

**Centro Studi**

**Bollettino economico  
sul settore dei trasporti**

Il contratto di servizio:  
norme e prassi



# **INDICE**

## **IL CONTRATTO DI SERVIZIO: NORME E PRASSI**

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>Pag. 1</b>
<b>1. IL CONTRATTO DI SERVIZIO: NORME E ISTITUZIONI</b>	<b>11</b>
1.1. Il contratto di servizio nella normativa comunitaria	11
1.2. Il contratto di servizio nella normativa italiana	28
1.3. Il contratto di servizio nella regolazione incentivante	45
1.4. Il contratto di servizio e la Carta dei servizi	62
<b>2. IL CONTRATTO DI SERVIZIO: LE ESPERIENZE</b>	<b>95</b>
2.1. L'esperienza di FS e le prospettive future	95
2.2. Le prime sperimentazioni del trasporto locale	111
<b>APPENDICE</b>	<b>157</b>
<b>Il decreto legislativo di riforma del trasporto pubblico locale</b>	

## **INTRODUZIONE <sup>(\*)</sup>**

### **1. Essere impresa grazie al contratto di servizio**

Per le imprese di trasporto il contratto di servizio costituisce una positiva innovazione nella regolazione della produzione dei servizi pubblici.

Grazie al contratto di servizio l'impresa di trasporto si sottrae infatti ad un rapporto dirigitico e autoritativo che la rendeva subalterna all'istituzione e si pone con essa in un piano di parità, non solo simbolicamente rappresentato dal necessario equilibrio tra i servizi prodotti ed i corrispettivi che li devono remunerare.

Con la trasposizione in contratti di servizio dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e imprese viene dunque riconosciuta la dignità del soggetto imprenditoriale ad operare anche in contesti di servizio pubblico, valorizzando la sua naturale vocazione a ricercare l'efficienza produttiva e la qualità dei servizi.

Come però sempre accade nei processi di cambiamento strutturale, anche il passaggio nella regolazione dei servizi pubblici da un assetto dirigitico ad uno contrattuale non garantisce solo benefici.

---

<sup>(\*)</sup>Il Bollettino è stato coordinato da Gerardo Marletto. Gli autori dei singoli contributi sono: per il par. 1.1., Valeria Battaglia e Monica Salvatore; per il par. 1.2., Francesco Fortunato

Nell'assetto tradizionale della produzione di servizi pubblici, la rinuncia all'autonomia imprenditoriale viene infatti scambiata con la possibilità di avere la certezza del risultato economico grazie a meccanismi sinteticamente riconducibili alla logica del "piè di lista". Nel nuovo assetto, centrato intorno all'introduzione dei contratti di servizio, si ritrova invece la necessità per le imprese di "meritarsi" il risultato economico con la efficiente combinazione dei fattori produttivi interni e con la capacità di garantire servizi di qualità.

Il recupero della titolarità che le imprese di trasporto realizzano in un nuovo quadro di regolazione basato sul contratto di servizio non è dunque concesso "gratuitamente": il "prezzo" da pagare è infatti costituito dalla necessità di tornare a sostenere il rischio d'impresa.

## **2. Riconoscere le incertezze applicative**

Nell'attrezzarsi ad affrontare un nuovo assetto di regolazione va riconosciuto che l'insieme delle norme che inquadrano il contratto di servizio ed i suoi corollari applicativi è ricco di incoerenze ed ambiguità.

Rimandando ai singoli paragrafi del Bollettino per una loro analisi di dettaglio, anche solo un elenco sintetico delle materie non compiutamente definite può dare l'idea della rilevanza e pervasività delle incertezze che si frappongono all'applicazione del contratto di servizio.

---

(Anac); per il par. 1.3., Gerardo Marletto; per il par. 1.4., Claudio Lombardi (Federconsumatori); per il par. 2.1., Pietro Spirito (F.S.); per il par. 2.2., Simone Gragnani.

Gli obblighi di servizio ed il trasporto locale<sup>1</sup>. I regolamenti europei introducono il divieto per le pubbliche amministrazioni di mantenere o imporre obblighi di servizio alle imprese di trasporto e prevedono invece che le parti sottoscrivano un contratto di servizio per garantire alla collettività servizi sufficienti. Tali norme hanno però una valenza ridotta riguardo al segmento del trasporto passeggeri o merci a livello urbano, extraurbano o regionale: sia perchè non è obbligatorio applicarle alle imprese che esercitano esclusivamente tali servizi, sia perchè è comunque consentito il mantenimento degli obblighi di servizio. Nel segmento del trasporto locale è dunque possibile: derogare completamente dalle norme sia in materia di obblighi di servizio che di contratto di servizio; prevedere l'imposizione di obblighi di servizio secondo le norme europee sulla loro compensazione economica; contrattualizzare i servizi richiesti dalle istituzioni locali.

La concessione ed il contratto di servizio.<sup>2</sup> Secondo l'articolo 43 della costituzione italiana, la legge può riservare allo Stato attività relative a servizi pubblici essenziali, consentendo che esso eserciti la funzione imprenditoriale o direttamente, oppure con il suo affidamento tramite concessione ad imprese. Le normative recenti in materia di produzione e regolazione di pubblici servizi non hanno modificato tale assetto generale ed hanno dunque lasciato nell'incertezza il rapporto tra la concessione ed il contratto di servizio. Sono dunque possibili interpretazioni opposte: che considerano il contratto di servizio quale strumento accessorio alla concessione, finalizzato alla esplicitazione degli obblighi per le parti; o viceversa che ritengono la concessione come momento logicamente successivo al contratto di servizio, utile per formalizzare l'eventuale trasferimento di pubblici poteri all'impresa; o addirittura che ritengono i due

---

<sup>1</sup> Su questo punto si veda il paragrafo 1.1.

strumenti alternativi: la concessione come strumento proprio dell'ambito tipicamente unilaterale del comportamento pubblicistico ed il contratto di servizio come strumento di riferimento tipico del comportamento privatistico (pur con oggetto pubblico).

La selezione dell'impresa contraente.<sup>3</sup> Nell'affidamento ad un'impresa della produzione di servizi pubblici si pone il problema dei principi e dei criteri da seguire per la sua individuazione: ciò vale anche - e, forse, a maggior ragione - se l'impresa selezionata è controparte dell'istituzione in un contratto di servizio. Anche in questo caso però le norme - sia italiane che europee - non restituiscono un quadro certo: il riferimento alle normative in materia di appalti di servizi costituisce infatti una forzatura sia perchè l'impresa produce servizi in virtù del trasferimento di diritti speciali od esclusivi di natura pubblica, sia perchè essa intrattiene un rapporto economico non solo con il committente istituzionale, ma anche con il consumatore finale, assumendosi in tutto o in parte il connesso rischio commerciale. L'incertezza è confermata dalla intenzione della stessa Commissione delle Comunità Europee di introdurre norme specifiche proprio per la messa a gara delle concessioni di pubblico servizio. Le norme generali o speciali in materia di appalti di servizi non hanno allora valore prescrittivo, ma possono costituire il riferimento operativo per dare applicazione ai principi generali di trasparenza, non discriminazione e minimo costo per la collettività.

La tutela dell'utenza. Il contratto di servizio pubblico soffre di una incoerenza intrinseca che non si risolve al suo interno; difatti, mentre le parti contraenti (istituzione e impresa) sono garantite dal contratto stesso, l'utenza del servizio pubblico dovrà tutelare i propri interessi attraverso appropriati strumenti ed

---

<sup>2</sup> Su questo punto si veda il paragrafo 1.2.

istituzioni: innanzitutto la carta dei servizi<sup>4</sup> e l'autorità di controllo<sup>5</sup>. Anche per questi due aspetti non esistono prescrizioni normative univoche utili per individuare le soluzioni operative, ma sono disponibili solo indicazioni di principi generali, che però non risolvono l'interpretazione di norme stratificate ed incoerenti: la direttiva-quadro del 1994 emanata dal Presidente del Consiglio e l'insieme delle norme successive non chiariscono le relazioni tra la carta di servizio ed il contratto di servizio, in particolare non rendendo vincolante alcun nesso tra gli standard di qualità che l'impresa si impegna a rispettare rispettivamente con l'istituzione (tramite il contratto di servizio) e con i consumatori (tramite la carta dei servizi); le linee guida fissate nel 1996 dal Cipe per la regolazione dei servizi di pubblica utilità non risolvono l'insufficienza dei controlli che deriva dalla mancata istituzione di una Autorità indipendente di regolazione per il settore di trasporto.

L'incertezza in materia di contratti di servizio non riguarda però solo il quadro delle prescrizioni normative ed amministrative, ma si estende anche alle prassi applicative per la definizione del contenuto economico del contratto stesso. Si tratta in questo caso di opzioni che possono mutare in modo strutturale la natura del rapporto tra l'istituzione committente il servizio e l'impresa che lo produce.

Mantenendo sempre un approccio schematico alla materia e rimandando per l'analisi di dettaglio ad altre parti del Bollettino<sup>6</sup>, è possibile individuare due macro-opzioni alla applicazione del contratto di servizio come strumento di regolazione economica.

---

<sup>3</sup> Per questo punto si vedano i paragrafo 1.1. e 1.2.

<sup>4</sup> Su questo tema si veda il paragrafo 1.4.

<sup>5</sup> Su questo tema - e più in generale sull'inquadramento del contratto di servizio negli strumenti della regolazione - si veda il paragrafo 1.3.

<sup>6</sup> Paragrafi 1.3., 2.1., 2.2.



Il contratto di servizio come rappresentazione statica delle obbligazioni. La elencazione degli impegni dell'istituzione e dell'impresa risponde alla interpretazione del contratto di servizio come strumento che assicuri certezza e trasparenza ai rapporti tra le parti.

Ciò configura una prima innovazione rispetto alla regolazione dirigitica dell'impresa produttrice di servizi pubblici: essa infatti garantisce la separazione dei ruoli e delle responsabilità e riconosce la specifica sfera di autonomia propria dell'azione imprenditoriale.

Il contratto di servizio come incentivazione al miglioramento dinamico delle prestazioni. Il ruolo e la funzione propri dell'impresa vengono ulteriormente valorizzati quando all'interno del contratto di servizio sono previsti meccanismi che incentivano il miglioramento delle prestazioni, correlando all'evoluzione dell'efficienza produttiva e della qualità dei servizi l'andamento del prezzo sostenuto dai consumatori finali e dall'istituzione committente.

Attraverso i meccanismi incentivanti viene dunque simulata una pressione concorrenziale che finalizza all'interesse pubblico la capacità dell'impresa di innalzare i propri standard produttivi e commerciali.

Il quadro delle incertezze normative ed economiche relative all'applicazione del contratto di servizio si ritrova appieno anche nella recente riforma del trasporto pubblico locale.

Una sua analisi secondo questa chiave di lettura costituisce allora un utile esercizio esemplificativo su quanto sin qui sostenuto:

- la contrattualizzazione degli obblighi di servizio. Il decreto legislativo fa correttamente riferimento ai servizi sufficienti ed alla loro remunerazione

tramite contratto di servizio, ma estende questa procedura anche agli eventuali obblighi di servizio. In questo modo introduce una forma di regolazione non prevista dalle norme europee di riferimento;

- la libera scelta per la produzione del servizio. Seguendo il dettato del decreto legislativo, la singola istituzione può intraprendere una qualsiasi delle seguenti strade: ricorrere a strutture produttive direttamente controllate, trasformarle in società per azioni per esporle ad un successivo confronto concorrenziale secondo le norme comunitarie, ricorrere alle stesse norme<sup>7</sup> per la selezione dell'impresa produttrice il servizio;
- l'ambiguità dei meccanismi incentivanti. Mentre il decreto legislativo rende obbligatorio il ricorso a schemi di tariffazione (il *price cap*) che incentivano l'efficienza e la qualità, lascia libera l'applicazione di schemi assimilabili (di *transfer cap*) per la regolazione dei trasferimenti alle imprese, che costituiscono generalmente la loro entrata più consistente;
- i controlli senza il controllore. Il decreto legislativo prevede che il contratto di servizio individui anche il sistema di monitoraggio e le connesse sanzioni per le inadempienze; è invece completamente assente ogni riferimento al soggetto che dovrà svolgere tali funzioni e, di conseguenza, resta indefinito anche il suo livello di indipendenza e di terzietà, a garanzia della effettiva autonomia delle parti ed a tutela degli interessi dei consumatori;
- la qualità per l'istituzione e la qualità per il consumatore. La riforma prevede che il contratto definisca anche gli standard qualitativi minimi; risulta logico che tali standard trovino trasposizione nella carta dei servizi emanata dall'impresa per regolare il rapporto con i consumatori: nessuna norma però esplicitamente individua - o delega ad altre fasi - le modalità di collegamento

---

<sup>7</sup> Va qui ricordato che in realtà la direttiva europea sui settori speciali - tra i quali rientra anche il trasporto - consente anche l'assegnazione diretta, previa pubblicizzazione dell'affidamento.

e di controllo incrociato tra i due strumenti, specialmente rilevanti quando agli standard viene imposto un miglioramento nel tempo.

### **3. Potenziare la valenza del contratto: quattro passaggi verso l'innovazione**

E' dunque evidente che in materia di contratti di servizio esistono rilevanti incertezze interpretative e si aprono soluzioni applicative anche profondamente diverse. L'analisi critica delle nuove norme per il trasporto pubblico locale ha fornito una utile esemplificazione del quadro che si genera ed ha evidenziato tanto le sue potenzialità innovative, quanto gli spazi di conservazione dell'esistente.

Si tratta allora di inserirsi nelle contraddizioni e nelle incertezze per forzare l'interpretazione e l'applicazione del contratto di servizio come strumento ritenuto necessario per garantire l'autonomia delle imprese e stimolare la loro capacità di corrispondere a crescenti esigenze di efficienza e di qualità. Se questa è la strada occorre intraprenderla "piegando" le norme nel momento della loro ulteriore articolazione ed applicazione verso un quadro decisamente innovativo.

In questa direzione quattro sono i passaggi fondamentali da affrontare.

Il primo passaggio: la piena parità contrattuale. Il contratto di servizio nasce nella normativa comunitaria per rendere trasparenti gli impegni delle istituzioni e delle imprese e contribuire così a mantenere separati i rispettivi ruoli di garante della collettività e di garante dell'efficienza produttiva. Perché ciò non si riduca ad un

mero fatto formale, le imprese dovranno vigilare affinché nei contratti di servizio: siano eliminati i riferimenti a responsabilità ed impegni vaghi o mal definiti; siano esplicitati le responsabilità e gli impegni diretti ed indiretti connessi alla produzione del servizio; siano chiaramente individuati gli strumenti - norme, tempi e risorse - che rendano effettivamente assumibili gli impegni dichiarati dalle parti; siano posti obiettivi coerenti con gli impegni assunti e con gli strumenti effettivamente attivati. Le imprese dovranno anche adoperarsi perchè i contratti di servizio abbiano natura dinamica, riservando loro - in tutto o in parte - gli utili derivanti dal miglioramento dell'efficienza e della qualità (e le perdite in caso contrario).

Il secondo passaggio: la terzietà del controllo. L'efficacia del contratto è garantita da un sistema di monitoraggio che preveda l'irrogazione delle sanzioni per le inadempienze.

Il pieno equilibrio tra le parti è però effettivamente consentito solo con l'assegnazione di tali funzioni ad un soggetto indipendente, terzo rispetto alle parti contraenti. Di conseguenza le imprese dovranno continuare a sostenere l'attivazione di un'Autorità di regolazione del trasporto che abbia pieni poteri di controllo e sanzione, con articolazioni a livello nazionale e locale e con compiti ben definiti proprio in materia di contratti di servizio.

Il terzo passaggio: la societizzazione e la privatizzazione delle imprese. La separazione formale dei ruoli e delle responsabilità trova un riflesso solo parziale nella sostanza dei comportamenti quando l'impresa produttrice è diretta emanazione dell'istituzione committente. Ciò è particolarmente vero quando l'impresa si configura addirittura come organo strumentale dell'amministrazione pubblica: in questo caso l'obbligo del risanamento dei deficit di gestione rende

sostanzialmente inefficaci sia gli obblighi formali che i meccanismi di incentivazione propri dei contratti di servizio.

Le imprese di trasporto devono allora promuovere ed intraprendere percorsi di societizzazione e di privatizzazione che riducano le interazioni improprie tra l'autonomia aziendale e le competenze dell'istituzione e portino alla costituzione di soggetti autonomi nella gestione e nella proprietà.

Il quarto passaggio: l'apertura delle gare. La simulazione di condizioni assimilabili a quelle proprie del mercato viene massimizzata con l'affidamento del contratto di servizio su base concorrenziale. In questo modo le capacità imprenditoriali vengono ulteriormente valorizzate e stimolate: non si tratta più soltanto di corrispondere alle prescrizioni del contratto di servizio, ma anche di garantire condizioni generali di costo e di qualità migliori di quelle dei concorrenti. Le imprese dovranno dunque essere agenti attivi dell'estensione delle aree di servizio messe a gara, sostenendo l'applicazione di norme sempre meno discrezionali e sempre più orientate ad un pieno confronto competitivo.

*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, ASSOLOGISTICA, ASSOINTERPORTI, ASSOTOUR, ASSOTRAVEL, ENAT, FEDERINTERPORTI, FENIT e FISE, e 24 sezioni del trasporto delle Associazioni territoriali della Confindustria.*

# 1. IL CONTRATTO DI SERVIZIO: NORME E ISTITUZIONI

## 1.1. Il contratto di servizio nella normativa comunitaria

### 1.1.1. I regolamenti (Cee) 1191/69 e 1893/91

La materia degli obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti di passeggeri e merci per ferrovia, su strada e per via navigabile<sup>1</sup> è stata inizialmente regolata a livello comunitario dal regolamento (Cee) 1191/69<sup>2</sup>.

Con tale regolamento gli Stati membri dell'allora Comunità economica europea hanno avviato un processo di armonizzazione del contesto concorrenziale per le imprese di trasporto terrestre che, nello specifico campo dei servizi di interesse pubblico, è rimasto poi relegato ai margini dell'agenda comunitaria per oltre vent'anni ed è stato ripreso solo alle soglie degli anni '90, nel quadro di un rinnovato interesse a completare il processo di integrazione economico-politica dell'area europea.

---

<sup>1</sup> La presente analisi riguarda la disciplina comunitaria in materia di obblighi e contratto di servizio pubblico nel settore dei trasporti su terra. Non si analizzerà invece la specifica disciplina relativa agli obblighi e contratti di servizio nel settore dei trasporti via mare [regolamento (Cee) 3577/92 che liberalizza il cabotaggio marittimo] né l'imposizione di oneri di servizio pubblico nel settore aereo [regolamento (Cee) 2343/90 parzialmente sostituito dal regolamento (Cee) 2408/92 sull'accesso dei vettori aerei alle rotte intracomunitarie] dove peraltro è esplicitamente prevista la messa a gara del diritto di effettuare servizi aerei di linea gravati da oneri di servizio pubblico quando gli Stati, in mancanza di vettori concorrenti disposti a fornire sulla stessa rotta il servizio in conformità all'onere previsto, vogliono assicurare l'esclusiva per un massimo di tre anni ad un unico vettore aereo.

<sup>2</sup> Regolamento (Cee) n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile (Gazz. Uff. Comunità Europee L 156 del 28 giugno 1969).

Per quanto qui interessa, il regolamento 1191 ha stabilito:

- un generale divieto di mantenere o imporre nuovi obblighi di servizio pubblico definendo come tali gli obblighi di trasporto, gli obblighi tariffari e gli obblighi di esercizio<sup>3</sup>;
- la possibilità per le autorità nazionali competenti di derogare a tale divieto ove il mantenimento di taluni obblighi risultasse necessario al fine di garantire servizi di trasporto “sufficienti”<sup>4 5</sup>;
- i metodi di calcolo della necessaria compensazione degli obblighi di servizio eventualmente imposti; la compensazione è rapportata, per ciascuna delle tipologie di obbligo, agli svantaggi economici effettivamente gravanti sulle imprese di trasporto<sup>6</sup> interessate;

---

<sup>3</sup> Sono definiti “obblighi di servizio pubblico” quelli che un normale imprenditore non assumerebbe o non assumerebbe alle stesse condizioni o nella stessa misura. Il regolamento definisce:

- *obbligo di esercizio*, “l’obbligo fatto alle imprese di trasporto di adottare, per le linee e gli impianti il cui esercizio sia stato loro affidato mediante concessione od autorizzazione equivalente, tutte le misure atte a garantire un servizio di trasporto conforme a determinate norme di continuità, di regolarità e di capacità”. La nozione comprende anche “l’obbligo di garantire l’esercizio di servizi complementari, nonché l’obbligo di mantenere in buono stato, dopo la soppressione dei servizi di trasporto, linee, impianti e materiale, nella misura in cui quest’ultimo sia eccedente rispetto all’insieme della rete”;
- *obbligo di trasporto*, “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”;
- *obbligo tariffario*, “l’obbligo per le imprese di applicare prezzi stabiliti o omologati dalle pubbliche autorità, in contrasto con l’interesse commerciale dell’impresa e derivanti dall’imposizione o dal rifiuto di modificare misure tariffarie particolari, soprattutto per determinate categorie di viaggiatori, per talune categorie di prodotto o per talune relazioni”. Ai sensi della normativa in esame, inoltre, non si considerano obblighi tariffari ai fini della compensazione “gli obblighi derivanti da misure generali di politica dei prezzi applicabili al complesso delle attività economiche o da misure adottate in materia di prezzi e di condizioni generali di trasporto per l’organizzazione del mercato dei trasporti o di parte di questo”.

<sup>4</sup> Per espressa previsione, il divieto generale di mantenere obblighi di servizio pubblico non riguardava eventuali condizioni o prezzi speciali imposti a favore di determinate categorie sociali nel trasporto di persone.

<sup>5</sup> La valutazione relativa alla fornitura di servizi “sufficienti” si effettua, ai sensi del regolamento, in funzione della domanda e dell’offerta di trasporto esistenti, nonché delle “esigenze della collettività” e in particolare: dell’interesse generale, della possibilità di ricorso a modalità di trasporto alternative e ugualmente idonee a soddisfare le esigenze considerate, dei prezzi e delle condizioni di trasporto che possono essere offerte al pubblico.

<sup>6</sup> Le somme percepite a titolo di compensazione da parte delle imprese di trasporto sono considerate trasferimenti pubblici compatibili con la normativa comunitaria a tutela della concorrenza in virtù dell’art. 77 del trattato Ce e sono esentati esplicitamente dalla normale procedura di notifica preventiva da parte degli Stati alla Commissione europea prevista per gli aiuti di Stato (art. 17 del regolamento). Le compensazioni attribuite, per categoria di obbligo, devono comunque essere comunicate alla Commissione dalle autorità nazionali. Di recente, nel Libro Verde “La rete dei cittadini” [Com (95)



- il principio del “minimo costo”, che comporta che le autorità nazionali competenti, qualora dispongano il mantenimento totale o parziale di un obbligo di servizio pubblico, debbano scegliere, tra le soluzioni alternative idonee a garantire la fornitura di servizi di trasporto “sufficienti”, quella che comporta per la collettività il costo inferiore; è anche previsto che la decisione di mantenere un obbligo possa essere condizionata al miglioramento del rendimento delle prestazioni soggette all’obbligo, mentre la decisione di soppressione può contemplare la contestuale attivazione di un servizio sostitutivo.

Per quanto riguarda i metodi di calcolo delle compensazioni, elemento chiave della disciplina, essi sono ordinati ad assicurare la neutralità dell’imposizione degli obblighi dal punto di vista dell’equilibrio economico-finanziario:

- obblighi di esercizio e di trasporto: la compensazione è pari alla differenza tra la diminuzione degli oneri e la diminuzione degli introiti che possono derivare, nel periodo considerato, dalla soppressione dell’obbligo in questione;
- obblighi tariffari: la compensazione è pari alla differenza tra la variazione dei ricavi di esercizio e la variazione dei costi del servizio derivanti dall’imposizione dell’obbligo rispetto ad una gestione commerciale del servizio stesso.

---

601 del 29 novembre 1995], la Commissione europea ha così ribadito il suo punto di vista in materia di compensazioni degli obblighi di servizio pubblico nel settore dei trasporti: “l’esperienza ha dimostrato che se si tenta di regolamentare i servizi di trasporto pubblico imponendo alle imprese oneri senza una compensazione finanziaria strettamente correlata si producono gravi effetti collaterali in quanto vengono a mancare incentivi finanziari e gestionali che favoriscano un miglioramento e una maggiore efficienza dei servizi”.

Ai fini delle compensazioni, i costi risultanti dall'imposizione dell'obbligo, sono calcolati tenendo conto "di una efficiente gestione dell'impresa e di una fornitura di servizi di qualità adeguata".

Il regolamento dispone inoltre, a tutela dell'azienda obbligata, che la compensazione sia definita in anticipo, rateizzata e rivedibile a fine esercizio.

L'ambito di applicazione del regolamento era obiettivamente ristretto (trasporti effettuati dalle imprese ferroviarie nazionali e, per le altre modalità, esclusione delle imprese esercenti *principalmente* trasporti locali o regionali), e tutt'altro che pacifico il riconoscimento alla Comunità di un potere di intervento estensivo nei settori tradizionalmente considerati di interesse pubblico, e a maggior ragione nei servizi di interesse locale.

Di qui l'impatto modesto del regolamento sulle legislazioni nazionali e l'impegno sporadico della Commissione nel verificarne la effettiva e corretta applicazione.

Nel 1991, in un contesto politico sensibilmente più aperto e ad uno stadio di integrazione economica molto più avanzato, è intervenuto il regolamento (Cee) 1893<sup>7</sup> a modificare le vecchie prescrizioni.

La prima modifica da segnalare riguarda l'ambito di applicazione, che viene esteso a tutte le imprese che forniscono servizi di trasporto per ferrovia, su strada e per via navigabile, con facoltà per gli Stati di sottrarre *in toto* al rispetto della normativa stessa le imprese che effettuino *esclusivamente* attività di trasporto locale (urbano ed extraurbano) e regionale.

---

<sup>7</sup> Regolamento (Cee) 1893/91 recante modifica del regolamento (Cee) n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di

Per il resto, fermo restando il divieto di mantenere o imporre obblighi di servizio pubblico, il principio del minimo costo nonché i metodi di compensazione, il regolamento 1893/91 ridisegna la disciplina precedente e, dando ingresso per la prima volta nei settori qui considerati alla nozione di contratto di servizio pubblico, introduce una normativa complessivamente molto più articolata. In sintesi:

a) trasporto su lunghe distanze: è prevista la necessaria conclusione di contratti di servizio pubblico tra le autorità competenti di uno Stato membro e un'impresa di trasporto<sup>8</sup> nei casi in cui si voglia assicurare alla collettività servizi di trasporto "sufficienti"<sup>9</sup>;

b) trasporto locale e regionale: è fatta salva per gli Stati membri la facoltà di lasciare fuori dall'ambito di applicazione del regolamento stesso le imprese esercenti *esclusivamente* attività di trasporto locale e regionale: in tal caso lo Stato o le autorità competenti potranno dunque regolarsi come meglio credono, sia in termini di imposizione di obblighi sia in termini di compensazioni;

b.1) trasporto locale e regionale passeggeri: è prevista la facoltà per gli Stati di mantenere o imporre obblighi di servizio pubblico; se gli Stati si avvalgono di tale facoltà, si applicano le norme relative agli obblighi di servizio pubblico previste dal regolamento del 1969, compreso quanto stabilito in materia di

---

servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile (Gazz. Uff. Comunità Europee L 169 del 29 giugno 1991).

<sup>8</sup> La nozione di impresa qui richiamata va interpretata in senso ampio dal momento che la normativa comunitaria deve tenere conto nelle sue formulazioni di realtà giuridiche che possono variare notevolmente da paese a paese.

compensazione e il principio del “minore costo”. Altrimenti gli Stati possono ricorrere al contratto di servizio per regolare lo svolgimento di servizi pubblici e la relativa remunerazione (se si tratta di imprese che svolgono *esclusivamente* trasporto locale e regionale *passengeri*, vale anche quanto detto sub b);

b.2) trasporto locale o regionale merci: se si tratta di imprese che forniscono servizi di trasporto merci a livello locale o regionale ma *non esclusivamente* tali servizi, si concludono contratti di servizio qualora l’autorità competente voglia garantire, anche qui, servizi “sufficienti” secondo la definizione sopra riportata (se si tratta di imprese che esercitano *esclusivamente* trasporto locale e regionale merci, vale anche quanto si è detto sub b);

Definito dunque il contratto di servizio pubblico come il contratto concluso “allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti” (valutazione da svolgere tenendo in considerazione “fattori sociali, ambientali e di assetto del territorio” oltre che gli elementi già previsti nel testo del 1969), la normativa in esame fornisce indicazioni anche sull’oggetto e sul contenuto del contratto stesso.

Così, da un lato è previsto che questo *può* riguardare:

- 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 determinate categorie di passeggeri o per determinati percorsi;

---

<sup>9</sup> Il regolamento mantiene comunque la possibilità per le autorità competenti di imporre obblighi di servizio, nel settore passeggeri e salva compensazione, per garantire tariffe e condizioni di trasporto determinate a favore di categorie sociali particolari.

- adeguamenti dei servizi alle reali esigenze della collettività;

e, dall'altro, che tramite il contratto di servizio le parti si accordano *anche* sui seguenti punti:

- caratteristiche dei servizi offerti al pubblico con riferimento a continuità, regolarità, capacità, qualità;
- prezzo della prestazione che forma oggetto del contratto, che può comprendere o meno le entrate tariffarie, e le modalità delle relazioni finanziarie tra le parti;
- eventuali modifiche del contratto e clausole addizionali;
- durata del contratto;
- sanzioni per l'inadempimento.

Per esplicita previsione, i mezzi finanziari utilizzati per la fornitura di servizi di trasporto oggetto di un contratto di servizio possono appartenere all'impresa o essere messi a sua disposizione.

Il regolamento consente inoltre a) alle aziende soggette ad obblighi di servizio di chiederne la soppressione, a determinate condizioni, b) alle autorità di disporre per non più di un anno la continuazione di un servizio regolare già attivo, non coperto da obblighi o da contratto di servizio, che l'azienda intenda sopprimere o modificare, mediante imposizione del relativo obbligo (compensato) o negoziando specifico contratto.

Coerentemente con la necessità di garantire, da un lato, la trasparenza dei costi del servizio imposto e dei relativi trasferimenti pubblici e, dall'altro, condizioni eque di concorrenza per i servizi diversi, nei casi in cui una stessa azienda svolga

contemporaneamente servizi soggetti ad obblighi di servizio pubblico ed altre attività, il regolamento 1893/91 stabilisce il principio della separazione contabile e patrimoniale e il divieto di sovvenzioni incrociate tra settori aziendali.

La nuova disciplina del 1991 rappresenta un passo importante nella armonizzazione degli istituti che regolano i rapporti tra imprese e pubbliche autorità per l'erogazione di servizi pubblici di trasporto. Il contratto di servizio, senza eliminare (per ora) la facoltà di deroga nazionale per le imprese operative in ambito regionale o sub-regionale<sup>10</sup>, diventa lo strumento di riferimento inteso a rafforzare la separazione dei ruoli tra pubblica autorità e azienda, in un quadro di maggiore autonomia di quest'ultima.

I regolamenti 1191 e 1893 sono invece neutri rispetto ai criteri da seguire per l'individuazione dei prestatori dei servizi di trasporto pubblico tanto nei casi in cui è previsto il contratto di servizio quanto nei casi in cui è ammessa l'imposizione di obblighi di servizio pubblico (trasporto locale e regionale).

In particolare non vi è riferimento alcuno al ricorso a procedure di gara ad evidenza pubblica<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Per il trasporto sub-regionale passeggeri, anche ferroviario, la Commissione ha peraltro espresso l'intenzione di generalizzare il ricorso al contratto di servizio con il definitivo superamento del sistema degli obblighi di servizio pubblico. In questo senso v. il Libro Verde "La rete dei cittadini" citato e il Libro Bianco "Una strategia per rivitalizzare le ferrovie europee" del 30 luglio 1996, Com (96) 421, par. 62.

