Un'altra determinante dell'intervento si realizza quando alla produzione di un bene o di un servizio si associano effetti positivi o negativi che ricadono su soggetti diversi dal diretto consumatore. E' evidente infatti che se tali effetti sono negativi il consumo del bene sarà eccessivo, se gli effetti sono invece positivi il consumo si attesterà al di sotto

del livello ottimale. E' compito allora dello stato intervenire direttamente sulla produzione o indirettamente sui prezzi per ristabilire l'ottimo collettivo (classico è l'esempio del sussidio alla tariffa del trasporto pubblico, introdotto per incrementare il consumo di un servizio con esternalità ambientali negative inferiori a quelle del trasporto privato);

- alla redistribuzione del reddito. Una diversa ripartizione dei redditi rispetto a quella determinata dal libero interagire delle forze di mercato costituisce un ulteriore obiettivo di politica pubblica; esso può essere perseguito non solo attraverso la leva fiscale, ma anche con la fornitura - diretta o indiretta - di beni e servizi secondo meccanismi che tutelino le fasce socialmente svantaggiate (esempi di questa natura sono tutti i casi in cui la fornitura di servizi prevede la definizione di fasce di consumo a tariffe ridotte rispetto a quelle ordinarie);
- alla garanzia di diritti fondamentali. Infine, l'intervento pubblico può nascere dall'esigenza di tutelare quei diritti - la salute, l'istruzione, la mobilità - che costituiscono la sostanza della cittadinanza e del patto sociale tra cittadini ed istituzioni. E' per tale motivo che lo stato presiede alla realizzazione degli ospedali, delle scuole, delle strade e alla fornitura dei relativi servizi; così facendo esso altera direttamente la struttura dei singoli mercati e la natura dei beni e servizi in essi prodotti (da queste considerazioni deriva lo sviluppo limitato che in Italia - ma anche in altri paesi con costituzione economica non liberista - ha registrato la fornitura privata di servizi collettivi quali l'istruzione, la sanità, il trasporto collettivo).

La teoria economica nell'individuare le diverse cause che portano all'individuazione di servizi pubblici, evidenzia anche quale specifico obiettivo dovrebbe essere perseguito a fronte di ciascuna causa.

In pratica dunque: solo a fronte di beni o servizi pubblici puri lo stato dovrebbe garantire la loro fornitura gratuita; solo a fronte di costi non recuperabili esso dovrebbe finanziare i necessari investimenti; solo a fronte di esternalità ambientali negative dovrebbe prevedere una tassa fiscale aggiuntiva; e così via.

Stabilendo un nesso diretto tra i motivi che hanno portato alla attribuzione della natura pubblica ad un dato servizio e gli obiettivi che in questo modo si intendono perseguire, la teoria economica fornisce gli elementi per trarre alcune prime indicazioni dalla valenza politica. Si evidenzia infatti la possibilità - e forse anche la necessità - di verificare periodicamente:

- quale sia il rapporto tra i costi sostenuti dalla collettività ed i benefici ad essa trasferiti, a fronte della attribuzione della natura pubblica ad un dato servizio;
- se le determinanti dell'azione pubblica non siano state superate da evoluzioni tecnologiche, economiche, sociali e politiche che rendono il servizio producibile dal mercato senza riduzioni nell'utile collettivo.

Non è difficile invece constatare che in realtà sino ad oggi l'intervento pubblico nella produzione di servizi si è sviluppato lasciando in ombra le determinanti di volta in volta attive e consentendo quindi sia l'indeterminatezza e la sovrapposizione degli obiettivi, sia l'assenza di ogni valutazione ex post di efficacia. L'esplicitazione della connessione determinanti-obiettivi dei servizi pubblici è invece la base per un'operazione di ripulitura logica - che per ora resta teorica, ma è da sperare entri nell'agenda della politica.

1.2.2. Il "fallimento" del mercato e la produzione pubblica di servizi

In termini generali è possibile affermare che la individuazione di un servizio pubblico trova giustificazione nella constatazione che il libero mercato non sia in grado di raggiungere uno o più obiettivi di interesse generale. Si parla allora di “fallimento” del mercato o di “diffidenza” verso il mercato.

A partire dal “fallimento” del mercato l’intervento sostitutivo dello Stato può seguire due modelli diversi:

- la regolazione. Attraverso la normazione rigida e minuziosa dei comportamenti delle imprese private produttrici del servizio pubblico è possibile infatti raggiungere gli obiettivi di interesse generale che si sono prefissati. Per fare ciò occorre però comprimere radicalmente l’autonomia delle imprese in termini di produzione, di prezzi, di investimenti;
- la produzione diretta. In questo caso la diffidenza verso il mercato è tale da portare lo Stato ad intervenire direttamente per garantire alla collettività i servizi pubblici di cui necessita. Per fare ciò si nazionalizzano le imprese private eventualmente già operanti, oppure si costituiscono nuove strutture all’interno dello stesso apparato pubblico.

L’esperienza italiana rientra in larghissima parte in questo secondo modello e si è realizzata secondo forme diverse di comando pubblico:

- l’impresa-organo che dispone di un’autonomia limitata dall’assoggettamento agli indirizzi politici generali ed alla contabilità pubblica (erano esempi di questa natura le aziende autonome - oramai superate - per la produzione di servizi telefonici o ferroviari);
- l’impresa-ente che dispone di una propria individualità giuridica: nell’esercizio d’impresa è assoggettata alle forme del diritto privato senza dover sottostare a norme di natura amministrativa, nei rapporti con lo Stato

resta vincolata dal diritto pubblico (esempi di questa natura si ritrovano sia a livello nazionale - in casi come l'Anas o le Poste- sia a livello locale nelle aziende municipalizzate e speciali);

- l'impresa-società che risulta sottoposta al diritto privato e che - quando opera nei servizi sottoposti a riserva pubblica - si caratterizza per una partecipazione pubblica prevalente (in questo insieme rientrano tutte le società per azioni che oramai affollano l'universo nazionale e locale della produzione di servizi pubblici).

Nel corso degli ultimi anni si è assistito ad una transizione dalle forme di impresa direttamente afferenti alla sfera pubblica a quelle assimilabili ai soggetti di diritto privato (emblematico è il caso delle F.S.: nel 1985 trasformate da azienda ad ente e nel 1992 da ente a S.p.A.). Tale processo - finalizzato ad aumentare il reale contenuto d'impresa, l'autonomia e la responsabilità della gestione del servizio - non ha però sino ad ora intaccato la preferenza assegnata al modello dell'intervento pubblico diretto rispetto al modello della regolazione di imprese private.

E' bene però ribadire ancora una volta che entrambi i modelli sono accomunati dal presupposto che il mercato "fallisca" in alcuni ambiti e che perciò sia necessario sostituirlo con un'azione pubblica "benefica".

1.2.3. Dal "fallimento" del mercato al "fallimento" dello Stato

Per approdare a considerazioni diverse è stato necessario che si prendesse atto dei risultati negativi prodotti dai modelli tradizionali di servizio pubblico.

Praticamente in tutto il mondo sviluppato - e, quindi, nell'ambito di entrambi i modelli prima illustrati - l'intervento pubblico tradizionale si è dimostrato:

- inefficace. L'intervento pubblico ha fallito innanzitutto mancando di raggiungere gli obiettivi generali per soddisfare i quali si era reso necessario;
- inefficiente. La tutela pubblica della produzione ha diffusamente generato costi produttivi elevati, consentendo in particolare che il costo del lavoro crescesse al di là di ogni compatibilità economica;
- scadente. La presenza pubblica si è quasi sempre associata ad un livello qualitativo dei servizi assolutamente insoddisfacente e ad una quasi totale assenza di innovazione tecnologica e commerciale;
- distorsivo. Sotto l'egida del servizio pubblico e dell'interesse collettivo hanno prosperato infatti interessi impropri (legati di volta in volta a forze politiche, manageriali, sindacali, territoriali) e si sono diffusi comportamenti al limite e oltre il limite dell'illecito e del criminoso.

In una battuta: mentre con l'intervento pubblico nel settore dei servizi si voleva fronteggiare il "fallimento del mercato", si è dovuto registrare proprio il "fallimento dello Stato".

Ed è proprio a partire dal "fallimento dello Stato" che si affermano due nuovi approcci alla questione del servizio pubblico: una concezione strutturalmente diversa della regolazione (la regolazione concorrenziale o incentivante), una spinta più estrema per il ritorno al mercato (la *deregulation*).

Al contrario della regolazione tradizionale e dell'intervento pubblico diretto, queste due soluzioni hanno in comune la diffidenza verso lo Stato e la preferenza per il mercato.

La *deregulation* costituisce l'estremo opposto dell'intervento pubblico nel sistema produttivo.

Secondo questo approccio l'azione diretta dello Stato o il suo intervento regolatorio determinano una situazione in cui i costi collettivi sono sempre superiori ai benefici. Di conseguenza esso si realizza nello smantellamento della presenza pubblica e nella ricostruzione di condizioni piene di concorrenza e di mercato.

Nella regolazione incentivante la diffidenza verso lo Stato non arriva invece fino al punto di voler smantellare il concetto stesso del pubblico servizio. Partendo dalla consapevolezza di interessi generali da tutelare, si ritiene però che possano essere valorizzate proprio le forze di mercato e le spinte imprenditoriali. Questo approccio si sostanzia nell'utilizzo di strumenti di regolazione che, rispettando l'autonomia imprenditoriale, simulino il funzionamento della concorrenza.

1.2.4. Gli strumenti della regolazione concorrenziale

L'approccio seguito dalla regolazione concorrenziale nasce dalla consapevolezza che in un contesto di servizio pubblico sia necessario valorizzare sia il ruolo dell'indirizzo pubblico sostitutivo o correttivo del mercato che "fallisce", sia il ruolo dell'azione imprenditoriale che si rivela efficiente nell'uso delle risorse ed efficace nella fornitura del servizio stesso.

Questa consapevolezza si traduce in due distinti principi che è bene analizzare distintamente:

- il principio della concorrenza;

- il principio della separazione.

In sintesi, il principio della concorrenza prevede che, lasciando alle imprese la possibilità di appropriarsi di parte dei benefici che derivano dalla produzione di servizi pubblici, sia possibile ridurre al minimo gli effetti negativi e distortivi che invece si manifestano quando la deroga al mercato per il raggiungimento di un qualche interesse generale si traduce nel totale esautoramento dell'autonomia imprenditoriale.

Nella pratica il principio della concorrenza si traduce in strumenti ed azioni tesi a stimolare le forze imprenditoriali al perseguimento dell'efficienza e ad impedire che esse inseguano le extra-rendite - che spesso prendono la forma di extra-costi - proprie degli ambiti di servizio pubblico. Questi obiettivi vengono perseguiti proprio cercando di valorizzare al massimo gli apporti benefici delle forze concorrenziali, sia indirettamente attraverso la loro simulazione, sia direttamente attraverso la loro applicazione parziale.

La simulazione della concorrenza può essere introdotta anche nel caso - ancora prevalente - di monopolio dell'impresa produttrice. In questo contesto la spinta all'efficienza deriva dall'applicazione di contratti tra committente pubblico e produttore imprenditoriale che - oltre a prevedere gli obblighi sulla natura e sulla quantità dei servizi pubblici da garantire - riproducano artificialmente la pressione all'efficienza ed alla qualità tipica di un contesto concorrenziale. Si tratta di contratti cioè che usualmente vincolano il reddito dell'impresa (derivante dai ricavi dalla vendita dei servizi pubblici e dall'eventuale sussidio compensativo pubblico) al perseguimento di obiettivi di efficienza e di qualità sempre più stringenti.