<sup>11</sup> Un ambiguo riferimento che sembra mettere in necessaria correlazione contratto di servizio e normativa appalti si trova nella versione italiana del citato Libro Verde della Commissione europea "La rete dei cittadini", par. 100 ("per i servizi passeggeri urbani/regionali gli enti pubblici possono continuare ad imporre oneri di servizio *se scelgono di derogare alla norma generale in materia di appalto*"). Più chiara appare la versione inglese, che riferisce la possibilità di imporre obblighi di servizio alla ipotesi in cui le autorità pubbliche scelgano di non ricorrere alla procedura contrattuale.

A livello comunitario, i metodi di individuazione dell'affidatario dei servizi pubblici di trasporto sono stati considerati, ad oggi in maniera ancora interlocutoria, nell'ambito delle regole per gli appalti pubblici (v. infra).

**OBBLIGHI E CONTRATTO DI SERVIZIO PUBBLICO**  
**NEI TRASPORTI PER FERROVIA, SU STRADA E PER VIA NAVIGABILE**  
Regolamenti (Cee) 1191/69 e 1893/91

Imprese di trasporto che forniscono servizi di trasporto su lunghe e medie percorrenze ( <i>passengeri e merci</i> )	Contratto di servizio pubblico (tra amministrazione pubblica competente e impresa di trasporto per fornire alla collettività servizi di trasporto "sufficienti")
Imprese che forniscono <u>esclusivamente</u> servizi urbani, extraurbani e regionali ( <i>passengeri e merci</i> )	a) Facoltà per gli Stati di escluderle dal campo di applicazione del regolamento 1893/91 (in questi casi le autorità nazionali competenti potranno regolarsi come meglio credono, sia in termini di imposizione di obblighi sia in termini di compensazioni) b) Se gli Stati non si avvalgono di tale facoltà, sono possibili due ipotesi: 1. contratto di servizio pubblico 2. le autorità nazionali competenti potranno mantenere/imporre obblighi di servizio pubblico, indipendentemente dalla conclusione di un contratto di servizio, purché siano rispettate le altre disposizioni dei regolamenti stessi sugli obblighi e le modalità di compensazione, ecc. (ma <i>solo</i> se si tratta di imprese che forniscono servizi urbani, extraurbani e regionali di trasporto <i>passengeri</i> )
Imprese che forniscono servizi urbani, extraurbani e regionali di trasporto <i>passengeri</i> (ma <u>non</u> <u>esclusivamente</u> tali servizi)	Gli Stati possono scegliere tra le seguenti ipotesi: a) contratto di servizio b) obblighi di servizio pubblico nel rispetto delle disposizioni dei regolamenti stessi sugli obblighi e le modalità di compensazione, ecc.- v. sopra b) 2.
Imprese che forniscono servizi di trasporto urbani, extraurbani e regionali di <i>merci</i> (ma <u>non</u> <u>esclusivamente</u> tali servizi)	Contratto di servizio pubblico



---

**Nota:** Il regolamento mantiene in ogni caso la possibilità di imporre obblighi di servizio, nel settore passeggeri e salva compensazione, per garantire tariffe e condizioni di trasporto determinate a favore di categorie sociali particolari.

### *1.1.2. Applicabilità delle direttive “appalti” e principio di non discriminazione*

Viene spesso sollevata la questione della applicabilità delle direttive europee “appalti pubblici” all’affidamento dei servizi pubblici, in particolare di trasporto.

Una lettura fedele delle direttive europee in questione, sia la 92/50 relativa agli appalti di servizi delle amministrazioni pubbliche sia la successiva 93/38 relativa agli appalti di servizi, forniture e lavori degli enti che operano nei settori esclusi (acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni), porta tuttavia ad escluderne l’applicabilità, per ragioni oggettive e soggettive.

E’ forse utile una premessa di carattere generale. Gli istituti di diritto comunitario, destinati ad essere applicati in via di recepimento/attuazione in 15 diversi ordinamenti nazionali, non possono essere rigidamente intesi nella specifica qualificazione che ad essi attribuisce il diritto nazionale. Così, con riferimento alla materia che qui interessa, le nozioni di appalto, concessione, contratto, impresa, che si ritrovino nei documenti comunitari devono leggersi in relazione alle finalità e agli elementi complessivi di interpretazione che i documenti stessi offrono e, normalmente, in una accezione atecnica, più generale di quella vigente in diritto nazionale.

In particolare, il riferimento alla “concessione” di servizio pubblico nei documenti ufficiali della Comunità relativi alle procedure di affidamento e alla liberalizzazione dei mercati riservati che qui interessano<sup>12</sup> dovrà essere letto come riferimento a diverse forme di delega della gestione di servizio che trovano negli ordinamenti nazionali una più specifica classificazione, e che generalmente

comportano almeno l'attribuzione di esclusive e diritti speciali e l'attribuzione di pubblici poteri all'affidatario.

#### *Direttiva 92/50 - Appalti di servizi*

Per quanto riguarda la direttiva 92/50/Cee<sup>13</sup>, appare decisivo l'argomento testuale desumibile dall'art.1.a.ii) della direttiva, che esplicitamente esclude dal campo applicativo gli "appalti pubblici che vengono aggiudicati *nei settori* menzionati agli artt. 2, 7, 8 e 9 della direttiva 90/531"<sup>14</sup> (successivamente sostituita dalla dir. 93/38), e tra questi la "*gestione di reti destinate a fornire un servizio al pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, sistemi automatici, tramvia, filovia, autobus e cavo. Per quanto riguarda i servizi di trasporto, è considerata come rete quella in cui il servizio viene fornito in base a condizioni stabilite da una competente autorità di uno Stato membro, quali le condizioni relative ai percorsi da effettuare, alla capacità di trasporto disponibile o alla frequenza del servizio*" (art. 2.2.c della direttiva 90/531).

Con l'avvertenza tuttavia che "*la fornitura al pubblico di un servizio di trasporto mediante autobus non è considerata come attività ai sensi dell'art. 2.2.c, qualora altri enti possano liberamente fornire tale servizio, sul piano generale o in una zona geografica circoscritta, alle stesse condizioni previste per*

---

<sup>12</sup> Ad esempio il Libro Verde "La rete dei cittadini" cit., e il Libro Verde "Gli appalti pubblici nell'Unione Europea" Com (96) 583 del 27.11.1996.

<sup>13</sup> Direttiva 92/50/Cee del Consiglio, del 18 giugno 1992, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (Gazz. Uff. Comunità Europee L 209 del 24 luglio 1992).

<sup>14</sup> Direttiva 90/531/Cee del Consiglio, del 17 settembre 1990, relativa alle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni (Gazz. Uff. Comunità Europee L 297 del 29 ottobre 1990). Sostituita dalla direttiva 93/38 (v. nota seguente)

*gli enti aggiudicatori” (art. 2.4. della direttiva 90/531, riprodotto letteralmente dalla nuova direttiva 93/38).*

Per quanto attiene più in particolare le concessioni e analoghi strumenti di affidamento della gestione di un servizio pubblico, è opportuno inoltre ricordare che la direttiva disciplina la prestazione di servizi “soltanto quando essa si fondi su contratti di appalto”, ed esclude la prestazione fornita “su altra base, quale leggi o regolamenti o contratti di lavoro” (8° considerando). Ai fini della direttiva, l’appalto è genericamente definito come “contratto a titolo oneroso stipulato in forma scritta tra un prestatore di servizi e un’amministrazione aggiudicatrice” (art. 1.a).

La limitazione dell’ambito di applicazione della direttiva 92/50 all’ipotesi di contratto di appalto è frutto dell’intervento del Consiglio dei Ministri della Ce che, in sede di discussione e adozione della direttiva stessa, ritenne di eliminare ogni riferimento alla figura della concessione - prevista nella originaria proposta di direttiva - sia per motivi di ordine politico sia per la preoccupazione che la estrema varietà di formule definitorie e di disciplina sostanziale (pubblicistica o privatistica) che tale figura assume nei vari Stati membri potesse generare gravi incertezze e distorsioni in sede di applicazione.

Vale qui la considerazione sopra svolta, per cui l’esclusione deve ritenersi estesa alle forme di affidamento che, pur non rispondendo alla nozione di “concessione” propria del diritto amministrativo nazionale, tuttavia riprendano gli elementi essenziali della delega di gestione in esclusiva di un servizio pubblico da parte della pubblica autorità ad una impresa, indipendentemente dalla natura pubblica o privata e dalla proprietà di quest’ultima. Non ha infatti ragion d’essere, dal punto di vista comunitario, una differenza di trattamento tra

imprese che svolgano identico servizio in un regime sostanzialmente analogo, qualificato però dal diritto nazionale come “concessione”, piuttosto che “autorizzazione”, “convenzione” o altro.

Posto che la gestione di reti di trasporto ai fini dell’offerta di servizi pubblici è testualmente esclusa dall’ambito di applicazione della 92/50, si riprenderà il discorso della distinzione concessione-appalto nel quadro della direttiva 93/38, ordinata invece alla disciplina dei settori ex-esclusi, e tra questi appunto i servizi di trasporto.

*Direttiva 93/38 - Appalti di lavori, forniture e servizi nei settori “speciali” (acqua, energia, trasporti, telecomunicazioni)*

Rispetto alla 92/50, la direttiva 93/38<sup>15</sup> estende il campo di applicazione, dal punto di vista soggettivo, dalle amministrazioni pubbliche alle imprese pubbliche (o assimilate) e agli enti che, non essendo autorità pubbliche o imprese pubbliche, operano in virtù di diritti speciali o esclusivi “che risultano da una autorizzazione conferita ... mediante qualsiasi disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa avente l’effetto di riservare a uno o più enti l’esercizio di una delle attività” contemplate dalla direttiva stessa.

E’ anzi questo l’obiettivo specifico della direttiva sui settori speciali, ordinata essenzialmente a garantire alle imprese comunitarie l’informazione e l’accesso agli appalti pubblici in tutto il territorio dell’Ue e la tutela dell’interesse ad un trattamento non discriminatorio rispetto alle imprese nazionali in settori di notevole rilevanza economica, normalmente gestiti non dalla pubblica

amministrazione o da enti pubblici, ma mediante imprese ed organismi di varia natura che godono di esclusive ampie fino al monopolio.

Dalla definizione dell'ambito soggettivo di applicazione della 93/38 deriva già un argomento a conforto di una interpretazione che includa tra i soggetti obbligati le aziende incaricate di servizio pubblico sulla base di diritti speciali o esclusivi, ed escluda invece il rapporto a monte tra pubblica autorità e azienda incaricata. La direttiva limita infatti il proprio campo di applicazione agli enti (come sopra definiti) che *svolgono* una o più attività tra quelle indicate all'art. 2.2. e tra queste "la gestione di reti destinate a fornire un servizio al pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, sistemi automatizzati, tramvia, filovia, autobus e cavo".

Appare obiettivamente forzato interpretare tale disposizione come ricomprendente le autorità nazionali, regionali e locali che, pur competenti per la programmazione, organizzazione e finanziamento dei servizi nei propri ambiti territoriali, non "svolgano" direttamente il servizio pubblico di trasporto.

Passando a valutare l'ambito oggettivo di applicazione, anche la 93/38 si limita ai servizi prestati sulla base di un contratto di appalto ad esclusione dei servizi forniti "su altra base" (24° considerando). Il precedente della 92/50, adottata solo un anno prima, impedisce una lettura che estenda le disposizioni della 93/38 al rapporto (concessorio o di altro analogo tipo) a monte della fornitura di servizi

---

<sup>15</sup> Direttiva 93/38/Cee del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni (Gazz. Uff. Comunità Europee L 199 del 9 agosto 1993).

pubblici in assenza di un appiglio testuale inequivoco<sup>16</sup>, a meno che esso non si possa con sufficiente certezza ricondurre alla figura del contratto di appalto<sup>17</sup>.

La maggiore complessità del rapporto giuridico che normalmente lega amministrazione competente e prestatore del servizio pubblico (attribuzione di diritti speciali, poteri di direzione e controllo, attribuzione all'impresa di pubbliche funzioni, attribuzione parziale o totale del rischio di remunerazione all'impresa, etc.) da un lato, e dall'altro l'opportunità di agganciare la scelta del contraente a criteri più complessi rispetto alla offerta economicamente più vantaggiosa come definita dalle direttive appalti (ad es. integrazione dei servizi,

---

<sup>16</sup> Il fatto che il rapporto a monte sia fuori dagli obblighi procedurali imposti da entrambe le direttive risulta, oltretutto dai lavori preparatori della direttiva 93/38, anche dal citato Libro Verde della Commissione europea sugli appalti pubblici del 1996. Il Libro Verde, pur rilevando che la dizione generica di "appalto" ha di fatto consentito alle amministrazioni aggiudicatrici di eludere in diversi casi le procedure ivi previste, analizza la materia delle "concessioni e contratti analoghi" nel quadro delle "problematiche connesse a situazioni che non rientrano nel campo di applicazione delle direttive" e afferma testualmente: "In un'ottica futura e in vista di intensificare ulteriormente l'apertura alla concorrenza, si potrebbero prevedere forme di gara per accordare diritti esclusivi di prestazione dei servizi pubblici attraverso un sistema di concessioni. L'introduzione di regole, salvaguardando la possibilità di ricorrere alla concessione di diritti esclusivi quando questi siano necessari per assicurare la migliore gestione di un servizio pubblico o di interesse economico generale, avrebbe lo scopo di facilitare l'accesso di nuovi operatori, pubblici o privati, agli appalti dei servizi e di introdurre presso gli operatori esistenti una dinamica aziendale più rispondente agli interessi degli utenti. ....". Per il settore trasporti, il medesimo orientamento era espresso nel Libro Verde "La rete dei cittadini" del 1995] al par. 94: "né l'attribuzione di concessioni relative a servizi di trasporto pubblico di persone, né i diritti speciali o di esclusiva in materia di gestione delle reti che offrono al pubblico un servizio di trasporto sono contemplati dalle direttive 92/50 e 93/38".

<sup>17</sup> Resta infatti il dubbio che la definizione ampia di appalto assunta dalla direttiva possa ricomprendere ipotesi di "acquisto" di servizi pubblici mediante contratto, almeno quando il contratto riprenda gli elementi tipici dell'appalto, ossia la previsione di una prestazione di servizio dietro corrispettivo determinato o determinabile e l'organizzazione dei mezzi necessari a carico dell'appaltatore a proprio rischio. La giurisprudenza comunitaria ha iniziato ad individuare gli elementi che devono prendersi in considerazione per la qualificazione giuridica di una fattispecie ai fini della applicabilità ad essa delle direttive appalti. Nella motivazione della sentenza "Lottomatica" del 26 aprile 1994 si fa riferimento alla attribuzione di pubblici poteri connessa all'affidamento della gestione di un servizio quale discriminante che consente di attribuire al rapporto ente aggiudicatore/impresa la qualifica di concessione. Un secondo criterio che va delineandosi nella prassi comunitaria, ancora non acquisito in atti formali o legislativi, è l'esistenza o meno di un rischio commerciale. La Commissione europea tende cioè a riconoscere l'esistenza di una concessione di servizio (sottratta alle direttive appalti) quando la remunerazione del servizio affidato sia legata in tutto o in parte alle entrate ottenute dall'esercizio dell'attività, assumendo l'affidatario il relativo rischio. A contrario, dovrebbe ritenersi un appalto l'affidamento di un servizio -senza attribuzione di pubblici poteri- per il quale la remunerazione sia contrattualmente garantita sì da preservare l'affidatario da qualunque rischio finanziario, anche ove siano previsti incentivi aggiuntivi quali la partecipazione ad eventuali risultati positivi da esercizio.

incentivi all'efficienza gestionale e alla crescita della domanda soddisfatta) sono all'origine della riflessione attualmente in corso a livello comunitario per l'introduzione di una disciplina specifica sulle procedure di affidamento di servizi pubblici di trasporto che, senza abolire l'istituto della concessione (o istituti equivalenti), garantisca anche in questo segmento l'effettiva e omogenea applicazione dei principi di liberalizzazione dei servizi posti dal Trattato Ce<sup>18 19</sup>. E' inevitabile che tale futura normativa, se e quando sarà adottata, introduca anche elementi comuni di individuazione dei servizi che potranno essere qualificati come servizi pubblici ai fini del ricorso alle procedure ad hoc. Fino ad allora, la determinazione dei servizi pubblici e la disciplina degli obblighi di informazione e delle procedure di affidamento resteranno di competenza nazionale (nel rispetto dei principi del Trattato Ce).

Con riferimento alla normativa nazionale di recepimento delle due direttive<sup>20</sup>, l'insieme degli argomenti sopra svolti in merito alla applicabilità delle direttive europee appalti all'affidamento della gestione di servizi pubblici resta valido, poiché i due decreti legislativi di riferimento riprendono sostanzialmente, per

---

<sup>18</sup> Con riferimento alle procedure di gara applicabili per i servizi pubblici di trasporto, nel citato Libro Verde "Rete dei cittadini" la Commissione europea prende a riferimento la disciplina europea per gli appalti, riconoscendo tuttavia che nei settori di servizio pubblico, inclusi i trasporti, i criteri ivi previsti per la selezione dell'offerta più vantaggiosa vadano integrati in modo da salvaguardare allo stesso tempo la redditività del servizio e il rispetto di requisiti qualitativi quali l'accessibilità dei veicoli, l'integrazione dei servizi, la sicurezza e la formazione minima del personale. E suggerisce anche l'opportunità che "le specifiche allegate al bando di gara mirino ad aumentare l'utenza.... Dovrebbero essere gli operatori, più che le amministrazioni aggiudicatrici, a beneficiare di costi di gestione inferiori e di redditi superiori alle previsioni" (parr. 96-97).

<sup>19</sup> Più in generale, la Commissione europea sta conducendo una parallela riflessione sulla opportunità di intervenire mediante direttiva, o almeno mediante una comunicazione "interpretativa", a chiarimento dei criteri che devono presiedere alla corretta qualificazione delle concessioni, incluse le diverse forme di affidamento di servizi, ai fini della applicazione delle regole generali sugli appalti o, in alternativa, di altre prescrizioni di fonte comunitaria.

<sup>20</sup> D.Lgs 17 marzo 1995, n. 157 - Attuazione della direttiva 92/50/Cee in materia di appalti pubblici di servizi. D.Lgs 17 marzo 1995, n. 158 - Attuazione delle direttive 90/531/Cee e 93/38/Cee relative alle procedure di appalti nei settori esclusi (in Suppl. ordinario n. 52, alla Gazz. Uff. n. 104, del 6 maggio 1995).



quanto qui interessa, le disposizioni delle direttive e confermano la limitazione ai servizi affidati mediante contratto di appalto.

Una volta escluso l'obbligo di applicare le vigenti direttive appalti alla delega di gestione di servizio pubblico di trasporto, nelle sue diverse forme, restano da considerare altri principi vincolanti direttamente posti dal Trattato Ce. Si tratta degli stessi principi alla cui effettiva attuazione sono ordinate, per gli appalti pubblici, le direttive 92/50 e 93/38 sopra considerate.

Ci si riferisce in particolare ai principi di:

1) liberalizzazione dei servizi per la realizzazione del mercato unico, rispetto al quale le riserve sono ammesse solo in quanto a) siano "giustificate" (ossia motivate e proporzionate) da un nesso diretto e funzionale con un interesse collettivo preminente non perseguibile se non attraverso la limitazione dell'accesso e l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi, e/o b) comportino l'esercizio di pubblici poteri,

2) non discriminazione nazionale e parità di trattamento, che impone il riconoscimento dell'accesso a pari condizioni ai candidati nazionali e comunitari una volta che le procedure di aggiudicazione di servizi pubblici siano in tutto o in parte sottoposte a regime concorrenziale.

Più specificamente questo principio implica almeno la predeterminazione delle procedure, una pubblicità sufficiente del bando in termini di diffusione e tempi, la definizione preventiva e completa dei criteri (oggettivi, funzionali e proporzionati al servizio richiesto) per la selezione dei candidati e per la scelta dell'affidatario.

In questo senso, il riferimento alle tipologie di gara, agli obblighi di pubblicità, alle modalità di selezione e di aggiudicazione previsti dalle direttive europee “appalti” resta un riferimento sempre consentito e sicuramente utile nella definizione delle procedure concorrenziali da seguire, a garanzia del rispetto dei principi generali comunitari.

Altri elementi utili possono derivare dai criteri di affidamento definiti in atti normativi comunitari relativi alla liberalizzazione dei servizi pubblici a rete in altri settori tradizionalmente riservati. Tra questi le direttive sulla apertura dei mercati delle telecomunicazioni, dell’energia elettrica, dei servizi postali e del gas.

## **1.2. Il contratto di servizio nella normativa italiana**

### *1.2.1. Gli elementi del contratto di servizio pubblico alla luce della normativa nazionale.*

Una corretta analisi dell'istituto in questione non può prescindere da una prioritaria indagine sulle fonti giuridiche di riferimento che hanno individuato nel contratto di servizio pubblico uno strumento capace di disciplinare, secondo regole di diritto privato, la complessità dei rapporti insita nello svolgimento di servizi di pubblica utilità.

Sappiamo tutti che il settore dei trasporti, più di altri settori, ha fortemente risentito della politica sovranazionale che, in attuazione dei principi del Trattato di Roma, ha improntato le proprie scelte al modello di un'economia di mercato in libera concorrenza, per di più esente da ogni forma di protezionismo nazionale (libera circolazione dei beni, delle persone e dei servizi). Non è quindi casuale che il contratto di servizio pubblico abbia trovato, con riferimento al settore dei trasporti, puntuale definizione solo nella normativa comunitaria. Intendiamo riferirci al regolamento Cee 1191/69, come modificato dal regolamento Cee 1893/91, che agli articoli 1 e 14 ha prima introdotto e poi disciplinato il contratto di servizio pubblico.

Vediamo allora come l'articolo 14 definisce l'istituto in oggetto: "Per contratto di servizio pubblico s'intende un contratto concluso tra le autorità competenti di uno Stato membro e un'impresa di trasporto allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti". Alla luce della presente definizione è possibile sviluppare alcune considerazioni di merito sugli elementi del contratto di servizio

pubblico che, come vedremo, pongono numerosi interrogativi sulle scelte interpretative fatte dal legislatore nazionale.

In prima analisi, può apparire pleonastico l'accento posto sulla natura contrattuale dell'istituto. Il fatto assume invece notevole rilevanza se posto in relazione all'interpretazione che da talune parti è stata avanzata. Non è infatti possibile sostenere, e ciò sembra ormai definitivamente acclarato, che il contratto di servizio pubblico costituisca autonoma forma di affidamento del servizio in tutto alternativa alla concessione a terzi. La natura contrattuale dello stesso ne fa uno strumento che, lungi dall'aver alcun connotato pubblicistico se non per lo scopo perseguito, agisce secondo regole proprie del diritto privato regolando in termini puramente economici il rapporto giuridico instaurato tra i soggetti stipulanti. La recente dottrina non esita ormai a riconoscere la prevalente natura privatistica del contratto di servizio pubblico e, pur ammettendo che la presenza di elementi pubblicistici impedisce di poterlo considerare negozio di diritto privato a tutti gli effetti, ne determina la collocazione in una particolare categoria dei contratti di diritto comune: i contratti ad oggetto pubblico.

Il secondo degli elementi derivanti dalla definizione è quello dei soggetti che partecipano al negozio: un soggetto di natura privatistica, l'impresa, ed uno di natura pubblicistica, l'autorità competente di uno Stato membro. Quanto al primo, l'individuazione risulta puntuale trattandosi senza ombra di dubbio di un'impresa di trasporto. Qualsiasi soggetto dotato di capacità giuridica che abbia i requisiti per l'accesso alla professione di trasportatore di viaggiatori su strada, di cui al D.M. 20/12/1981, n. 448, può concludere con l'autorità pubblica un contratto di servizio pubblico, indipendentemente dalla sua natura pubblica o

privata, dalla qualità di persona fisica o giuridica, dalla forma societaria e, ovviamente, dalla nazionalità.

Per la parte pubblica invece il regolamento comunitario opera un comprensibile rinvio agli ordinamenti interni i quali individuano le competenze sulla base della propria organizzazione amministrativa. Per quel che riguarda il nostro paese, è noto che la legge 59/97 ha generalizzato l'attribuzione alle regioni ed agli enti locali delle funzioni amministrative in materia di trasporto pubblico locale, riservando allo Stato una competenza residuale sui servizi non rientranti nella definizione di trasporto pubblico locale.

Il terzo elemento è costituito dall'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.

L'ultimo elemento ricavabile dalla definizione è quello del beneficiario del trasporto: la collettività.

Operata questa breve panoramica sugli elementi del contratto di servizio pubblico, vediamo di esaminare più da vicino il comportamento del legislatore nazionale in materia. Il riferimento normativo è costituito dall'articolo 4, comma 4, della legge delega 15 marzo 1997, n. 59, che, nel dettare i principi fondamentali cui si è attenuto il Governo nell'emanazione del decreto legislativo di riforma del trasporto pubblico locale, espressamente prevede il ricorso generalizzato al contratto di servizio pubblico quale strumento di regolazione dei servizi pubblici.

Abbiamo già avuto modo di affermare la non assimilabilità dell'istituto in esame rispetto alle forme di affidamento disciplinate dall'ordinamento. In particolare vale la pena di tracciare il quadro differenziale tra il contratto di servizio e la concessione. Anzitutto, nella concessione a terzi, oltre all'attribuzione del potere di esercitare le linee di trasporto nell'ambito di rigide prescrizioni normative, vi è il passaggio di poteri c.d. di supremazia dal concedente al concessionario laddove con il contratto di servizio pubblico si configura un semplice rapporto di fornitura di servizi che il vettore produce con ampia libertà imprenditoriale, salvi gli obblighi assunti col contratto. Il contraente riceve un corrispettivo per le prestazioni rese mentre il concessionario, in linea di principio, può (non deve) ricevere contributi o sovvenzioni in ragione della quota di interesse pubblico contenuta nel servizio svolto.

Ebbene, la solidità di un tale assunto è felicemente confermata dalla inequivocabile formulazione adottata nel succitato articolo dal legislatore nazionale, il quale, mostrando di voler recepire i principi della normativa comunitaria di riferimento, dispone con chiarezza che l'esercizio dei servizi di

trasporto pubblico locale, “in qualsiasi forma affidati, sia in concessione che nei modi di cui agli articoli 22 e 25 della legge 8 giugno 1990, n. 142”, venga regolato mediante contratti di servizio che pertanto risultano strumento accessorio e non già alternativo alle comuni forme di affidamento.

In sostanza il contratto di servizio è stato assunto dal legislatore quale strumento capace di assicurare la piena trasparenza nei rapporti intercorrenti tra i soggetti stipulanti nonché, aggiungerei se a ciò non ostasse la perdurante e anacronistica forma di gestione diretta, di incoraggiare quella totale separazione tra i compiti di programmazione e amministrazione propri dell’ente concedente e i compiti di produzione del servizio propri dell’impresa di gestione che sola può consentire la corretta applicazione delle procedure di evidenza pubblica.

L’impostazione è stata puntualmente recepita dagli articoli 18 e 19 del relativo decreto legislativo di attuazione. In particolare, con riferimento specifico al tema oggetto di trattazione, l’articolo 19 è senz’altro meritevole di approfondita analisi dalla quale, per taluni aspetti, emergono elementi di evidente contraddizione. La lettura del primo comma nella parte in cui si dispone che “i contratti di servizio assicurano la completa corrispondenza fra oneri per servizi e risorse disponibili”, posta in relazione alla prevista nullità, di cui al secondo comma, dei contratti che non rispettino tale corrispondenza impone una prima fondamentale considerazione di fondo: il legislatore, presa consapevolezza della natura contrattuale dell’istituto introdotto e dei conseguenti riflessi civilistici che comporta l’eventuale inadempimento degli obblighi in esso previsti, è giustamente attento ad assicurare in sede di stipulazione la sufficienza delle risorse esistenti. Tutto questo denota un approccio culturale diverso rispetto ad un passato nel quale le regioni, nella generalità dei casi, si limitavano a

corrispondere le somme rivenienti dal soppresso fondo nazionale dei trasporti, cronicamente insufficienti, senza evidentemente preoccuparsi di calibrare la programmazione dei servizi alle effettive risorse disponibili. Viceversa, proprio in seguito al mutato quadro normativo, è logico supporre che la sommatoria dei contratti di servizio stipulati sarà equivalente alle risorse preventivamente stanziata dalla regione.

Detto questo, è necessario tuttavia porre l'accento sulle evidenti discrasie, rispetto alla normativa comunitaria, contenute prima nella legge delega n. 59/97 e successivamente nel relativo decreto di attuazione. In detti contesti, infatti, viene erroneamente accreditata una stretta parentela tra obblighi di servizio pubblico e contratto di servizio pubblico, laddove si fa riferimento al puntuale rispetto, nella stesura dei contratti di servizio, delle disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 del regolamento 1191/69 per l'appunto riguardanti gli obblighi di servizio pubblico. Di più, all'articolo 17 del decreto viene addirittura prevista la stipulazione di contratti di servizio al fine di definire le compensazioni economiche risalenti all'imposizione di obblighi di servizio pubblico. Quest'ultima previsione deve essere letta alla luce della a dir poco equivoca formulazione di cui alla lettera e) dell'articolo 19 dove, nel definire i contenuti del contratto di servizio, si fa riferimento a "l'importo eventualmente dovuto dall'ente pubblico all'azienda di trasporto per le prestazioni oggetto del contratto.....". Inserire un elemento di aleatorietà nella corresponsione della prestazione dovuta non sarebbe comprensibile se non nella misura in cui tale prestazione risulta refrattaria al concetto di corrispettivo legando le proprie finalità al raggiungimento, tramite l'eventuale imposizione di obblighi di servizio, di un equilibrio economico tra costi e ricavi, concetto difficilmente conciliabile con il perseguimento di una vera cultura imprenditoriale.



Risulta da tutto ciò una errata interpretazione del regolamento comunitario che nitidamente distingue le due fattispecie disponendo il ricorso al contratto di servizio per garantire servizi di trasporto sufficienti - salvaguardando al contempo l'autonomia commerciale delle imprese che si vedranno riconosciuto il "prezzo delle prestazioni" offerte nel quadro di una normale trattativa tra le parti - e consentendo alternativamente l'imposizione di obblighi di servizio pubblico unicamente per il trasporto pubblico locale (fatta salva la previsione di cui al comma 6, art. 1 del regolamento). Obblighi di servizio pubblico che, nell'interesse commerciale delle imprese, andrebbero compensati secondo le procedure previste nelle sezioni II, III e IV del regolamento, con un meccanismo caratterizzato da automatismi incompatibili con la fissazione di un corrispettivo frutto di libera trattativa tra le parti.

In conclusione è possibile attribuire al contratto di servizio pubblico la qualifica di strumento di trasparenza destinato ad esaltare l'affermazione di una vera cultura d'impresa, solo se lo stesso verrà utilizzato nel pieno rispetto delle prescrizioni comunitarie. Dovrà essere chiaro, in sostanza, che i diritti e gli obblighi risultanti dal contratto di servizio pubblico sono sanciti in termini negoziali, contemperando l'esigenza di definire un oggetto pubblico (servizi sufficienti) con l'interesse commerciale dell'impresa. Tutto ciò nel quadro di un contratto con il quale la pubblica amministrazione acquista da un'impresa servizi di trasporto dei quali determina quantità e qualità, riconoscendo alla stessa il giusto prezzo per le prestazioni rese.

Ogni diversa interpretazione o applicazione dell'istituto in esame rischierebbe di vanificare gli sforzi del legislatore tesi al superamento degli assetti monopolistici

ed all'introduzione di regole concorrenziali capaci di restituire al mercato una cultura imprenditoriale in grado di fronteggiare la sfida del mercato comune.

### *1.2.2. Il contratto di servizio e le forme di gestione*

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 già una forma di gestione per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico. A questo proposito è doveroso fare alcune considerazioni sulla compatibilità del contratto di servizio pubblico con le diverse forme di gestione previste dall'ordinamento. E' questo un punto di particolare importanza ove si consideri che attraverso il contratto di servizio pubblico e la contestuale previsione di procedure concorsuali nel periodico affidamento dei servizi il legislatore ha inteso conseguire, in un settore tradizionalmente protetto, un mercato realmente concorrenziale basato su principi di trasparenza ed efficienza. Risulta quindi esiziale al raggiungimento di tali obiettivi realizzare la massima trasparenza nel rapporto tra il soggetto regolatore destinato ad affidare il servizio ed il soggetto chiamato a gestire lo stesso.

E' noto che le forme di gestione dei servizi pubblici sono disciplinate dall'articolo 22 della legge 142/90 il quale dispone che "i comuni e le province possono gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme:

- a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o un'azienda;
- b) in concessione a terzi, quando esistono ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;

- c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di ogni servizio di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- d) a mezzo di istituzione per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
- e) a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di 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, il cui regolamento di attuazione è stato solo di recente approvato.

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. In tal senso si è più volte espresso il giudice amministrativo e la stessa la Corte suprema di cassazione a Sezioni Unite. E' stato infatti affermato dalla Cassazione (a Sezioni unite), con una recente sentenza del 1995, che la gestione a mezzo di società a prevalente capitale pubblico suppone la determinazione dell'ente di non estraniarsi dall'attività di gestione come avviene invece nell'ipotesi della concessione a terzi, ma di essere presente nella compagine sociale con il capitale conferito. In sostanza, non è necessario il modulo della

concessione quando l'ente locale decide di costituire una società a prevalente capitale pubblico in quanto si realizza un nesso diretto tra costituzione della società ed esercizio dei servizi di trasporto pubblico. A questa conclusione la Cassazione giunge sulla scorta di una rigida interpretazione letterale dell'articolo 22 legge n. 142/90, difficilmente eludibile ove si consideri che l'istituto della concessione a terzi è previsto in chiara alternativa alla gestione a mezzo di società per azioni con partecipazione maggioritaria dell'ente locale. Ma quel che più rileva è che la stessa Cassazione, nell'affermare che la scelta del modulo concessorio presupporrebbe un procedimento di valutazione e selezione degli aspiranti concessionari difficilmente conciliabile con la decisione di costituire un'apposita società per azioni per la gestione del servizio, sente il bisogno di esternare consistenti perplessità sulla compatibilità di un tale sistema di affidamento con la normativa comunitaria di tutela della concorrenza e della *par condicio* delle imprese operanti nell'ambito della Comunità Europea. Il problema emerge in tutta la sua ampiezza alla luce del più volte richiamato provvedimento di riforma del trasporto pubblico locale dove, in puntuale rispetto di delega, viene previsto il ricorso alle procedure concorsuali nel periodico affidamento dei servizi. Ebbene il legislatore nel momento stesso in cui sottopone, previo regime transitorio previsto per le sole aziende speciali che decidessero di trasformarsi in società di capitali, a procedura concorsuale l'assegnazione di tutti i servizi, fatti salvi quelli gestiti tramite azienda speciale rispetto ai quali peraltro vige il divieto di ampliamento, mostra evidentemente di voler recepire i precetti comunitari in tema di concorrenza. Giusta l'impostazione, dove il legislatore non riesce a dissipare dubbi di legittimità è nella mancata considerazione di quanto la dottrina prevalente ha più volte evidenziato: vale a dire che non appare affatto convincente la connotazione totalmente civilistica dell'istituto dell'esercizio di un pubblico servizio tramite una Spa a prevalente capitale pubblico ove si

consideri che esso comporta l'impiego di capitale pubblico in misura prevalente consentendo all'ente pubblico, come ammesso dalla stessa Cassazione, di non estraniarsi totalmente dalla gestione (come avviene in caso di concessione), ma di essere presente nella compagine societaria...., anche con gli amministratori e i sindaci da esso nominati. Sicché già da un punto di vista finanziario e di presenza dell'ente territoriale, l'istituto in esame manifesta connotazioni fortemente pubblicistiche. Tanto più se si considera che, al di là del diaframma costituito dalla personalità giuridica, sussiste sempre e per molti profili un rapporto di immedesimazione tra società controllata ed ente controllore. Ovvio, quindi, che prevedere un modulo organizzatorio basato sul duplice strumento della gara di evidenza pubblica e del contratto di servizio senza prima assicurare una condizione di uguaglianza tra i vari soggetti competitori con esclusione di qualsiasi cointeressenza anche formale dell'ente affidatario, potrebbe avere effetti diametralmente opposti a quelli perseguiti con la riforma. Ciò sarebbe infatti in aperta contraddizione con le finalità del contratto di servizio pubblico, teso ad affermare la libertà d'impresa in un quadro di netta distinzione rappresentativa tra pubblica autorità ed impresa di trasporto. Se a questo poi si aggiunge che il disegno di legge n. 1388 sulla modifica della legge n. 142/90, all'articolo 10 nitidamente esclude dai soggetti considerati "terzi" rispetto all'ente affidatario la Spa a prevalente capitale pubblico, dobbiamo concludere che il quadro normativo risulta assolutamente disarticolato e incoerente.

Dal canto suo, il Consiglio di Stato, nell'esprimere il parere sullo schema di regolamento concernente la costituzione delle società miste per la gestione dei servizi pubblici territoriali, ha affermato che anche per le società miste di cui all'articolo 12 della legge 498/92 non è necessario un rapporto di concessione "*ope legis*" a favore della predetta società, assumendo che una volta deliberata la

costituzione di Spa per la gestione di un determinato servizio locale non è necessario poi un provvedimento di concessione in senso tecnico in quanto l'opzione dell'ente per quel modello di gestione comporta l'affidamento diretto e privilegiato del servizio alla società appositamente costituita. Pertanto, anche la costituzione di apposite Spa senza il vincolo di proprietà maggioritaria sembrerebbe rientrare nel modulo di affidamento diretto del servizio, ponendosi quindi un'alternativa tra l'azienda speciale, il modulo societario di gestione dei servizi pubblici, con la prevalenza del capitale pubblico o privato, e quello fondato sull'istituto della concessione a terzi. Tuttavia, anche in questa ipotesi è possibile riscontrare una evidente disomogeneità con la previsione di cui al citato articolo 10 del progetto di legge n. 1388, dove appare con chiarezza che le società miste rientrano tra quei soggetti rispetto ai quali è possibile parlare di terzietà nei confronti dell'ente aggiudicatore, e nei confronti dei quali, quindi, è doveroso ricorrere alle procedure concorrenziali di evidenza pubblica.

Il punto è che queste palesi contraddizioni del legislatore nascono da un mancato coordinamento tra le diverse normative in materia. E' di tutta evidenza, infatti, che con l'emanazione del decreto legislativo di riforma del trasporto pubblico locale ed intrapresa così la strada del mercato concorrenziale in un settore storicamente caratterizzato da una forte presenza pubblica, si impone una seria riflessione sulla effettiva opportunità di adeguare i preesistenti moduli organizzatori del servizio pubblico al mutato quadro di riferimento. Si potrà a questo proposito discutere a lungo sull'opportunità di introdurre, come emerso in sede di Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali, il principio di sussidiarietà pubblico-privato nella gestione dei servizi pubblici secondo il quale, ricordiamo, l'ente pubblico dovrebbe optare per la gestione diretta solo in presenza di servizi rifiutati dal mercato perché economicamente non appetibili,

ma è un fatto che la stessa Antitrust tende ad evidenziare l'importanza di una corretta interpretazione del progetto di legge n. 1388 nella parte in cui prevede la scelta tra le diverse forme di gestione "previo confronto comparativo" tra le stesse. In particolare l'Autorità garante della concorrenza e del mercato chiede che il suddetto criterio venga esplicitamente collegato a quello dell'economicità, con l'evidente conseguenza di chiarire che "l'affidamento diretto ad aziende speciali o società miste rappresenti una forma di gestione adottabile solo in quanto siano specificatamente motivate le ragioni che non assicurano, nel caso di specie, alla procedura concorrenziale ad evidenza pubblica di individuare la forma più economica di gestione".

E' appena il caso di evidenziare come tutte le forme di gestione diretta, oltre a contrastare con le regole della concorrenza comportino 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. Significativa in tal senso è la previsione della legge collegata alla legge finanziaria 1996, legge 549/95 (prima ipotesi di delega successivamente decaduta per decorrenza dei termini) , nella parte in cui era previsto, tra l'altro, il 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". Il legislatore nazionale aveva cioè già introdotto il principio secondo il quale attraverso lo strumento contestuale della concessione e del contratto di servizio si possono realizzare condizioni di concorrenza. La concessione, infatti, appare ancora l'unico strumento capace di realizzare un regime di impresa, indipendentemente dal

vincolo funzionale di subordinazione dell'ente pubblico, permettendo di espletare le procedure concorsuali al momento dell'assegnazione del servizio 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.

D'altra parte, in siffatto contesto normativo l'istituto della concessione risulta ormai svuotato da ogni riflesso relativo alla prassi dei diritti preferenziali del tutto incompatibili con le procedure concorrenziali attraverso 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.

### *1.2.3. Il contratto di servizio e le procedure di aggiudicazione*

Volendo prescindere, in questa sede, da ogni considerazione sull'applicabilità al settore del trasporto pubblico della normativa comunitaria sugli appalti pubblici, è comunque consigliabile fare delle puntualizzazioni in merito atteso l'esplicito riferimento a tale normativa contenuto nel decreto legislativo di riforma.

Ci siamo più volte soffermati su quelle che sono le finalità del contratto di servizio pubblico, ed è proprio con riferimento a queste che vanno attentamente analizzate le diverse forme di aggiudicazione previste dal decreto legislativo n. 158/95 di attuazione della Direttiva Cee 93/38 relativa alle procedure di appalto nei settori esclusi (acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni). Sappiamo che l'articolo 12 di tale decreto legislativo prevede la possibilità di ricorrere a tre diverse procedure di aggiudicazione:

- a) procedura aperta, nella quale ogni concorrente può presentare un'offerta;
- b) procedura ristretta, alla quale partecipano solo i candidati invitati dal soggetto aggiudicatore;
- c) procedura negoziata, con la quale il soggetto aggiudicatore consulta i candidati di propria scelta negoziando le condizioni dell'appalto.

Il problema della scelta a favore di una delle procedure menzionate non può, a nostro avviso, essere disgiunta dal criterio adottato per l'aggiudicazione che in base all'articolo 24 dello stesso decreto legislativo n. 158/95 oscilla tra due possibili alternative: prezzo più basso e offerta economicamente più vantaggiosa

nella quale il prezzo è solo uno degli elementi valutabili ai fini dell'aggiudicazione. Ovvio che se consideriamo la particolare natura dei servizi di trasporto pubblico e le finalità che con il contratto di servizio pubblico si vogliono perseguire, non possiamo fare a meno di concludere che assumere il prezzo quale unico criterio di valutazione significherebbe rinunciare a quelle garanzie di qualità, efficienza e stabilità che lo svolgimento di qualsiasi servizio pubblico richiede.

Assunto, quindi, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa quale modello più rispondente alle esigenze del nostro settore, dobbiamo interrogarci su quale delle diverse procedure concorrenziali sia maggiormente compatibile con lo stesso criterio.

Da una prima analisi ci accorgiamo subito che la procedura aperta (asta pubblica) così come la procedura ristretta nella forma dell'appalto concorso non sono, per motivi diversi, facilmente adattabili al settore di che trattasi. La prima perché presuppone una partecipazione generalizzata che mal si concilia con l'esigenza della pubblica amministrazione di instaurare un rapporto di natura fiduciaria con l'impresa destinata a svolgere il pubblico servizio, la seconda perché, pur integrando un'ipotesi di procedura ristretta, configura a carico dell'impresa invitata a presentare l'offerta anche l'onere della progettazione del servizio, compito questo che, in materia di trasporti pubblici, sappiamo appartenere alla pubblica amministrazione.

Pertanto, logica vuole che ci si soffermi ad analizzare le forme della licitazione privata, rientrante nell'alveo delle procedure ristrette, e della trattativa privata, integrante una procedura negoziata. Entrambe le procedure presuppongono una

previa selezione delle imprese concorrenti da parte dell'ente aggiudicatore che, tra le domande presentate in seguito alla pubblicazione del bando di gara, sceglierà quelle ritenute più idonee. Ferma restando una sostanziale identità nel primo stadio delle procedure, rimane il fatto che la licitazione privata costituisce una procedura rigida, nel senso che ricevuto l'invito a presentare un'offerta, questa, una volta aperta la busta, non è più modificabile. Ciò, è ovvio, indurrebbe a ritenere che in questo caso il criterio seguito è quello del prezzo più basso, con una valutazione dei requisiti di idoneità effettuata solo al momento della presentazione dell'offerta, la quale resterebbe poi l'unico elemento assunto a paradigma per l'aggiudicazione.

Viceversa, nella trattativa privata, una volta selezionati i candidati sulla base di determinati requisiti di capacità, si procede ad una negoziazione comparata delle offerte presentate. In questo modo si ha la possibilità di motivare la scelta di un soggetto rispetto ad un altro, a parità di condizioni, sulla base anche dell'esperienza maturata da quel soggetto e dei suoi requisiti di idoneità. In tale contesto dovrebbe senz'altro emergere il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tuttavia, si è indotti a ritenere che attraverso la procedura negoziata non si garantirebbe la piena rispondenza ai principi di concorrenzialità, posto che il decreto legislativo n. 158/95, nel definire all'articolo 12 le procedure di aggiudicazione, prevede la possibilità per la pubblica amministrazione di negoziare le condizioni dell'appalto con "uno o più candidati". Questa previsione però, non deve essere estrapolata dal contesto normativo ma - come confermato dalla fonte di recepimento comunitaria ( Direttiva Cee 93/38, art. 31) e dallo stesso decreto legislativo (articolo 22, comma 3) - deve essere collegata all'esigenza di assicurare, in caso di procedura negoziata, la presenza di un numero di candidati sufficienti a garantire l'espletarsi di un'effettiva

concorrenza, escludendo quindi che sia consentito alla pubblica autorità di dialogare con un unico soggetto.

## **Il contratto di servizio nella regolazione incentivante**

(estratto da “Il contratto di servizio: norme e prassi”, Bollettino economico sul settore dei trasporti, Centro Studi Federtrasporto, gennaio 1998)

### *1.3.1. Le norme, le istituzioni ed i principi della regolazione incentivante*

Il contratto di servizio si inquadra in un approccio innovativo alla produzione dei servizi pubblici che si basa su una profonda revisione degli obiettivi e degli strumenti della regolazione e si realizza attraverso la ridefinizione del quadro delle norme e dell’assetto delle istituzioni.

Dopo essere stata oggetto di prolungate esperienze all’estero, la revisione degli schemi di regolazione ha trovato finalmente applicazione anche in Italia attraverso l’emanazione di specifiche norme.

La legge<sup>1</sup> che fissa i principi generali di questo processo di ridefinizione stabilisce un orientamento generale dell’azione pubblica nel settore dei servizi pubblici verso la promozione della concorrenza, dell’efficienza e della qualità.

Essa inoltre fissa i capisaldi affinché sia tutelata l’utenza, attraverso la definizione di criteri economici e sociali che assicurino la certezza e la trasparenza delle condizioni di erogazione dei servizi.

L’istituzione di Autorità per la regolazione ed il controllo dei singoli settori di servizio pubblico costituisce lo strumento fondamentale per garantire il

---

<sup>1</sup> Legge 14 novembre 1995, n. 481. *Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità.*

raggiungimento degli obiettivi fissati dalle nuove norme. In particolare, le norme che stabiliscono le modalità di nomina dei componenti e quelle che fissano i poteri e le funzioni relative alla loro attività, assegnano alle Autorità di regolazione lo status di indipendenza dal Governo e consentono loro di operare in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione.

Sulla base dello status di indipendenza le Autorità detengono poteri diretti di intervento, controllo e sanzione in materia di:

- tariffe per l'utenza (da definire con il metodo del *price-cap*<sup>2</sup>);
- sussidi alle imprese<sup>3</sup>;
- qualità dei servizi;
- contenzioso tra imprese e utenti;
- applicazione dei contratti di servizio e di programma tra pubbliche amministrazioni e imprese.

Esse inoltre hanno un potere di proposta vincolante<sup>4</sup> per il rinnovo, la modifica e la sospensione dei contratti di servizio e di programma.

---

Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale" n. 279 del 18 novembre 1995 - Serie generale.

<sup>2</sup> Con il metodo del *price cap*, il limite massimo della variazione pluriennale di prezzo del servizio regolato è determinato dal tasso di inflazione attesa, cui viene sottratto l'incremento di produttività previsto. La formula può prevedere anche un coefficiente che tenga conto dell'andamento della qualità.

<sup>3</sup> Per coerenza degli strumenti di regolazione, anche la variazione pluriennale dei sussidi dovrebbe seguire i criteri fissati dal *price cap*, dando così luogo al cosiddetto metodo del *transfer cap*.

<sup>4</sup> Il Ministero competente per settore di attività può richiedere all'Autorità di regolazione, motivandone le ragioni, di formulare una nuova proposta. A fronte della seconda proposta, il Ministero può nuovamente richiedere - ma solo per gravi motivi - una decisione difforme, che deve però essere adottata dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Le norme sin qui sinteticamente richiamate hanno costituito la base di riferimento per l'istituzione dell'Autorità per l'energia elettrica e per il gas e, più recentemente, di quella per le telecomunicazioni<sup>5</sup>.

Va sottolineato però che il campo di applicazione di tali principi non si arresta ai settori di servizio pubblico appena citati, ma che esso è stato esteso con successivi atti amministrativi e di proposta normativa.

Con una specifica delibera<sup>6</sup> il Cipe ha infatti esteso anche ai settori per i quali non è attualmente prevista l'istituzione di Autorità di regolazione, la valenza degli obiettivi generali di tutela dell'utenza e di efficienza e qualità dei servizi. La delibera esplicitamente prevede a tal fine l'applicabilità degli strumenti propri del nuovo approccio alla regolazione, così come sancito dalla legge di istituzione delle Autorità: contratti di programma per regolare i rapporti tra imprese e pubbliche amministrazioni e formule *price cap* per la variazione delle tariffe.

Con riferimento ai servizi pubblici di trasporto, l'estensione dei principi generali di un nuovo approccio alla regolazione sarà garantita dalla riforma del trasporto pubblico locale<sup>7</sup>. Essa infatti introduce il contratto di servizio come strumento generalizzato per la regolazione dei servizi e fa esplicito riferimento alla legge di istituzione delle Autorità di regolazione sia per la determinazione delle tariffe e dei corrispettivi, sia per l'individuazione di principi generali per l'affidamento

---

<sup>5</sup> Legge 31 luglio 1997, n. 249. *Istituzione delle Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*. Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale" n. 177 del 31 luglio 1997 - Serie generale.

<sup>6</sup> Deliberazione 24 aprile 1996. *Linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità*. "Gazzetta Ufficiale" n. 118 del 22 maggio 1996 - Serie generale.

<sup>7</sup> Decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422. *Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n.59*. "Gazzetta Ufficiale" n. 287 del 10 dicembre 1997 - Serie generale.

dei servizi che consentano di superare gli attuali assetti monopolistici e di introdurre nuove regole concorrenziali.<sup>8</sup>

L'insieme delle norme sin qui descritte ricostruiscono un quadro orientato - anche se non esplicitamente - alla revisione degli schemi tradizionali di produzione dei servizi pubblici ed alla correzione di quei difetti che hanno prodotto sino ad oggi risultati insoddisfacenti.

L'approccio tradizionale alla produzione dei servizi pubblici si era infatti sino ad oggi caratterizzato per l'assegnazione al Governo - e, in particolare, al Ministero competente per settore - di una molteplicità di obiettivi e di ruoli.

Pur restando nell'ambito di funzioni e compiti perfettamente legittimi, ciò ha determinato un quadro di riferimento quasi sempre incoerente e talvolta manifestamente contraddittorio.

Di volta in volta il Governo si è trovato infatti ad essere simultaneamente:

- azionista dell'azienda che produceva il servizio pubblico;
- titolare dei diritti speciali connessi all'attività di servizio pubblico;
- espressione e garanzia della domanda pubblica attraverso la stipula ed il controllo dei contratti di servizio e di programma;
- promotore di politiche economiche (difesa dell'occupazione, sostegno delle aree depresse, contenimento dell'inflazione, ecc.) che condizionano la gestione delle infrastrutture e dei servizi.

Tutto ciò è stato inoltre realizzato in quadro di generale sfiducia verso il mercato e la concorrenza che ha portato lo Stato a stabilire forme di comando sulle aziende produttrici i servizi pubblici, tutte finalizzate ad esautorare l'autonomia

---

<sup>8</sup> Per un'analisi di dettaglio del contenuto di regolazione incentivante della riforma del tpl si



delle imprese nella gestione dei fattori produttivi e nel controllo dei mercati e ad azzerare ogni possibile influenza di meccanismi competitivi sulla definizione della quantità, della qualità e del prezzo dei servizi pubblici da garantire alla collettività.

Questo approccio ha prodotto guasti rilevanti oramai universalmente riconosciuti proprio rispetto agli obiettivi che doveva garantire, consentendo l'affermazione di una pluralità di interessi impropri e producendo inefficienze produttive, costi elevati per la collettività e - in alcuni casi - anche il decadimento qualitativo dei servizi.

La regolazione incentivante si basa su un completo ribaltamento dei principi propri degli approcci tradizionali.

Innanzitutto essa delimita i propri obiettivi allo stimolo all'efficienza produttiva delle imprese produttrici i pubblici servizi ed alla tutela della loro utenza e individua come strumento per il loro perseguimento una Autorità con compiti e responsabilità separati da quelli di altri soggetti istituzionali, ai quali resterebbero assegnate le funzioni proprie<sup>9</sup>.

In secondo luogo essa tutela anche le altre due sfere di autonomia coinvolte negli schemi di regolazione: da un lato, quella di programma propria delle pubbliche amministrazioni, che si esprime nella definizione dei livelli di servizio e di

---

veda più avanti, paragrafo 1.3.3.

<sup>9</sup> In particolare: al Parlamento resterebbe la definizione della politica generale di settore e la conseguente delimitazione per via legislativa dei settori del trasporto da sottoporre a regolazione; al Ministero, alle Regioni ed agli Enti locali competerebbe la fissazione dei livelli di servizio pubblico da garantire alla collettività; all'Antitrust sarebbe affidata la garanzia del mercato e della concorrenza anche nei settori di pubblica utilità.

infrastruttura da garantire alla collettività; dall'altro, quella di gestione propria delle imprese, che si esprime nella ottimizzazione dei fattori della produzione al fine della massimizzazione dell'utile aziendale.

Infine - anche al fine di tutelare le autonomie in gioco - essa si esercita attraverso due funzioni fondamentali:

- la definizione ed il controllo di contratti di servizio tra pubbliche amministrazioni ed imprese che incorporino, da un lato, la definizione dei livelli di servizio richiesti dalle pubbliche amministrazioni e, dall'altro, applichino meccanismi di tariffazione (e, eventualmente, di sussidiazione) che fissino a priori gli obiettivi minimi di efficienza e di qualità, superati i quali si concretizza l'utile delle imprese;
- la promozione di forme di mercato che, pur garantendo il servizio pubblico attraverso i contratti, riducano al minimo gli spazi di monopolio e massimizzino quelli della concorrenza: sia quella effettivamente realizzata nel mercato, sia quella artificiosamente simulata con opportuni strumenti di regolazione.

Sulla base di questi principi si determina un contesto radicalmente diverso. Il regolatore infatti non è più dirigista e pervasivo; esso invece, utilizzando strumenti di natura contrattuale e valorizzando al massimo le forze competitive, crea le condizioni perchè la spinta naturale delle imprese verso la massimizzazione del proprio utile sia orientata verso il miglior risultato possibile in termini di efficienza, innovazione e qualità.

### *1.3.2. L'incentivazione nel contratto di servizio*

Un contratto di servizio che risponda alle caratteristiche previste dalle norme europee<sup>10</sup> non è necessariamente uno strumento proprio della regolazione incentivante.

Il contratto di servizio nella sua definizione generale deve rispondere infatti alle sole esigenze di trasparenza e certezza.

Queste vengono soddisfatte attraverso la esplicitazione della domanda di servizi pubblici espressa dalle pubbliche amministrazioni e la definizione del corrispettivo economico che esse devono garantire alle imprese che li producono.

In questo modo si realizzano alcune delle condizioni proprie dell'ambiente della regolazione incentivante, ma non tutte; in particolare non si realizza la simulazione del mercato.

Sono infatti garantite l'esplicitazione degli obiettivi dell'intervento pubblico e la separazione dei ruoli e delle responsabilità proprie delle pubbliche amministrazioni e delle imprese<sup>11</sup>; mancano invece gli altri elementi caratteristici di un approccio incentivante: la definizione di obiettivi dinamici in termini di efficienza produttiva e di qualità dei servizi; l'individuazione dei connessi meccanismi automatici di incentivazione; la creazione di una istituzione

---

<sup>10</sup> Per i riferimenti normativi e per una loro puntuale analisi si veda prima, paragrafo 1.1.1.

<sup>11</sup> La contrattualizzazione del rapporto tra istituzione e impresa è importante anche perchè consente di formalizzare un elemento estremamente rilevante ai fini della trasparenza e delle certezze delle condizioni di produzione del servizio: l'attribuzione esplicita delle responsabilità sulla politica del trasporto e, in particolare, su quegli elementi (viabilità e pedonalizzazioni; parcheggi; sistemi fisici e tecnologici per la priorità del servizio pubblico; sistemi di indirizzamento del traffico; ecc.) che influiscono sulle caratteristiche del servizio erogato dall'impresa, ma sono fuori dalla sua possibilità di controllo.

indipendente rispetto ai contraenti che controlli l'applicazione dei contratti, individui le inadempienze ed irroghi le eventuali sanzioni; la diffusione di gare ad evidenza pubblica per l'assegnazione degli stessi contratti di servizio; la separazione anche proprietaria delle imprese dalle istituzioni committenti.

Entrando nel merito del contenuto del contratto di servizio si possono dunque individuare cinque macro-aree sulla base delle quali valutare il suo effettivo orientamento alla incentivazione.

a. Gli obiettivi del contratto

Come già sottolineato, l'obiettivo minimale del contratto di servizio è l'esplicitazione del fabbisogno di servizi espresso da una pubblica amministrazione e del corrispettivo ad esso commisurato da erogare all'azienda che ne garantisce la produzione. In questo senso il contratto di servizio costituisce uno strumento di regolazione statica dei rapporti tra istituzione ed impresa, riflettendo in uno strumento formalizzato le condizioni date di quantità, di qualità, di costo e di prezzo del servizio stesso.

La natura del contratto muta sostanzialmente quando viene invece seguito un approccio dinamico, finalizzato cioè al miglioramento dei parametri di produzione ed erogazione del servizio. Diversi sono i fattori che possono essere inquadrati in un "sentiero evolutivo" contrattualmente determinato:

- la riduzione dei costi (costi totali; costi unitari; costo del lavoro; ecc.);
- l'incremento dei ricavi (ricavi totali; ricavi unitari; rapporto ricavi/costi);

- il miglioramento degli standard di qualità (velocità commerciale; frequenza; pulizia e cortesia; ecc.)<sup>12</sup>;
- l'aumento della domanda servita (passeggeri trasportati; passeggeri-km trasportati; quota del tpl sul totale; ecc.);
- l'aumento dell'offerta (numero di veicoli; veicoli-km garantiti; km di rete servita; ecc.).

Attraverso l'individuazione di obiettivi dinamici commisurati alla situazione di fatto dell'azienda e del servizio, il contratto comincia ad assolvere al compito di incentivazione dei comportamenti verso l'efficienza produttiva ed il miglioramento della qualità.

#### b. Il sistema degli incentivi

Il rafforzamento della connotazione incentivante dei contratti di servizio si incrementa ulteriormente quando lo stesso contenuto economico del rapporto tra istituzioni ed imprese è condizionato dalla effettiva realizzazione degli obiettivi di miglioramento individuati.

Diversi sono i meccanismi che possono essere approntati per dare una dimensione economica sostanziale agli obiettivi formalmente individuati dal contratto di servizio.

Vi è innanzitutto la possibilità di ripartire in modo differenziato il rischio produttivo e commerciale tra istituzione ed impresa scegliendo una formula possibile tra i due seguenti estremi<sup>13</sup>:

---

<sup>12</sup> Un caso particolare di miglioramento della qualità, può essere dato dall'imposizione all'impresa di sperimentare ed introdurre nuovi mezzi e nuovi tipi di servizio.

<sup>13</sup> Non è qui considerato il caso - perchè non ha natura incentivante - della totale assenza di rischio per l'impresa. Questo si realizza con il ripianamento ex-post dei deficit di gestione risultanti dalla differenza tra costi e ricavi effettivi.

- le imprese assumono solo il rischio produttivo quando il corrispettivo all'impresa è basato sulla previsione dei costi standard ed i ricavi da tariffe vengono incamerati dalla amministrazione. In questo caso l'impresa è stimolata a mantenere i costi effettivi almeno al livello standard ed è invece indifferente all'andamento commerciale della sua gestione;
- le imprese assumono sia il rischio produttivo che quello commerciale quando oltre al corrispettivo basato sui costi standard esse incamerano anche i proventi da traffico. In questo caso l'incentivo all'impresa è duplice: sul fronte della gestione dei fattori e su quello della erogazione del servizio.<sup>14</sup>

Vi è inoltre la possibilità di prevedere meccanismi automatici di adeguamento del corrispettivo e delle tariffe che - utilizzando le formule del *price cap* e del *transfer cap*<sup>15</sup> - incorporino incentivi al miglioramento della efficienza produttiva e della qualità del servizio<sup>16</sup>.

Vi è infine la possibilità che i meccanismi di incentivo/disincentivo assumano la forma più tradizionale e meno pervasiva di premi al *management* ed al personale per il raggiungimento degli obiettivi predeterminati nel contratto di servizio. Si tratta di strumenti che trovano applicazione in particolare quando l'istituzione che richiede il servizio è anche proprietaria dell'impresa ed i vincoli economici generali sulle *performance* dell'impresa sono di fatto inefficaci.

---

<sup>14</sup> Si veda a questo proposito più avanti, paragrafo 2.2.

<sup>15</sup> Si veda a questo proposito le precedenti note 2 e 3.

<sup>16</sup> Va sottolineato che l'inserimento esplicito della qualità nelle formule di *transfer cap* e di *price cap* assume un rilievo fondamentale: in caso contrario l'impresa potrebbe bilanciare gli effetti stringenti dei vincoli economici sulla remunerazione dei costi produttivi con uno scadimento della qualità del servizio. Per gli stessi motivi dovrebbe essere formalizzato il rapporto tra strumenti incentivanti del contratto di servizio e contenuto della carta dei servizi; si veda a questo proposito più avanti, paragrafo 1.4.

c. Il sistema dei controlli

Affinché gli obiettivi e gli incentivi del contratto di servizio siano effettivi è necessario che il contratto preveda adeguati controlli sulla sua applicazione e le connesse sanzioni da irrogare a fronte delle inadempienze.

Come già sottolineato in precedenza, gli schemi della regolazione incentivante prevedono che le responsabilità in materia di controllo e di sanzione siano affidate ad un soggetto indipendente. Ciò si rende necessario: sia per impedire forme di asimmetria a favore della istituzione, che si realizzano quando essa incarna simultaneamente i ruoli di contraente e controllore; sia per tutelare l'utenza da decadimenti del servizio, che si realizzano quando l'impresa e l'istituzione esercitano di fatto la cogestione del contratto.

Il potere stringente dei controlli aumenta con la creazione di una istituzione indipendente che sovrintenda non solo all'applicazione dei contratti<sup>17</sup>, ma anche alla loro regolazione. Un'Autorità di regolazione potrebbe infatti avere poteri più pervasivi anche sulla definizione del contenuto del contratto di servizio: sia a priori, individuando gli standard di prestazione sulla base di analisi di *benchmarking* realizzate a livello locale, nazionale ed internazionale; sia a posteriori, comparando i risultati conseguiti nell'ambito dei diversi contratti di servizio ed attivando di conseguenza forme di regolazione per confronto (la cosiddetta *yardstick regulation*) che rafforzerebbero ulteriormente la simulazione di meccanismi competitivi.

d. La messa a gara

---

<sup>17</sup> In questo senso vi è chi sostiene che sarebbe sufficiente l'azione della magistratura civile o, addirittura, amministrativa.