Esempio di questi contratti è dato dall'applicazione delle formule tariffarie sul modello del *price cap* (o del *transfer cap*). Tale formula prevede che il prezzo del servizio pubblico (o il livello del sussidio) aumenti coerentemente con l'andamento generale dei prezzi, ma che tale incremento venga ridotto di una quota prefissata che stima il risparmio sui costi che l'impresa dovrebbe conseguire. Completa la formula un parametro che tiene conto - con incrementi e decrementi del prezzo (o del sussidio) - della qualità effettivamente registrata del servizio.

In questo modo si concretizza quanto prima esposto in termini generali: da un lato infatti il committente si garantisce sia l'efficacia che l'efficienza produttiva, dall'altro l'impresa può realizzare un utile raggiungendo livelli di efficienza superiori a quelli previsti dal meccanismo tariffario. In questo senso i contratti di questa natura vengono definiti incentivanti: perchè riproducono sotto forma di norme l'incentivazione all'efficienza propria degli ambiti concorrenziali.

Pur restando in un contesto di servizio pubblico, la concorrenza può essere non solo simulata, ma anche parzialmente introdotta. Tre sono le forme emblematiche in cui questo obiettivo può essere realizzato:

- la concorrenza per il mercato. Applicando i meccanismi di asta o di appalto alla per la gestione di servizi pubblici si possono realizzare ex ante - attraverso il confronto competitivo per l'accesso al mercato - alcuni degli effetti in termini di efficienza garantiti dalla concorrenza espressa usualmente nel mercato. L'applicabilità di questo strumento si basa però sulla effettiva possibilità per più imprese di partecipare alle gare, sia nel momento dell'affidamento originario, sia in occasione del suo rinnovo. Proprio tenendo

conto di ciò, dovrebbe essere promosso il ricorso a contratti tra committente e produttore che non assegnino a quest'ultimo la proprietà dei beni di produzione ;

- la segmentazione territoriale dei contratti. La frammentazione tra più produttori di un servizio usualmente garantito in condizioni monopolistiche, determina una pressione concorrenziale indiretta su ciascuna delle imprese produttrici il servizio pubblico. Il committente pubblico, stipulando una pluralità di contratti, è in grado di valutare meglio quali siano i migliori standard di efficienza e di qualità ottenibili dalle imprese. Allo stesso tempo, anche le imprese traggono uno stimolo al miglioramento delle prestazioni dal confronto con i risultati dei fornitori dello stesso servizio in altra area; proprio questi potrebbero essere infatti i vincitori della gara per la futura riassegnazione del servizio;
- i quasi-mercati. Con questo strumento si fa ancora più spinta l'approssimazione al mercato; in questo caso infatti, contrariamente ai precedenti, al consumatore viene restituito il potere di selezionare l'impresa fornitrice del servizio. Per garantire questo potere, i quasi-mercati si basano sull'assegnazione a ciascun cittadino di un "buono-spesa" utilizzabile per l'acquisto di un dato insieme di servizi, che può essere speso presso una qualsiasi impresa che l'utente può scegliere tra quelle accreditate dal regolatore. In questo contesto la politica di regolazione si realizza nel monitoraggio pubblico delle caratteristiche dei produttori, sull'obbligo di fornitura dei servizi richiesti da parte delle imprese autorizzate, sull'articolazione del valore del "buono-spesa" in funzione degli obiettivi economici, sociali o territoriali propri dell'operatore pubblico.

Il secondo principio della regolazione concorrenziale - quello della separazione - è teso ad impedire il riproporsi dei meccanismi e dei comportamenti distortivi tipici degli assetti tradizionali di servizio pubblico.

Tale principio trova innanzitutto applicazione nella netta separazione tra i diversi ambiti di servizio pubblico e tra questi e gli ambiti di mercato. L'impossibilità di conoscere sino ad oggi la contabilità industriale di ciascun servizio, ha infatti consentito di trasferire l'inefficienza da un comparto all'altro.

Ciò ha prodotto un triplice effetto negativo: la dissimulazione dei livelli di inefficienza propri di ciascun servizio; l'allentamento della tensione verso l'efficienza anche in comparti tendenzialmente concorrenziali; la diffusione di forme di sussidiazione incrociata il cui effetto generale si è rivelato talvolta paradossale anche dal punto di vista sociale.

Per porre freno a questi fenomeni la regolazione concorrenziale prevede interventi dalla diversa intensità:

- la tenuta da parte delle imprese produttrici di servizi pubblici di contabilità distinte per ciascun tipo di servizio;
- la stipula di una pluralità di contratti tra committente pubblico ed impresa, ciascuno dei quali avente valenza per una sola attività di servizio, isolando i servizi pubblici dai servizi commerciali eventualmente prodotti;
- la stipula di una pluralità di contratti, in questo caso però tra il committente pubblico ed una pluralità di imprese, una per ogni area di servizio (e la pluralità di imprese può derivare anche dalla scomposizione dell'unica impresa preesistente);

- la stipula di una pluralità di contratti tra il committente ed una pluralità di imprese, cui però è vietato offrire altri servizi oltre quelli pubblici (al fine di evitare compensazioni non esplicite tra servizi pubblici e servizi commerciali).

Sempre per dare applicazione al principio della separazione, la regolazione concorrenziale prevede una altrettanto netta distinzione dei ruoli dei soggetti a diverso titolo coinvolti nel contesto di programmazione, regolazione e produzione del servizio pubblico.

Ciò prevalentemente per impedire che - nel contesto generato dalla produzione di servizi pubblici - vengano perseguiti e conseguiti interessi estranei ed impropri, in particolare di natura politica e sindacale; in altre parole la distinzione dei ruoli serve ad impedire che agli obiettivi dell'efficacia e dell'efficienza del servizio si sostituisca quello della ricerca del consenso.

In questo senso, la regolazione concorrenziale prevede che i diversi soggetti abbiano compiti bene definiti e tra loro non intercambiabili. Di conseguenza:

- al soggetto politico (nazionale o locale) sono demandati i compiti di stabilire quali servizi debbano essere pubblici e quali livelli quantitativi e qualitativi debbano essere garantiti alla collettività (in altri termini il politico ha la responsabilità di definire il contenuto dei contratti di servizio pubblico e di stipularli con le imprese);
- al soggetto regolatore sono demandati i compiti di traduzione in termini economici delle indicazioni politiche (in particolare per quanto riguarda i prezzi e gli eventuali sussidi), di definizione dei rapporti con le imprese produttrici i servizi, di controllo e sanzione in merito all'operato delle imprese

(in altri termini il regolatore deve stendere il contenuto tecnico-economico dei contratti e verificarne l'applicazione);

- al soggetto imprenditoriale è demandato il compito di perseguire l'efficienza produttiva attraverso la combinazione dei fattori produttivi in un quadro di limitata autonomia di mercato (in altri termini l'impresa stipula con il politico il contratto di servizio e si sottopone al controllo del regolatore).

In definitiva - applicando i principi della concorrenza e della separazione - questo modello di regolazione tende a riprodurre in un contesto di servizio pubblico, attraverso la moltiplicazione dei contratti e dei soggetti imprenditoriali coinvolti, gli aspetti benefici del mercato, garantendosi allo stesso tempo contro il manifestarsi dei suoi "fallimenti".

1.2.5. Le istituzioni della regolazione concorrenziale

L'applicazione dei principi e degli strumenti della regolazione concorrenziale ha un'evidente ricaduta sull'architettura istituzionale connessa alla produzione di servizi pubblici. E' infatti possibile verificare che ai diversi schemi di regolazione e gestione dei servizi pubblici corrispondono funzioni pubbliche e assetti amministrativi diversi. Nella cornice teorica propria della regolazione tradizionale la funzione pubblica può essere esercitata direttamente da organismi integrati nell'architettura politico-amministrativa dello Stato. In questo caso non sono tenuti in considerazione elementi che impediscano la concentrazione delle funzioni di regolazione nell'organismo politico responsabile che ha la responsabilità di indirizzare il settore.

Al contrario, come già in parte illustrato, gli schemi di regolazione concorrenziale portano a preferire un soggetto regolatore indipendente dal potere

politico-amministrativo. Si deve inoltre trattare di autorità non solo indipendenti, ma anche dotate di competenze tecniche estremamente specializzate, necessarie per stilare il contenuto dei contratti tra pubbliche amministrazioni e aziende produttrici e verificarne l'applicazione. Sempre nel quadro della regolazione concorrenziale viene data una particolare importanza al ruolo ed alle funzioni delle istituzioni antitrust. La separazione tra servizi da liberalizzare e servizi da mantenere in regime di regolazione e, soprattutto, la eventuale gestione del processo di transizione dai monopoli pubblici ai mercati liberalizzati, richiedono infatti l'attivazione delle funzioni di sorveglianza e di repressione proprie delle autorità di garanzia della concorrenza e del mercato. Sono del resto coerenti con questo approccio le normative antitrust sia europee che italiane. Entrambe infatti prevedono deroghe alla concorrenza nei settori di pubblica utilità, ma mantengono comunque le imprese produttrici di servizi regolati nell'ambito di applicazione della normativa antitrust purché "(...) ciò non osti all'adempimento, in linea di fatto o di diritto, della specifica missione loro affidata (...)". L'opzione concorrenziale e la preferenza per il mercato sono evidenti.

A completare il quadro può essere infine citata la recente normativa di istituzione delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità. La legge dichiara esplicitamente di avere "(...) la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, (...)” ed assegna alle istituende autorità, tra le altre funzioni, il compito di controllare che "(...) le condizioni e le modalità di accesso per i soggetti esercenti i servizi, comunque stabilite, siano attuate nel rispetto delle norme della concorrenza e della trasparenza, (...)”. Anche in questo testo di legge è evidente il peso di un riferimento - per quanto implicito - al contenuto pro-concorrenziale della regolazione. Sempre nel testo della succitata legge è rintracciabile lo stretto

legame tra autorità di regolazione e autorità antitrust che caratterizza l'approccio concorrenziale alla regolazione; segnalazioni e pareri obbligatori stabiliscono infatti l'ambito concreto di interazione tra le due competenze. Resta da verificare se l'applicazione delle norme ed i comportamenti effettivi delle diverse amministrazioni coinvolte porteranno all'affermazione di un modello di regolazione non solo concorrenziale, ma anche tendenzialmente transitorio.

Se cioè si realizzerà il quadro tratteggiato da Alberto Pera, segretario generale dell'Antitrust, in suo recente articolo: "(...) in molti settori di servizio pubblico la regolamentazione ha un carattere tendenzialmente temporaneo: via via l'assetto del mercato evolve verso una struttura concorrenziale, le questioni che si pongono sono sempre meno di determinare autoritativamente i comportamenti dell'impresa dominante e sempre più di consentire il buon funzionamento della concorrenza, con gli strumenti tipici della normativa antitrust".

2. LE ESPERIENZE E LE VALUTAZIONI DEGLI OPERATORI

2.1. Il caso del trasporto su gomma

2.1.1. La normativa comunitaria e la nozione di servizio pubblico

Le autorità comunitarie hanno emanato numerose norme tese a realizzare il processo di liberalizzazione del settore dei trasporti. Tale processo è già in atto in alcuni importanti segmenti del trasporto: per il trasporto aereo la liberalizzazione è andata a regime all'inizio dell'anno in corso; per il trasporto merci andrà a regime dall'1.6.1998; per il trasporto passeggeri i cosiddetti "trasporti di cabotaggio" sono ammessi dall'1.1.1996 per tutti i servizi di trasporto "non regolari". Anche nel trasporto ferroviario la direttiva 440/91, che prevede la separazione delle infrastrutture dall'esercizio, va in questa direzione.

Il concetto della liberalizzazione è coerente con il principio della libera prestazione dei servizi in ambito comunitario, che costituisce una delle tre libertà fondamentali che il Trattato CEE intende perseguire. Infatti, l'art. 3 del Trattato dispone al paragrafo 1, lettera c) che ai fini dell'instaurazione del mercato comune occorre procedere alla "eliminazione, fra gli stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali". Lo stesso articolo 3, paragrafo 1, lettera e) pone come obiettivo "l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti".

Tra i primi provvedimenti adottati dalla Comunità per dare attuazione alle disposizioni del Trattato in materia di trasporti (parte II, titolo IV, artt. 74-84) va segnalato il Regolamento CEE 26 giugno 1969, n. 1191 relativo all'azione degli stati membri in materia di obblighi di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, sensibilmente modificato dal Regolamento CEE 20 giugno 1991, n. 1893.

Il Regolamento muove dalla considerazione che uno dei principali obiettivi della politica comune dei trasporti è l'eliminazione delle disparità create dall'imposizione alle imprese di trasporto, da parte degli stati membri, di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico che possono falsare in misura sostanziale le condizioni di concorrenza. Da qui la necessità di sopprimere tali obblighi di servizio pubblico. Ciò nondimeno il Regolamento CEE 1191/69 prevede la necessità di mantenere la nozione di servizio pubblico al fine di assicurare la fornitura di trasporti sufficienti, valutati sia in funzione dell'offerta e della domanda di trasporto esistenti, sia in funzione delle esigenze della collettività.

Il Regolamento definisce gli "obblighi di servizio pubblico" quegli obblighi che l'impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni.

Tali obblighi comprendono l'obbligo di esercizio, l'obbligo di trasporto e l'obbligo tariffario. Ai sensi del Regolamento:

- per obbligo di esercizio si intende l'obbligo fatto alle imprese di trasporto di adottare, per le linee o gli impianti il cui esercizio sia stato loro affidato mediante concessione o autorizzazione equivalente, tutte le misure atte a

garantire un servizio di trasporto conforme a determinate norme di continuità, di regolarità e di capacità;

- per obbligo di trasporto, si intende l'obbligo fatto alle imprese di trasporto di accettare e di effettuare qualsiasi trasporto di persone o di merci a prezzi e condizioni di trasporto determinati;
- per obbligo tariffario, si intende l'obbligo di applicare prezzi stabiliti od omologati dalle pubbliche autorità in contrasto con l'interesse commerciale dell'impresa e derivanti dal rifiuto di modificare misure tariffarie particolari, soprattutto per talune categorie di viaggiatori, per talune categorie di prodotti o per talune relazioni.

E' lasciata agli stati membri l'iniziativa di adottare misure di soppressione o di mantenimento degli obblighi di servizio pubblico. Qualora questi comportino oneri per le imprese di trasporto, le stesse hanno la facoltà di presentare istanza di soppressione alle competenti autorità degli stati membri, le quali hanno la facoltà o di sopprimere l'obbligo ovvero di mantenerlo e di compensarlo nelle procedure ivi previste.

Con D.P.R. 29.12.1969 n. 1227, lo Stato italiano ha circoscritto l'obbligo dell'applicazione del suddetto Regolamento alle sole imprese esercenti autoservizi di linea di interesse interregionale di competenza statale.

Le leggi nazionali che disciplinano il trasporto pubblico di persone nulla dispongono in materia di obblighi di servizio. Essi sono appena richiamati nella legge 5.5.1989, n. 160, 1° comma, laddove è previsto che con "apposito provvedimento" - mai più emanato - si sarebbe dovuto procedere alla riforma della legge quadro 151/81 e ad un adeguamento dell'ammontare del fondo

nazionale trasporti secondo criteri di una corretta ed efficiente gestione nel rispetto del carattere di socialità del trasporto pubblico locale, nonché in ordine agli obblighi di servizio di cui al regolamento 1191/69.

Da segnalare che l'art. 3 del Regolamento dispone: "allorché le autorità competenti degli stati membri decidono il mantenimento totale o parziale di un obbligo di servizio pubblico e più soluzioni garantiscono, in condizioni analoghe, la fornitura di sufficienti servizi di trasporto, le autorità competenti scelgono quella che comporta il minimo costo per la collettività".

E' altresì previsto che "la fornitura di sufficienti servizi di trasporto si valuta in funzione dell'interesse generale, delle possibilità di ricorso ad altre tecniche di trasporto e della loro idoneità a soddisfare le esigenze di trasporto considerate nonché dei prezzi e condizioni di trasporto che possono essere offerti agli utenti".

Con il Regolamento CEE 1893/91 del 20.6.1991, entrato in vigore il 1.7.1992, la Comunità ha apportato importanti modifiche al precedente Regolamento, in quanto, fermo restando il principio della soppressione degli obblighi di servizio pubblico, ha ammesso che lo specifico interesse pubblico dei servizi di trasporto pubblico può giustificare il fatto che in questo settore venga mantenuta la nozione di servizio pubblico.

Inoltre, al fine di conformare tale orientamento al principio dell'autonomia commerciale delle imprese di trasporto, ha disposto che vengano stabilite, nel quadro di un contratto concluso tra le autorità competenti di uno stato membro e l'impresa, le modalità inerenti alla prestazione dei servizi in questione.

Le novità del Regolamento 1893/91 sono, quindi, di estrema e rilevante portata:

- innanzi tutto, viene disposto che gli stati membri possono escludere dal campo di applicazione del Regolamento le imprese la cui attività è limitata esclusivamente alla fornitura di servizi urbani, extraurbani o regionali, definendo: i primi quelli che soddisfano le esigenze di un centro o di un agglomerato urbano e quelle del trasporto fra detto centro o agglomerato e la rispettiva periferia; i secondi quei servizi di trasporto destinati a soddisfare le esigenze di trasporto di una regione (nelle linee generali tali definizioni coincidono con il "trasporto pubblico locale" di cui alla legge quadro 10 aprile 1981, n. 151);
- viene introdotto, all'articolo 1, comma 4, il concetto di "contratto di servizio pubblico". E' infatti previsto che "per garantire servizi di trasporto sufficienti tenendo conto segnatamente dei fattori sociali, ambientali e di assetto del territorio o per offrire particolari condizioni tariffarie a favore di determinate categorie di passeggeri, le competenti autorità degli stati membri possono concludere contratti di servizio pubblico con un'impresa di trasporto".

Le condizioni e le modalità dei contratti di servizio pubblico sono stabilite nella Sezione V, (articolo 14), ove, dopo aver definito il "contratto di servizio pubblico", si dispone che lo stesso può comprendere: servizi di trasporto conformi a determinate norme di continuità, regolarità, capacità e qualità; servizi di trasporto complementari; servizi di trasporto a determinate tariffe e condizioni, in particolare per talune categorie di passeggeri o per taluni percorsi; adeguamento dei servizi alle reali esigenze.

E' previsto che il contratto di servizio pubblico può comprendere, tra l'altro, i seguenti punti:

- le caratteristiche dei servizi offerti, segnatamente le norme di continuità, regolarità, capacità e qualità;
- il prezzo delle prestazioni che formano oggetto del contratto, che si aggiunge alle entrate tariffarie o comprende dette entrate, come pure le modalità delle relazioni finanziarie tra le due parti;
- le norme relative alle clausole addizionali e alle modifiche del contratto, segnatamente per tener conto dei mutamenti imprevedibili;
- il periodo di validità del contratto;
- le sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto.

Nell'articolato è previsto infine che:

- "i mezzi finanziari utilizzati per la fornitura dei servizi di trasporto oggetto del contratto di servizio possano appartenere all'impresa od essere messi a sua disposizione";
- gli oneri derivanti all'impresa di trasporto dagli obblighi di esercizio formino oggetto di compensazione, secondo i comuni metodi previsti nel regolamento.

Si segnala che con la legge 549/95, collegata alla legge finanziaria 1996, il legislatore aveva esteso - richiamandoli distintamente - i principi del Regolamento 1893/91 ai servizi di trasporto pubblico locale.

2.1.2. Il contratto di servizio pubblico e le forme di gestione

Il "contratto di servizio pubblico" è definito dalla normativa comunitaria come quel "contratto concluso fra le autorità competenti di uno stato membro e un'impresa di trasporto allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti".

Da tale definizione si ricavano gli elementi essenziali che sono:

1. La configurazione contrattuale, trattandosi di un accordo tra due soggetti aventi per oggetto una situazione giuridica.

In quanto "contratto" trova la sua disciplina nelle norme civilistiche contenute nel Titolo II del Libro IV del Codice civile (articoli 1391 e ss. c.c.), che danno la definizione generale di contratto e, riconoscendo autonomia negoziale alle parti, ne indicano i requisiti essenziali. Il "contratto di servizio pubblico" può essere considerato, quindi, una particolare categoria della più ampia famiglia dei contratti di diritto comune.

In particolare, rientra nella categoria dei contratti ad oggetto pubblico, con i quali l'imprenditore viene legittimato all'esercizio dell'impresa di trasporto.

2. L'individuazione dei soggetti che partecipano al negozio: un soggetto di natura privatistica, l'impresa, ed un'autorità competente di uno stato membro. Sono quindi soggetti lo stato, le regioni, gli enti locali da una parte e le imprese di trasporto dall'altra.

Ne consegue che qualsiasi soggetto dotato di capacità giuridica può concludere con un'autorità pubblica un contratto di servizio pubblico, indipendentemente dalla sua natura giuridica, pubblica o privata, dalla qualità di persona fisica o giuridica, dalla forma societaria, e ovviamente dalla nazionalità.

In quanto alle imprese esse devono essere "imprese di trasporto" e cioè imprese in possesso dei requisiti per l'accesso alla professione di trasportatore di viaggiatori su strada nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali di cui al D.M. 20 dicembre 1981, n. 448.

3. L'oggetto del contratto, individuato nella fornitura di servizi di trasporto sufficienti. L'articolo 14 del Regolamento individua i servizi che possono formare oggetto del contratto di servizio pubblico e cioè i servizi conformi a determinate norme di continuità, regolarità, capacità e qualità, quelli di trasporto complementari, quelli effettuati a determinate tariffe e condizioni, in particolare per talune categorie di passeggeri e per taluni percorsi, nonché gli adeguamenti dei servizi alle reali esigenze. L'oggetto, quindi, coincide con il tradizionale servizio di linea.

Le finalità del contratto sono costituite dal raggiungimento della sufficienza dei servizi di trasporto che la dottrina più accreditata ha ritenuto di individuare nella quantità di servizi necessari al soddisfacimento dei bisogni collettivi e non già nella quantità minima. Nel regolamento, infatti, si fa riferimento ai fattori sociali, a particolari categorie di passeggeri, ad esigenze diversificate di trasporto.

4. il beneficiario del trasporto, costituito dalla collettività.

Il contratto di servizio è, quindi, un importante ed efficace strumento di regolazione dei rapporti tra le autorità competenti e le imprese di trasporto e non rientra tra le forme di gestione per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico, le quali sono disciplinate dall'articolo 4 della legge quadro 151/1981 nonché dall'art. 22 della legge 8.6.1990, n. 142, che disciplina le forme di gestione di tutti i servizi pubblici locali.

La gestione dei servizi di trasporto è stata dunque disciplinata distintamente nell'articolo 4 della legge 10.4.1981, n. 151, nel quale è disposto che essa possa avvenire in uno dei seguenti modi:

- in economia dagli enti locali;
- mediante aziende speciali;
- in regime di concessione.

Lo stesso articolo rinvia la disciplina specifica delle concessioni alle leggi regionali, dalla cui entrata in vigore non trovano più applicazione i Capi I, II, V, VI e VII della legge 28.9.1939, n. 1822, in materia di disciplina degli autoservizi di linea.

L'articolo 22 della legge 142/90 dispone che "i comuni e le province possono gestire i servizi pubblici, tra i quali rientrano quelli di trasporto pubblico locale, nelle seguenti forme:

- in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o un'azienda;
- in concessione a terzi, quando esistono ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di ogni servizio di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- a mezzo di istituzione per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
- a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altro soggetto pubblico o privato.