Il contenuto incentivante del contratto di servizio aumenta quando l'impresa produttrice del servizio non viene individuata sulla base di un affidamento diretto, ma viene selezionata attraverso una gara ad evidenza pubblica.

La realizzazione di una forma di concorrenza indiretta - realizzata cioè non direttamente *nel* mercato, ma *per* l'accesso al mercato - costituisce infatti uno stimolo diretto alle imprese: sia a proporre in corso di gara migliori prestazioni a minor costo per l'istituzione committente, sia a realizzare in corso di esercizio migliori prestazioni per rendere più oneroso il subentro alla scadenza di nuovi operatori<sup>18</sup>.

Nell'orientamento a favore dell'effettuazione di gare per l'assegnazione dei contratti di servizio si deve tenere conto anche della necessità di effettuare delle scelte pratiche, ma con risvolti anche sostanziali in termini di regolazione dei servizi.

Innanzitutto occorre avere presente che le condizioni tecniche di esercizio dei servizi di trasporto impongono, nel caso di assegnazione del contratto ad una nuova impresa, il trasferimento a quest'ultima del personale precedentemente in servizio e del capitale già immobilizzato in materiali ed infrastrutture. Ciò significa che, fatto salvo il caso dei contratti per la gestione di nuovi servizi, si renderebbe obbligato un ricorso quasi generalizzato alle cosiddette gare per il *management*.

---

<sup>18</sup> Si realizzerebbe così una forma di contendibilità, cioè di quella forma di concorrenza indiretta che spinge le imprese a migliorarsi per impedire l'ingresso nel mercato di nuovi soggetti.



In secondo luogo, si pone il problema dell'individuazione della quota di servizio da mettere a gara. Da una parte infatti, la incorporazione nel contratto di servizio di tutta una rete di trasporto (urbana o regionale, ad esempio) potrebbe consentire il conseguimento di economie di scala, utili sia in termini di riduzione dei costi, sia in termini di acquisizione delle conoscenze sui fabbisogni dell'utenza.

Dall'altra la messa a gara di segmenti di servizio - individuati sia in termini territoriali che per natura del servizio<sup>19</sup> - permetterebbe forme di comparazione dei risultati anche nell'ambito di uno stesso bacino di trasporto e costituirebbe di fatto una forma di promozione e di fertilizzazione della neoimprenditorialità nel settore.

Infine deve essere risolto in modo formalizzato il problema della definizione del servizio.

Secondo un approccio eccessivamente semplificato alla questione sembrerebbe infatti che, mentre nel caso di affidamento diretto il servizio può essere definito congiuntamente dall'istituzione e dall'impresa, nel caso di gara esso debba essere definito anticipatamente per poter costituire la base per il confronto competitivo.

In realtà esistono soluzioni più flessibili quali la effettuazione di gare ristrette che consentano alle imprese di proporre strutture di servizio differenziate; oppure il coinvolgimento delle associazioni di rappresentanza delle imprese prima dell'avvio delle procedure di gara.<sup>20</sup>

#### e. La forma delle imprese

---

<sup>19</sup> Ad esempio scorporando dal servizio complessivo il trasporto notturno, il trasporto su direttrici periferiche, i servizi su domanda, ecc.

<sup>20</sup> E' questa la prassi seguita in Germania. Per un'analisi di dettaglio della sua applicazione si veda Runkel M., *Coordination between Public Authorities and Transport Operators*, *Public Transport International*, n. 3, 1996.

E' quasi superfluo sottolineare a questo punto che il contenuto incentivante del contratto di servizio è strutturalmente diverso in relazione alla forma dell'impresa.

In particolare, se l'istituzione committente il servizio è anche la proprietaria dell'azienda che lo produce, ne deriva una diminuzione della forza sostanziale del contratto di servizio in quanto strumento che separi i ruoli e le responsabilità ed orienti il comportamento delle parti verso più elevati livelli di efficienza e di qualità. Ciò non fosse altro che per l'aspettativa sempre latente che l'azionista pubblico ripiani sempre e comunque i deficit gestionali dell'impresa.

In questo senso l'avvio di processi di privatizzazione formale e sostanziale delle imprese produttrici di servizi pubblici di trasporto diviene un elemento cruciale - sebbene non direttamente connesso al contratto - per il rafforzamento della sua efficacia incentivante.

### *1.3.3. La riforma del tpl: coerenze ed incoerenze con un approccio incentivante*

Seguendo lo schema dei punti critici che influenzano il potere incentivante del contratto di servizio è possibile analizzare la riforma del trasporto pubblico locale<sup>21</sup>.

#### a. Gli obiettivi del contratto

Innanzitutto, va sottolineata la generalizzazione del contratto di servizio quale strumento di regolazione di tutti i servizi di trasporto pubblico locale, "con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati".<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Per i riferimenti vedi prima, nota 7.

<sup>22</sup> Art. 18, comma 1.

Ciò implica - a differenza con quanto avveniva in passato - la esplicitazione degli elementi costitutivi del rapporto tra l'istituzione committente il servizio e l'azienda che lo produce. Secondo le nuove norme, il contratto di servizio dovrà definire infatti: il periodo di validità, le caratteristiche dei servizi, gli standard qualitativi minimi, la struttura tariffaria, le eventuali compensazioni pubbliche, le modalità per la sua modifica, le garanzie prestate dall'azienda, le sanzioni per mancata osservanza, la gestione dei fattori produttivi nel caso di forti discontinuità nei servizi richiesti, il contratto di lavoro da applicare.<sup>23</sup>

Al di là di questo orientamento generale verso la certezza degli obiettivi e la separazione dei ruoli, l'unico traguardo gestionale esplicitato nel suo contenuto è dato dalla imposizione di un livello minimo generalizzato dello 0,35 per il rapporto tra ricavi da traffico e costi, da realizzarsi prima del 31 dicembre 1999.<sup>24</sup>

#### b. Il sistema degli incentivi

Il decreto legislativo di riforma del trasporto pubblico locale prevede esplicitamente il ricorso a meccanismi formalizzati di incentivazione:

- per la determinazione delle tariffe, imponendo il ricorso - ove possibile - al criterio del *price cap* così come definito dalla legge di istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi pubblici;<sup>25</sup>
- per la revisione annuale dei contributi pubblici, lasciando la facoltà di utilizzare regole che, rispettando il tetto della inflazione programmata, incentivino il miglioramento dell'efficienza.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Art. 19, comma 3.

<sup>24</sup> Art. 19, comma 5.

<sup>25</sup> Art. 18, comma 2, lettera g.

c. Il sistema dei controlli

Come già evidenziato il contratto di servizio nel trasporto locale dovrà prevedere un sistema di monitoraggio e l'applicazione di sanzioni nel caso di inadempienze.

E' invece completamente assente ogni riferimento al soggetto che dovrà esercitare il controllo ed applicare le sanzioni. Resta quindi indefinito anche il suo livello di indipendenza e di terzietà rispetto alle parti contraenti.

Del resto la funzione di regolazione e controllo dei rapporti tra istituzioni locali e imprese non era materia contemplata nella delega del Parlamento al Governo.

La questione sarà invece verosimilmente risolta grazie ad un intervento legislativo che dovrà ridefinire il sistema delle norme di regolazione e di controllo per tutto il settore del trasporto.

d. La messa a gara

Il sistema del trasporto pubblico locale si è tradizionalmente retto sulla produzione del servizio da parte di enti o aziende di proprietà degli enti locali o sulla sua concessione ad imprese private tramite affidamento diretto. Si è configurato in questo modo un sistema di monopoli locali dove è mancata anche la forma più debole di concorrenza, ottenibile con l'espletamento di gare.

La riforma del trasporto corregge in parte tale quadro rendendo obbligatorio il ricorso a procedure concorsuali ad evidenza pubblica per l'affidamento a terzi dei servizi di trasporto.<sup>27</sup> L'orientamento verso le forme di concorrenza *per* il

---

<sup>26</sup> Il che corrisponderebbe all'applicazione di meccanismi di *transfer cap*. Art. 19, comma 4.

<sup>27</sup> Art. 18, comma 2, lettera a.

mercato è rafforzato dalla previsione nel contratto di servizio delle modalità per regolare il subentro di una nuova impresa nella produzione del servizio.<sup>28</sup>

La rilevanza della norma viene però decisamente attenuata dal mantenimento della facoltà delle istituzioni locali di affidare il servizio a proprie aziende, al di fuori di ogni forma di confronto competitivo.

e. La forma delle imprese

L'orientamento della riforma in materia di societizzazione e privatizzazione delle aziende è assolutamente ambiguo.

Come già evidenziato, resta infatti inalterata la facoltà degli enti locali di mantenere la proprietà di società produttrici dei servizi di trasporto, anche nella forma di aziende speciali e di consorzi.

Allo stesso tempo è data loro la facoltà di trasformare queste ultime in società per azioni.<sup>29</sup> Lo stimolo effettivo ad attivare questa operazione sarà però il risultato dell'agire congiunto di un incentivo e di un disincentivo: da una parte, le aziende non trasformate in s.p.a. non potranno ampliare il proprio bacino per candidarsi ad operare fuori dal territorio di origine<sup>30</sup>; dall'altra, proprio trasformandosi in s.p.a. dovranno esporsi - allo scadere di un periodo transitorio di cinque anni - al confronto competitivo di una gara ad evidenza pubblica.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Art. 18, comma 2, lettera e.

<sup>29</sup> Art. 18, comma 3.

<sup>30</sup> Art. 18, comma 2, lettera b.

<sup>31</sup> Art. 18, comma 3.

La valutazione complessiva sul contenuto incentivante della riforma del trasporto pubblico locale deve allora derivare dalla lettura contestuale:

- degli elementi positivi, quali la generalizzazione del contratto di servizio, del *price cap* e dell'obiettivo per il rapporto tra ricavi da traffico e costi;
- degli elementi negativi, quali la mancata imposizione negli elementi del contratto di altri obiettivi dinamici in termini di costi, qualità e corrispettivi pubblici;
- degli elementi ambigui, quali l'assenza di un orientamento deciso a favore della generalizzazione delle gare ad evidenza pubblica per l'affidamento periodico dei servizi e la societizzazione delle aziende speciali e dei consorzi.

Ne deriva nel complesso la possibilità - non la certezza - che si realizzino condizioni contrattuali incentivanti; vi è allo stesso tempo il rischio si realizzino di fatto situazioni dirigistiche che garantiscano solo formalmente l'equilibrio tra le parti o situazioni di cogestione che invece limitino la possibilità di orientare i comportamenti delle parti verso l'efficienza e l'efficacia dei servizi.

## **1.4. Il contratto di servizio e la Carta dei servizi**

### *1.4.1. Un mutamento di prospettiva*

Nel vasto campo dei servizi di pubblica utilità è ormai avviato un mutamento che riguarda molteplici aspetti della vita economica e sociale e che tocca direttamente forme e sostanza dei rapporti tra istituzioni pubbliche e soggetti privati. La costante espansione del ruolo dei servizi nella società e l'estensione a molteplici settori, al centro per decenni di lotte sociali e politiche, è stata frenata dalla crisi che ha investito i bilanci pubblici in tutti i paesi europei; sono stati, quindi, messi in discussione per il loro costo e per essere, a volte, diventati simbolo e sinonimo di inefficienza e rendita di monopolio.

In via di ridefinizione è la funzione sociale che si esprime nell'abbandono dell'idea di servizio pubblico come prestazione dovuta a tutti i cittadini da parte dello Stato e nel tentativo di individuare per ogni settore un nucleo di servizio universale visto quasi come l'ultima frontiera del servizio pubblico oltre la quale non si dovrebbe andare. Le stesse aspettative dei cittadini nei confronti dello Stato sono oggi più limitate rispetto ad un passato anche recente. Nessuno rivendica più, se non gruppi decisamente minoritari, ad esempio, una maggior quantità di servizi a prezzo politico o, addirittura, gratuiti. Abitudini consolidate, certezze acquisite, equilibri faticosamente raggiunti sono stati rimessi in discussione nel giro di pochi anni.

Tutto ciò è accaduto, ma, come in un processo catartico, superato il momento della drammatizzazione e delle affermazioni di principio si sta facendo strada una consapevolezza più matura della realtà delle cose. Il ruolo dei servizi

nell'economia appare per quello che è: uno scheletro senza il quale le varie attività sarebbero disarticolate ed inefficaci. La funzione sociale viene rivalutata e considerata come uno degli investimenti più produttivi perchè finalizza l'uso di risorse pubbliche ad obiettivi strategici di ampio respiro (istruzione, svolgimento della vita sociale ecc.).

Muovendo proprio dal campo dei servizi inizia a delinarsi tra Stato e cittadini un rapporto basato su una soggettività di tipo nuovo (con potenzialità ancora inesplorate), della quale utenti e consumatori sono l'esempio più pregnante. Nel corso di questo processo che coinvolge il complesso dei rapporti tra Stato ed economia sono in via di definizione istituzioni e regole diverse da quelle sin qui sperimentate. Così è per l'intervento regolatore pubblico che non può più basarsi, come sostanzialmente è stato fatto sinora, sul controllo della proprietà. Il fatto è che lo Stato imprenditore o gestore ha ormai armi spuntate che non riescono più ad orientare le economie nazionali, mentre invece sono gli strumenti della politica che rivelano una maggiore elasticità, ampiezza e capacità di penetrazione. La funzione di stabilire le regole di svolgimento delle attività economiche e di intervenire per controllarne e sanzionarne l'applicazione conferisce ai poteri pubblici una forza ed una efficacia di grande rilievo. Per condurre questo tipo di interventi, però, non bastano gli apparati tradizionali; l'istituzione di Autorità indipendenti è la principale risposta all'esigenza di nuove forme di regolazione e rappresenta, sul versante istituzionale, la novità più rilevante che emerge dai processi di privatizzazione.

La direzione verso la quale sembra orientarsi il processo in atto è, in definitiva, quella di un progressivo allontanamento di "pezzi" di decisioni politiche e di gran parte delle funzioni di regolazione collegate, dall'area delle competenze attribuite



agli organi dotati di investitura politica (Governo, Parlamento, enti territoriali). Ciò che sembra ormai acquisito è che, sul piano della definizione formale dei ruoli del potere pubblico e dell'autonomia dei privati, la funzione di organizzare le attività produttive appare sempre più come una funzione specialistica che può essere svolta in una molteplicità di modi diversi e non può essere ricondotta, se non in casi di particolare necessità, tra i compiti del potere pubblico.

In questo contesto va considerata la nascita di nuovi strumenti di regolazione dei rapporti fra istituzioni pubbliche e soggetti erogatori di servizi. La Carta dei servizi pubblici e i contratti di servizio pubblico (o di programma) appartengono a questo genere di atti e ne costituiscono, forse, la parte più significativa. Si tratta degli atti che danno mobilità al sistema di regolazione, ne rappresentano braccia e gambe e costituiscono il terreno su cui si incontrano istituzioni, gestori ed utenti.

Proprio questo, infatti, è l'interrogativo che emerge con evidenza dalla ricostruzione della normativa: come e dove si incontrano direttive, discipline, regole e gli attori che le devono applicare? Nel passato questo problema non si poneva e la risposta era semplice: nelle anticamere dei ministri, nelle segreterie particolari, negli uffici degli assessori. Oggi è tutto diverso, più complicato, ma più trasparente.

Carte dei servizi e contratti di servizio o di programma si collocano al centro di due processi decisionali diversi; bisogna, quindi, innanzitutto individuare le linee su cui nascono e si sviluppano gli assi portanti della disciplina dei servizi pubblici. La prima, è senza dubbio quella che parte da una istituzione pubblica con la fissazione delle regole (sulla base di direttive comunitarie e leggi

nazionali) e che arriva al gestore dei servizi attraverso i contratti di servizio o di programma e gli atti di concessione. La seconda, ancora poco praticata e, in parte, inesplorata è quella che parte dai gestori e arriva agli utenti. E' la linea che si sviluppa sulla base delle carte dei servizi. Carte dei servizi intese non soltanto come documenti programmatici, di metodo, elaborati nelle sedi "politiche" del sistema di regolazione; documenti che fissano principi e regole che altri soggetti dovranno utilizzare nella loro attività specifica, sia di impresa, sia istituzionale, ma carte che i gestori redigono e con le quali si rivolgono agli utenti. Che siano indotte da altre norme e si ispirino a principi dettati in altre sedi, non è rilevante perchè l'atto di nascita di una carta di servizio è il momento in cui il gestore la emana unilateralmente e sotto una duplice responsabilità - verso il regolatore e verso gli utenti - assumendo così un impegno pubblico.

Alla luce di quanto affermato in precedenza, l'attivazione di questa "linea", sembra comprendere in sé una piccola rivoluzione della quale si deve ancora sviluppare tutta la capacità innovatrice. La disciplina di questi atti non può, tuttavia, considerarsi compiuta ed è, in effetti, ancora in corso di definizione. Occorre, quindi, ripercorrere lo sviluppo della normativa sia per ricavare regole e principi inerenti ad ognuno di questi strumenti, sia per ricostruire le reciproche interazioni.

#### *1.4.2. La carta dei servizi negli strumenti di regolazione*

L'unica osservazione che merita essere fatta in questa sede in tema di contratto di servizio<sup>1</sup> riguarda l'affermazione di cui al punto 13 della Deliberazione CIPE 24

---

<sup>1</sup> Per quanto riguarda il profilo di dettaglio del contratto di servizio si rinvia ai paragrafi precedenti del Bollettino.

aprile 1996 (“Linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità”) secondo la quale “ in sede di contratto di programma, anche in ottemperanza ai principi sull’erogazione dei servizi pubblici di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994, sono definiti precisi standard qualitativi delle prestazioni da garantire agli utenti.” Si tratta della direttiva che costituisce il testo di riferimento per la disciplina delle carte dei servizi (come si vedrà meglio in seguito), che non viene, però, considerata come tale, anche perchè, pur essendo un testo che si pone come atto di indirizzo, non affronta nemmeno la questione della “incomunicabilità” tra contratti di servizio o di programma e carte dei servizi. Di questi atti, anche se tutti “centrati” sulla definizione dei parametri di funzionamento dei servizi, gli standard, manca la previsione normativa dei reciproci rapporti.

Per il settore del trasporto pubblico locale, si potrebbe, forse, dedurre un collegamento oggettivo, tra questi atti, sulla base di quanto stabilito, nel decreto legislativo che fa seguito alla delega di cui alla legge 59 del 1997 (legge Bassanini) nel punto in cui dispone che, fra gli elementi fondamentali del contratto di servizio, debba essere presente l’indicazione di standard qualitativi minimi. Il testo della riforma conferma l’autonomia dei gestori nella definizione degli standard qualitativi e quantitativi superiori al minimo contrattuale, nella redazione delle carte dei servizi e nel loro arricchimento con gli elementi ritenuti più opportuni ai fini della costruzione di positive relazioni con l’utenza e di una efficace immagine aziendale. D’altra parte, sarebbe illogico ed incongruente immaginare che gli standard qualitativi minimi possano non essere rispettati nelle carte dei servizi anche se, come detto, non vi è una esplicita regolamentazione in questo senso.

---

Il richiamo alla logica e alla ragionevolezza, nonché l'individuazione di collegamenti oggettivi non può, tuttavia, essere considerata sufficiente a colmare la lacuna che c'è nel sistema. Quest'ultimo, si limita, infatti, a prevedere l'obbligo dell'emanazione delle carte dei servizi sul cui assolvimento vengono chiamate a vigilare le Autorità di regolazione e, per estensione, ogni istituzione pubblica cui spetta il controllo sui servizi. Come già detto, però, la disciplina degli strumenti di regolazione dei servizi è tuttora in formazione e, se pure manca un quadro di riferimento abbastanza definito, è possibile comunque coglierne i segni. Ciò che conta è, quindi, la direzione verso la quale si sta orientando il legislatore nei suoi molteplici interventi perchè in essa si riflette una logica di sistema.

Uno di questi segni lo si ritrova nella già citata legge 59 del '97 per rilevare che, nell'attuazione della delega, il Governo viene richiamato a prevedere le modalità per favorire l'adozione di carte dei servizi e ad assicurare, in ogni caso, sanzioni per la loro violazione, nonché a indicare altri strumenti per la tutela dei diritti dell'utente e per la sua partecipazione, anche in forme associate, alla definizione delle carte dei servizi e alla valutazione dei risultati. Si tratta di un interessante sviluppo della normativa nella quale, evidentemente, si intende tener conto dell'esigenza di ricondurre a sistema i diversi atti o strumenti che incidono sulla regolazione dei servizi di pubblica utilità.

Nemmeno in questo caso, però, viene affrontato il nodo del contenuto delle carte dei servizi e del rapporto con i contratti, di servizio e di programma. L'effetto che si otterrebbe, in mancanza di altri elementi potrebbe anche essere l'esaltazione di un indirizzo di valorizzazione del rapporto autonomo fra gestori

e utenti che non avrebbe bisogno di una specifica normativa. Si potrebbe anche concordare con la valorizzazione di tale autonomia, a condizione però che non ci si affidi unicamente a generici indirizzi e buone intenzioni e nemmeno a deduzioni logiche perchè, in tal caso, si rischierebbe un aumento delle occasioni di conflittualità. Occorre, quindi, un quadro normativo di riferimento che definisca attori, strumenti, atti e le reciproche interazioni, allo scopo di ottimizzare l'uso delle risorse e prevenire l'insorgere delle controversie.

#### *1.4.3. Gli elementi di base tradotti in norme di legge*

La disciplina relativa alle carte dei servizi trae origine da un documento di studio prodotto dal Dipartimento della funzione pubblica di cui era responsabile Sabino Cassese al tempo del Governo Ciampi (1993). In questo documento, chiamato Carta dei servizi pubblici, si definivano regole e principi per l'erogazione dei servizi in generale, per la determinazione degli standard di qualità, per l'adozione degli strumenti di attuazione, per la disciplina dei rapporti tra gli enti erogatori e gli utenti. Veniva, inoltre, redatto un elenco dei settori di applicazione ad ognuno dei quali corrispondeva un determinato schema di carta del servizio.

Parlare di carta del servizio può risultare fuorviante, però, se non si precisa che, in realtà, quel che si sta formando è un sistema di carte dei servizi del quale sono già esistenti soltanto alcuni "pezzi".

Il punto di riferimento europeo, in questo campo, non consiste di atti di indirizzo ben individuati e, quindi, non ci si trova di fronte a quella trama normativa che, per quanto riguarda alcune *public utilities*, delimita i confini nei quali si deve muovere il legislatore nazionale. Al contrario, in questo caso sembra che la normativa nazionale sia meglio definita (pure se incompleta), almeno quanto ad

indirizzi, di quella europea. In effetti, la materia non è di facile trattazione sia perchè si colloca a cavallo tra regolazione del mercato dei servizi e tutela dei consumatori, sia perchè esistono diversi indirizzi nazionali non facilmente riconducibili ad un unico modello. Il sistema italiano di carte dei servizi, invece, appare più definito e si articola in tre componenti: una disciplina nazionale che fissa gli elementi - principi, regole e strumenti - per la formazione delle carte; gli schemi generali di settore validi sempre in ambito nazionale; le carte emanate dai singoli gestori.

Diversi sono gli interlocutori cui tali carte si rivolgono: agli enti di regolazione e ai gestori nel primo caso; ai gestori nel secondo caso; agli utenti nel terzo caso. Diverso è anche il profilo delle carte elaborate in ciascuna fase: normativo; di indirizzo programmatico; di impegno con gli utenti.

Come già detto, la disciplina di base per la redazione delle carte dei servizi è contenuta nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 gennaio 1994 (“Principi sull’erogazione dei servizi pubblici”) che rispecchia nella sua struttura il già citato documento del Dipartimento della funzione pubblica, ma, a differenza di questo, acquista una efficacia giuridica, sia pure limitata dal carattere di indirizzo della direttiva. Il carattere di testo base per la disciplina delle carte dei servizi e l’efficacia che gli è stata conferita da norme di legge che ad esso rinviano per la disciplina di merito, sono stati, come si vedrà meglio in seguito, acquisiti successivamente. Tale documento assume, quindi, una doppia valenza: risulta vincolante per l’emanazione delle carte dei servizi, ma la sua impostazione e la sua stessa incompletezza sono propri di un atto di indirizzo.

L’art. 2 del D.L. 12 maggio 1995 n. 163 convertito nella legge 11 luglio 1995 n. 273 (“Misure per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il

miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni”) ha infatti disposto che gli enti erogatori di servizi pubblici adottino le rispettive carte sulla base dei principi indicati dalla direttiva e dello schema generale di riferimento da emanarsi con DPCM nei seguenti settori: sanità, assistenza e previdenza sociale, istruzione, comunicazioni e trasporti, energia elettrica, acqua, gas (altri settori potranno essere individuati successivamente con DPCM). Con queste norme nasce, quindi, l'obbligo di adottare una carta del servizio, ma senza che sia chiarito quale sia il rapporto di tale atto con la direttiva e lo schema generale di settore, in quale modo, cioè, le indicazioni degli ultimi due atti si trasferiscano nella redazione del primo. D'altra parte, la disposizione che contempla l'emanazione degli schemi generali era priva dell'indicazione delle finalità e dei contenuti propri di questi atti; inoltre, il termine fissato in 120 giorni per l'emanazione delle carte, non era accompagnato da alcun tipo di sanzione per le eventuali inadempienze (non si sapeva nemmeno chi le avrebbe dovute rilevare e sanzionare perchè mancava, allora, l'individuazione dei regolatori cui sarebbe spettata la vigilanza). In sostanza, questa previsione normativa non riusciva a definire un quadro di riferimento chiaro, né ambiva a delineare un sistema di regolazione e di rapporti tra soggetti ed atti, e nemmeno ad inserirsi in un sistema già esistente, perchè questo non c'era.

Probabilmente, l'effetto più rilevante delle norme citate è stato quello di stimolare il legislatore a completare la normativa sottolineandone l'incompletezza. D'altra parte il semplice richiamo alla direttiva del gennaio 1994 non può essere considerato sufficiente sia perchè risulta superata in alcune parti, sia perchè il contenuto è pur sempre finalizzato a fissare “principi sull'erogazione dei servizi pubblici” e non a disciplinare l'emanazione delle carte dei servizi, sia, infine, perchè non è stata voluta come parte di un sistema di

regolazione che, in verità, è ancora in via di definizione (in maniera un po' disarticolata).

Una conferma che la direttiva del 1994 viene, invece, considerata la disciplina di base delle carte dei servizi si trova anche nella legge n. 481 del 14 novembre 1995 ("Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità"). Infatti, l'art. 2 c 12 lett. P attribuisce all'Autorità la funzione di controllare che "ciascun soggetto esercente il servizio adotti, in base alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, una carta di servizio pubblico con indicazione di standard" e quella di verificarne il rispetto. Anche in questo caso si dà per scontata la struttura della carta e le modalità di definizione con il semplice rinvio alla direttiva del 1994. Si introduce, però, nella successiva lett. H un ulteriore elemento che arricchisce (e complica) il quadro degli strumenti della regolazione, con l'attribuzione all'Autorità del compito di emanare direttive per fissare i livelli generali, riferiti al complesso delle prestazioni, e quelli specifici, riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente, di qualità del servizio (una volta fissati entrano a far parte integrante del regolamento di servizio predisposto a cura dell'erogatore). Sarebbe stato logico prevedere qualcosa di più, in questa sede, circa il rapporto tra i diversi "pezzi" nei quali si articola il sistema di regolazione delineato dalla legge 481 che, in quanto legge di principi, non esplica la sua validità solo per le Autorità e per i settori indicati nel testo, ma si estende a tutto il campo dei servizi di pubblica utilità. Nel definire funzioni e compiti delle Autorità, invece, le norme non indicano i caratteri dei contratti di servizio, di programma e delle carte dei servizi, ma si limitano a definire alcuni aspetti dell'interazione fra questi e le Autorità medesime.



Si potrebbe, forse, parlare di una occasione mancata perchè, a conferma della rilevanza della legge 481 vi sono gli espliciti rinvii alle norme ivi contenute sia nella Deliberazione del CIPE 24 aprile 1996, sia nel decreto legislativo relativo al trasporto pubblico locale di attuazione della legge 15 marzo 1997 n. 59 (legge Bassanini). In quest'ultimo, il richiamo consiste nella prescrizione che le regioni e gli enti locali, per l'affidamento dei servizi di trasporto urbano ed extraurbano si attengano ai principi dell'art. 2 della legge n. 481 del 1995 (quindi, anche all'obbligo di vigilare sull'adozione delle carte dei servizi).

Per quanto riguarda la Deliberazione del CIPE del 24 aprile 1996 ("Linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità"), già nella premessa si afferma la necessità e l'urgenza di applicare i principi fissati dalla legge 481 anche ai settori per i quali non è attualmente prevista l'istituzione di autorità di regolazione. Nel testo del provvedimento, poi, si precisa che "nei limiti della normativa vigente, le presenti linee guida, costituiscono riferimento per gli enti locali nella regolazione dei servizi e nella definizione delle relative tariffe". Il nucleo fondamentale di questo provvedimento è costituito dalle disposizioni sul contratto di programma (regola il rapporto tra amministrazioni competenti e aziende erogatrici di pubblici servizi) e sulla deliberazione delle tariffe (da calcolarsi con il metodo del *price-cap*). Va sottolineato che il contratto di programma, finalizzato alla tutela degli interessi dei consumatori, risulta "centrato" sulla definizione degli standard relativi alle caratteristiche e qualità dei servizi che non vengono stabiliti singolarmente né dai gestori né dall'amministrazione competente di settore, ma unitamente da entrambi i soggetti.

L'impressione che si ricava dal complesso delle disposizioni citate è che si vada delineando un "modello" di relazioni tra autorità pubblica e gestore del servizio, per il quale, fatta salva la funzione di fissare gli indirizzi per determinare gli standard e la conseguente attività di controllo che spetta all'autorità, la concreta definizione degli standard sia frutto di un confronto a tre voci: gli utenti, le autorità pubbliche e i gestori; con ampi margini di autonomia per questi ultimi sia sul fronte dei contratti, sia e ancor più su quello delle Carte dei servizi.

#### *1.4.4. La direttiva-quadro*

Passando ad esaminare la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 gennaio 1994 sembra opportuno ripercorrerne il testo, articolato in quattro parti e una premessa, per evidenziare la logica di sistema alla quale esso si ispira.

Nella premessa l'oggetto della direttiva viene definito come la fissazione di "principi cui deve essere uniformata progressivamente, in generale, l'erogazione dei servizi pubblici". Dunque, l'oggetto non è la disciplina delle carte dei servizi che non sono nemmeno nominate come tali (a meno che non se ne ravvisi il profilo nei vari documenti di informazione che il gestore deve predisporre per gli utenti), ma piuttosto la direttiva stessa deve essere intesa come una (la prima) carta dei servizi pubblici. Infatti, soltanto così trova spiegazione la nomina, disposta al punto 2 della terza parte, di un Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei servizi pubblici. L'ambito di applicazione della disciplina viene definito con l'individuazione dei servizi da considerarsi pubblici. In particolare, tali sono considerati quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona tutelati in Costituzione (salute, assistenza e previdenza sociale, istruzione, libertà di comunicazione, libertà e sicurezza della persona, libertà di circolazione); ad

essi si aggiungono quelli di erogazione di energia elettrica, acqua e gas. Il compito di assicurare il rispetto dei principi fissati dalla Direttiva è attribuito alle pubbliche amministrazioni cui spettano, nel caso di servizi oggetto di concessione o svolti mediante convenzione, poteri di direzione controllo e vigilanza. Poiché la direttiva precede l'approvazione della legge 481 del 1995 che istituisce le Autorità di regolazione, la disposizione va intesa come la previsione che vi sia, in ogni caso, un soggetto pubblico che eserciti le funzioni citate sia su scala nazionale che locale.

### *I principi fondamentali*

La prima parte della direttiva è dedicata all'individuazione dei principi fondamentali che devono informare l'erogazione dei servizi. Si tratta di principi che, in parte, ripetono la loro definizione dalla Carta costituzionale e, in parte, sono di tipo nuovo appositamente individuati per il settore dei servizi.