A tali forme di gestione per l'esercizio dei servizi pubblici si è aggiunta quella prevista dall'articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, costituita dalla società per azioni senza il vincolo della proprietà maggioritaria di cui alla predetta lettera e) dell'articolo 22 della legge 142/90. Gli enti interessati provvedono alla scelta dei soci privati ed alla eventuale collocazione dei titoli azionari sul mercato con procedure di evidenza pubblica.

A distanza di tre anni e mezzo dalla legge le suddette società per azioni miste, pubbliche e private, possono ora essere realizzate in quanto il Consiglio dei ministri ha approvato il relativo regolamento al termine di un lungo iter che ha fatto registrare due interventi del Consiglio di Stato.

Delle suddette forme di gestione, solo la "concessione a terzi" non rappresenta una forma di gestione diretta da parte degli enti locali, in quanto, oltre all'azienda speciale, anche le società per azioni a prevalente capitale pubblico e senza il vincolo maggioritario configurano un collegamento diretto tra costituzione della società e affidamento della gestione del servizio da parte dell'ente locale, senza che ci sia la necessità dell'ulteriore passaggio rappresentato dall'atto concessorio. Pertanto, l'azienda speciale, il modello societario e la "concessione a terzi" sono forme di gestione alternative. In tal senso si è più volte espresso il giudice amministrativo e la stessa Corte suprema di cassazione, a Sezioni Unite.

E' appena il caso di evidenziare come tutte le forme di gestione dirette di cui al paragrafo precedente contrastino con le regole della concorrenza, confermando, per contro, i monopoli di fatto. Inoltre, ciò comporta una sovrapposizione dei compiti di programmazione, propri dell'autorità locale, e di produzione di

pertinenza delle imprese di trasporto, finendo così per far coincidere il controllore nella figura del controllato.

Significativo in tal senso è quanto era contenuto nella legge collegata alla legge finanziaria 1996, legge 549/95, nella parte in cui era previsto che il decreto legislativo che il Governo doveva emanare per la riforma del trasporto pubblico locale si doveva attenere, tra l'altro, al principio di affidare l'esercizio dei servizi di trasporto attraverso "concessioni regolate dal contratto di servizio, aventi caratteristiche di certezza finanziaria e di copertura di bilancio da parte delle regioni o degli enti locali, nonché di "separare istituzionalmente i compiti di programmazione e di amministrazione da quelli di produzione dei servizi".

Al di là delle perplessità di carattere giuridico che pur derivano dal testo letterale, il legislatore nazionale ha voluto comunque introdurre il concetto secondo il quale attraverso lo strumento contestuale della concessione e del contratto di servizio si possono realizzare condizioni di concorrenza.

La concessione, infatti, resta ancora l'unico strumento capace di realizzare un regime di impresa, indipendentemente dal vincolo funzionale di subordinazione dell'ente pubblico.

Abbiamo visto che il contratto di servizio pubblico prescinde dalla forma di gestione potendo essere stipulato dal soggetto imprenditore indipendentemente dalla sua natura giuridica. Non esiste alcun problema quindi di coesistenza o meno tra il contratto di servizio pubblico e la concessione, in quanto il primo, come abbiamo visto, è uno strumento che regola i rapporti, mentre il secondo è un atto che abilita all'esercizio e rientra in una delle forme di gestione per l'affidamento dei servizi pubblici locali. Diversamente, si dovrebbe discutere

sulla coesistenza del contratto di servizio pubblico con tutte le altre forme di gestione previste nell'ordinamento giuridico interno, ivi comprese le aziende speciali e le società per azioni con o senza il vincolo della maggioranza pubblica. Lo stesso legislatore nazionale, alla richiamata legge 549/95, aveva previsto la possibilità di coesistenza tra la concessione ed il contratto di servizio.

Del resto anche la legge 14.7.1993, n. 238, che detta alcune norme in relazione ai contratti di servizio da stipularsi con le F.S. S.p.A., nonché le leggi regionali della Lombardia n. 13/95, della Valle d'Aosta n. 11/95 e quella provinciale di Trento confermano ciò. In tutti questi casi cioè il contratto di servizio pubblico disciplina il trasporto, ma presuppone la concessione.

D'altra parte lo stesso Regolamento 1191/69, incidentalmente, nel definire l'obbligo di servizio pubblico, lo collega ad una preesistente concessione o autorizzazione equivalente. Inoltre, la concessione assicura la libertà di concorrenza al momento dell'assegnazione del servizio a cui può liberamente concorrere una pluralità di soggetti in possesso di determinati requisiti. Solo attraverso tale strumento di gestione dei servizi l'assegnazione può avvenire mediante il confronto tra offerte da valutarsi in base a comparazione di efficienza ed economicità.

L'istituto della concessione risulterebbe così atto di tipo organizzatorio, con il quale la pubblica amministrazione affiderebbe a terzi un proprio ufficio, mentre il contratto di servizio pubblico regolerebbe i rapporti economici, in termini negoziali, tra l'autorità pubblica e l'impresa di trasporto. La trasparenza risulterebbe così assicurata: da una parte chi ha il compito di decidere l'entità dei servizi da acquistare in funzione degli obiettivi della collettività, scegliendo possibilmente tra i modi alternativi quelli che comportano il minor costo,

dall'altra chi è tenuto a svolgere il servizio con la maggiore efficienza ed efficacia. Inoltre, questa forma di gestione, abbinata al contratto di servizio pubblico, sarebbe capace di istituire un regime di impresa di trasporto, che avesse come priorità il soddisfacimento della quantità e della qualità domandata dal mercato per produrre il miglior servizio possibile, secondo una propria strategia aziendale coerente e conseguente al mandato del soggetto, disponendo di un'organizzazione flessibile ed agile e di un *management* capace di organizzare al meglio i fattori della produzione.

Naturalmente, anche l'istituto della concessione che, come abbiamo visto, può essere disciplinato dalle regioni ai sensi dell'articolo 4 della legge 151/81, necessita di essere opportunamente adeguato alle regole della concorrenza, con particolare riferimento alla questione relativa ai diritti di preferenza.

Tale concetto, infatti, deve essere temperato con le procedure concorrenziali, con le quali l'ente concedente deve essere libero di scegliere chi è in grado di fornire le migliori garanzie per la gestione in affidamento dei servizi di trasporto a prescindere dalla circostanza che vi sia o meno un concessionario di autoservizi finitimi.

2.1.3. Verso il mercato

Non c'è dubbio che per innovare profondamente l'esercizio del trasporto pubblico è necessario introdurre forme di affidamento dei servizi che realizzino condizioni di concorrenza anche se - per stessa ammissione della regolamentazione comunitaria - i servizi pubblici di trasporti sono connotati da un forte carattere di socialità.

Solo introducendo forme di gestione coerenti con i principi di concorrenza può essere esaltata la gestione imprenditoriale dei servizi di trasporto. In questo senso il contratto di servizio pubblico è strumento idoneo a restituire l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico alla sua integrità commerciale secondo un'ottica del tutto privatistica. Si dovrà quindi inevitabilmente procedere all'adeguamento dell'ordinamento interno per creare le condizioni affinché tutte le imprese di trasporto, indipendentemente dalla loro natura giuridica, possano competere per il mercato e non nel mercato. Bisogna cioè modificare le regole affinché nel settore la concorrenza possa realizzarsi a monte, cioè al momento dell'affidamento dei servizi, piuttosto che a valle cioè al momento dell'espletamento degli stessi, dati i vincoli propri della gestione di un servizio di trasporto pubblico.

Come abbiamo visto, il legislatore nazionale ha colto questo importante momento, facendo riferimento al principio dell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico attraverso "concessioni regolate dal contratto di servizio", intendendo con ciò introdurre anche nel settore dei trasporti un sistema di competizione avvalendosi dei due strumenti della concessione, quale forma di gestione, e del contratto di servizio, quale strumento di diritto privato di regolazione dei rapporti tra autorità competente e impresa di trasporto, affinché con il primo strumento venga assicurata la libertà di concorrenza al momento dell'assegnazione del servizio e con il secondo si rendano trasparenti, in termini negoziali, i rapporti tra i soggetti.

Ma per realizzare un sistema che vada verso le regole proprie del mercato, è necessario che tutti i servizi di trasporto, urbani, extraurbani, siano disponibili sul mercato e che tutti i soggetti possano avere pari opportunità nell'aggiudicazione.

Ciò può essere realizzato solo attraverso la modifica delle forme di gestione di cui all'articolo 22 della legge 142/90, eliminando ogni forma di gestione diretta anche al fine di separare - oltre che i rispettivi poteri di programmazione e di produzione - anche i soggetti controllori da quelli controllati.

Modificare l'articolo 22 non significa certo incidere sull'autonomia degli enti locali, che risulterebbe invece rafforzata, potendo gli stessi esercitare la scelta dell'affidatario del servizio e l'azione di controllo con maggiore efficacia. L'autorità pubblica attraverso una forma di affidamento coerente con i principi di concorrenza sceglie il produttore dei servizi, ne definisce i contenuti col contratto di servizio pubblico, esercita il controllo del suo operato.

E' necessario quindi che nell'ambito della riforma del trasporto pubblico locale siano confermati i principi che il legislatore nazionale aveva inserito nella richiamata legge 549/95 e create le condizioni per una modifica del quadro normativo esistente in materia di affidamento dei servizi affinché siano garantite le condizioni di concorrenza in tutti i casi. Ciò può essere realizzato mediante un processo di societizzazione di tutte le aziende speciali, avvalendosi della società per azioni senza il vincolo maggioritario di cui all'art. 12 della legge 498/92.

Inoltre, dovrà essere modificata la legge 1822/1939, in maniera tale che l'istituto della concessione, da estendere in tutti i casi di affidamento dei servizi di

trasporto pubblico, venga opportunamente adeguato alle regole della concorrenza al momento della scelta del concessionario. Ciò che deve apparire chiaro, tuttavia, è che la semplice introduzione di regole di mercato non rappresenta, di per sé, la panacea di tutti i mali del trasporto pubblico di persone.

Quello che preme sottolineare è la necessità di creare le condizioni affinché le regole di mercato, correttamente poste, possano realizzare quello che deve essere non lo strumento ma l'obiettivo della riforma: "il mercato" appunto.

Riformare il trasporto pubblico locale vuol dire impostare una politica dei trasporti che ponga al centro il trasporto collettivo, sì da rigenerarlo e svilupparlo, collegando la politica dei trasporti alle problematiche del territorio, anche attraverso la individuazione di aree omogenee di traffico. Vuol dire eliminare ogni sovrapposizione dei servizi, attraverso un processo di razionalizzazione che sfrutti a fondo il concetto di intermodalità. Vuol dire, ancora, adottare una interpretazione del concetto di "servizi sufficienti" in linea con le caratteristiche di socialità del trasporto di persone, privilegiando cioè l'erogazione di servizi quantitativamente e qualitativamente necessari ai fabbisogni di mobilità. Nella fase di necessaria transizione, i servizi, così ristrutturati, verrebbero gestiti dalle attuali imprese, e solo quando si saranno realizzate le condizioni di una corretta concorrenza potranno essere affidati tramite procedure concorsuali, alle quali potranno liberamente partecipare, su un piano di pari dignità ed opportunità, tutte le imprese, pubbliche e private.

2.2. Il caso del trasporto ferroviario

2.2.1. La riforma del trasporto pubblico locale ferroviario nelle esperienze europee

La riorganizzazione del trasporto pubblico locale costituisce una delle azioni necessarie per adeguare il nostro Paese al contesto europeo. Si va in Europa non soltanto se si hanno i parametri monetari in ordine, ma anche se si dispone di un tessuto economico organizzato in modo moderno ed efficiente, secondo coordinate di riferimento che sono ormai tessuto comune dei Paesi aderenti alla Unione.

Attraverso la regionalizzazione del trasporto locale si può determinare anche un passaggio concreto verso il federalismo decisionale, in modo coerente con l'assetto costituzionale, anche con quello esistente, e mediante meccanismi capaci, in linea teorica, di generare economie di scala e di scopo rispetto all'attuale modello misto di responsabilità nazionali e locali, senza che però questi due differenti livelli agiscano con il criterio della sussidiarietà.

Il caso dei servizi ferroviari per il trasporto locale è particolarmente emblematico di questa condizione. Come è noto, oggi in Italia lo Stato centrale, attraverso il Ministero dei trasporti e della navigazione, sottoscrive un contratto di servizio pubblico con F.S. S.p.A., che identifica il volume dei servizi di carattere sociale ed i corrispettivi per la erogazione di queste prestazioni da parte di F.S. S.p.A..

Nella esperienza recente, a fronte di una riduzione dei contributi pubblici, per effetto delle manovre restrittive di finanza pubblica, l'azienda ha dovuto poi

sostenere l'onere di continuare ad erogare servizi ferroviari senza più una corrispondente remunerazione equivalente da parte dello Stato.

Questa situazione si è determinata per effetto di una resistenza, di diversa natura (politica, sindacale, regionale), comunque convergente verso il mantenimento dei livelli produttivi nei servizi ferroviari, sia pur senza un adeguato corrispettivo economico. Ciò è potuto accadere anche perchè i più efficaci strumenti di pressione (rapporti con i media locali, rapporto con il Governo ed il Parlamento) sono di fatto controllati da chi non è minimamente responsabilizzato sulla spesa coinvolta (Regioni) e addirittura da chi è controparte rispetto ad un processo di contenimento della spesa e di aumento della produttività.

Un andamento di questo genere, evidentemente, non si tiene più, almeno per il conto economico di F.S. S.p.A.. Le tendenze in tutta Europa evolvono invece concretamente verso la regionalizzazione dei servizi ferroviari e l'assegnazione alle istituzioni regionali di una diretta responsabilità finanziaria per il pagamento di corrispettivi adeguati al mantenimento dei livelli di offerta desiderata.

In questi casi la scelta pubblica è guidata da criteri responsabili e selettivi, mentre l'impresa ferroviaria è posta nelle condizioni di concentrare la sua attenzione gestionale sui modelli più efficaci per servire la domanda, senza dover invece inseguire un committente pubblico che da un lato riduce le risorse e dall'altro ritiene di dover mantenere la struttura dei servizi nella configurazione tradizionale.

La regionalizzazione del trasporto locale, e del trasporto ferroviario in particolare, è una chiara tendenza in Europa. Non è soltanto il caso della

Germania, dove il meccanismo stesso della costituzione ha assegnato ai Lander una responsabilità decisionale ampia. Oggi, tanto per dare un valore di riferimento, la DBAG, azienda ferroviaria tedesca, riceve dai Lander un corrispettivo per i servizi ferroviari regionali pari a circa 8 miliardi di marchi (circa 8.000 miliardi di lire), per effetto dei diversi contratti su scala regionali che vengono di volta in volta stipulati.

Recentemente anche la Francia, Paese di tradizioni centralistiche, ha approvato una riforma delle ferrovie all'interno della quale è stato varato un programma di regionalizzazione del trasporto ferroviario. Già da circa 15 anni la SNCF e le Regioni hanno avviato tavoli comuni di negoziazione per stabilire il programma di offerta dei servizi di trasporto locale, sulla base delle esigenze delle diverse comunità territoriali.

Fino ad oggi lo Stato ha riconosciuto ad SNCF corrispettivi per circa 4 miliardi di franchi per i servizi di trasporto regionale e metropolitano; nonostante questi acquisti da parte dello Stato, si stima che SNCF subisca una perdita operativa pari a 1,9 miliardi di franchi circa all'anno per l'esercizio di tali servizi.

Ora, dopo una concertazione con l'Associazione dei Presidenti dei Consigli Regionali, alla quale ha partecipato attivamente la SNCF, il Governo ha deciso di lanciare, nelle condizioni previste dall'articolo 67 della legge 4 febbraio 1995 sullo sviluppo del territorio, un programma di regionalizzazione dei servizi locali, sperimentale in sei Regioni della Francia (Alsazia, Centro, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Rhone-Alpes, Provence-Alpes-Cote-d'Azur).

Tale sperimentazione ha condotto alla formalizzazione del decentramento decisionale a queste sei Regioni, all'interno della riforma che ha separato la società proprietaria della infrastruttura (Reseau Ferré de France) dalla società che esercita i servizi ferroviari (SNCF).

Lo Stato trasferirà, in queste Regioni, la parte del concorso finanziario che ha finora versato alla SNCF come corrispettivo per i servizi regionali in queste sei aree. Le Regioni contratteranno con SNCF l'utilizzazione di questi fondi per definire il modello di offerta coerente con i bisogni delle comunità locali. Il livello dei trasferimenti sarà fissato sulla base di un audit indipendente accettato da tutte le parti in causa. Il trasferimento di competenza finanziaria non implicherà una attribuzione di oneri per le Regioni e non peserà quindi sulla fiscalità regionale. Si tratta quindi di una regionalizzazione della responsabilità decisionale senza una trasformazione del modello finanziario alla base del pagamento del corrispettivo da parte delle istituzioni pubbliche.

2.2.2. Lo stato della discussione in Italia

Di riforma del trasporto pubblico locale in Italia si parla ormai da diversi anni ed il tema sembra sempre essere sulla rampa di lancio del cambiamento, salvo poi verificare ritardi, incertezze, ripensamenti. Mentre in Europa si decide e si cambia, anche a tappe forzate, l'Italia del trasporto locale è un atleta perennemente sui blocchi di partenza, in attesa dello start istituzionale.

La rilevanza di queste decisioni non può sfuggire a nessuno. L'assetto del sistema di mobilità su scala locale incide infatti sulla qualità della vita e sulla competitività del tessuto economico, oltre a gravare oggi in modo insostenibile

sulle finanze pubbliche. Negli anni passati si è preferito intervenire soltanto sotto la spinta dell'emergenzialismo, senza tuttavia scalfire il modello di funzionamento complessivo dell'offerta e della domanda. È venuto il tempo di trasformazioni più sostanziali, capaci di determinare un impatto positivo sulla qualità urbana e sull'ambiente economico.

La recente approvazione, con provvedimento contenuto nei testi di legge collegati alla Finanziaria per il 1997, degli indirizzi per la riforma del trasporto pubblico locale, che sarà poi formalizzata nel DL Bassanini, rappresenta un passo in avanti importante nella ridefinizione del sistema normativo di riferimento, per riportare ad unità la responsabilità delle risorse, attribuendo alle istituzioni territoriali un ruolo centrale per il finanziamento e la decisione sui modelli di servizio del trasporto collettivo di massa. Siamo ora nella fase della implementazione, in quanto il provvedimento individua i principi di riferimento per la riforma, rimandando ai successivi atti normativi in corso di definizione il completamento del ridisegno delle responsabilità istituzionali. Pur in mancanza ancora di un organico e compiuto intervento del legislatore, si stanno determinando alcune innovazioni gestionali che già indicano un possibile percorso per il miglioramento delle prestazioni erogate e per una gestione maggiormente efficiente delle risorse.

Come è noto, la Legge Finanziaria per il 1997 ha assegnato ad F.S. il compito di realizzare un programma di risanamento delle aziende ferroviarie in gestione governativa, con l'obiettivo entro il prossimo triennio di consegnarle alla responsabilità proprietaria delle Regioni, nell'ambito del disegno complessivo di riforma del trasporto locale.

La condizione ereditata dal passato spinge ad interventi strutturali di cambiamento. In Italia il debito cumulato dalle aziende che esercitano servizi di trasporto pubblico locale è pari ad oltre 13.000 miliardi di lire, con un livello di servizio inadeguato rispetto alla domanda e con un meccanismo istituzionale frammentato, che prevede il concorso non coordinato di molteplici soggetti istituzionali, senza alcuna forma reale di integrazione e di sinergia.

Si parla tanto di riforma dello Stato, di nuovi rapporti tra pubblico e privato, di revisione della costituzione economica. Ebbene il sistema del trasporto pubblico costituisce un banco di prova determinante per realizzare forme nuove di efficienza.

La nuova logica industriale afferma un modello di sviluppo nel quale l'uso economico del tempo costituisce un valore determinante. Siamo invece ancora in uno schema di assetto strategico che concepisce la mobilità dei cittadini come uno strumento per la redistribuzione della ricchezza.

Il trasporto pubblico locale è ancora oggi un'area del *welfare* tradizionale. E, come tutti i residui del vecchio *welfare*, questo modello di funzionamento è entrato in crisi, non soltanto per la scarsità delle risorse finanziarie disponibili da parte dello Stato, ma anche per la inefficienza delle risposte in termini di qualità dei servizi erogati alla clientela.

Il tema è già da tempo alla attenzione delle sedi istituzionali deputate alla definizione di un nuovo assetto normativo per il settore. Basti pensare che soltanto nel corso della passata legislatura, sono state presentate ben cinque proposte di legge per la riforma del trasporto pubblico locale, con molti punti di convergenza, anche se con alcune criticità su questioni importanti per assicurare

organicità all'intervento legislativo. È dunque ormai emersa, nella consapevolezza dei soggetti decisori, la necessità di un intervento strutturale di riassetto istituzionale del trasporto pubblico locale, che nel corso degli ultimi anni ha subito non soltanto un deterioramento della condizione finanziaria ma anche una riduzione delle quote di mercato, per effetto di un progressivo scadimento nella qualità del servizio erogato alla clientela.

Si è quindi formato un circolo vizioso del trasporto pubblico locale: declino nelle quote di mercato, minori risorse disponibili da parte dello Stato, peggioramento della gestione, riduzione dei ricavi dalla vendita dei servizi alla clientela, ulteriore aggravamento nei risultati economici delle aziende e nella qualità del servizio erogato.

Per uscire da questo circolo vizioso è necessaria una azione strutturale di ripensamento dei modelli istituzionali e delle tecniche gestionali: i due aspetti della questione devono trovare una soluzione coordinata. D'altra parte la centralità del trasporto collettivo su scala locale è questione cruciale per la riorganizzazione complessiva del tessuto economico.

Il trasporto pubblico locale entra nella maglia del sistema economico nazionale, sia nelle grandi agglomerazioni metropolitane sia nei centri intermedi del nostro Paese, che costituiscono un veicolo importante per la modernizzazione del sistema nel suo insieme.

Nelle dodici principali città' italiane si concentra oltre il 50% della popolazione e della ricchezza prodotta, con crescenti costi sociali che derivano dalla congestione, dall'inquinamento, dalla irrazionale distribuzione del territorio

rispetto all'obiettivo di assicurare ai cittadini un elevato livello di qualità della vita.

Proprio nelle aree metropolitane è visibile l'effetto della eredità del passato, con interventi finora basati sulla logica della gestione dell'emergenza anziché su provvedimenti strutturali (chiusura al traffico privato di singole vie invece di piani di pedonalizzazione e salvaguardia dei siti storici; blocco occasionale del traffico anziché dissuasione sistematica dell'uso improprio dell'automobile; salvataggio in extremis di aziende inefficienti, e talora inutili, anziché risanamento vero delle aziende e prioritizzazione degli investimenti, ecc.).

Come vedremo meglio in seguito, è particolarmente urgente uscire dalla logica dell'emergenza per passare verso una nuova configurazione del trasporto pubblico locale.

Ma la questione del trasporto pubblico locale è essenziale anche per confermare vitalità ai centri dell'Italia minore, nei quali si concentra comunque un elevato potenziale per il tessuto economico del Paese, inspessito dai sistemi di piccola e media impresa.

Senza una rete di collegamenti efficienti per la mobilità si può determinare in prospettiva una strozzatura alla crescita produttiva tale da costituire barriera allo sviluppo per il modello economico nazionale.