L'eguaglianza che è il primo dei principi elencati, viene rapportata alle regole che disciplinano l'erogazione e l'accesso al servizio, le quali non devono discriminare in base al sesso, alla razza, alla lingua, alla religione e alle opinioni politiche. Si tratta degli stessi elementi contenuti nel testo costituzionale (art. 3); manca, però, il riferimento alle condizioni personali e sociali che vengono, invece, al punto 2, prese in considerazione per affermare la non uniformità delle prestazioni. Infatti, una prima specificazione di tale principio è prevista nello stesso punto, laddove si fa obbligo ai gestori di adeguare le prestazioni alle esigenze dei portatori di handicap. Nessuna menzione è fatta per gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l'eguaglianza (art. 3 c. 2 Cost.), considerati, probabilmente, non pertinenti alla materia oggetto della direttiva, ma

che devono sicuramente essere oggetto di specifici interventi pubblici anche nel campo dei servizi (la prestazione del servizio universale, per esempio).

Ai criteri menzionati se ne aggiunge un altro - la parità di trattamento fra le diverse aree geografiche di utenza e fra le diverse categorie o fasce di utenti - la cui applicazione deve essere necessariamente contemplata nei contratti di servizio (o di programma) e negli atti di concessione perchè richiede azioni positive da parte dell'erogatore e non soltanto l'astensione da comportamenti discriminatori.

Il principio dell'imparzialità, cui devono essere ispirati comportamenti e regole nell'espletamento del servizio, è, in parte, collegato a quello dell'eguaglianza; si può, quindi, far riferimento a quanto già detto. Va segnalato soltanto che l'imparzialità costituisce criterio di interpretazione delle singole clausole relative alle condizioni di erogazione del servizio e delle norme regolatrici di settore.

La continuità appartiene, invece, al novero dei principi formulati espressamente in relazione allo svolgimento di un servizio pubblico che, per essere tale, non può subire interruzioni dipendenti dalla volontà del gestore. Infatti, fatto salvo il caso di eventi indipendenti dalla volontà di chiunque e da qualunque previsione, le interruzioni devono essere espressamente regolate dalla normativa di settore. Anche in tali casi i soggetti erogatori sono tenuti a predisporre misure perchè sia arrecato il minor disagio possibile agli utenti. Come già detto per la parità di trattamento, si tratta di materia che dovrà essere disciplinata negli accordi tra gestori e amministrazioni competenti in quanto richiede azioni e costi specifici per la sua applicazione.

Un altro principio che trova giustificazione pressoché esclusivamente nel campo dei servizi è il diritto di scelta tra i soggetti erogatori che operano in un determinato ambito territoriale. In questo caso vale sicuramente l'affermazione del principio che, però, non trova una facile realizzazione sia per le caratteristiche tecniche di svolgimento di molti servizi, sia perché occorrerebbe un quadro concorrenziale tuttora assai poco diffuso in tali settori.

Nel caso della partecipazione, il quinto principio fissato dalla direttiva, si tratta di un principio dell'ordinamento costituzionale che si esprime con particolare incisività nel Titolo III (rapporti economici) e, in particolare, nell'art. 43 Cost. ("A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale"). La declinazione di questo principio va, pertanto fatta, sia tenendo presente l'ispirazione generale presente nell'ordinamento, sia, soprattutto, costruendo delle specifiche modalità di partecipazione nei vari servizi per "favorire la collaborazione nei confronti dei soggetti erogatori". In quest'ultima affermazione risiede, probabilmente, la principale motivazione che spinge alla ricerca della partecipazione in questo campo.

A tale scopo viene anche delineato il profilo di un rapporto di scambio dialettico tra utenti e gestori al punto 3 laddove si suggerisce che l'utente produca memorie, documenti e osservazioni e formuli suggerimenti per il miglioramento del servizio; l'erogatore, a sua volta, deve dare riscontro a tali comunicazioni ed acquisire periodicamente la valutazione dell'utente secondo le modalità di cui si dirà in seguito.

L'elenco dei principi fondamentali si chiude con il binomio efficienza ed efficacia il più innovativo di tutti in quanto legato a nozioni tratte dalle scienze economiche, ma che, nel campo delle politiche pubbliche si devono tradurre in azioni specifiche decise ed attuate da soggetti ben individuati; infatti, come altrimenti si potrebbe ottenere la migliore allocazione delle risorse unitamente al conseguimento degli obiettivi prefissati? Ciò chiama in causa, come già detto, soggetti e azioni, nonché procedure e strumenti la cui valenza è tale da coinvolgere l'intero sistema di regolazione.

La migliore applicazione di tali principi si realizza, quindi, a questo livello, articolato, ovviamente, nei diversi ambiti, nazionale e locale.

A livello del singolo servizio, invece, preminente appare la responsabilità del gestore nell'organizzazione dei diversi fattori, ma, anche in tal caso, l'efficienza e l'efficacia non potranno essere conseguite a prescindere dal concorso degli altri soggetti, il regolatore e gli utenti, che concorrono a definirne modalità e caratteristiche.

La seconda parte della direttiva individua gli strumenti di attuazione dei principi (adozione di standard di qualità e quantità, semplificazione delle procedure, informazione e rapporti con gli utenti, procedure di valutazione della qualità dei servizi e rimborsi per gli utenti).

#### *La determinazione degli standard*

La determinazione degli standard, stando a quanto viene stabilito dalla Direttiva, compete in primo luogo al soggetto che eroga il servizio cui spetta, innanzitutto,

individuare i fattori dai quali dipende la qualità del servizio (ad esempio, nel settore dei trasporti possono essere i seguenti: sicurezza del viaggiatore, puntualità e regolarità delle partenze e degli arrivi, frequenze ed itinerari, comodità del viaggio, tempi di attesa per prenotazioni e acquisto biglietti, attesa per le operazioni di sportello, pulizia e condizioni igieniche, ecc.).

Non sembra che le norme emanate successivamente alla Direttiva abbiano modificato questa disposizione. Si deve, quindi, ritenere che l'individuazione dei fattori di qualità sia tuttora di competenza del gestore, ma non è chiaro come questa attività si possa coniugare con quella ad essa conseguente della definizione degli standard. Quest'ultima, infatti, come si vedrà meglio in seguito, risulta dal concorso di più soggetti e si esprime in atti sia unilaterali, sia contrattuali. Se però si accetta che questa fase sia condizionata dalla precedente (individuazione dei fattori di qualità) allo scopo di indicare gli elementi di base sui quali si deve concentrare la definizione degli standard, sorge un duplice quesito: 1) deve il regolatore limitare la sua attività in base a quanto delimitato dai gestori? (ad esempio: chi decide che la comodità del viaggio sia un fattore di qualità da misurare con appositi parametri? ); 2) se il regolatore non è limitato da quanto stabilito dai gestori che valore rimane alla fase di individuazione dei fattori di qualità ?

E' bene, nello sviluppo di questa analisi, tenere sempre presente che la Direttiva è stata finalizzata all'adozione delle carte dei servizi dopo la sua emanazione e, quindi, non è possibile distinguere se l'attività di definizione degli standard di cui si tratta appartenga alla linea che conduce alle convenzioni o ai contratti di servizio e di programma oppure alle carte dei servizi.

Anche volendo limitare tale attività dei gestori alla redazione delle carte dei servizi, per effetto dei rinvii alla Direttiva nelle norme di legge citate, non si sfugge al problema del rapporto tra quanto stabilito nei diversi strumenti di regolazione in merito agli standard.

Questi ultimi, infatti, secondo la normativa in esame, devono essere decisi dai gestori nel caso delle carte dei servizi; sono soggetti alle direttive vincolanti delle Autorità di regolazione (e per estensione: delle amministrazioni pubbliche competenti?); sono definiti nell'ambito di un rapporto contrattuale con il soggetto pubblico competente nel caso dei contratti di servizio e di programma. Tuttavia, leggendo la Deliberazione del CIPE del 24 aprile 1996 ci si imbatte in un rinvio alla Direttiva che non è coerente con la sua funzione di disciplinare le carte dei servizi dato che si dispone (punto 13) che "in sede di contratto di programma, anche in ottemperanza ai principi sull'erogazione dei servizi pubblici di cui alla direttiva PCM del 27 gennaio 1994, sono definiti precisi standard qualitativi delle prestazioni da garantire agli utenti".

Alla data della Deliberazione del CIPE, però, era già vigente la legge 481 che avrebbe dovuto definire i principi per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, ma che, in questo caso, non dà indicazioni sufficienti per risolvere i problemi segnalati.

La definizione degli standard rimane, ad opinione di chi scrive, avvolta in una nebulosa che lascia alla buona volontà dei soggetti ampi spazi di autonomia, ma può anche giustificare ritardi ed inadempienze, nonché gli inevitabili conflitti di competenza sempre presenti nella realtà dei rapporti tra istituzioni, amministrazioni pubbliche e privati.

Secondo quanto disposto al punto 2 della parte II della Direttiva gli standard generali rappresentano obiettivi di qualità riferiti al complesso delle prestazioni



rese e quelli specifici si riferiscono a “ciascuna delle singole prestazioni rese all’utente”. Si tratta di una definizione precisa, ma, in realtà, andrebbe fatta precedere da ulteriori due definizioni: una relativa al significato dell’espressione “complesso delle prestazioni” e l’altra a quello dell’espressione “singola prestazione”. E’ peraltro evidente la complessità di racchiudere in nozioni valide per tutti i settori la descrizione dei due aspetti, generale e particolare, di svolgimento del servizio. Si intendeva, però, segnalare una oggettiva difficoltà a tradurre previsioni normative come quelle citate in ben definiti comportamenti dei singoli soggetti e in atti ad essi conseguenti. Si tratta, probabilmente, di un inconveniente che si sarebbe evitato se la normativa fosse stata concepita come un unico corpo organico.

Non incide su queste considerazioni l’obbligo, disposto al punto 3, di accompagnare gli standard con una relazione illustrativa che descriva i metodi utilizzati per fissare gli standard, le modalità previste per il loro conseguimento e i fattori esterni al soggetto erogatore che potrebbero incidere negativamente, gli indici da utilizzare per valutare i risultati conseguiti e gli strumenti per verificare i valori misurati. Come si può intuire da questo semplice elenco si tratta di una relazione complessa e molto ricca, aperta al confronto con gli altri soggetti presenti nel campo dei servizi, ma che ad essi richiede, proprio per questi motivi, una particolare capacità di interloquire nelle scelte effettuate dai gestori. Capacità che non si può, ovviamente, riferire agli utenti come singoli, ma che rende necessario ricorrere ad organizzazioni esperte che interpretino gli interessi degli utenti.

Anche sul versante istituzionale occorre una specifica preparazione e strutture adeguate per poter tracciare gli indirizzi relativi ai livelli generali e specifici di

qualità delle prestazioni, nonché concorrere a definire le condizioni di svolgimento dei servizi. In questo quadro trova posto anche la previsione di convocare apposite adunanze pubbliche per verificare con gli utenti gli standard adottati, sia perchè il confronto con gli utilizzatori dei servizi va inteso come uno dei momenti fondamentali delle procedure decisionali di cui si discute, sia alla luce di quanto disposto al punto 6 circa il periodico aggiornamento degli standard “per adeguarli alle esigenze dei servizi” riducendo al minimo le conseguenze disagiati per gli utenti. A quest’ultimo proposito, appare curiosa una previsione di adeguamento degli standard non alle esigenze degli utenti, come sarebbe stato logico, bensì a non meglio precisate “esigenze dei servizi” che, comunque, vengono ritenute pregiudizievoli per gli utenti se si ritiene necessario precisare che le “conseguenze disagiati” per questi ultimi debbano essere ridotte al minimo. Più comprensibile appare, invece, la disposizione secondo la quale i gestori sono tenuti ad adottare ogni anno piani diretti a migliorare gli standard dei servizi, anche se, più che una norma dalla quale scaturisce un obbligo, sembra trattarsi di una norma di indirizzo.

Uno specifico paragrafo è dedicato alla semplificazione delle procedure “al fine di razionalizzare e rendere conoscibili gli atti relativi alla disciplina e alla prestazione dei servizi”; a questo scopo, i gestori “sono tenuti a ridurre... gli adempimenti richiesti agli utenti” e provvedono alla “semplificazione e informatizzazione dei sistemi di prenotazione e delle forme di pagamento delle prestazioni”. Anche in tal caso si tratta di norme di indirizzo la cui violazione si può, eventualmente, valutare in sede di definizione degli obblighi derivanti dal contratto di servizio e di programma.

### *I rapporti con gli utenti*

Più articolato e dettagliato si presenta il paragrafo dedicato alla informazione degli utenti. Con norme, stavolta, non più di indirizzo, ma dalle quali scaturiscono precisi obblighi per i gestori i quali sono tenuti a:

- “rendere noto agli utenti, tramite appositi avvisi e opuscoli chiari e facilmente leggibili, le condizioni economiche e tecniche per l’effettuazione dei servizi”;
- pubblicare gli “esiti delle verifiche” sul rispetto degli standard;
- “informare tempestivamente anche mediante mezzi di informazione, gli utenti circa ogni eventuale variazione delle modalità di erogazione del servizio”;
- curare la pubblicazione di “tutti gli atti che disciplinano l’erogazione dei servizi e regolano i rapporti con gli utenti” comprese le successive modifiche;
- attivare linee di comunicazione telefoniche e telematiche per dialogare con gli utenti.

Una norma di indirizzo è, invece, quella che impegna il gestore ad assicurare e periodicamente verificare chiarezza, comprensibilità e accessibilità dei testi. Al punto 3 è stabilito il diritto degli utenti ad ottenere informazioni circa le modalità di svolgimento dei servizi e ad accedere ai registri e agli archivi nei modi e termini previsti dalle leggi e dai regolamenti in vigore (ad esempio: legge 241 del 1990). In accordo a tali disposizioni viene altresì previsto che gli utenti siano informati delle decisioni che li riguardano, “delle possibilità di reclamo e degli strumenti di ricorso avverso di esse”; anche in tal caso si tratta di norme dalle quali scaturisce un obbligo per i gestori.

Il paragrafo dedicato ai rapporti con gli utenti appare sottodimensionato perchè, sostanzialmente, incentrato sull’obbligo del rispetto e della cortesia e sull’istituzione di “appositi uffici volti a curare le relazioni con il pubblico” (che

devono restare aperti anche nelle ore pomeridiane) sul modello di quanto previsto in generale per le pubbliche amministrazioni dal Decreto legislativo n. 29 del 1993.

Evidentemente disposizioni relative ai rapporti con gli utenti sono presenti anche in altre parti della Direttiva e quindi quelle riportate in questo paragrafo non sono esaustive della materia (se ne è fatto cenno nel corso dell'esposizione), tuttavia, sarebbe stato forse preferibile riprendere e ridefinire, in questa parte, tutte le norme e gli indirizzi relativi a questa materia. Si deve comunque ribadire, anche in questo caso, l'impressione di incompletezza e di disorganicità della disciplina posta in essere dalla Direttiva del gennaio 1994 che, se collocata nell'ambito temporale che le è proprio, può essere comprensibile, ma che non lo è più se richiamata senza modifiche in successivi testi normativi (ad esempio, la legge 481 del 1995).

#### *La valutazione della qualità*

Il grande rilievo che assume la qualità dei servizi è testimoniato dall'ampiezza del paragrafo 5 che si occupa di questo aspetto; la disciplina ivi contenuta, tuttavia, ruota sostanzialmente attorno all'obbligo per i soggetti erogatori di predisporre annualmente (entro il 31 marzo di ciascun anno) una relazione sui risultati conseguiti, per la qualità del servizio, nell'esercizio precedente. L'analisi dei risultati dovrà essere fondata prevalentemente sul grado di applicazione degli standard, sulle ragioni dell'eventuale scostamento da quanto stabilito e sui conseguenti rimedi, sulla definizione degli standard per l'esercizio in corso.

Al fine di redigere la relazione i gestori devono acquisire la valutazione degli utenti sulla qualità del servizio reso con modalità fissate dalla norma stessa (schede a lettura ottica, riunioni pubbliche di zona, interviste a campione) che non vanno comunque intese in senso tassativo, stante la possibilità di utilizzare altri strumenti oltre quelli menzionati. In particolare, tale disposizione andrebbe intesa, invece, in senso evolutivo per adeguarsi sia alle trasformazioni che si possono verificare nel campo delle comunicazioni con gli utenti, sia al ruolo dell'associazionismo consumerista che si sta imponendo come un attore di primo piano nel campo dei servizi. Ciò è tanto più vero ove si consideri che il punto 1 di questo paragrafo demanda ai gestori l'effettuazione di verifiche sulla qualità e l'efficacia dei servizi prestati per valutare il "raggiungimento degli obiettivi di pubblico interesse".

Evidentemente si tratta di una valutazione che non può essere affidata esclusivamente ai gestori, ma che deve coinvolgere le altre due parti interessate ai servizi: i soggetti pubblici e gli utenti. Questi ultimi, intesi come singoli non possono, ovviamente, disporre della capacità di analisi e della strumentazione adeguata per dare un contributo di valore a questa attività; di conseguenza va favorita la partecipazione di quelle associazioni che li rappresentano, in armonia, tra l'altro, con un indirizzo nazionale testimoniato dalla legge sulla tutela dei consumatori in corso di approvazione alla Camera dei Deputati. Diversamente, se si lasciasse ai soli gestori la responsabilità della valutazione di cui sopra, non solo si andrebbe contro la lettera e lo spirito delle norme della legge che disciplina la regolazione dei servizi di pubblica utilità, la 481 del 1995, ma si otterrebbe il risultato di stimolare un atteggiamento conflittuale nei confronti dei gestori visti come unici responsabili dello svolgimento del servizio.

*La tutela dell'utenza e le sanzioni*

Il paragrafo 6 del titolo II è dedicato ai rimborsi che i soggetti erogatori devono corrispondere (con possibilità di rivalsa nei confronti del dipendente al quale è imputabile il disservizio, per dolo o per grave negligenza) agli utenti “nei casi in cui è possibile dimostrare che il servizio reso è inferiore, per qualità e tempestività, agli standard pubblicati”. Fatta salva la vigilanza del Comitato per l’attuazione della carta dei servizi, nulla si dice sulla misura di tali rimborsi né sui limiti entro i quali può insorgere l’obbligo di corrisponderli. Si tratta di un’altra manifestazione dell’incompletezza della disciplina che si sta esaminando e della necessità di dare una sistemazione organica alla materia. Infatti, in presenza di altri strumenti di regolazione - i più volte menzionati contratti tra amministrazione competente e gestori e gli atti provenienti dalle Autorità di regolazione - e considerando la disposizione citata come norma che stabilisce un principio, può essere ritenuta sufficiente la formulazione citata. Diversamente, se si considera tale disposizione come immediatamente applicabile da parte dei gestori, allora non si può fare a meno di rilevarne la genericità.

Il titolo III si occupa della tutela ed è suddiviso in tre paragrafi rispettivamente dedicati alle procedure di reclamo, alla istituzione del Comitato per l’attuazione della Carta dei servizi e alle sanzioni . Cominciando da quest’ultimo occorre rilevare che, in sostanza, le sanzioni, per i gestori non pubblici, consistono nel considerare l’inosservanza dei principi della direttiva inadempimento degli obblighi contrattuali. Per i servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni tale inosservanza viene invece valutata sotto il profilo delle sanzioni amministrative e disciplinari previste per i dirigenti e i dipendenti pubblici dalla normativa vigente.

Anche la parte relativa alle sanzioni, sbrigativamente risolta nei termini enunciati, riflette la mancanza di una disciplina organica della materia. Non a caso le sanzioni previste dalla legge 481 sono molto più articolate e conferiscono al soggetto regolatore un effettivo potere di dissuasione. Occorre osservare, però, che questa è, probabilmente, la parte della Direttiva che più si presta all'integrazione e alla sostituzione da parte della normativa successiva. Il rinvio alla legge 481, intesa anche come legge di principi, è, quindi, d'obbligo così come lo è tornare a ripetere che tale materia dovrà essere ridefinita in maniera organica.

Per quanto riguarda il Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei servizi, istituito al fine di garantire l'osservanza delle disposizioni della Direttiva, va sottolineato che si tratta di un organismo concepito prima della legge 481 al quale vengono attribuite alcune delle funzioni che sono state poi assegnate alle Autorità di regolazione. D'altra parte una semplice elencazione di tali funzioni configura il profilo quasi di una "super Autorità" competente su tutti i servizi pubblici che non esiste nel nostro ordinamento e che, comunque, non potrebbe essere istituita con un atto come la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri. Una più coerente ed organica sistemazione della materia è stata in effetti affrontata dalla citata legge 481 e dagli altri atti normativi precedentemente menzionati.

Venendo all'elenco delle funzioni, al Comitato spetta:

- richiedere atti e documenti ai gestori, nonché convocarne i rappresentanti;
- valutare gli standard di qualità e indicare le correzioni da apportare;
- vigilare sull'osservanza degli standard, proponendo al Ministero le eventuali sanzioni;

- valutare l'adeguatezza delle procedure di reclamo e di rimborso;
- promuovere l'adozione delle misure per la semplificazione dei rapporti tra gestori ed utenti e la possibilità di scelta di questi ultimi;
- verificare i sistemi di rilevazione del gradimento degli utenti ed acquisire autonomamente dati e informazioni in merito;
- determinare le procedure di consultazione degli utenti e controllare il tipo di comunicazioni dirette da parte dei gestori agli utenti;
- proporre al Presidente del Consiglio l'attribuzione di attestati di qualità ai gestori meritevoli, nonché misure regolamentari e legislative per migliorare la protezione dei diritti degli utenti.

Per i motivi sopra detti non si ritiene di dover aggiungere ulteriori commenti relativi a questa parte. Realisticamente nel quadro normativo che si sta definendo sembra che il Comitato possa svolgere un'importante funzione di raccordo e di stimolo per l'adozione sia degli schemi generali di settore sia delle singole carte dei servizi.

Per quanto riguarda il paragrafo dedicato alle procedure di reclamo va notato che questo si articola in due parti: una di tipo procedurale nella quale sono descritte modalità e termini per la presentazione dei reclami e per le successive comunicazioni da parte del gestore; un'altra, di tipo organizzativo che prevede l'istituzione, da parte di ciascun soggetto erogatore, di un ufficio interno di controllo con il compito di valutare i risultati conseguiti nell'erogazione del servizio e quindi di ricevere i reclami degli utenti. E' interessante notare questo collegamento operato dalla Direttiva tra le funzioni di monitoraggio del servizio e di esame dei reclami che devono essere svolte dallo stesso ufficio, secondo una logica attenta ai rapporti con gli utenti ed aperta ai loro suggerimenti.



Le procedure di reclamo descritte in questa parte rispondono ad alcuni criteri accuratamente descritti al punto 2 (accessibilità, semplicità, predeterminazione e rapidità dei tempi, completezza ed imparzialità delle indagini, informazione all'utente circa l'indagine, completezza delle risposte da dare all'utente, adeguatezza delle forme di ristoro) e ad ulteriori norme specifiche ai punti 4, 5 e 6 (forme di presentazione dei reclami, individuazione del dipendente responsabile dell'indagine, termini per le comunicazioni all'utente).

Viene, inoltre, fissato un obbligo del gestore di riferire semestralmente al Comitato sulla quantità e il tipo di reclami ricevuti.

#### *1.4.5. Gli schemi generali e la carta della mobilità*

Come già è stato detto a proposito dell'art. 2 del D.L. n. 163 del 1995 convertito nella legge 11 luglio 1995 n. 273 gli schemi generali di riferimento emanati con decreto del Presidente del Consiglio sono, unitamente ai principi della Direttiva del gennaio 1994, la base sulla quale gli enti erogatori dei servizi devono adottare la propria carta di servizio.

Fino ad oggi risultano emanati gli schemi relativi ai servizi sanitari, scolastici, del settore previdenziale, elettrico, del gas e postale. Sono in corso di definizione quelli delle comunicazioni e dei trasporti.

Le caratteristiche di tali documenti presentano un elevato grado di disomogeneità sia per quanto riguarda la struttura che i contenuti riflettendo così la difficoltà di inquadrare in un modello normativo i processi di formazione delle carte.

Nel corso dell'esame della Direttiva del gennaio 1994 si è più volte osservata la disorganicità e l'incompletezza della disciplina, segnalando l'esigenza che la

definizione delle regole sia il frutto dell'apporto dei tre soggetti presenti nel campo dei servizi: erogatori, istituzioni, utenti.

Si è altresì osservato che la normativa non stabilisce le finalità e il contenuto degli schemi, né il rapporto tra le disposizioni della Direttiva, gli schemi di riferimento e le singole carte dei servizi.

Viene in tal modo a mancare il coordinamento fra questi vari aspetti e si accentua il carattere di unilateralità e di normatività degli schemi che appaiono "calati dall'alto" rispetto ad una elaborazione che dovrebbe essere improntata alla partecipazione di tutti i soggetti interessati.

Si tratta di una tendenza probabilmente in via di superamento grazie ad una maggiore sensibilità per il ruolo dell'associazionismo degli utenti e all'affermarsi di una prassi di consultazione preliminare alla fase decisionale vera e propria.

### *La carta della mobilità*

Nelle sue grandi linee la Carta della mobilità si articola in due parti: una, che contiene le informazioni generali e i principi validi per l'intero settore dei trasporti; un'altra, che si riferisce ai vari segmenti modali, a ciascuno dei quali viene indicata una scheda nella quale sono elencate le specificità del servizio, gli indicatori di base della qualità e il sistema di misurazione dei livelli di servizio promesso.

Le carte aziendali dovranno scaturire da tali schede tenendo conto delle peculiarità delle singole aziende ed assegnando precisi valori agli standard così individuati.

L'approccio della Carta della mobilità alla problematica dei trasporti è "unitario" poiché viene assunta la particolare angolatura della tutela del viaggio dell'utente come punto di riferimento di tutti i servizi di trasporto.

Su questa base l'oggetto della Carta non si limita ai soli segmenti modali, ma si estende anche a quei servizi connessi (stazioni, porti, aeroporti, viabilità, controllo del traffico aereo, ecc.) che risultano essenziali per l'espletamento del servizio.

Se ne deduce che le carte aziendali non dovranno essere circoscritte ai soggetti erogatori dei servizi di trasporto in senso stretto, ma dovranno estendersi anche ai soggetti responsabili dei servizi connessi.

La redazione delle carte aziendali costituisce, quindi, l'asse intorno al quale ruota il documento sulla mobilità. A questo fine, la parte generale assolve la funzione di linea-guida, ma l'elemento fondamentale è sicuramente rappresentato dalla connessione tra fattori-base della qualità, indicatori di qualità e livelli di servizio promesso (standard).

A ciascun fattore-base dovrà corrispondere uno standard generale basato sul livello di percezione globale del cittadino-cliente determinano sulla base di specifici sondaggi.

Gli "indicatori" invece, sono definiti come componenti significative del servizio capaci di rappresentarne adeguatamente, attraverso apposite unità di misura, i livelli prestazionali. Questi ultimi portano all'individuazione degli standard o livelli di servizio promesso, definiti come valori da prefissare in corrispondenza

di ciascun “indicatore”, in relazione alle aspettative della clientela e alle potenzialità del soggetto erogatore il servizio.

Gli standard riportati nelle carte, inoltre, dovranno avere due valenze: costituire un obiettivo dinamico prestabilito annualmente dell’erogatore; costituire un elemento di informazione per il cliente.

Altre indicazioni per la redazione delle carte aziendali riguardano le relazioni tra utenti e personale addetto al servizio e i rimedi a tutela del cliente/viaggiatore, questi ultimi basati sulla proceduralizzazione chiara del dialogo tra cliente e azienda, sulle procedure e casistiche per i rimborsi e sulla copertura assicurativa per danni alle persone e alle cose.

Uno specifico punto del documento è dedicato al monitoraggio della qualità del servizio che deve essere organizzato dal gestore per rilevare la soddisfazione dell’utente in relazione agli standard e al livello di percezione globale di ciascuno dei fattori-base della qualità.

Collegata a quest’ultimo punto è la previsione che i gestori si dotino di una struttura deputata alla gestione interna della carta nella logica della qualità con il compito di coordinare tutte le iniziative aziendali (interne) finalizzate al rispetto degli impegni assunti con la clientela e di costituire il referente per il rapporto tra quest’ultima (soprattutto se organizzata attraverso le associazioni dei consumatori) e il soggetto erogatore.

Le indicazioni contenute in questi ultimi due punti del documento sulla mobilità costituiscono l’esplicitazione di quanto già previsto nella direttiva del 1994, con maggiore sforzo però di enucleare lo spirito e lo scopo della disciplina relativa

alle carte dei servizi, che è quello di esaltare la ricerca del miglioramento della qualità attraverso il coinvolgimento degli utenti.

Si tratta di un'opera di riorientamento delle attività degli operatori e di applicazione di regole nuove che si può definire imponente e complessa. Per questo il documento sulla mobilità prevede la formazione di un gruppo di lavoro che coadiuvi il comitato permanente per la carta dei servizi e che assista le aziende nella redazione delle singole carte.

A questo gruppo di lavoro viene anche assegnato il compito di progettare, realizzare e gestire un "Osservatorio della qualità della mobilità finalizzato al monitoraggio della percezione da parte del cittadino dei miglioramenti nella qualità del servizio e degli scostamenti tra aspettative e percezioni". Si tratta di un obiettivo condivisibile, ma ambizioso che richiederebbe strutture adeguate e una disciplina specifica (anche considerando l'onere a carico del bilancio dello Stato).

Ulteriori compiti riguardano il monitoraggio degli standard promessi e di quelli attesi a livello del cittadino-medio europeo; il monitoraggio del grado di integrazione modale; l'elaborazione di un rapporto annuale sullo stato di attuazione della Carta della mobilità.

Si sottolinea la complessiva gravosità di tali compiti, indubbiamente rispondenti a ben giustificate esigenze di completamento del sistema di regolazione, ma che non possono essere assolti, proprio per la loro importanza, né in modo approssimativo, né al di fuori di una rete di rapporti che utilizzi sinergicamente tutte le competenze dei soggetti interessati ai servizi di trasporto.

Sarebbe pertanto auspicabile che si formasse un Osservatorio sulla mobilità non inteso, però, come una “super-struttura” burocratica, ma come un insieme di professionalità, competenze ed apporti (anche in competizione tra di loro) che punti alla diffusione delle informazioni e alla trasparenza dei dati. Così inteso, l'Osservatorio potrebbe anche inserirsi nella struttura dell'Autorità per i trasporti la cui istituzione è necessaria per coerenza con il nuovo sistema di regolazione dei servizi di pubblica utilità avviato dalla più volte citata legge n. 481 del 1995.

#### *1.4.6. Verso il coinvolgimento degli utenti*

Nonostante le migliori buone intenzioni e i più raffinati strumenti normativi (che comunque non abbiamo ancora) non si può ignorare che vi è una obiettiva divaricazione fra l'interesse dell'erogatore ad effettuare il servizio ai costi più bassi e l'interesse degli utenti ad ottenere le migliori prestazioni ai prezzi più bassi. E' ovvio che questa divaricazione non potrà mai determinare la corrispondenza delle soluzioni e delle rispettive esigenze. Tuttavia ancor più dannosa della stessa divaricazione è in realtà la disinformazione reciproca che genera sprechi e impiego inefficiente delle risorse.

La collaborazione fra erogatori e utenti che trova nella Carta la sua base di riferimento è quindi essenziale a condizione che questi ultimi siano rappresentati da associazioni diffuse nel territorio.

Nella prospettiva di una privatizzazione della gestione dei servizi pubblici la Carta diventa uno strumento con il quale si misura il servizio e lo si confronta con analoghe situazioni; in questo modo la possibilità che ci sia una concorrenza tra gestori e modelli diversi diventa più realizzabile.

Molto più di un contratto con l'amministrazione competente, la carta rivela il profilo del soggetto che l'emana, la sua immagine aziendale, le strategie adottate e i risultati che ci si propone di ottenere. E' quindi possibile dar vita a carte puramente descrittive delle caratteristiche del servizio, più o meno dettagliate, a carte che puntino a dare una determinata immagine dell'azienda, a carte che si propongano di informare i clienti, a carte che siano intese come la base di un rapporto di interscambio fra azienda e utenti. La carta del servizio può essere un ottimo strumento di promozione oppure può tradursi in un lungo ed incomprensibile documento pieno di cifre e formule.

Per fare chiarezza occorre partire dalla fine, cioè dal risultato che ci si propone di ottenere.

La prima domanda cui bisogna dare risposta è se si ritiene l'utente un mero destinatario di un servizio e oggetto di una comunicazione a senso unico (da considerarsi tale anche nella veste di sondaggi) oppure se lo si ritiene un interlocutore importante del quale sollecitare la collaborazione.

Nel primo caso si può seguire la via delle carte-immagine, che possono anche dare un'ampia informazione sullo svolgimento del servizio, sulle procedure di reclamo, sui diritti degli utenti ecc., ma che rimangono fondate sulla convinzione che il servizio è cosa che riguarda solo l'azienda.

Nel secondo caso, oltre a dare la più ampia informazione, ma costruita in modo che sia anche fruibile (quindi articolata in vari livelli di documentazione e di accessibilità), la carta terrà conto del suo carattere di documento "in progress" aperto, che si rivolge a coloro per i quali esiste il servizio, che punta ad instaurare un metodo di interlocuzione costruttiva. Descrivere minuziosamente gli standard adottati, quindi, è utile, ma non si deve pensare di fare a meno dell'esperienza quotidiana dei fruitori.

Sul versante del soggetto che eroga il servizio la Carta rappresenta un impegno, uno strumento di verifica ed anche l'obiettivo programmatico che fissa i parametri che questi ritiene più rispondenti allo svolgimento del servizio. Inoltre, la stessa attività di controllo svolta istituzionalmente dalle Autorità non può non tenere conto della capillare interazione fra utenti e soggetti erogatori dato che la valutazione sulla rispondenza del servizio agli standard e soprattutto alle esigenze degli utenti non può esaurientemente essere svolta centralmente da alcuna organizzazione amministrativa.

In questo modo la Carta stimola un rapporto più intenso e diretto anche fra Autorità o istituzioni pubbliche deputate al controllo e alla regolazione e utenti.



## **2. IL CONTRATTO DI SERVIZIO: LE ESPERIENZE**

### **2.1. L'esperienza di FS e le prospettive future**

#### *2.1.1. Lo scenario della regolamentazione europea sugli obblighi di servizio pubblico*

Il contratto di servizio pubblico è un istituto recente nell'ordinamento nazionale, introdotto a seguito della evoluzione del quadro normativo indotta dalla Unione Europea nel campo del trasporto ferroviario.

Con il processo graduale di liberalizzazione del settore ferroviario, che si affianca a più accelerati mutamenti in altri comparti delle public utilities, si è introdotta una distinzione tra:

- servizi pubblici (trasporto metropolitano e regionale), che vengono erogati nell'interesse della collettività, con un regime di regolamentazione ancora protetto e con la possibilità per le istituzioni pubbliche di riconoscere un corrispettivo per la erogazione di queste prestazioni i cui ricavi non coprono i costi necessari per la produzione del servizio;
- servizi in regime di concorrenza (trasporto di media-lunga percorrenza passeggeri), che fuoriescono dall'area degli aiuti di Stato e che, con opportuni interventi normativi, sono proiettati in una logica di liberalizzazione, con un sistema di istituti giuridici fondati sulla competizione imprenditoriale e con un traguardo di medio periodo orientato verso la privatizzazione della proprietà; in questo caso lo Stato conserva, e per certi versi rafforza, la funzione di

regolazione del mercato, mentre lascia ai privati la gestione industriale del servizio, assicurando un ambiente contendibile tra più soggetti.

Tale distinzione, essenziale per poter rideterminare i meccanismi di funzionamento del sistema ferroviario in un nuovo scenario istituzionale, viene fortemente osteggiata da chi ancora ritiene essenziale preservare l'unitarietà societaria dell'impresa oggi ancora monopolista dei servizi ferroviari.

Accanto alla progressiva separazione delle regole di funzionamento per la erogazione dei servizi pubblici e dei servizi in regime di concorrenza è essenziale, nel nuovo scenario che sta emergendo, la "terzietà" del soggetto economico che assicura i servizi di circolazione ferroviaria a tutti gli operatori, vale da dire il gestore della infrastruttura.

Lo stesso servizio di circolazione rientra a pieno titolo nell'area del servizio pubblico, non soltanto in quanto viene svolto in regime di monopolio legale, ma anche in quanto la sua attività non può remunerare il capitale investito e deve essere offerta a parità di condizioni a tutti gli operatori che accederanno sul mercato ferroviario.

Per quanto si riferisce alle attività del gestore della rete, ruolo essenziale assumeranno le scelte di politica pubblica in materia di fissazione del pedaggio di accesso alla infrastruttura ferroviaria, che diventeranno lo strumento essenziale di politica dei trasporti, non solo in quanto saranno in stretta correlazione con i finanziamenti pubblici che dovranno garantire il tendenziale equilibrio economico del gestore, ma anche in quanto si potranno definire, attraverso i meccanismi di determinazione della tariffa di accesso, le condizioni attraverso le

quali agevolare le forme di trasporto ferroviario maggiormente meritevoli di tutela.

Se il pedaggio sarà lo strumento essenziale per la regolazione del mercato ferroviario in una stagione di liberalizzazione, il contratto di servizio pubblico sarà lo strumento attraverso il quale si esprimerà la committenza pubblica (regionale) per quei servizi che richiedono sostegno finanziario per poter essere erogati.

Per i servizi pubblici, vale a dire per quell'area dell'offerta nella quale non valgono principi di mercato e di concorrenza, lo strumento gestionale individuato dalla Unione Europea per disciplinare la fornitura delle prestazioni è appunto la contrattualizzazione dei rapporti tra soggetti erogatori ed istituzioni pubbliche finanziatrici.

Fin dal regolamento CEE n. 1191 del 1969 veniva previsto un corrispettivo da parte degli Stati nel caso in cui fossero fissati obblighi di esercizio alle imprese di trasporto ferroviario per erogare prestazioni di trasporto non in regime di mercato.

Il regolamento n. 1893 del 1991, che ha emendato l'originaria disciplina, ha introdotto lo strumento della contrattualizzazione, ponendosi come elemento complementare rispetto ai principi sanciti dalla direttiva n. 440 del 1991, che di fatto ha avviato, nelle linee di fondo, il processo di liberalizzazione del settore ferroviario in Europa.

Resta essenziale, per il futuro della politica dei trasporti ferroviari, la distinzione tra "servizi pubblici" (coincidenti con i servizi di interesse regionale e locale) e

“servizi commerciali”, vale a dire i servizi passeggeri di media lunga percorrenza ed il trasporto delle merci<sup>1</sup>.

Se non si introduce con chiarezza distinzione tra questi due mercati di riferimento, si corre il rischio di non introdurre una effettiva discontinuità nella logica di regolamentazione del trasporto ferroviario, con l’effetto di vanificare gli sforzi comunque sinora compiuti per superare l’unicità monopolistica della gestione pubblica diretta del sistema ferroviario nazionale.

### *2.1.2. L’esperienza italiana dei contratti di servizio pubblico tra Stato ed FS spa*

Parallelamente al processo di trasformazione delle ferrovie italiane in società per azioni è stato avviato un percorso di contrattualizzazione dei rapporti tra Stato ed impresa; assieme al piano di trasformazione 1993-1995 sono stati difatti varati due contratti:

- il contratto di servizio pubblico, che disciplinava i corrispettivi degli acquisti di servizi ferroviari di trasporto metropolitano e regionale da parte dello Stato, oltre che i percorsi di adeguamento tariffario;
- il contratto di programma, che disciplinava sia il piano di investimenti delle ferrovie (ed il suo relativo finanziamento da parte dello Stato) sia i trasferimenti di parte corrente, ai sensi del Regolamento CEE n. 1107 del 1970 gli obblighi di esercizio per l’infrastruttura.

Fondamento normativo di questo processo di contrattualizzazione nei rapporti tra Stato ed impresa ferroviaria è contenuto nell’Atto di concessione, agli articoli 14 e 15. Anche se lo stesso Atto di concessione sarà oggetto di un processo di

---

<sup>1</sup> Per una analisi sulle implicazioni di questa necessaria distinzione, cfr. Andrea Boitani, “Il contratto di programma ed il contratto di servizio pubblico tra Stato e FS spa”, Commissione

profonda trasformazione, a seguito della progressiva entrata in vigore delle regole europee di liberalizzazione del mercato<sup>2</sup>, occorre sottolineare che il percorso di negoziazione e di definizione dei flussi finanziari tra istituzioni pubbliche ed impresa ferroviaria è stato avvertito, sin dall'inizio degli anni Novanta, come un passaggio obbligato verso la individuazione di rapporti economici più trasparenti e più efficaci.

A distanza di cinque anni è possibile trarre alcune considerazioni sulla esperienza accumulata nel corso di questo periodo. Schematicamente individuiamo luci ed ombre, che possono essere un indizio interessante anche per leggere l'evoluzione futura di questo strumento nella logica della regionalizzazione del servizio.

I vantaggi della introduzione del contratto di servizio pubblico sono i seguenti:

- è stata avviata una negoziazione tra azienda ed istituzioni pubbliche che ha reso più trasparente il conflitto tra la volontà di assicurare uno sviluppo nei servizi sociali e la costosità finanziaria per le istituzioni pubbliche che deriva dall'obiettivo politico; nel ridisegno dei servizi di welfare, che è in corso, sia pure tra molte contraddizioni, anche nel nostro Paese, è diventato progressivamente sempre più evidente che le scelte di offerta pubblica diretta di servizi di trasporto non possono essere più preservate non intervenendo sulle contraddizioni, sulle duplicazioni, sulle inefficienze che hanno caratterizzato l'evoluzione di questo comparto nel corso dei passati decenni; l'esercizio consapevole di una funzione ordinatrice, capace di individuare le modalità più efficaci per servire un interesse pubblico, diventa efficace attraverso la contrattualizzazione dei rapporti;

---

Tecnica per la Spesa Pubblica, dattiloscritto, febbraio 1996.

- si è posto in evidenza il trade-off che esiste tra i diversi obiettivi di politica economica che sono contenuti nella azione del decisore pubblico: da un lato esiste il vincolo delle risorse finanziarie disponibili, dall'altro la volontà di attestarsi su livelli elevati di offerta di servizi collettivi; già la mera individuazione della possibile divergenza tra obiettivi di natura pubblica e risorse finanziariamente disponibili ha rappresentato un passo in avanti per comprendere che la socialità dei servizi ferroviari rappresenta un costo per la collettività che deve essere affrontato con il necessario rigore metodologico;
- si è realizzato un “allenamento” alla negoziazione che potrà essere comunque un patrimonio di esperienza al servizio delle future condizioni istituzionali che governeranno il mercato. Tale processo di confronto sui contenuti, che ha però eluso alcune tematiche di fondo che emergeranno nel corso della esperienza dei prossimi anni, ha costituito un banco di prova interessante per mettere a confronto i possibili interessi divergenti tra i diversi ruoli che le istituzioni pubbliche svolgono con riferimento alla attività di produzione e di erogazione dei servizi ferroviari, come vedremo meglio nel prosieguo della esposizione.

Sono però emersi alcuni svantaggi che rappresentano elementi di riflessione per migliorare l'esperienza degli anni recenti, sia pure in uno scenario istituzionale in profondo cambiamento:

- si è evidenziata una disparità strutturale tra i due contraenti (lo Stato e l'impresa) che ha reso il contratto uno strumento asimmetrico; in caso di inadempienza da parte dello Stato non esistono infatti strumenti autoritativi o di ricorso giurisdizionale in grado di tutelare gli interessi dell'impresa; d'altro

---

<sup>2</sup> Con la direttiva UE n. 18 del 1995, ormai esecutiva negli ordinamenti nazionali degli Stati europei, l'esercizio dei servizi di trasporto ferroviario è soggetto al rilascio di una licenza da parte del regolatore e non più alla esistenza di una concessione.

canto, gli strumenti di controllo pubblico sull'adempimento delle clausole contrattuali da parte dell'impresa si sono rilevati inesistenti, o comunque deboli; è un'area essenziale di miglioramento, sulla quale occorre fare tesoro, per rendere lo strumento contrattuale non una veste giuridica priva di fondamento rispetto alla tipicità dell'atto; occorre in altri termini introdurre clausole monitorabili circa l'adempimento delle condizioni negoziali e degli impegni assunti, sia dal contraente pubblico sia dalla impresa erogatrice delle prestazioni;

- tra contenuti finanziari della negoziazioni ed effettiva erogazione delle risorse contrattualizzate da parte dello Stato si è sempre evidenziato un gap, che ha generato gravi incertezze gestionali per l'impresa, la quale ha dimensionato la propria produzione di servizi pubblici su livelli ai quali non hanno poi corrisposto pagamenti da parte delle istituzioni pubbliche;
- si sono comunque evidenziate pressioni politiche per confermare l'adempimento da parte dell'impresa alle condizioni contrattuali, pur in presenza di inadempimento finanziario da parte dello Stato; questa situazione è risultata particolarmente evidente nel corso del 1997. In presenza di una Legge Finanziaria 1997 che ha contratto per un importo di 400 miliardi di lire il corrispettivo per le prestazioni di servizi ferroviari metropolitani e regionali, le pressioni governative e regionali hanno indotto l'impresa ferroviaria a non procedere al necessario taglio dei servizi erogati alla clientela, in una misura proporzionale rispetto alla riduzione delle risorse poste a disposizione come corrispettivo per la erogazione di tali servizi. L'esito è stato quello di generare maggiori perdite di bilancio per FS spa, perdite che sono comunque a carico dello Stato nella sua qualità di Azionista dell'impresa;
- la sottoscrizione del contratto di servizio pubblico da parte dello Stato ha reso evidente la difficoltà per le istituzioni pubbliche di svolgere tre funzioni non

omogenee nei confronti di uno stesso soggetto aziendale; lo Stato, nei confronti di FS spa, è difatti Azionista totalitario del capitale, contraente contrattuale per l'acquisto di servizio e regolatore del mercato. Tra queste tre funzioni, che inevitabilmente presentano intersezioni tali da generare conflitti di interesse, non si è fatta chiarezza nel corso degli anni recenti, determinando, per quanto riguarda il rapporto cliente-fornitore per i servizi ferroviari di trasporto metropolitano e regionale, ulteriori elementi di incertezza istituzionale, in particolare sull'esercizio delle funzioni di regolazione. "Risulta evidente come sia necessario che vengano chiariti, distinti ed effettivamente esercitati il ruolo dello Stato-azionista, quello dello Stato-programmatore e quello del regolatore e che i rapporti tra Stato ed azienda (in prospettiva, tra Stato o regioni da un lato ed aziende dall'altro) siano interamente governati dalla logica dell'efficienza economica e del diritto civile, non dalla contabilità di Stato e dal diritto amministrativo"<sup>3</sup>.

### *2.1.3. I contratti di servizio verso la regionalizzazione del trasporto locale*

È noto che con la riforma Bassanini (legge n. 59 del 1997) e con il successivo decreto legislativo di attuazione lo scenario della disciplina del mercato per i servizi di trasporto locale, non solo ferroviari, evolve verso una piena regionalizzazione delle funzioni.

È ora difficile trarre un quadro compiuto delle scelte adottate, in quanto siamo in presenza di una disciplina di attuazione i cui contorni sono stati definiti solo di recente. La vastità delle innovazioni istituzionali introdotte induce a ritenere che,

---

<sup>3</sup> Andrea Boitani, "Il contratto di programma ed il contratto di servizio pubblico tra Stato e FS spa", Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, dattiloscritto, febbraio 1996, p. 13.



oltre al dettato testuale delle disposizioni, sarà strategico seguire il percorso operativo di attuazione, prima di esprimere un giudizio ponderato.

Seguiamo per il momento l'articolazione del dispositivo previsto dal decreto legislativo recentemente approvato, per individuare i contorni entro i quali si svolgerà la negoziazione tra soggetti erogatori ed istituzioni contraenti. Già da questo provvedimento si traggono spunti interessanti per comprendere l'evoluzione possibile nell'arco dei prossimi anni, che si dispiegherà, come vedremo, già a partire dal 1998.

Un primo elemento discriminante è rappresentato da quanto previsto al quinto comma dell'articolo 8, ove si prevede che “i contratti di servizio assicurano che sia conseguito, a partire dal 1° gennaio 2000 il rapporto di almeno 0,35 tra ricavi da traffico e costi operativi, al netto dei costi di infrastruttura”.

Si tratta di un principio essenziale per la configurazione della struttura di conto economico delle imprese erogatrici del servizio, le quali dovranno essere poste nelle condizioni di poter adeguare costi ed ricavi da traffico all'obiettivo definito dal legislatore. Su questo punto è necessario fare chiarezza. La fissazione di un parametro, sia pur parziale, di riequilibrio economico, può avvenire a condizione che siano chiare le implicazioni di questo processo, che è molto gravoso per alcuni dei soggetti erogatori del servizio, i quali si trovano oggi nella condizione di essere molto lontani dall'obiettivo di riferimento fissato dal legislatore. Per procedere lungo la direzione tracciata è necessario:

- procedere ad adeguamenti tariffari, che sono una leva nella disponibilità del decisore pubblico, il quale ha spesso manifestato reticenze e resistenze a

procedere in tale direzione, spesso per un malinteso senso di socialità del servizio;

- definire programmi di recupero di produttività e di riduzione dei costi operativi, i quali però a loro volta richiedono, in particolare nel caso della riduzione dei costi di personale, strumenti istituzionali che sono nella disponibilità delle imprese (vale la pena di ricordare che nel caso del trasporto pubblico locale i costi del personale costituiscono una quota del 70-80% sul totale dei costi operativi).

Nel caso dei servizi ferroviari regionali e locali in concessione ad FS spa (articolo 9) è previsto che i contratti di servizio regionale siano stipulati entro il 31 ottobre 1998, con l'entrata in vigore fissata all'1.6.1999. Questa anticipazione della negoziazione è correlata ai tempi della programmazione ferroviaria, la quale richiede di avere certezze sulla quantità e sulla qualità dei servizi che formeranno oggetto della contrattualizzazione su base regionale.

È interessante sottolineare che lo stesso articolo 9 specifica che i servizi ferroviari regionali e locali in concessione ad FS spa "ricomprendono comunque i servizi interregionali di interesse locale" (art. 9, secondo comma). In questo caso dovranno essere individuati i criteri con i quali tali servizi, che per loro natura interessano il territorio di diverse Regioni, saranno attribuiti ed assegnati alla responsabilità decisionale dei soggetti pubblici che dovranno procedere alla contrattualizzazione.

Sembra opportuno in questo caso introdurre il criterio della prevalenza nella fruizione del servizio da parte delle diverse Regioni interessate, per allocare la responsabilità laddove è individuabile una prevalente tutela dei cittadini che ricorrono a tale servizio.

In attesa della sottoscrizione, e poi della entrata in funzionamento operativo, dei contratti di servizio regionali anche nel caso di FS spa, il decreto legislativo stabilisce che entro il 31 dicembre 1997 il Ministro dei trasporti provvede a rinnovare fino al 31 maggio 1999 il contratto di servizio tra FS spa e lo Stato, acquisendo, sui contenuti di tale rinnovo, “l’intesa delle regioni, che possono integrare il predetto contratto di servizio pubblico con contratti regionali senza ulteriori oneri a carico dello Stato” (art. 9, terzo comma).

La configurazione di questo “contratto ponte” costituirà inevitabilmente un punto di riferimento particolarmente rilevante per stabilire il percorso della negoziazione su base regionale, sia per la ristrettezza dei tempi, sia per la parziale sovrapposizione tra i due processi (mantenimento della centralizzazione per questa ultima fase ed avvio del decentramento delle responsabilità, con negoziazione dei contenuti per i nuovi contratti).

I due articoli del decreto legislativo che disciplinano in modo sostanziale le regole ed il funzionamento dei contratti di servizio regionali sono il 18 ed il 19. Il primo dei due articoli in questione disciplina le modalità di assegnazione dei contratti, stabilendo che la forma del contratto di servizio rappresenta l’unico strumento attraverso il quale procedere all’affidamento dei servizi alle imprese erogatrici.

Viene stabilito, con una norma di carattere più programmatico che prescrittivo<sup>4</sup>, che “allo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di

---

<sup>4</sup> Tale giudizio deriva dal fatto che è stabilito che “per le società derivanti dalla trasformazione le regioni possono prevedere un regime transitorio, non superiore a cinque anni, nel quale è consentito l’affidamento diretto dei servizi. Trascorso il periodo transitorio i servizi relativi

introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto metropolitano e regionale”, si procede con procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio o dei soci privati delle società che gestiscono servizi, limitando anche la possibilità di un ampliamento del bacino di servizio in caso di gestione diretta o di affidamento diretto dei servizi da parte degli enti locali a propri consorzi o aziende speciali.

I contratti hanno una durata massima di nove anni (art. 18), anche se poi successivamente (art. 19) si stabilisce che esiste una durata minima (almeno quinquennale), con possibilità di revisione dopo tre anni e con una revisione annuale con riferimento agli obiettivi di efficienza e di qualità.

Il cardine della disciplina sul contratto di servizio è rappresentato dall'articolo 19 del decreto legislativo di attuazione della Legge Bassanini. Si prevede innanzitutto che “i contratti di servizio assicurano la completa corrispondenza tra oneri per servizi e risorse disponibili, al netto dei proventi tariffari e devono essere stipulati prima dell'inizio del loro periodo di validità. Per i servizi ferroviari i contratti di servizio sono stipulati sette mesi prima dell'inizio del loro periodo di validità, al fine di consentire la definizione degli orari nazionali” (art. 19, primo comma).

Viene sostanzialmente sancito il principio in base al quale i corrispettivi dei contratti di servizio devono assicurare il pareggio gestionale delle imprese

---

vencono affidati tramite procedure concorsuali” (art. 18, terzo comma). Considerato il tempo che sarà necessario per procedere alla trasformazione della forma istituzionale delle imprese che operano oggi in regime pubblicitario (tra 2 e 3 anni), più il tempo della deroga prevista dalla legge, è intuibile che la procedura concorsuale sarà tema attuale solo entro il prossimo decennio. Un tempo lungo se si pensa alle trasformazioni che interverranno nella struttura e nella disciplina del mercato.

erogatrici, fatto salvo il principio prima richiamato del grado di copertura dei costi con i ricavi da traffico nella misura del 35% e considerando i recuperi di produttività che saranno definiti.

Tale formulazione è resa ancora più cogente dal principio stabilito al secondo comma dell'articolo 19: "I contratti di servizio per i quali non sia assicurata al momento della loro stipula la corrispondenza tra gli importi di cui alla lettera e) del comma 3 e le risorse effettivamente disponibili sono nulli". In altri termini, il committente pubblico deve assicurare un equilibrio economico al gestore del servizio tale da non introdurre elementi di distorsione asimmetrica nella contrattazione tra fornitore ed acquirente della prestazione.

Questo è il quadro istituzionale che emerge dalla regolamentazione recentemente approvata. È utile ribadire che, al di là del dettato normativo sin qui sintetizzato, molto dipenderà dalla qualità della applicazione concreta, a partire dalle modalità di contrattualizzazione così come esse emergeranno a partire dai primi contratti di servizio che FS spa dovrà stipulare con le regioni entro il prossimo mese di ottobre del 1998. Sarà questa data un primo banco di prova particolarmente interessante per misurare il tasso di corrispondenza tra decentramento delle responsabilità e qualità delle decisioni pubbliche<sup>5</sup>.

Anche in attesa di misurare gli effetti reali della riforma avviata, sono possibili però alcune prime considerazioni, soprattutto per quanto riguarda la disciplina

---

<sup>5</sup> Il federalismo delle responsabilità è stato oggetto nel corso degli ultimi anni di un ampio consenso nella società e nelle istituzioni politiche. Vale però la pena di ricordare che le esperienze di decentramento amministrativo sperimentate concretamente nel corso dei passati decenni in Italia hanno dato evidenza di una particolare debolezza delle istituzioni territoriali. Sarà estremamente importante comprendere come effettivamente i soggetti pubblici regionali

contrattuale del rapporto cliente-fornitore tra istituzioni locali ed imprese erogatrici dei servizi.

Occorre fare tesoro della esperienza maturata grazie al contratto di servizio pubblico tra Stato ed FS spa. Un elemento dirimente riguarda la separazione delle funzioni per fare chiarezza sulle responsabilità, sulla regolazione e sul monitoraggio delle scelte effettuate.

Le Regioni assumono piena responsabilità finanziaria nella allocazione delle risorse, nella scelta dei modelli di servizio, nella selezione dei fornitori per la erogazione del servizio stesso. Se però le Regioni si configurano quindi come “clienti” del servizio, esse non possono, se vogliamo evitare i limiti evidenziatisi nella esperienza del caso FS, giocare altri ruoli in commedia. In particolare pare inopportuno che esse siano “azioniste” delle imprese erogatrici o che esse svolgano funzioni di regolazione del mercato.

È questa ultima la ragione per la quale pare assolutamente improprio pensare che possano essere costituite Authorities regionali, con compiti di vigilanza sulle regole del mercato, o, peggio ancora, con compiti di assistenza alle Regioni nella fase di sottoscrizione dei contratti di servizio. Ciascuno deve fare il suo mestiere.

Alla Regioni ed agli enti locali spetterà il compito, cruciale, di essere “committenti” del servizio pubblico di mobilità locale, guidando per questa via il difficile processo di risanamento degli erogatori del servizio e negoziando prezzi “efficienti” di acquisto, senza cedere alle pressioni tese a salvaguardare, attraverso la erogazione di corrispettivi pubblici, posizioni di rendita dei gestori,

---

sapranno affrontare la sfida che viene dalla riforma in senso federale dello Stato, che

inefficienze organizzative, deficit di produttività che vengono in questo modo traslati, mediante elevati corrispettivi pubblici, sulla “bolletta” che il cliente istituzionale paga per l’acquisto del servizio.

Al cliente spetta poi anche il compito di fissare standard di qualità strettamente commisurati alla erogazione dei corrispettivi economici. A tale riguardo andrà curata una intersezione istituzionale con i lavori che sono in corso presso il Ministero della Funzione Pubblica per definire una Carta dei Servizi Pubblici, anch’essa focalizzata sulla definizione di standard prestazionali delle public utilities.

Tema ancora più delicato e cruciale riguarda i meccanismi di assegnazione della committenza. Su questo punto la discussione appare ancora sfumata ed ambigua. Si avverte una qualche distonia tra il quadro normativo della Unione Europea e le scelte del legislatore nazionale. Come è noto, le direttive europee sulle ferrovie (440 del 1991, 18 e 19 del 1995) escludono esplicitamente il trasporto metropolitano e regionale dall’area della liberalizzazione, anche per l’accesso alle reti ferroviarie.

Di diverso avviso è il legislatore nazionale, che invece sembra incamminarsi sul sentiero di introdurre, sia pure gradualmente nel tempo, elementi di liberalizzazione anche nel trasporto locale delle ferrovie. Si tratta di una apertura interessante, alla quale dovrebbero però seguire comportamenti coerenti, in termini di strumenti per affrontare un mercato liberalizzato, che poco si concilia con bardature normative, vincoli istituzionali, ritardi burocratici nella assunzione delle decisioni.

---

comincia ora a manifestare i suoi concreti segnali istituzionali.

L'assegnazione dei contratti sembra orientarsi, tra reticenze e contorni poco chiari, verso la procedura della gara tra diversi soggetti erogatori. Anche in questo caso si tratta di una innovazione radicale, la quale dovrebbe trarre però conseguenze ben più impegnate in termini di disciplina istituzionale, di assetto del mercato, di strumenti per la ristrutturazione industriale.

È noto che la liberalizzazione non è una festa giocosa. È piuttosto un processo di superamento delle bardature normative che induce robusti processi di ristrutturazione industriale, i quali possono essere realizzati solo a condizione che siano presenti strumenti normativi altrettanto chiari, oltre che una ferrea volontà politica nella attuazione delle decisioni implicite in tale disegno istituzionale.

Comincia ora, da qui ai prossimi due anni, un percorso profondamente innovativo, che segna un pezzo di federalismo decisionale. Dobbiamo tutti però guardarci dall'italico rischio di un gattopardismo, già peraltro sperimentato in altri casi, di riforme che annunciano elementi di cambiamento salvo poi, quando si tratta di passare alla esecuzione, a rifugiarsi nel classico calcio d'angolo dei rinvii, delle dilazioni, delle mancate attuazione delle norme approvate.



## **2.2. Le prime sperimentazioni del trasporto locale**

### *2.2.1. Premessa*

Dall'analisi di alcune delle esperienze più significative di contrattualizzazione<sup>1</sup> dei rapporti tra amministrazioni pubbliche e imprese di trasporto pubblico locale, emerge una forte tendenza ad andare oltre i contenuti previsti dalla normativa comunitaria<sup>2</sup> e dal decreto legislativo di riforma del TPL<sup>3</sup>. Da un lato sono frequenti le indicazioni di specifici obiettivi gestionali per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza del servizio, dall'altro gli impegni delle amministrazioni non si limitano a garantire il corrispettivo delle prestazioni che formano oggetto del contratto, ma si estendono alla gestione della politica della mobilità nel suo complesso, comportando una responsabilità delle stesse amministrazioni nel perseguimento degli obiettivi.

Nello studio dei contratti in vigore (o in fase di elaborazione) particolare attenzione è stata posta ai rapporti col contenuto del D.L. 422/97, soprattutto sotto il profilo della coerenza dei contratti attualmente in vigore con quelli previsti dal decreto. Uno dei punti che potrebbero presentare maggiore possibilità di innovazione rispetto alle attuali esperienze è quello relativo ai soggetti firmatari dei contratti. Infatti in due delle formulazioni più complete ed approfondite, relative alle importanti realtà urbane di Roma e Napoli, tra i sottoscrittori non figurano le regioni, pur essendo queste che, nella riforma in via

---

<sup>1</sup> A seconda dei casi: contratto di servizio, accordo di programma e di servizio, accordo di programma, convenzione.

<sup>2</sup> Regolamento 1893/91.

<sup>3</sup> D.L. 19 novembre 1997, n.422 "Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale".

di approvazione, devono regolare con contratti di servizio i rapporti con le società erogatrici dei servizi di trasporto locale, in particolare per la definizione dei servizi minimi e del relativo contributo.

Più in generale, nei contratti di servizio tra un'amministrazione pubblica e un'azienda speciale, riveste un'importanza centrale tutto il processo che conduce alla firma del contratto. La fase preparatoria consente di superare abitudini e comportamenti radicati, spesso fondati sulla reciproca diffidenza e su "asimmetrie informative" determinate dalla mancanza di trasparenza e chiarezza nei rapporti tra le parti. La costruzione del contratto svolge così anche una funzione fondamentale di "conoscenza" tra soggetti. Conoscenza indispensabile non solo per la fissazione dei rispettivi ruoli ma anche per l'individuazione e valutazione comune degli obiettivi, che siano per un verso sufficientemente ambiziosi e per l'altro effettivamente realizzabili, e che siano il più possibile condivisi; nonché per la formazione delle competenze necessarie alla successiva gestione del contratto.

Inoltre è da notare una differenza sostanziale e non solo formale nella stipula dei contratti relativi all'affidamento diretto, sia ad aziende speciali che in concessione, rispetto all'affidamento in seguito a gara. Nel primo caso, come già accennato, il contratto è costruito allo scopo di regolare dei rapporti già esistenti e per definire i rispettivi ruoli ed impegni, attraverso un lavoro comune. Il contratto in questo modo deve necessariamente tenere conto delle specificità dell'impresa e non solo della realtà economica, urbana e sociale del territorio dove viene erogato il servizio. La predisposizione di un contratto per l'affidamento del servizio tramite gara, pur potendo tenere conto delle proposte dell'esercente relativamente al programma ed alle modalità di esercizio, avviene

invece sulla base di parametri generali che fanno riferimento ad una gestione economicamente e finanziariamente efficiente. In questo caso può rivestire una funzione importante la fase di definizione dello schema di contratto da includere nel capitolato d'appalto, che può essere condotta con la collaborazione delle associazioni di rappresentanza delle imprese. A titolo di esempio si ricorda il percorso scelto dalla Regione Lazio, che ha prima predisposto uno schema di contratto con la collaborazione di soggetti sia esterni, come l'Università, che direttamente interessati, come l'Anac, e successivamente selezionerà con procedure di gara le imprese che forniranno il servizio nei diversi bacini sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa, fermi restando gli standard e il programma di esercizio già prefissati dalla Regione. Ciò non toglie, da un lato che alcuni aspetti possano essere oggetto di proposte da parte dei partecipanti alla gara, soprattutto se si tratta di varianti migliorative (come si vedrà più avanti nel caso della Provincia di Padova); dall'altro che alcune rigidità, come quelle derivanti dagli obblighi di subentro, possano limitare le possibilità di scelta per le regioni e gli enti locali. Un'ulteriore ipotesi è quella che l'ente affidante decida di lasciare ai partecipanti alla gara la predisposizione di una proposta di contratto per poi scegliere la più vantaggiosa.