Rispetto alla liberalizzazione del trasporto indotta dall'Unione Europea, il trasporto pubblico locale per il momento resta estraneo alla graduale apertura verso la concorrenza ed il mercato.

Questo non significa, come vedremo in seguito, che l'assetto attuale debba restare inalterato e che i protezionismi e le garanzie finora vigenti possano essere conservate per i prossimi anni.

2.2.3. La contrattualizzazione dei rapporti tra amministrazioni pubbliche ed imprese erogatrici

Assume comunque centralità il processo di responsabilizzazione delle istituzioni locali nella gestione delle risorse pubbliche e nella committenza verso i soggetti erogatori del servizio. La contrattualizzazione dei rapporti tra amministrazioni pubbliche ed imprese erogatrici, avviata nel caso delle F.S. già a partire dal 1990, può trovare nuovi spazi di applicazione nel caso del trasporto pubblico locale. Soltanto restituendo alle amministrazioni locali le leve decisionali sul fronte dell'impiego delle risorse pubbliche è possibile ottimizzare l'allocazione della spesa pubblica, anche attraverso nuovi strumenti contrattuali che diano certezze di impegni alle imprese erogatrici dei servizi.

Il modello del contratto di servizio rappresenta uno schema attraverso il quale separare la responsabilità istituzionale dei soggetti pubblici rispetto agli obiettivi di impresa, restituendo capacità di governo alle amministrazioni pubbliche e leve gestionali al *management*. E tale principio ha trovato sanzione normativa proprio nei principi legislativi che hanno avviato il percorso di transizione del nuovo assetto del trasporto locale verso la regionalizzazione: i contratti regionali di servizio pubblico sono stati definiti come il modello attraverso il quale vengono regolati tutti i rapporti tra "regolatori" (enti di governo competenti: di fatto le Regioni o - su delega di queste - le province) e "regolati" (imprese di trasporto):

quantità dei servizi da erogare, loro distribuzione nel tempo e nello spazio, caratteristiche qualitative, sistema tariffario, corrispettivi, investimenti in materiale rotabile.

Gli ultimi anni hanno visto soprattutto in alcuni paesi europei una trasformazione radicale del mondo dei trasporti pubblici. Da una situazione in cui la maggior parte delle aziende di gestione dei trasporti collettivi era emanazione diretta di uno Stato o di un Ente pubblico, si è passati - con una rapidità che noi stessi non avremmo ritenuto possibile qualche anno fa - ad una situazione in cui la produzione del servizio di trasporto viene sempre più affrontata come la produzione di qualunque altro servizio, da parte di soggetti che vanno assumendo lo stato giuridico, l'organizzazione, la capitalizzazione, la cultura tipiche di un soggetto imprenditoriale di stampo privatistico.

Parallelamente, si stanno profondamente evolvendo i termini dell'impegno finanziario dello Stato e delle sue articolazioni locali a favore dei trasporti pubblici. La copertura a piè di lista dei conti di produzione è stata talora utilizzata dalle Aziende di trasporto per adottare politiche di sviluppo dei servizi e di salvaguardia dell'occupazione tutt'altro che improntate all'efficienza ed all'ottimale utilizzo delle risorse produttive, estendendo anzi il concetto di utilità sociale "del servizio" fino a confonderlo con quello assai discutibile - di utilità sociale "dell'Azienda". I danni derivati da questa impostazione sono noti a tutti.

Anche il regime dei contributi di esercizio dimensionato sulla base di costi standard ritenuti ammissibili non sempre è risultato efficace, perchè a questi contributi erogati in qualità di concedenti gli Enti competenti hanno spesso dovuto sommare, in qualità di proprietari delle Aziende, le ulteriori perdite non

coperte. Si stanno quindi studiando e sperimentando forme di impegno da parte dello Stato più coerenti con le logiche imprenditoriali cui si è fatto cenno.

Si tratta, in sostanza, di riconoscere ad alcuni servizi di pubblico trasporto un valore che si concretizza a vantaggio dell'intera collettività anche a favore di chi non utilizza direttamente il servizio stesso - valore che deve essere riconosciuto all'impresa produttrice mediante un vero e proprio acquisto di servizio.

Ecco quindi la nascita di uno strumento contrattuale innovativo: il contratto di servizio pubblico. Esso deve contenere, come minimo:

- la quantità minima dei servizi da garantire, lasciando all'impresa l'eventuale iniziativa di incrementare l'offerta nei segmenti più redditivi; in alternativa, specifica più o meno dettagliata di tutti i servizi richiesti;
- gli standard qualitativi minimi richiesti;
- i corrispettivi previsti in termini unitari, o in termini forfettari, ma comunque legati alla quantità e qualità del servizio offerto;
- il sistema tariffario da adottare, ivi comprese la disciplina di eventuali agevolazioni da riconoscere a particolari categorie di utenti, il cui onere dovrà essere interamente a carico dell'ente richiedente;
- le penali applicabili a ciascuna delle parti in caso di inadempienza.

Il contratto di servizio è, per le istituzioni pubbliche, l'unico modo per mettere a gara la produzione di un servizio (*competitive bidding*).

Giova ricordare che la presenza contemporanea nel medesimo segmento di mercato di diversi vettori in qualunque forma sovvenzionati anche da un Ente pubblico, si risolve in spreco di risorse, non in concorrenza.

Il contratto di servizio consente d'altra parte al produttore del servizio di trasporto di assumere comportamenti imprenditoriali, in quanto gli rende possibile di contrattare in anticipo la produzione ed il suo prezzo, nonché di rifiutare la fornitura di servizi non adeguatamente remunerati.

*2.2.4. La innovazione nei modelli gestionali per il trasporto pubblico locale:
l'integrazione tariffaria e di servizio*

Ma, anche in attesa di una organica revisione dei meccanismi istituzionali di funzionamento del trasporto pubblico locale con la sua riforma e con la piena contrattualizzazione dei rapporti tra istituzioni pubbliche ed imprese erogatrici del servizio, è possibile, come dimostrano le esperienze intanto già realizzate in alcune Regioni e città italiane, attivare forme di cooperazione imprenditoriale che coinvolgono i diversi soggetti in una nuova logica coerente con le tendenze dello scenario.

L'integrazione tariffaria rappresenta un elemento positivo di cooperazione che consente di:

- favorire la sinergia tra le diverse imprese erogatrici del servizio, nella concezione e nella erogazione del servizio di mobilità inteso nella sua organicità, come fattore di sistema per rispondere ai bisogni della clientela
- praticare ed incentivare l'intermodalità del trasporto pubblico, puntando su una nuova cultura del cliente
- porre le basi per forme più intense di cooperazione e sinergia imprenditoriale tra i soggetti erogatori del servizio, per favorire l'incontro di culture modali diverse e per sviluppare nuovi modelli di gestione maggiormente coerenti con una visione intermodale.

Tutto ciò sarà particolarmente importante nei prossimi anni, quando la progressiva riduzione delle risorse pubbliche e la crescente competitività, in tutte le aree non congestionate, della mobilità individuale costringeranno gli operatori del trasporto pubblico locale ad una riprogettazione profonda del proprio ruolo e delle reti, realizzando un coordinamento dei servizi che consenta di ridurre i costi complessivi di produzione, aumentandone contestualmente la qualità e la rispondenza alle aspettative dei flussi di domanda più significativi.

Anche negli altri Paesi industrializzati l'integrazione tariffaria ha costituito un vettore importante per il rilancio del trasporto collettivo e per la riduzione della congestione metropolitana. L'integrazione tariffaria nel trasporto pubblico ha rappresentato il primo passo verso forme di cooperazione più stringenti, che hanno assicurato poi una maggiore efficienza nella erogazione dei servizi.

Nelle grandi aree metropolitane del Paese l'integrazione tariffaria costituisce una formula essenziale per costruire successivamente modelli di sinergia più integrati, nella logica della intermodalità. La cultura dei diversi soggetti erogatori di servizi di mobilità su scala metropolitana è infatti espressione, per l'eredità storica, di una forte caratterizzazione monomodale, tesa più a conservare rendite di posizione che non ad offrire servizi di qualità alla collettività.

L'integrazione tariffaria costringe le diverse culture a realizzare un dialogo tra le culture gestionali, per realizzare un modello di esercizio capace di ottimizzare il servizio per il cliente.

Con l'integrazione tariffaria si mette in discussione contemporaneamente la logica settoriale dei modelli di esercizio e l'articolazione delle responsabilità da parte dei diversi soggetti pubblici (comuni, regioni, province, amministrazione centrale) che concorrono al finanziamento del trasporto pubblico.

Ma l'integrazione tariffaria è solo la premessa di un diverso assetto gestionale del trasporto pubblico.

Occorre ragionare simultaneamente anche su un diverso, e più diffuso, sistema di rete e di servizi per il trasporto locale. È quanto le ferrovie stanno cercando di fare, in collaborazione con le amministrazioni pubbliche territoriali e con le altre aziende erogatrici dei servizi di trasporto.

Il potenziamento dei servizi metropolitani, gli investimenti nei nodi, le nuove offerte integrate di servizi fanno parte di una unica strategia tesa a realizzare una effettiva modernizzazione nella gestione del trasporto pubblico locale.

2.2.5. La prossima frontiera del trasporto locale: dalla regionalizzazione alla liberalizzazione

Il futuro del trasporto pubblico non si ferma alla regionalizzazione. Si accennava al fatto che, sinora, la liberalizzazione del trasporto ferroviario ha escluso il trasporto metropolitano e regionale, inteso come area di servizio pubblico all'interno della quale gli Stati nazionali sono ancora sovrani nell'esercitare le potestà decisionali.

Il recente Libro Bianco sulla rivitalizzazione delle ferrovie, approvato dalla Unione Europea, pone però nella prospettiva il tema di introdurre nel trasporto

locale elementi di concorrenza, pur nella consapevolezza che questo settore conserverà caratteristiche di servizio pubblico e richiederà contributi statali per l'esercizio dei servizi. Nella prospettiva, il regolatore comunitario ritiene necessario assegnare i contratti di servizio pubblico mediante meccanismi di gara tra diversi operatori che concorrono alla assegnazione delle risorse pubbliche regionali.

È chiaro che un simile assetto accentuerà la spinta, che già sta iniziando a sorgere a livello regionale, ad un crescente dinamismo nella formazione di nuove società di trasporto, ed alla nuova aggregazione di professionalità imprenditoriali, esistenti ed in gestazione. Come pure sono evidenti i profondi mutamenti che dovranno subire le consuetudini italiane in materia di relazioni industriali, chiaramente del tutto incompatibili con l'auspicato passaggio dal sistema delle aziende pubbliche monopolistiche e garantite ad un sistema di soggetti anche privati che opereranno in regime di rischio di impresa.

Mentre dunque in Italia si discute ormai da svariati anni sulle modalità della regionalizzazione, che sarà realizzata con ogni probabilità mediante un percorso di graduale passaggio della potestà decisionale alle Regioni, sorge nella prospettiva di medio termine un'altra discontinuità istituzionale che sarà destinata a caratterizzare l'evoluzione del settore. In Gran Bretagna questo modello è già oggi più familiare, nello stesso settore ferroviario.

All'interno del processo di privatizzazione delle ferrovie inglesi, il settore dei viaggiatori è stato suddiviso in 25 aziende (Train Operating Companies, TOCs, che esercitano sia servizi *intercity* sia servizi di trasporto locale). Per la assegnazione dei sussidi pubblici, e per l'affitto di questi rami di azienda, sono

state bandite gare alle quali hanno partecipato diversi operatori; alcuni hanno assunto una posizione particolarmente rilevante, in quanto si sono aggiudicate diverse gare: è il caso di Virgin, la compagnia discografica ed aerea, che in particolare ha rilevato la TOC West Coast Main Line, e di National Express, una compagnia privata di autobus. Si dirà che il modello inglese, con una ben più solida e convinta esperienza di mercato, non è trasponibile nella realtà italiana. Ed è certamente così. Però occorrerà pur tenere presente che, se si vuole davvero andare in Europa, restandoci, sarà con questo futuro che bisognerà confrontarsi.

Questa è un'altra buona ragione per accelerare la fase di transizione verso il modello di regionalizzazione del trasporto pubblico locale. Dobbiamo fin da oggi essere consapevoli che non si tratta di un punto di arrivo ma di una fase intermedia verso configurazioni ancora diverse e più complesse, rispetto alle quali la realtà culturale e gestionale de nostro Paese non è ancora preparata.

Riferimenti bibliografici del paragrafo 2.2.

- Commissione della Unione Europea, “Libro Bianco sulla rivitalizzazione delle ferrovie”, dattiloscritto, settembre 1996
- Commissione della Unione Europea, “La rete dei cittadini”, dattiloscritto, gennaio 1996
- Confindustria, “Investire in efficienza. Strategie per il rinnovamento del sistema dei trasporti italiano”, dattiloscritto, 1997
- Graziella Fornengo e Mario Rey, “I servizi locali tra pubblico e privato”, Fondazione Olivetti, 1996
- G.R.E.P., “Performances des services public locaux”, Litec, 1990
- Dominique Lorrain, Gerry Sotcker, “La privatisation des services urbains en Europe”, La découverte, 1995
- OECD, “Urban travel and sustainable mobility”, 1995

2.3. Il caso dei servizi ambientali

Le imprese private che operano nel campo dei servizi ambientali (raccolta, trasporto, trattamento rifiuti, compostaggio, smaltimento finale e recupero materiali ed energia, trattamento acque reflue e bonifiche aree inquinate) aderenti ad AusitraAssoambiente sono coinvolte in prima linea nell'ambito dei processi di privatizzazione dei servizi pubblici locali e nella soluzione dei gravi problemi ambientali che caratterizzano, sia pure in diversa misura, tutti i Paesi dell'Unione Europea.

I due temi sono strettamente collegati.

E' evidente infatti che i modelli operativi prescelti incideranno direttamente sulle scelte impiantistiche e gestionali nonché sulla qualità e sui costi dei risultati che saranno conseguiti; la definizione di spazi di intervento dei privati e di collaborazione pubblico/privato che incentivino la crescita imprenditoriale delle aziende potrà costituire fecondo presupposto per uno sviluppo dei sistemi di gestione dei problemi ambientali consentendo soluzioni variabili ed articolate a seconda del territorio di riferimento.

In tale ottica, AusitraAssoambiente da anni ha scelto di non perseguire una politica di difesa corporativa degli interessi di mercato delle imprese private associate, ma di realizzare un ampio confronto con tutti gli attori del processo di gestione dell'ambiente nel nostro Paese, verificando ed approfondendo le possibilità di interazione e collaborazione tra soggetti privati, imprese pubbliche ed enti locali di riferimento e nel contempo intervenendo per la soluzione di

quanto, in fatto o in diritto, limita l'operatività delle imprese e nega a queste di poter agire in situazioni di parità concorrenziale con le aziende pubbliche.

2.3.1. La gestione dei rifiuti urbani

In relazione alla sempre più diffusa situazione di emergenza presente nel nostro Paese nella gestione dei RSU e all'esigenza di creare le condizioni per una adeguata dimensione dei bacini ai fini della realizzazione di sistemi a tecnologia complessa per lo smaltimento dei rifiuti prodotti e per assicurare efficienza di gestione degli stessi, è da segnalare la recente emanazione del decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 che ha senza dubbio il pregio di aver posto fine ad una irrazionale proliferazione legislativa inerente la materia dei rifiuti.

AusitraAssoambiente non può che apprezzare quanto fatto dal Legislatore, ed in particolare dal Ministro Ronchi, per la regolamentazione dell'intero settore.

Vi sono infatti aspetti decisamente positivi che, pur meritando maggiore approfondimento, qui, per ovvie ragioni di sintesi, si accennano soltanto: l'accentuazione del principio della prevenzione nella produzione dei rifiuti nonché del recupero degli stessi anche mediante produzione di energia; il riconoscimento di una pluralità di tecnologie complesse per il trattamento dei rifiuti; la semplificazione amministrativa per quanto concerne le materie recuperabili; la decisa affermazione del principio della responsabilità condivisa per gli imballaggi; l'accentuata valenza dello strumento degli accordi e contratti di programma; lo smaltimento dei rifiuti industriali non in bacini definiti, ma negli impianti più appropriati.

In particolare, il D. Leg.vo n. 22/97 ha individuato gli "ambiti territoriali ottimali" coincidenti con le province, salvo diverse previsioni regionali (art. 23 commi 1 e 2). Allo Stato è attribuita "l'individuazione degli obiettivi di qualità dei servizi di gestione dei rifiuti" e "la determinazione dei criteri generali relativi alle metodologie per la gestione dei rifiuti" (art. 18 comma 1 lett. i) ed o)); alle Regioni è riconosciuta competenza ai fini della "delimitazione degli ambiti ottimali per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati" (art. 19 comma 1 lett. g)) oltreché per la definizione dei piani regionali di gestione, per la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, mentre alle Province vengono demandate "le funzioni amministrative concernenti la programmazione e l'organizzazione dello smaltimento" (art. 20 comma 1 lett. a)).

L'art. 21 comma 1 (competenze dei Comuni) e il comma 3 dell'art. 23 del D. Leg.vo n. 22/97, confermano che la gestione dei rifiuti urbani e di quelli assimilati (per quest'ultimi solo se avviati allo smaltimento), è di competenza dei singoli Comuni, che sono obbligati ad organizzare la gestione dei rifiuti urbani con "criteri di efficienza, di efficacia e di economicità".

Sono quindi da prevedere non pochi conflitti di competenze tra Province e Comuni circa la possibilità per quest'ultimi di gestire autonomamente i servizi di raccolta e trasporto nel rispetto delle esigenze impiantistiche di smaltimento e/o recupero dei rifiuti eventualmente presenti nel bacino.

L'aspetto non è di secondaria importanza per le aziende private in quanto, nel caso in cui si verifichi un'applicazione distorta e restrittiva della norma e cioè che si determini un'unica gestione per tutti i servizi, queste si troveranno in molte situazioni ad essere escluse dalle concessione dei servizi o condizionate a

partecipare a società miste pubblico private o ad operare su frazioni di attività in appalto del futuro ente gestore del bacino.

Un altro aspetto che determinerà tensioni di mercato nel settore è correlato alla previsione del comma 3 dell'art. 23 che impone ai Comuni, presenti nell'ambito ottimale, di organizzare - entro 6 mesi dalla delimitazione degli ambiti ottimali, che come sopra evidenziato è di competenza delle regioni (art. 19 comma 1 lett. g) - "la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità".

E' da ritenere, ad eccezione che siano previste specifiche clausole contrattuali, non possibile l'interruzione delle concessioni in essere, per i servizi in parola, tra Comuni e imprese, salvo l'applicazione di penali per i primi.

Fino a specifici atti regionali di conferma o meno degli ambiti territoriali ottimali coincidenti con il territorio provinciale vi è comunque la possibilità, in caso di mancato accordo dei Comuni presenti nel bacino ottimale, di proseguire nelle forme di gestione in atto.

Al fine di assicurare la cooperazione tra i Comuni presenti nell'ambito ottimale il comma 5 dell'art. 23 demanda alle province il compito di "disciplinare", entro un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo, le possibili forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali interessati, ai sensi della L. 142/90 e successive modificazioni.

Le forme di cooperazione (e associazione) tra enti locali previsti dalla L. 142/90 sono, come noto, i "consorzi" (art. 25), l'"unione di comuni" (art. 26), gli "accordi di programma" (art. 27) e le "convenzioni" (art. 23).

Quest'ultima forma è espressamente richiamata nella II° parte del comma 5 dell'art. 23 in parola, e costituisce la forma che forse meglio armonizza il permanere delle prerogative comunali in materia di gestione con l'esigenza di coordinamento tra enti locali nell'ambito del bacino ottimale.

Come già accennato sopra, pur non modificando formalmente le norme che disciplinano le modalità di gestione dei servizi pubblici locali previste dalla L.142/90 e successive modificazioni e integrazioni (gestione in economia; concessione a terzi; azienda speciale; società mista non solo a prevalente capitale pubblico), il D.Lgs. ha una incidenza, di fatto, estremamente rilevante in tale materia, almeno per quanto concerne la gestione dei rifiuti.

In primo luogo, appare evidente che la gestione in economia (art. 22, co. 3, lettera a) L. 142/90) è presumibilmente destinata a scomparire nel nuovo quadro normativo.

In secondo luogo, la limitazione di efficacia - nell'ambito comunale o consortile - dell'iscrizione all'Albo di cui all'art. 30 del D.Lgs. (cfr. in particolare il co. 10 dell'art. 30) relativamente alle aziende speciali, ai consorzi ed alle società miste a prevalente capitale pubblico fa indubbiamente ipotizzare la impraticabilità giuridica del modello, sinora spesso utilizzato, dell'accordo tra enti locali per la gestione in più ambiti territoriali del servizio da parte dell'azienda speciale costituita da uno dei Comuni parte dell'accordo medesimo.

Su un piano sistematico, conferma di tale lettura della norma è fornita da una recente decisione del TAR Lombardia, Sez. Brescia, che ha escluso la legittimità delle convenzioni tra due commi per l'esercizio dell'attività in entrambi gli ambiti territoriali interessati da parte dell'azienda speciale costituita da uno solo degli enti locali.

Con la conseguenza che l'azienda speciale (eventualmente trasformata in S.p.A. in base alle vigenti ed emanande disposizioni in materia) sarà il soggetto più frequentemente chiamato alla gestione del servizio nelle aree metropolitane ed in caso di consorzi tra enti locali, mentre la concessione a terzi e, più ancora, le S.p.A. a capitale "pluricomunale", eventualmente con la partecipazione di capitale privato in minoranza o in maggioranza (ex art. 12 L. 498/92 D.P.R. 533/95) o con la GEPI S.p.A. (ex art. 4 L. 95/95) dovrebbero andare a costituire le forme di gestione che realizzano nel concreto le "convenzioni" tra enti locali di cui agli artt. 24 L. 142/90 e 23, co. 5, del Decreto Ronchi.

In altri termini, il modello della S.p.A., formalmente disciplinato quale strumento di gestione, potrà, nei fatti, andare a costituire lo strumento per realizzare la "cooperazione" tra enti locali prevista dall'art. 24 L. 142/90.

Ciò potrà comportare notevoli compressioni della quota di mercato detenuta dalle imprese private del settore (già molto ridotta rispetto alla media europea) soprattutto se le S.p.A. miste saranno costituite in vista dell'apporto di capitali piuttosto che di *know-how* operativo ed organizzativo e se non saranno adeguatamente valorizzate le capacità operative sul territorio delle P.M.I..

E' da rilevare che il quadro sopra delineato appare coerente con l'art. 21 del Disegno di legge "Bassanini" ("Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo"), concernente la semplificazione della procedura per la privatizzazione delle aziende speciali degli enti locali, da effettuarsi tramite costituzione di S.p.A. o trasformazione delle aziende speciali in S.p.A..

Parallelamente, invece, del tutto anomalo, in questo panorama, il DDL 1388 - attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato - che, all'art. 5, segue un'impostazione più "tradizionale", non valorizzando il ruolo delle province e privilegiando le possibilità di operare fuori dall'ambito comunale delle aziende speciali, anche al di là del lecito comunitario e costituzionale, senza peraltro dare alcun rilievo ad accertate esigenze di ottimizzazione del servizio.