Rispetto alle rigidità determinate dagli obblighi di subentro, è da notare come la possibilità di ricorrere alla subconcessione o all'appalto, consentendo l'utilizzo di personale di un'altra impresa e quindi di non incorrere nei limiti imposti dalla legge relativamente al reimpiego del personale dell'azienda uscente<sup>4</sup>, permetta di ottenere significative riduzioni dei costi.

---

<sup>4</sup> Art. 26 del R. D. 128/1931.

Come accennato all'inizio le esperienze analizzate fanno riferimento a differenti strumenti di regolazione dei rapporti tra le parti:

- Napoli e Roma ricorrono al contratto di servizio e fanno esplicito riferimento alla Legge 95/1995 che prevede tra gli atti fondamentali delle Aziende Speciali un “piano-programma contenente il contratto di servizio che disciplina i rapporti tra ente locale e Azienda speciale”, anche se solo il Comune di Roma ha redatto parallelamente al contratto un piano-programma che contiene gli obiettivi di sviluppo dell’azienda.
- La Regione Emilia-Romagna invece ricorre all’“accordo di programma e di servizio” che può essere visto come uno strumento che unisce l’accordo di programma previsto dalla Legge 142/90, per regolare soprattutto gli investimenti, e gli atti previsti nella Legge 95/1995.
- La Provincia di Trento essendo una provincia autonoma fa direttamente riferimento alla legislazione provinciale<sup>5</sup> che prevede l’accordo di programma.
- Le Regioni Lazio e Valle d’Aosta ricorrono al contratto di servizio, la prima per dare attuazione alla legge 59/1997, la seconda seguendo la legislazione regionale<sup>6</sup>.

Tra le diverse strade, quella seguita dalla Regione Emilia-Romagna sembra rispondere meglio alla logica della riforma del TPL<sup>7</sup>. Infatti, in base al D.L. 422/97, il costo dei servizi minimi è a carico della regione anche per quanto riguarda l’affidamento di servizi a livello provinciale e comunale. Diventa quindi importante definire il modo attraverso il quale il finanziamento regionale si

---

<sup>5</sup> Legge Provinciale 16/1993.

<sup>6</sup> Legge Regionale 29/1997.

<sup>7</sup> Nello stesso “Piano di Programma 1997-1999 Atac”, che contiene al suo interno il contratto di servizio, si indica come strada da percorrere e come completamento dello stesso contratto, un “tavolo” unico cui partecipino tutti gli attori istituzionali.

inserisce nel contratto tra amministrazione locale ed impresa di trasporto. In assenza di affermazioni univoche nel testo della legge sembrano possibili tre strade: una volta definiti, d'intesa con gli enti locali, i servizi minimi e l'entità del contributo, la regione trasferisce, nel rispetto del principio della sussidiarietà, le risorse agli enti locali che poi provvedono ad erogarli alle imprese di trasporto nell'ambito del contratto di servizio; la seconda strada percorribile dovrebbe essere la stipula di due diversi contratti (uno tra società di trasporto e la regione, per l'affidamento dei servizi minimi, l'altro tra l'ente locale e la stessa società per i servizi aggiuntivi); infine, la terza possibilità sembrerebbe quella di una partecipazione diretta alla stipula del contratto sia della regione che degli enti locali titolari del potere di affidamento.

Ed è proprio quest'ultima strada quella seguita dalla Regione Emilia Romagna con gli accordi di programma e di servizio che, inoltre, sembra più adatta per la definizione comune degli obiettivi di efficacia, efficienza e qualità e per il monitoraggio, soprattutto se i contributi sono legati ad un sistema di incentivi vincolati al raggiungimento di determinati risultati gestionali.

### *2.2.2. Aspetti formali*

#### Soggetti

I sottoscrittori del contratto possono essere, oltre all'impresa, la regione e/o uno o più enti locali. Infatti è la regione che, in base alla legge 151/81, eroga i contributi ex-FNT e che, secondo il D.L. 422/97, deve integrare con proprie risorse il costo dei servizi minimi non coperti dalle tariffe, mentre spetta agli enti

locali, soprattutto ai comuni, coprire gli eventuali ulteriori oneri per i servizi aggiuntivi non garantiti dalla regione.

In questo senso, nelle esperienze fin qui maturate, si delineano tre fattispecie:

- la regione stipula un contratto di servizio con una società concessionaria di servizi regionali ed è l'unico soggetto tenuto a coprire la differenza tra costi di esercizio e ricavi tariffari;
- un ente locale stipula un contratto di servizio con una concessionaria, o con una propria azienda speciale, per la gestione dei trasporti collettivi di sua competenza e per coprire la differenza tra i costi di esercizio e le entrate (costituite dai ricavi tariffari ed extra-tariffari e dal contributo regionale, considerato però come un dato, essendo di competenza regionale);
- la regione e gli enti locali, proprietari di un'azienda speciale o consortile, stipulano un accordo di programma e di servizio con la stessa azienda per le prestazioni di rispettiva competenza (è il caso della Regione Emilia Romagna).

### Oggetto

Come già accennato, c'è una tendenza a dilatare il contenuto del contratto oltre le previsioni delle leggi specifiche. Per quanto riguarda i servizi, oltre al trasporto in senso stretto, si possono ritrovare la gestione dei parcheggi, degli scuola-bus, della rimozione auto, degli investimenti, ecc., anche se in alcuni casi l'affidamento dei servizi aggiuntivi avviene attraverso contratti a parte.

La logica di queste scelte è duplice: per un verso c'è la volontà di affidare alle imprese di trasporto la gestione integrata dei servizi della mobilità; dall'altro si cerca di migliorare il risultato economico con servizi che producono utili.

### *Durata e revisione*

Malgrado il decreto legislativo sulla riforma del TPL, preveda una durata almeno quinquennale, con possibilità di revisione dopo tre anni, nelle esperienze fin qui realizzate si fissano periodi di tre o quattro anni con possibilità di revisione annuale. Ciò avviene sia perché si vuole sottolineare il carattere sperimentale dei contratti che finora sono stati redatti in assenza di un quadro normativo definito; sia perché spesso i contratti riguardano aziende speciali, che comunque gestiranno il servizio anche dopo la scadenza del contratto, mentre le imprese private hanno bisogno di poter contare su un periodo sufficientemente lungo per l'ammortamento delle risorse destinate agli investimenti e per la loro realizzazione.

Per la revisione durante il periodo di validità del contratto, quando non è previsto un diritto unilaterale dell'amministrazione, soprattutto regionale, vengono in alcuni casi (Roma e Napoli) indicati degli specifici organismi con partecipazione paritetica delle parti, incaricati di monitorare l'applicazione del contratto, vagliare le proposte di modifica delle parti e farsi promotori di autonome proposte di revisione, secondo una logica gestionale e di concertazione continua. In particolare il "comitato tecnico" previsto per l'Atac (Comune di Roma) è il più interessante per il ruolo centrale che assume nella gestione e nel monitoraggio del contratto, fino a rendere non necessari ulteriori rapporti diretti tra Comune ed Azienda.

### Modalità di affidamento

Nei contratti di Roma, Napoli e dell'Emilia Romagna i servizi sono affidati direttamente ad aziende speciali, mentre la Provincia Autonoma di Trento utilizza la concessione, sempre senza il ricorso a procedure di gara.

Nei primi due casi il contratto quindi regola i rapporti tra gli enti e le aziende speciali e nelle premesse dei contratti vengono precisati i rispettivi ruoli e competenze: all'ente locale, proprietario del capitale e titolare dei servizi, spetta la funzione di indirizzo e controllo sui servizi; all'azienda, con competenze esclusive sull'organizzazione interna e la gestione delle risorse, spetta l'erogazione del servizio.

Se nelle grandi realtà urbane il contratto è usato per regolare rapporti tra amministrazioni e aziende già consolidati, tra le esperienze esaminate ve ne sono alcune che prevedono l'affidamento dei servizi in seguito a gara. Si tratta della Provincia di Padova, della Regione Valle d'Aosta e della Regione Lazio<sup>8</sup>, anche se in quest'ultimo caso si tratta solo di una bozza di contratto e di capitolato d'appalto non ancora operativi:

- La Provincia di Padova fa riferimento alla normativa regionale<sup>9</sup> che prevede una "Istruttoria comparativa" che tiene conto: dell'affidabilità e capacità del concessionario sotto il profilo tecnico, finanziario ed organizzativo; della presentazione di un "piano in variante" migliorativo; dell'offerta più favorevole per quanto concerne l'utilizzazione degli autobus<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Ci si riferisce allo "Schema di contratto di servizio", parte di uno studio della Regione Lazio presentato nel luglio 1997: *Metodologia per la definizione dei servizi minimi del Lazio: "Sperimentazione del bacino aurelio"*.

<sup>9</sup> Legge Regionale n.54 del 8/5/85 e successive modificazioni.

<sup>10</sup> Per una descrizione più dettagliata, vedi oltre.



- Per l'assegnazione delle linee, lo schema della Regione Lazio fa esplicito riferimento alla legge 158/1995<sup>11</sup> relativa agli appalti nei settori esclusi, benché nella normativa comunitaria e in quella nazionale di recepimento non sia chiaro né se siano applicabili le norme sugli appalti pubblici per l'assegnazione dei servizi di trasporto in concessione<sup>12</sup>, né quale tra le diverse leggi vada eventualmente seguita<sup>13</sup>.
- La Regione Valle d'Aosta nella recente legge regionale n.29 del 1/9/97, prevede l'individuazione del concessionario "mediante gara d'appalto applicando procedure ristrette, nell'ambito delle quali possono presentare offerte soltanto prestatori di servizi invitati dalla Regione". Non viene però esplicitato nessun riferimento alla normativa nazionale, risulta quindi difficile definire quale applicare tra le leggi di recepimento della normativa comunitaria relativa agli appalti di pubblici servizi visto che entrambe prevedono la procedura ristretta ma con diverse modalità relativamente, tra l'altro, all'indizione delle gare e all'aggiudicazione.

L'esperienza della Provincia di Padova è interessante anche per il modo in cui si è sviluppata. Il servizio provinciale era gestito, fino al 1994, da una Spa pubblica di proprietà dell'Amministrazione Provinciale. In seguito al suo fallimento il servizio è stato affidato alla SITA Spa tramite, come già detto, una "istruttoria comparativa" e regolato da una "Convenzione" e da un "Disciplinare" che contengono alcuni elementi tipici del contratto di servizio, seppure con alcune

---

<sup>11</sup> Legge di recepimento della Direttiva CEE 93/38. La legge prevede diverse modalità di affidamento (procedura aperta, procedura ristretta, procedura negoziata) e la possibilità di scelta in base al criterio del massimo ribasso o della "offerta economicamente più vantaggiosa". Le notevoli differenze tra le diverse procedure rendono quindi piuttosto generico il riferimento.

<sup>12</sup> Per precisione, nello schema non è presente alcun riferimento alla concessione: si parla solo di "affidamento".

<sup>13</sup> Legge 157/95 (relativa agli appalti di pubblici servizi) e 158/95 (relativa agli appalti nei settori esclusi).

lacune. La società vincitrice ha presentato un'offerta più vantaggiosa rispetto ai due parametri di riferimento della gara<sup>14</sup>: il corrispettivo più elevato, da parte della società, per il noleggio obbligatorio delle vetture rimaste di proprietà della Provincia; la presentazione di un piano "in variante" migliorativo dei programmi di esercizio. L'esperienza ha manifestato due punti di crisi: da un lato non vi è certezza sull'ammontare del contributo regionale, non essendo la Regione Veneto firmataria della Convenzione, dall'altro lo stato dei veicoli a noleggio si è rivelato peggiore di quanto la loro anzianità lasciasse prevedere, con conseguenti maggiori costi di manutenzione.

### Subentro

Il termine subentro è utilizzato in due diverse accezioni: il subentro di nuove imprese nella gestione di un servizio con l'obbligo del reimpiego del personale e del riacquisto, o affitto, dei mezzi strumentali della precedente gestione; il subentro di un ulteriore soggetto in un accordo già in essere.

Nel primo caso, vi ricorrono la Provincia di Padova e la Regione Valle d'Aosta, anche se quest'ultima prevede l'obbligatorietà solo per il personale, mentre per i beni strumentali il concessionario entrante gode solo di un diritto di prelazione sui beni venduti dal concessionario uscente. Lo strumento è di grande importanza perché è previsto nel D.L. 422/97<sup>15</sup>. Le implicazioni economiche sono rilevanti perché limitano fortemente la possibilità di riduzione dei costi e delle inefficienze rispetto all'impresa uscente, tenuto conto:

- che la rigidità del costo del lavoro riduce in misura significativa la possibilità di usare la leva dei costi, infatti se il costo del personale mediamente incide

---

<sup>14</sup>La gara, essendosi svolta nel 1994, non può fornire elementi chiarificatori rispetto all'applicabilità delle leggi sugli appalti pubblici 157/95 e 158/95, che sono successive.

sui costi totali per il 71%<sup>16</sup>, il costo medio del lavoro è fortemente differenziato da impresa a impresa, con valori che oscillano dai 50 agli 87 milioni per addetto<sup>17</sup>;

- che, per quanto riguarda i beni strumentali, il problema si riflette più sulla qualità del servizio, che è certamente influenzata dal livello di comfort delle vetture e dalla loro vetustà. Inoltre, l'esperienza di Padova evidenzia la difficoltà di valutazione dell'esatto valore dei beni strumentali, che spesso si basa solo sull'anzianità dei veicoli, a causa dei costi elevati di una completa verifica meccanica.

La conseguenza di queste rigidità, peraltro inevitabili data la natura del servizio e la normativa in vigore<sup>18</sup>, è che le gare ad evidenza pubblica di fatto tendono a diventare "gare per il management", dato che beni e personale restano gli stessi e che il cambiamento riguarda la dirigenza e la proprietà dell'impresa, la quale deve essere in grado di ottenere i migliori risultati ottimizzando le risorse esistenti e assumendosi pienamente il rischio d'impresa.

Negli accordi di programma e di servizio della Regione Emilia-Romagna con gli enti locali e le imprese di trasporto sono invece previste forme di subentro di altri enti locali dello stesso bacino di traffico provinciale, che si aggiungono ai firmatari originari, negli impegni assunti dalle parti. In questo modo l'accordo diventa uno strumento dinamico, rispetto ad un programma di esercizio base definito dalla Regione.

---

<sup>15</sup> Art. 18, comma 2, lettera e).

<sup>16</sup> Fonte Federtrasporti, anno 1995.

<sup>17</sup> Dati Federtrasporti riferiti al 1995. Le due cifre indicate fanno riferimento rispettivamente alla STU di Sulmona (AQ) e al COTRAL (Roma). Dal costo è escluso il TFR erogato.

<sup>18</sup> Il Regio decreto 148/1931 all'art.26 prevede, in caso di cessione di linee ad altra azienda, l'obbligatorietà del passaggio del personale di ruolo alla nuova azienda.

### Cessione a terzi<sup>19</sup>

Tra le esperienze che prevedono la possibilità di subconcessione o appalto, è particolarmente interessante quella della Regione Emilia Romagna. La legislazione regionale<sup>20</sup>, ripresa dagli accordi di programma e di servizio, considera la subconcessione come uno strumento per ottenere una maggiore economicità del servizio, garantendo al contempo gli standard qualitativi del concessionario. La subconcessione, peraltro esplicitamente prevista dalla legge 151/81<sup>21</sup>, prende il posto dell'appalto, anche allo scopo di sottolineare l'assunzione da parte dell'affidatario degli oneri relativi all'organizzazione dei mezzi necessari e la gestione a proprio rischio. Nella Regione il 4% dei servizi è oggi affidato a subconcessionari e non si tratta di servizi marginali, tanto più che l'Atc di Bologna e il Tep di Parma arrivano ad organizzare in questo modo il 13% del trasporto extraurbano.

I dati significativi che emergono dall'esperienza emiliana sono i seguenti:

- il costo di produzione (per vettura-km) è più basso del 40%<sup>22</sup>;
- la produttività dei veicoli è più bassa (anche perché si tratta spesso di linee a bassa frequenza sulle quali è difficile ottimizzare il livello delle percorrenze);
- i risparmi più consistenti riguardano il costo del personale;
- i mezzi possono essere di proprietà del subconcessionario oppure in locazione, comodato o usufrutto;

---

<sup>19</sup> Con "cessione a terzi" ci si riferisce alle diverse ipotesi nelle quali le aziende o le società concessionarie affidano ad altre imprese l'erogazione di alcuni servizi e che, a seconda dei casi, possono prendere la forma di subconcessione o appalto.

<sup>20</sup> Leggi regionali 33/84 e 36/94.

<sup>21</sup> A tale proposito si nota che il decreto legislativo di riforma del TPL (422/97) non fa alcun riferimento alle subconcessioni.

<sup>22</sup> Mediamente il risparmio è di 1.600 lire al km.

- i ricavi affluiscono al concessionario (o subconcedente), quindi il subconcessionario non assume il rischio commerciale ma solo quello d'impresa.

Dunque, il fatto che a fronte di una produttività per veicolo più bassa si ottenga una diminuzione del costo per vettura-km del 40%, evidenzia che il costo del personale, sia addetto alla guida che alla manutenzione, rappresenta la leva principale per la riduzione dei costi di gestione.

Anche la Provincia Autonoma di Trento ha previsto l'affidamento del servizio a terzi nell'Accordo di programma con la Ferrovia Trento-Malè Spa.

La Società si impegna ad affidare in appalto a società controllate o partecipate oppure ad altre imprese i servizi indicati in un apposito allegato, ma può affidare anche ulteriori servizi: stagionali, con un chilometraggio limitato, con un basso grado di copertura, con una gestione del personale non efficiente.

La Provincia di Padova e la Regione Valle d'Aosta prevedono la possibilità di cessione a terzi, ma come ipotesi marginale e comunque da sottoporre all'autorizzazione mentre per l'Emilia-Romagna e la Provincia di Trento negli Accordi sono già indicate le linee che possono essere subconcesse, per le quali è necessario un semplice assenso della Regione.

### Flessibilità

Nei contratti di Roma, Napoli e dell'Emilia-Romagna, la flessibilità del programma di esercizio è possibile entro determinate oscillazioni percentuali, senza modificazioni del corrispettivo. Per variazioni superiori in aumento

l'eventuale corrispettivo aggiuntivo deve essere approvato dall'amministrazione competente. Quando è consentita una diminuzione, il corrispettivo viene ridotto proporzionalmente.

Negli altri casi è prevista la possibilità di variare il programma di esercizio, ferme restando le vetture-km contrattuali, oppure l'impresa deve svolgere servizi aggiuntivi alle stesse condizioni economiche fissate per le linee del programma di esercizio, seppure entro un limite percentuale prefissato<sup>23</sup>.

### *2.2.3. Obiettivi e impegni*

Non in tutti i contratti sono indicati precisi obiettivi ed impegni delle parti che vanno al di là dello svolgimento del programma di esercizio e del pagamento del relativo contributo o corrispettivo, con l'unica eccezione degli standard di qualità, che sono però spesso rimandati all'approvazione di specifiche carte dei servizi<sup>24</sup>.

Sono invece interessanti i contratti di Roma, Napoli e dell'Emilia-Romagna<sup>25</sup>, laddove prevedono obiettivi gestionali di progressivo miglioramento non solo degli standard di servizio ma degli stessi livelli di efficienza ed efficacia delle aziende. Il raggiungimento degli obiettivi non può però essere considerato un compito esclusivo dell'azienda, soprattutto nelle realtà urbane dove le condizioni di esercizio sono notevolmente influenzate dalla più generale politica della mobilità, i cui diversi aspetti sono il più delle volte competenza degli enti locali e restano quasi completamente fuori dal controllo delle aziende. Per questo, nei tre

---

<sup>23</sup> Il 5% per la Valle d'Aosta.

<sup>24</sup> Secondo le indicazioni della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici".

<sup>25</sup> Tutti redatti con la collaborazione del gruppo Metis per conto della Cispel.

contratti ora ricordati, vengono individuati una serie di specifici impegni delle parti legati ai diversi obiettivi che consentono, attraverso apposite procedure di monitoraggio, di verificare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi e di distribuire le responsabilità delle parti per l'eventuale mancato raggiungimento degli obiettivi stessi.

A questo proposito, bisogna tenere conto della natura giuridica dell'esercente che può essere un'azienda speciale, un concessionario o una Spa a prevalente capitale pubblico, così come previsto dalla Legge 142/1990<sup>26</sup>. L'esigenza di fissare obiettivi gestionali è forte soprattutto nel caso di aziende speciali, dove gli eventuali disavanzi di gestione dovrebbero comunque essere coperti dall'ente locale proprietario<sup>27</sup> e dove spesso i livelli di efficienza interna sono tali da lasciare ampi margini di recupero. Nel caso invece di società private, o comunque non di proprietà dell'amministrazione firmataria, a queste si chiede di fornire un servizio determinato in qualità e quantità dietro il pagamento di un corrispettivo e gli obiettivi gestionali tendono a restare fuori dal contratto, per non invadere l'autonomia imprenditoriale dell'impresa. Ciò non esclude che si possano fissare livelli di efficienza interna anche per le imprese private, soprattutto se è previsto il subentro che, obbligando al reimpiego del personale e all'acquisto (o all'affitto) dei beni strumentali della precedente gestione, comporta il trasferimento di buona parte delle inefficienze nella nuova impresa. Infine, l'affidamento a Spa a prevalente capitale pubblico presenta problematiche diverse: in questo caso l'amministrazione è sì proprietaria dell'impresa, ma la forma giuridica della società non la obbliga alla copertura dei disavanzi di gestione che, nell'eventualità che l'amministrazione proprietaria decida di non

---

<sup>26</sup> Espressamente richiamata nel D.L. 422/97.

<sup>27</sup> Nel contratto di Napoli si afferma espressamente: "l'eventuale risultato economico negativo viene coperto dal Comune nella sua qualità di Ente proprietario del capitale".

intervenire con appositi aumenti di capitale, possono portare al fallimento della Spa<sup>28</sup>.

### Obiettivi gestionali

L'obiettivo gestionale principale è il pareggio di bilancio che, se per una impresa privata può essere considerato un fatto scontato e fuori dall'interesse dell'ente affidante che non è tenuto alla copertura dell'eventuale disavanzo, nel caso di aziende pubbliche diventa invece essenziale proprio perché questo è anche proprietario e quindi è tenuto alla copertura del deficit gestionale.

Gli altri obiettivi relativi all'efficienza ed efficacia dell'azienda sono normalmente:

determinati livelli di percorrenza, velocità commerciale, costi chilometrici, passeggeri trasportati. Oppure più genericamente riduzione dei costi, aumento dei ricavi, produttività dei mezzi e del personale.

Ciò non significa, peraltro, che nel contratto siano indicate in modo prescrittivo le modalità di raggiungimento degli obiettivi, che restano nella sfera dell'autonomia gestionale dell'azienda, secondo la stessa logica che ispira lo strumento del contratto di servizio.

---

<sup>28</sup> Esemplare, a questo proposito, l'esperienza della Provincia di Padova.



### Impegni

Per il raggiungimento degli obiettivi gestionali, è necessario individuare degli specifici impegni delle parti. In alcuni casi è possibile identificare in maniera precisa la parte responsabile rispetto ad un obiettivo perché legato ad uno specifico impegno, ma per la maggior parte degli obiettivi sono implicati impegni di entrambi i soggetti (per esempio, la riduzione del costo al chilometro implica un impegno dell'amministrazione nella protezione delle corsie riservate, per aumentare la velocità commerciale, e un impegno dell'impresa per migliorare l'organizzazione del lavoro) ed è necessario individuare dei meccanismi per la ripartizione delle responsabilità, assegnando degli specifici pesi agli impegni delle parti.

Gli impegni delle parti sono dunque un'esplicitazione dell'influenza che i diversi aspetti della politica della mobilità hanno sul raggiungimento dei risultati gestionali da parte dell'impresa e che sono quasi completamente fuori dal suo controllo. Basti pensare all'effetto della realizzazione di una corsia protetta sulla velocità commerciale e quindi sul costo al chilometro e sulle percorrenze annue a parità di vetture ed autisti.

Nei contratti redatti con la collaborazione della Cispel e del Gruppo Metis<sup>29</sup>, la valutazione del rispetto degli impegni delle parti è essenziale per quantificare il grado di responsabilità dei soggetti nell'ipotesi di non raggiungimento degli obiettivi gestionali prefissati. In base a questi elementi si individuano le misure necessarie per superare le difformità e si giudicano i responsabili dei servizi coinvolti.

---

<sup>29</sup> Comune di Roma/Atac, Comune di Napoli/Anm, Regione Emilia-Romagna/Enti Locali/Aziende.

A questo scopo nel contratto di Roma e negli accordi di programma e di servizio dell'Emilia-Romagna sono state fissate delle precise percentuali per determinare il peso di ciascun impegno rispetto all'obiettivo e quindi la responsabilità delle parti.

Nella fase finale dell'approvazione del contratto tra Comune di Roma e Atac, il Comune ha però ritenuto di non poter assumere impegni precisi nei confronti dell'Azienda, non potendo vincolare il Consiglio Comunale su decisioni e provvedimenti non ancora votati.

### Qualità<sup>30</sup>

Un'analisi diversa è necessaria per gli obiettivi relativi alla qualità del servizio. In questo caso si tratta di obiettivi che possono senza dubbio valere per le diverse modalità di gestione. Si ritrovano infatti in tutte le esperienze analizzate, seppure in forme differenziate, specialmente sotto il profilo del relativo valore prescrittivo e del legame con forme di incentivazione o sanzione economica.

Per la definizione degli standard di qualità è utile fare riferimento alla "Carta della mobilità"<sup>31</sup> che definisce i concetti di *fattore base*, *indicatore* e *standard o livello di servizio promesso*.

---

<sup>30</sup> Per i riferimenti di dettaglio si veda prima, paragrafo 1.4.

<sup>31</sup> La "Carta della mobilità" o Carta dei Servizi del Settore Trasporti è prevista dal D. L. n.163/95 (convertito in Legge 273/95). Il gruppo di lavoro incaricato della stesura ha consegnato la proposta nel mese di giugno 1996, per la successiva emanazione, da parte del Presidente del consiglio dei Ministri, dell'apposito Decreto. Entro 120 giorni dalla sua emanazione tutti i soggetti erogatori di servizi pubblici del settore trasporti dovranno approvare proprie Carte dei Servizi aziendali.

I fattori-base (regolarità del servizio, comfort di viaggio, ecc.) definiscono i livelli di qualità e possono essere rilevati secondo il concetto di *qualità percepita* dall'utente oppure in base alla *qualità erogata* dall'impresa.

La qualità percepita può essere rilevata attraverso sondaggi mirati degli utenti del servizio. E' importante però che la metodologia della rilevazione sia seria e non approssimativa, per ottenere risultati effettivamente significativi.

Devono essere quindi ben studiati: la definizione del campione, le domande, la somministrazione, l'elaborazione dei risultati. La qualità erogata viene invece misurata in base ai valori effettivi raggiunti da determinati *indicatori* in cui si articolano i fattori base: il comfort di viaggio può essere valutato in base al numero dei viaggiatori seduti, alla presenza della climatizzazione, ecc.

Per ciascun indicatore si possono poi fissare degli standard da raggiungere che svolgono una duplice funzione:

- costruire un percorso dinamico di progressivo miglioramento del servizio;
- fornire elementi essenziali per la trasparenza del servizio agli utenti/clienti, anche per aggiornare le proprie aspettative.

La sfida più difficile per le imprese di trasporto è il progressivo miglioramento della qualità percepita che richiede livelli di qualità erogata elevati e costanti, nonché una forte capacità di informazione e promozione dei risultati.

#### *2.2.4. Contenuto economico*

In tutti i casi analizzati le imprese di trasporto assumono sia il rischio d'impresa che il rischio commerciale, con l'eccezione dello schema di contratto di servizio

elaborato dalla Regione Lazio, nell'ambito di uno studio sulla definizione dei servizi minimi e non ancora applicato.

### *Corrispettivo e rischio d'impresa*

L'assunzione del rischio d'impresa è determinato dalla definizione a preventivo del contributo, senza possibilità di modifica<sup>32</sup>. Questo viene calcolato tenendo conto, quasi sempre, della struttura effettiva dei costi dell'impresa con la quale viene stipulato il contratto, sia che si tratti di aziende speciali, che di altre imprese obbligate al reimpiego del personale e all'utilizzo dei beni strumentali esistenti, non essendo possibile fissare costi standard prescindendo dalla presenza di rigidità nella struttura dei costi che non possono essere eliminate dal gestore. Se invece il rischio d'impresa viene lasciato all'amministrazione, questa coprirà i costi effettivi rilevati a fine esercizio, secondo la logica del ripiano "a piè di lista".

Nel caso di contributi regionali, il meccanismo seguito è quello dei costi standard previsto dalla legge 151/1981.

I limiti dell'applicazione di questa legge, e quindi il frequente riferimento ai costi storici o di fatto, si ripercuotono, inevitabilmente, sulla definizione del contributo, come nel caso dell'accordo di programma tra Provincia Autonoma di Trento e la Ferrovia Trento-Malè, dove per la prima applicazione si considera il costo medio aziendale effettivo, con l'obiettivo di adottare lo standard negli accordi successivi<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> A parte la possibilità di revisione del contratto concordata dalle parti per gli anni successivi.

La Regione Emilia-Romagna adotta invece un metodo di ripartizione percentuale del contributo regionale complessivo tra le aziende e i consorzi, basato sulla valutazione comparata dei livelli di efficienza ed efficacia, calcolati sulla base di una serie di parametri.

In questo modo si genera una competizione tra le aziende per ottenere una quota più elevata di contributo che può essere ricondotta alla logica della *yardstick regulation*, cioè una forma di concorrenza simulata che consente un confronto tra i risultati delle diverse aziende e che fornisce all'amministrazione importanti informazioni per la fissazione del contributo corrispondente alla gestione più efficiente.

Infatti le aziende che operano nella Regione sono piuttosto omogenee come dimensione e come ambiente geografico, urbanistico, normativo, economico e sociale di riferimento.

Il risultato è che le aziende, per ottenere un contributo sufficiente per raggiungere il pareggio di bilancio, devono avere delle *performance* al livello delle aziende più efficienti.

Per quanto riguarda i contributi degli enti locali, il percorso seguito è quello di partire dai costi effettivi, fissare degli obiettivi progressivi di miglioramento realisticamente raggiungibili, e coprire, a preventivo, la differenza tra i costi così determinati e le entrate tariffarie previste.

Il contributo dell'Ente Locale o della Regione firmataria, può essere stabilito secondo una dinamica decrescente, così come avviene per le aziende di Roma e Napoli che partono da livelli di efficienza piuttosto bassi e che quindi presentano maggiori margini di recupero rispetto ad altre realtà.

---

<sup>33</sup> L'accordo oggetto di studio è riferito al triennio 1996-1998 ed è attualmente in corso di

Tuttavia anche quando è prevista la costanza del contributo per alcuni anni, ma in un quadro di progressivo incremento delle prestazioni sia in termini quantitativi che qualitativi, ci si pone in un sentiero di crescita non solo dell'efficacia ma anche dell'efficienza economica dell'impresa.

L'accordo di programma tra la Provincia Autonoma di Trento e la Ferrovia Trento-Malè, che esercita anche il servizio automobilistico, prevede una diversa modalità di calcolo del contributo regionale che viene diviso in due componenti: contributi per l'attuazione del programma di esercizio e contributi per l'applicazione di tariffe non economiche.