E' da sottolineare come, in relazione ad esposto presentato da Ausitra, l'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato ha espresso, il 24/2/97, parere fortemente critico sull'impianto del citato art. 5, escludendo che aziende speciali costituite da un ente locale possano operare senza previa gara in ambiti territoriali diversi e comunque ritenendo legittima la concorrenza tra imprese pubbliche e imprese private solo nel presupposto di una rigorosa disciplina che escluda sussidi incrociati e sovvenzioni pubbliche per l'attività imprenditoriale *extra moenia* delle aziende pubbliche.

2.3.2. La gestione dei rifiuti speciali

L'applicazione immediata della nuova classificazione dei rifiuti prevista dall'art. 7 del D. Leg.vo n. 22/97 - in particolare di quelli speciali, distinti secondo le

caratteristiche di pericolosità in rifiuti pericolosi e non pericolosi - determinerà in questa fase non poche difficoltà operative.

Infatti l'attuale sistema autorizzativo, basato sulla diversa classificazione (prevista dal DPR 915/82 e dalla Delibera Interministeriale 27/7/84) in rifiuti speciali e rifiuti tossico nocivi, in molti casi sarà di difficile conversione nella nuova classificazione in quanto questa è profondamente diversa e non permette nessuna automatica correlazione.

In merito il Decreto Legislativo, all'art. 57 comma 4, demanda alla Regione il compito di aggiornare le autorizzazioni in vigore entro 6 mesi dall'operatività del decreto; in via transitoria vengono comunque fatte salve le norme regolamentari e tecniche che disciplinano la raccolta e il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti fino all'adozione di specifiche norme previste dallo stesso decreto legislativo.

Pertanto, sempre in via transitoria, ogni riferimento ai rifiuti tossici e nocivi dovrà essere inteso ai rifiuti pericolosi.

Le modalità con cui sono state rilasciate le autorizzazioni dalle Regioni o Province, risultano le più diversificate e non poche saranno pertanto le difficoltà, in particolare per quanto concerne le autorizzazioni per la gestione di rifiuti speciali non tossico nocivi che a seguito della nuova classificazione possono rientrare in parte nei rifiuti non pericolosi e in parte in quelli pericolosi.

Su tali questioni il Ministero dell'Ambiente ha assicurato che il decreto approvato non intende penalizzare quanti già operano in base ad autorizzazioni già rilasciate e che quindi nella fase transitoria non dovrebbero verificarsi particolari negative ripercussioni sulle imprese interessate.

Tale orientamento, sicuramente opportuno, dovrà comunque avere riscontri sul piano del diritto positivo; va comunque evidenziato che ogni interpretazione restrittiva rischia di compromettere l'operatività di gran parte del settore dello smaltimento rifiuti legittimamente autorizzato dalle regioni.

2.3.3. La raccolta ed il trasporto dei rifiuti

Nel D. Leg.vo "Ronchi" le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti svolte a titolo professionale e quelle di raccolta e trasporto dei rifiuti pericolosi continuano ad essere soggette all'iscrizione all'"Albo nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti".

Come noto il trasporto a titolo professionale è inteso, secondo le norme che regolano l'autotrasporto (art. 41 L. n. 298/74), quello effettuato per conto terzi. Infatti il regolamento per il funzionamento dell'Albo Smaltitori (D.M. 21 giugno 91, n. 334) prevede per le imprese esercenti attività di trasporto rifiuti (art. 15, 4° comma, lett. a) l'iscrizione all'Albo Nazionale delle imprese di trasporto per conto terzi, regolamentato come noto dalla L. n. 298/74.

In buona sostanza le imprese esercenti servizi di trasporto rifiuti sono tenute ad iscriversi sia all'Albo Nazionale delle Imprese che effettuano la gestione dei rifiuti, sia all'Albo Nazionale Trasportatori in conto terzi.

Nessuna distinzione è fatta circa la titolarità del trasporto dei rifiuti pericolosi in quanto chiunque lo eserciti in conto proprio o in conto terzi è soggetto ad iscrizione all'Albo salvo per le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti avviati a recupero e individuati ai sensi delle norme previste dall'art. 33 (attività di

recupero) per le quali è prevista l'iscrizione all'Albo con l'invio di una specifica comunicazione alla Sezione regionale territorialmente competente, senza prestare alcuna garanzia finanziaria e rinnovando la comunicazione ogni due anni (art. 30 comma 16).

Durante il trasporto i rifiuti dovranno essere accompagnati da un formulario di identificazione (art. 15), redatto in 4 esemplari, compilato, datato e firmato dal detentore dei rifiuti e controfirmato dal trasportatore.

Una copia del formulario viene trattenuta dal detentore. Per le restanti tre copie controfirmate dal destinatario il decreto prevede che, al ricevimento, una copia sia trattenuta dallo stesso e le restanti due restituite al trasportatore che dovrà provvedere ad inviare copia al detentore originario dei rifiuti (art. 15 comma 2).

Va in proposito ricordato che ai sensi del precedente art. 10 comma 3 la responsabilità del detentore originario dei rifiuti può essere esclusa solo qualora abbia conferito i rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o smaltimento e abbia ricevuto copia del formulario datato e controfirmato dal destinatario entro tre mesi (sei mesi per il trasporto transfrontaliero) dal conferimento o, in assenza, abbia provveduto a comunicare alla regione la mancata ricezione dello stesso.

Salvo specifiche norme regionali, attualmente, sono obbligati ad utilizzare un formulario di identificazione quanti trasportano rifiuti tossici nocivi ai sensi dell'art. 18 del DPR 915/82 soppresso con l'entrata in vigore del nuovo provvedimento dell'art. 56 comma 1 lett. b). Va evidenziato che sono esentate dall'obbligo di adottare il formulario e fornire i dati richiesti quanti trasportano

rifiuti urbani in concessione; le imprese che trasportano rifiuti sono soggette inoltre alla tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti e alla comunicazione annuale al catasto rifiuti.

Nel quadro generale sopra delineato, residua ancora irrisolto un grave problema operativo per le imprese private del settore, connesso al mancato rilascio delle autorizzazioni, ai sensi della normativa sui trasporti (L. 6/6/74 n. 298), per l'immatricolazione di alcune tipologie di automezzi, quali scarrabili ed autoarticolati, necessari per un adeguato e corretto espletamento dell'attività di raccolta e trasporti rifiuti, pur non essendo automezzi specifici o particolarmente attrezzati per tali attività.

La parificazione tra imprese private concessionarie ed amministrazioni comunali, asserita per quanto concerne la gestione del servizio di nettezza urbana già dal D.P.R. 915/82 e da alcuni provvedimenti particolari in materia di circolazione e traffico (cfr. le circolari del Min. LL.PP. concernenti i divieti alla circolazione dei mezzi pesanti nei giorni festivi), non è invece riconosciuta nel campo dell'autotrasporto.

Infatti, mentre le imprese private, ancorché concessionarie, sono soggette alla disciplina di cui alla L. 298 del 6 giugno 1974 e successive modifiche, i trasporti di nettezza urbana effettuati con autoveicoli di proprietà dei Comuni o di aziende speciali non sono soggetti, ai sensi degli artt. 30 L. 298 cit. e 3 D.P.R. 783/77, ai vincoli stabiliti dalle richiamate normative.

Visto che il rilascio di autorizzazioni senza vincoli e limiti per veicoli di portata superiore a 7000 Kg e di peso complessivo superiore a 11.000 Kg è sospeso da

oltre 10 anni (cfr. D.M. del 4/7/85), le imprese private possono avvalersi solo di autorizzazioni speciali per l'immatricolazione degli automezzi necessari all'esecuzione del servizio pubblico. Autorizzazioni speciali che attualmente sono rilasciate solo per i veicoli la cui carrozzeria sia permanentemente attrezzata con dispositivi di compattazione. E' pertanto esclusa la possibilità di immatricolare autoveicoli da adibire al servizio di N.U. se non muniti di tale attrezzature ovvero se tale attrezzatura è installata su carrozzeria scarrabile o su autoarticolato.

In proposito sembra opportuno evidenziare che la richiesta delle imprese, in sintonia con una prima interpretazione del D.M. 4/7/85, è diretta a svincolare dal contingentamento solo i mezzi necessari ai servizi di igiene urbana e quindi esclusivamente adibiti a tale attività sulla base di specifiche concessioni comunali.

Tale assurda situazione - la cui permanenza è da attribuire solo ad interessi particolari e corporativi nonché alla concreta insensibilità delle Autorità che si occupano dell'autotrasporto - sta producendo danni esclusivamente al comparto privato, avvantaggiando sempre più le imprese pubbliche, e non consente gli investimenti e le flessibilità di gestione rese necessarie dalle scelte politiche comunitarie e nazionali di privilegiare il recupero dei rifiuti.

2.3.4. Il trattamento finale

E' l'obiettivo del legislatore nazionale che si proceda a smaltimento in discarica dei rifiuti solo quando non recuperabili o qualora residuati da operazioni di trattamento e che lo smaltimento dei rifiuti urbani si realizzi negli ambiti regionali in cui sono stati prodotti. In particolare per questi ultimi c'è l'esigenza

quindi di realizzare una rete di impianti di trattamento/recupero che possa soddisfare le condizioni richieste.

Pur essendo da tutti condiviso che l'obiettivo primario è, anche per i rifiuti solidi urbani, la riduzione della produzione e successivamente il riutilizzo o recupero degli stessi prima dello smaltimento in discarica della parte residuale, le stime attuali evidenziano purtroppo che la produzione di RSU è in costante crescita e che circa il 90% di essi sono ancor oggi smaltiti in discarica.

Le cause sono molteplici e non tutte da ricercare nell'ambito delle normative ambientali in quanto, in modo non certo marginale, hanno inciso anche elementi connessi alla legislazione ed al mercato degli appalti.

Certamente si può affermare che la scarsa conoscenza della realtà tecnico-scientifico da parte dei cittadini e la loro diffusa avversità agli impianti che trattano rifiuti sono stati elementi che hanno portato alla paralisi impiantistica del settore, favorendo dall'altra parte lo sviluppo di attività illecite con grave danno, non solo per l'ambiente, ma anche per la stessa sopravvivenza delle imprese qualificate del settore.

Tale contesto richiede un forte impegno e responsabilità di quanti sono chiamati a dare risposte ed è per questo che AusitraAssoambiente da tempo ha avviato concrete iniziative dirette a superare i nodi presenti nel comparto, fornendo precisi strumenti a quanti, in ambito locale e non, devono assumere decisioni.

In tale logica è stata elaborata la Carta della qualità per le imprese di servizi ambientali, presentata dal Ministero della funzione pubblica, è stato redatto un modello di Capitolato di Appalto per le attività di igiene urbana, sono stati sottoscritti Accordi quadro per il recupero di alcuni materiali, sono stati realizzati

seminari e studi tecnici sui rifiuti nonché Guide per gli operatori, tra cui da ultimo, importantissima, la "Guida alla prevenzione e protezione" in materia di sicurezza sul lavoro.

E' tuttavia frustrante dover rilevare come il perseguimento di obiettivi condivisi spesso tuttavia determini, per la scarsa attenzione del legislatore alla posizione delle imprese private operanti nel settore dell'igiene ambientale, conseguenze negative. Ultimo esempio, in ordine di tempo, il recente tributo speciale per lo smaltimento in discarica.

Tale tributo, istituito per favorire la minimizzazione dei rifiuti mediante il contenimento della loro produzione, la raccolta differenziata, il recupero ed il conferimento in impianti dei R.S.U., per le modalità di applicazione sta gravemente penalizzando le imprese del settore, non sempre poste nelle condizioni di poter recuperare il tributo nei confronti del Comune moroso che pure, dalla normativa, essendo il soggetto che disciplina ed organizza la gestione dei R.S.U. nell'ambito territoriale di pertinenza è ritenuto responsabile per l'avvio delle azioni per una minore produzione di rifiuti o per il recupero degli stessi.