I primi sono calcolati in base ai costi standard, i secondi vengono determinati come differenza tra la tariffa piena e la tariffa agevolata riconosciuta ai singoli utenti, intendendo per tariffa agevolata sia i singoli biglietti che gli abbonamenti per determinate categorie.

Infine, l'esperienza della Convenzione tra Provincia di Padova e Sita Spa ha messo in evidenza come possa essere problematico il corretto funzionamento di un rapporto contrattualistico quando il corrispettivo non è di competenza di nessuna delle parti firmatarie, infatti la Regione Veneto può modificare il contributo senza che la società possa ridurre i servizi per i quali si è impegnata nei confronti della Provincia.

### Tariffe e rischio commerciale

Quando le entrate tariffarie affluiscono direttamente all' esercente, questi si assume interamente il rischio commerciale, potendo contare, come entrata certa solo sul corrispettivo.

Chiaramente il peso del rischio commerciale è variabile in funzione della percentuale prevista di copertura dei costi con i ricavi tariffari: maggiore è tale percentuale, maggiore è la quota di entrate complessive che varia in funzione della domanda effettivamente soddisfatta.

Altrimenti il corrispettivo del contratto include le entrate tariffarie che quindi sono incassate dall' amministrazione.

Come già detto, in tutti i casi analizzati l' esercente assume completamente il rischio commerciale, ad esclusione dello schema della Regione Lazio, che prevede una ripartizione di questo rischio al 50% tra Regione e impresa di trasporto: se gli introiti tariffari sono diversi da quelli previsti la parte eccedente viene ripartita, se sono inferiori la Regione eroga un' integrazione pari al 50% della differenza.

Anche per quanto riguarda le tariffe, va sottolineata la difficoltà che può rappresentare l' assenza della regione tra i firmatari dei contratti, essendo questo l' ente titolare della fissazione delle tariffe, la cui variazione negli anni potrebbe essere stabilita in base al meccanismo del *price-cap* e consentire da un lato di utilizzare un ulteriore criterio incentivante, dall' altro garantire all' esercente di avere un riferimento certo rispetto ad una voce importante dei ricavi.

Infine è da segnalare che la Provincia di Trento richiede un determinato livello di copertura dei costi con i ricavi tariffari, così come previsto dalla 151/81, ed eroga una parte del contributo come integrazione per l'imposizione di tariffe agevolate, in modo da garantire comunque all'esercente la stessa entrata tariffaria che avrebbe ottenuto applicando la tariffa piena.

### Incentivi

Premesso che la stessa assunzione del rischio d'impresa e, soprattutto, del rischio commerciale rappresenta di fatto un meccanismo incentivante, in alcuni contratti sono previsti incentivi diretti sia all'esercente che alla dirigenza delle aziende.

Tra i casi analizzati, lo schema della Regione Lazio è l'unico che prevede esplicitamente la subordinazione di una parte del contributo al raggiungimento degli obiettivi di qualità fissati nel capitolato d'appalto e nel contratto.

Quando però le imprese sono di proprietà dell'ente affidante, un simile meccanismo, per i motivi già ricordati, rischia di non essere stringente e di rendere solo formale l'attribuzione di sanzioni e premi economici all'impresa.

Può allora essere utile ricorrere ad incentivi rivolti direttamente alla dirigenza aziendale.

Nel caso di Roma e, in parte, Napoli per effetto della direzione aziendale per obiettivi (DPO), l'erogazione della retribuzione variabile della dirigenza aziendale deve essere subordinata al raggiungimento effettivo degli obiettivi contrattuali. Nel caso di Roma anche l'erogazione di retribuzione aggiuntiva, relativa alla contrattazione aziendale, dovrà essere vincolata al perseguimento degli obiettivi contrattuali.



### Investimenti

Gli investimenti sono un elemento importante sia degli accordi di programma, che hanno come principale funzione la semplificazione delle procedure per la realizzazione di infrastrutture e per la successiva gestione, sia dei contratti di Roma e Napoli, rappresentando una parte essenziale degli impegni degli enti locali. In Emilia-Romagna sono elencati dettagliatamente tutti gli interventi in base: all'anno di impegno della spesa, al soggetto attuatore, alla descrizione dell'intervento, all'obiettivo specifico di servizio ed alle quote di impegno finanziario spettanti ai singoli firmatari. Coerentemente con la logica dell'accordo di programma così come previsto dalla legge 142/90, gli interventi sono immediatamente realizzabili, mentre per la Provincia di Trento si tratta di mere indicazioni, che sono subordinate all'effettiva individuazione dei finanziamenti e richiedono un'ulteriore provvedimento della giunta provinciale.

Diverso il caso di Roma e Napoli. Per la prima gli investimenti rappresentano un impegno reciproco: il Comune ha il compito di mettere a disposizione i finanziamenti, l'azienda deve invece realizzare concretamente gli investimenti. Il Comune di Napoli, al contrario, in quanto proprietario dei beni strumentali deve sia finanziare che realizzare gli investimenti. In tutti i casi è indispensabile l'intervento della Regione che fornisce i principali mezzi finanziari per i programmi d'investimento nel trasporto pubblico locale.

#### *2.2.5. Monitoraggio*

Nei tre contratti, già citati, la cui redazione è stata curata dalla Cispel si ricorre ad una metodologia comune per la definizione del sistema di monitoraggio. La

funzione è di valutare il raggiungimento dei risultati attesi, ripartire la responsabilità tra le parti e individuare le cause degli inadempimenti.

Negli Accordi di Programma e di Servizio della Regione Emilia-Romagna, la metodologia è stata approvata con una delibera della Giunta Regionale<sup>34</sup> ed ha l'ulteriore funzione di determinare il livello del contributo regionale e di consentire un confronto, basato su dati omogenei, tra i risultati delle diverse aziende e consorzi di trasporto. Il processo si articola in cinque fasi:

1. Riclassificazione del conto economico consuntivo, attraverso una metodologia informatica automatica, per ottenere i necessari indicatori gestionali (costo al chilometro, ripartizione per centri di costo, ecc.).
2. Valutazione del conto economico consuntivo per la determinazione dei livelli raggiunti dai parametri-obiettivo contrattuali (costo al chilometro, percorrenze, velocità commerciale, costi di manutenzione, ecc.).
3. Simulazione tecnico-economica<sup>35</sup>.
4. Verifica del rispetto degli impegni delle parti (corsie preferenziali, politica del traffico, investimenti, carta della qualità, informazioni, ecc.) che influenzano il raggiungimento dei parametri-obiettivo;
5. Ripartizione delle responsabilità in base al peso percentuale attribuito a ciascun impegno per il raggiungimento dei parametri-obiettivo.

---

<sup>34</sup> 11 marzo 1997, n.309.

<sup>35</sup> Inoltre, solo nel caso di Napoli, per misurare la variazione prodotta al risultato economico da ciascuno dei parametri-obiettivo e lo scostamento rispetto alla simulazione del preventivo. In altri termini si verifica se le variazioni dei parametri-obiettivo hanno prodotto i risultati attesi sul conto economico, in caso contrario vi sono state inefficienze nella gestione aziendale. Se invece i parametri obiettivo non hanno raggiunto i livelli attesi, la responsabilità è da ripartire tra amministrazione ed azienda. Nel caso di Roma invece è lo stesso obiettivo dei costi al km ad essere determinato, a preventivo, dalla simulazione tecnico-economica quindi, se l'obiettivo è raggiunto, non sono possibili scostamenti rispetto al consuntivo.

Nei diversi contratti variano sia i soggetti incaricati delle diverse fasi della procedura<sup>36</sup>, che i singoli parametri-obiettivo e gli impegni delle parti, in base alle specifiche condizioni territoriali ed aziendali. Se all'Act di Bologna si richiede semplicemente un aumento della produttività del personale dell'1% annua, all'Anm di Napoli si richiedono incrementi delle percorrenze del 60% e del 33% della velocità commerciale in tre anni, senza contare un incremento dei ricavi tariffari, al netto di aumenti delle tariffe, del 150%.

In ogni caso la dettagliata costruzione della fase del monitoraggio non solo è essenziale al corretto funzionamento del contratto di servizio, ma consente di inserire nelle realtà aziendali strumenti tipici del controllo di gestione in grado comunque di stimolare l'efficienza interna dell'impresa.

---

<sup>36</sup> Si rinvia alla lettura delle schede in appendice.

## **APPENDICE**

### **SCHEDE-CONTRATTO**

- a. Scheda contratto di servizio tra Comune di Napoli e ANM (Azienda Napoletana Mobilità)..... 140**
- b. Scheda contratto di servizio tra Comune di Roma e ATAC (Azienda tramvie e Autobus Comune di Roma) ..... 143**
- c. Scheda accordi di programma e di servizio tra Regione Emilia-Romagna, Provincie, Comuni, Aziende. .... 146**
- d. Scheda Convenzione per la disciplina del servizio di trasporto pubblico extraurbano del bacino di Padova. .... 150**
- e. Scheda contratto di servizio tra la Regione Valle d'Aosta e le società concessionarie di servizi di trasporto pubblico..... 152**
- f. Scheda contratto di servizio tra la Regione Lazio e le società concessionarie di servizi di trasporto pubblico..... 154**
- g. Scheda Accordo di programma tra la Provincia autonoma di Trento e la Ferrovia Trento-Malè Spa. .... 157**

### **Schema di riclassificazione dei contratti**

1. Aspetti formali
  - 1.1. Soggetti coinvolti
  - 1.2. Durata
  - 1.3. Oggetto
  - 1.4. Variazioni al contratto
  - 1.5. Subentro
  - 1.6. Cessione a terzi
  - 1.7. Flessibilità dei servizi
2. Obiettivi e impegni
  - 2.1. Parametri - obiettivo
  - 2.2. Impegni
  - 2.3. Qualità
3. Contenuto economico
  - 3.1. Contributo regionale
  - 3.2. Corrispettivo degli enti locali
  - 3.3. Tariffe e rischio commerciale
  - 3.4. Incentivi e sanzioni
  - 3.5. Investimenti
4. Monitoraggio
  - 4.1. Tipo
  - 4.2. Soggetti incaricati

**a. Scheda contratto di servizio tra Comune di Napoli e ANM (Azienda Napoletana Mobilità)**

**1. Aspetti formali.**

- 1.1. **Soggetti coinvolti:** Comune di Napoli e Azienda Napoletana Mobilità.
- 1.2. **Durata:** quattro anni.
- 1.3. **Oggetto:** gestione della rete di trasporto pubblico (secondo un preciso programma di esercizio, dettagliato per zona e per linea), gestione dei parcheggi di interscambio. E' inoltre previsto di affidare successivamente all'azienda la rimozione auto, gestione semafori, metropolitana, ascensori e scale mobili.
- 1.4. **Variazioni al contratto:** sono possibili secondo due diverse procedure. Per le clausole essenziali (la maggioranza degli articoli) è necessario il consenso del Consiglio Comunale e del Cda dell'azienda. Per le altre clausole (gestione del traffico, gestione aziendale, qualità del servizio) è sufficiente la deliberazione di un "comitato tecnico consultivo per la mobilità" costituito in modo paritetico da rappresentanti dell'amministrazione e dell'azienda.
- 1.5. **Subentro:** non previsto.
- 1.6. **Cessione a terzi:** non prevista.
- 1.7. **Flessibilità dei servizi:** è possibile, a parità di contributo, in aumento o diminuzione del 2% delle vetture-chilometro. Ulteriori modifiche sono possibili in seguito a verifica tecnica e definendo l'eventuale maggiore onere a carico dell'amministrazione.

**2. Obiettivi e impegni.**

- 2.1. **Parametri-obiettivo:** percorrenze chilometriche annue di esercizio effettivo (incremento del 64% in 3 anni); velocità commerciale media (incremento del 33% in tre anni); ricavi tariffari annui (incremento del 150% in 4 anni, al netto degli incrementi e delle integrazioni tariffarie); costi d'esercizio (pareggio di bilancio con diminuzione progressiva del corrispettivo comunale dai 115 mld del 1996 ai 105 mld del 1999).

- 2.2. **Impegni:** sviluppo del trasporto collettivo (Piano Comunale Trasporti, sviluppo rete metropolitana, razionalizzazione e armonizzazione servizi su gomma, repressione evasione); gestione del traffico (approvazione PGTU, corsie preferenziali, pedonalizzazioni, regolamentazione sosta); politica tariffaria (integrazione tariffaria e incremento tariffe); politica di risanamento e sviluppo dei servizi (acquisto mezzi, informatizzazione); gestione aziendale (incremento ore guida, gestione magazzino, manutenzione, regolarità dei servizi).
- 2.3. **Qualità:** viene intesa come qualità percepita dall'utente-cliente ed è articolata in cinque aree fondamentali. La rilevazione avviene su quattordici parametri. La fissazione del peso dei singoli parametri rispetto alle aree è demandata all'elaborazione dell'"Osservatorio della qualità percepita", mentre gli standard impegnativi per ciascuno dei quattordici parametri è rinviata all'approvazione della carta del servizio di trasporto pubblico locale<sup>37</sup>, da approvare entro il 1997.
3. **Contenuto economico.**
- 3.1. **Contributo regionale:** ex-FNT, è considerato una variabile esterna e viene previsto in calo del 6% nel triennio.
- 3.2. **Corrispettivo comunale:** in diminuzione progressiva da 115 miliardi nel 1996 a 105 nel 1999, è stato determinato attraverso una metodologia di simulazione tecnico-economica. Partendo dai dati del 1995, sono stati calcolati gli effetti economici di bilancio determinati dal raggiungimento dei parametri-obiettivo gestionali. Il pareggio di bilancio viene raggiunto in un quadro di notevole incremento delle prestazioni, diminuzione dei contributi regionale e comunale, aumento delle entrate tariffarie al netto di incrementi tariffari. Ciò è possibile grazie all'aumento del servizio venduto e al recupero dell'evasione tariffaria.
- 3.3. **Tariffe e rischio commerciale:** è interamente a carico dell'Azienda che punta ad un incremento dei ricavi tariffari del 150% in tre anni. Inoltre l'amministrazione assicura ulteriori introiti determinati dall'aumento delle tariffe, in mancanza del quale si impegna ad erogare una apposita integrazione tariffaria (5 miliardi nel 1996, 8 miliardi nel 1997, 10,7 miliardi nel 1998).

---

<sup>37</sup> Prevista dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994.

- 3.4. **Incentivi e sanzioni:** oltre all'assunzione del rischio commerciale sono determinati dall'erogazione di una parte della retribuzione variabile della Direzione Generale subordinata al raggiungimento degli obiettivi contrattuali. Il Consiglio Comunale, inoltre, può richiedere la revoca del Cda dell'azienda. Il carattere incentivante è però bilanciato dall'esplicita previsione che "l'eventuale risultato economico netto negativo viene coperto dal Comune nella sua qualità di Ente proprietario del capitale".
- 3.5. **Investimenti:** sono previsti solo in forma generica e sono a carico dell'amministrazione sia per il finanziamento che per la realizzazione.
4. **Monitoraggio.**
  - 4.1. **Tipo:** segue lo schema della Cispel<sup>38</sup>.
  - 4.2. **Soggetti incaricati:** il Comitato Tecnico Consultivo valuta il conto economico consuntivo. Il Servizio Partecipazioni Comunali è incaricato della simulazione tecnico-economica e della ripartizione delle responsabilità.

---

<sup>38</sup> Vedi paragrafo 2.2.5.



**b. Scheda contratto di servizio tra Comune di Roma e ATAC (Azienda tramvie e Autobus Comune di Roma)**

**1. Aspetti formali.**

- 1.1. **Soggetti coinvolti:** Comune di Roma e ATAC.
- 1.2. **Durata:** tre anni.
- 1.3. **Oggetto:** gestione della rete di trasporto pubblico (secondo un preciso programma di esercizio, dettagliato per linea). La gestione dei parcheggi e dei nodi di interscambio potrà essere affidata in futuro, mentre la rimozione auto è affidata con altro contratto di servizio alla STA Spa.
- 1.4. **Variazioni al contratto:** è prevista un'ampia possibilità di apportare modifiche in base alle specifiche tecniche ed alla valutazione degli studi di fattibilità da parte di un "Comitato tecnico di gestione del contratto" costituito da due rappresentanti dell'amministrazione, due dell'azienda e da un esperto nominato di comune accordo.
- 1.5. **Subentro:** non previsto.
- 1.6. **Cessione a terzi:** non prevista.
- 1.7. **Flessibilità dei servizi:** è possibile, a parità di contributo e senza modifiche sostanziali degli itinerari, in aumento o diminuzione del 5% il primo anno e del 2% negli anni successivi (numero corse, percorrenze chilometriche, posti-km offerti). Ulteriori modifiche sono possibili in seguito a verifica del Comitato tecnico e definendo l'eventuale maggiore onere a carico dell'amministrazione.

**2. Obiettivi e impegni.**

- 2.1. **Parametri-obiettivo:** percorrenze chilometriche annue di esercizio effettivo (incremento dell'11,9% nel primo anno<sup>39</sup>); percorrenze fuori servizio (diminuzione del 10%); costo al km del servizio (diminuzione del 10% nel primo anno<sup>40</sup>); passeggeri

---

<sup>39</sup> I parametri obiettivo presenti nel testo diffuso dall'Atac sono riferiti solo al primo anno, per gli anni successivi sono subordinati alla riprogettazione della rete in corso.

<sup>40</sup> Nel Piano di programma 1997-1999, a cui è allegato il contratto di servizio, si indica un percorso di riduzione di un ulteriore 7% nel periodo 1997-1999.

trasportati (830 milioni, pari al 2,1% in più rispetto al 1996); pareggio di bilancio con diminuzione del corrispettivo comunale a 383 mld nel 1997 rispetto ad un ripiano di 400 mld nel 1996. L'obiettivo per il 1999 è di 300 mld<sup>41</sup>.

- 2.2. **Impegni:** politica del trasporto (ristrutturazione della rete); politica del traffico (coerenza con il PTU: tariffazione della sosta, vigilanza ZTL e zone pedonali, corsie protette, priorità semaforica); politica tariffaria (proposta alla Regione di adeguamento delle tariffe in base a: inflazione, altre città europee, miglioramento servizi, diminuzione corrispettivo comunale); politica della qualità e immagine dei servizi (vedi qualità); investimenti nei servizi (acquisto vetture tranviarie e bus, nuove infrastrutture tranviarie, nuove autorimesse, telerilevamento bus); gestione dei servizi (gli strumenti per la realizzazione degli obiettivi sono definiti autonomamente dall'azienda che però si impegna ad istituire il "responsabile di linea").
- 2.3. **Qualità:** viene intesa sia come qualità percepita dall'utente-cliente (attraverso un indicatore sintetico) che come qualità erogata, articolata in quattro aree fondamentali definite da numerosi indicatori. Gli standard di servizio da garantire all'utenza per ogni esercizio saranno fissati nella Carta del servizio<sup>42</sup>, da elaborare e pubblicare a cura dell'Azienda entro il 1997. I valori obiettivo, di progressivo miglioramento, vengono fissati dal Comitato tecnico.

### 3. **Contenuto economico.**

- 3.1. **Contributo regionale:** ex-FNT, è considerato una variabile esterna, costante nel triennio (449 mld).
- 3.2. **Corrispettivo comunale:** è stato determinato attraverso una metodologia di simulazione tecnico-economica. Partendo dai dati del 1995 e del pre-consuntivo del 1996, sono stati calcolati gli effetti economici di bilancio determinati dal raggiungimento dei parametri-obiettivo gestionali. Il pareggio di bilancio viene raggiunto in un quadro di incremento delle prestazioni e diminuzione dei costi totali. Conseguentemente nel Piano di programma 1997-1999 le percentuali di copertura dei costi con i

---

<sup>41</sup> In termini di corrispettivo al chilometro la riduzione nel triennio è superiore al 30% (da 3.539 lire a 2.400 lire).

<sup>42</sup> Prevista dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994.

ricavi tariffari, pari al 22% nel 1996, sono indicate nel triennio rispettivamente nel 25%, 28%, 31%, determinando una progressiva diminuzione del corrispettivo comunale per gli anni successivi al primo.

3.3. **Tariffe e rischio commerciale:** è interamente a carico dell'Azienda. Le tariffe sono definite dalla Regione. Il Comune si impegna a corrispondere un'integrazione al corrispettivo in caso di fissazione di tariffe più contenute.

3.4. **Incentivi e sanzioni:** oltre che dall'assunzione del rischio commerciale, sono determinati dalla subordinazione al raggiungimento degli obiettivi contrattuali: della retribuzione variabile della Dirigenza Aziendale e della retribuzione aggiuntiva dei dipendenti legata alla contrattazione integrativa aziendale. Inoltre, la mancata istituzione dei responsabili di linea comporta una sanzione di tre miliardi.

3.5. **Investimenti:** sono inclusi in un allegato dettagliato per interventi. La realizzazione degli interventi spetta all'Azienda, utilizzando i finanziamenti comunali, regionali, nazionali e comunitari, nonché l'autofinanziamento.

#### 4. **Monitoraggio.**

4.1. **Tipo:** segue lo schema della Cispel<sup>43</sup>. L'azienda deve fornire con cadenza semestrale i dati sulla qualità percepita e trimestrale per la qualità erogata.

4.2. **Soggetti incaricati:** il monitoraggio è interamente affidato al Comitato Tecnico. I firmatari devono fornire insieme ai dati di propria competenza le azioni correttive proposte per superare gli eventuali scostamenti.

---

<sup>43</sup> Vedi paragrafo 2.2.5.

**c. Scheda accordi di programma e di servizio tra Regione Emilia-Romagna, Provincie, Comuni, Aziende<sup>44</sup>.**

**1. Aspetti formali.**

- 1.1. **Soggetti coinvolti:** Regione Emilia-Romagna, Provincia, uno o più Comuni, Azienda Consortile.
- 1.2. **Durata<sup>45</sup>:** quattro anni.
- 1.3. **Oggetto:** realizzazione, da parte di Regione, Provincia, Comune e Azienda del programma degli investimenti; l'esercizio da parte dell'Azienda dei servizi di TPL.
- 1.4. **Variazioni al contratto:** la revisione degli Accordi è possibile rispetto all'entità del contributo ed alla fissazione degli obiettivi specifici di servizio, ma solo per gli anni 1999-2000.
- 1.5. **Subentro:** è espressamente prevista l'estensibilità dell'accordo e l'eventuale subentro negli impegni delle parti, di altri enti locali del territorio provinciale.
- 1.6. **Cessione a terzi:** é consentita, previo assenso dell'ente concedente, la subconcessione delle linee indicate in un apposito allegato, nonché di linee innovative e di adduzione. I mezzi possono essere anche forniti in locazione, comodato o usufrutto dall'Azienda subconcedente.
- 1.7. **Flessibilità dei servizi:** è possibile, a parità di contributo, in aumento o diminuzione del 3%. Ulteriori incrementi se richiesti dall'Azienda possono essere oggetto di integrazione del contributo su autorizzazione della Regione, se richiesti dagli enti sottoscrittori sono a loro carico. Diminuzioni superiori comportano una proporzionale riduzione del contributo regionale.

**2. Obiettivi e impegni.**

- 2.1. **Parametri-obiettivo:** sono differenti per ogni accordo. Per Bologna sono la flessibilizzazione della produzione (con riduzione progressiva dei costi), l'incremento della produttività del

---

<sup>44</sup> La Regione ha stipulato un accordo per ogni provincia, con i comuni e le aziende interessate. La scheda illustra gli elementi comuni e, dove necessario, indica i punti di differenza tra i vari accordi.

<sup>45</sup> Gli accordi oggetto della scheda sono definiti di "seconda generazione" perché seguono la precedente esperienza relativa al periodo 1995-1997.

personale autista (+1% ogni anno), l'incremento della produttività del personale non autista. Per Parma sono la diminuzione dei costi (circa 0,7% annuo) e incremento dei proventi (0,5% annuo). Per Rimini sono la riduzione dei costi di manutenzione, riduzione dei costi di esercizio, riduzione dei costi per ristrutturazione del servizio, produzione di utili per lo sviluppo di altri servizi di mobilità, in tutti i casi le variazioni sono comprese tra l'uno e il due per cento.

- 2.2. **Impegni:** sono previsti in un apposito allegato e distinti per obiettivo. Per ogni obiettivo è fissata la percentuale di responsabilità di ogni soggetto per il suo raggiungimento, in base agli impegni di rispettiva competenza.
- 2.3. **Qualità:** viene intesa come qualità percepita dall'utente-cliente rispetto a 13 parametri. Gli standard di servizio da garantire all'utenza per ogni esercizio saranno fissati nella Carta del servizio di TPL che l'Azienda si impegna ad elaborare entro il 1998.

### 3. **Contenuto economico.**

- 3.1. **Contributo regionale:** è determinato come percentuale delle risorse finanziarie annualmente messe a disposizione dalla Regione. La percentuale è decisa a preventivo come risultato della valutazione sul livello di efficacia ed efficienza del servizio rispetto alle altre aziende operanti nella Regione. Come compensazione restano nella disponibilità della Regione eventuali ulteriori provvidenze dello Stato in favore del TPL, incluse quelle relative ai rinnovi contrattuali degli autoferrotrenvieri.
- 3.2. **Corrispettivo degli enti locali:** essendo erogato al fine di raggiungere, insieme agli introiti aziendali e ai contributi regionali, la copertura dei costi totali di esercizio, non è previsto in tutti gli Accordi sottoscritti (per esempio, nel caso di Bologna il contributo regionale è sufficiente per raggiungere il pareggio nel 1997 e 1998). Inoltre viene ripartito tra i diversi enti locali in base alla quota di ripartizione prevista nei rispettivi statuti e regolamenti. Il Comune di Parma prevede: un contributo limitato a determinate linee e non a tutta la rete; ulteriori eventuali servizi, indicati in allegato, con il corrispondente contributo comunale; contributi di altri enti locali della provincia per servizi locali; ulteriori eventuali servizi di altri enti locali, indicati in allegato, con i corrispondenti contributi.

- 3.3. **Tariffe e rischio commerciale:** è interamente a carico dell'Azienda. Le tariffe sono definite dalla Regione con una elasticità percentuale entro cui fissare i livelli effettivi. Le parti si impegnano all'attuazione del sistema tariffario integrato magnetico zonale della Regione (STIMER). Eventuali agevolazioni tariffarie diverse da quelle regionali sono a carico delle Amministrazioni richiedenti.
- 3.4. **Incentivi e sanzioni:** il sistema degli incentivi è legato alla procedura regionale, basata sui parametri di efficacia ed efficienza comparati, di determinazione della percentuale di contributo complessivo stanziato a cui ha diritto la singola Azienda: in caso di efficienza inferiore alla media il contributo non è sufficiente a coprire i costi, obbligando gli enti locali proprietari ad integrare il corrispettivo con ulteriori risorse per garantire il pareggio di bilancio. Sono poi previste due sanzioni: in caso di non raggiungimento del pareggio di bilancio, un recupero del 2% sui contributi dovuti; in caso di mancato impegno delle quote regionali per gli investimenti nell'annualità prevista, la riduzione del 10% della stessa somma e la decadenza nell'annualità successiva.
- 3.5. **Investimenti:** la caratteristica di accordo di programma e la partecipazione della Regione<sup>46</sup> conferisce a questo aspetto un ruolo centrale. Gli interventi sono dettagliati in base all'anno di impegno della spesa, al soggetto attuatore, alla descrizione dell'intervento, all'obiettivo specifico di servizio ed alle quote di impegno finanziario dei soggetti.
4. **Monitoraggio.**
- 4.1. **Tipo:** sono previsti tre tipi di monitoraggio: del livello di efficacia ed efficienza del servizio, in base alla riclassificazione del bilancio delle Aziende della Regione, utile per la determinazione del contributo regionale; del conseguimento del pareggio di bilancio e degli obiettivi specifici di servizio, secondo la metodologia della Cispel<sup>47</sup>; degli investimenti.
- 4.2. **Soggetti incaricati:** il monitoraggio è interamente affidato alla Regione. E' però previsto un collegio arbitrale per la risoluzione delle controversie, composto da tre membri, designati

---

<sup>46</sup> Principale responsabile dei finanziamenti per gli investimenti nei trasporti locali.

<sup>47</sup> Vedi cap 2.2.5.

rispettivamente uno dalla Regione, uno dagli altri Enti firmatari e il terzo di comune accordo.

**d. Scheda Convenzione per la disciplina del servizio di trasporto pubblico extraurbano del bacino di Padova<sup>48</sup>.**

**1. Aspetti formali.**

- 1.1. **Soggetti coinvolti:** Provincia di Padova e Sita Spa.
- 1.2. **Durata:** cinque anni, rinnovabili per altri cinque.
- 1.3. **Oggetto:** esercizio del servizio di trasporto extraurbano nel bacino di Padova secondo il programma di esercizio della Provincia.
- 1.4. **Variazioni al contratto:** la Provincia può modificare il disciplinare in ogni momento.
- 1.5. **Subentro:** l'impresa è obbligata al reimpiego del personale impiegato nella gestione provvisoria del servizio, nonché al noleggio, tramite usufrutto, dei veicoli della cessata Spa pubblica che esercitava il servizio.
- 1.6. **Cessione a terzi:** la cessione totale o parziale della concessione è possibile con autorizzazione della Provincia.
- 1.7. **Flessibilità dei servizi:** le variazioni del servizio devono essere approvate dalla Provincia.

**2. Obiettivi e impegni.**

- 2.1. **Parametri-obiettivo:** l'impresa deve fornire le vetture-km previste.
- 2.2. **Impegni:** a parte la realizzazione del programma di esercizio e del "piano migliorativo del servizio"<sup>49</sup> indicato dall'Autorità di bacino su proposta dell'impresa, gli impegni previsti sono solo a carico dell'Impresa e riguardano la qualità.
- 2.3. **Qualità:** il servizio deve essere svolto nel rispetto di standard minimi fissati dalla Provincia relativi alla sicurezza, puntualità, regolarità, pulizia, tempi d'attesa, cortesia e informazioni.

---

<sup>48</sup> La scheda fa riferimento ai tre documenti che regolano i rapporti tra Sita Spa e Provincia di Padova: oltre alla Convenzione, il Disciplinare e la Deliberazione della Provincia n.95 del 5/9/94.

<sup>49</sup> Si ricorda che uno degli elementi di valutazione nella "istruttoria comparativa", per la scelta dell'Impresa da parte della Provincia, era la proposta di un "piano in variante" migliorativo del servizio.



3. **Contenuto economico.**
  - 3.1. **Contributo regionale:** è fissato dalla Regione. Questo è un punto debole della convenzione non essendo prefissato un corrispettivo per i servizi erogati.
  - 3.2. **Corrispettivo degli enti locali:** la Provincia non eroga un contributo e richiede il pagamento di un corrispettivo per il noleggio, obbligatorio, dei veicoli a prescindere dal loro effettivo utilizzo per l'effettuazione del servizio.
  - 3.3. **Tariffe e rischio commerciale:** è interamente a carico dell'impresa. Le tariffe sono quelle in vigore alla stipula della Convenzione.
  - 3.4. **Incentivi e sanzioni:** trattandosi di un'impresa privata il rischio d'impresa è totalmente ed effettivamente a suo carico, quindi gli eventuali disavanzi non possono in alcun modo essere oggetto di sovvenzioni da parte della Provincia. In caso di gravi e ripetute irregolarità l'impresa incorre nella decadenza della concessione.
  - 3.5. **Investimenti:** l'acquisto di veicoli da parte dell'impresa e il relativo piano finanziario deve essere autorizzato dalla Provincia ed è a carico dell'impresa.
4. **Monitoraggio:** la vigilanza è esercitata dai funzionari della Provincia. In particolare vengono effettuate, almeno due volte l'anno, verifiche sulla qualità ed efficacia dei servizi prestati, per il miglioramento degli standard.

**e. Scheda contratto di servizio tra la Regione Valle d'Aosta e le società concessionarie di servizi di trasporto pubblico<sup>50</sup>.**

**1. Aspetti formali.**

- 1.1. **Soggetti coinvolti:** Regione Valle d'Aosta e società concessionarie.
- 1.2. **Durata:** massimo quattro anni fino al 2001, dieci anni successivamente.
- 1.3. **Oggetto:** esercizio servizio di trasporto nel sub-bacino secondo il programma di esercizio e realizzazione degli investimenti necessari.
- 1.4. **Variazioni al contratto:** è prevista la possibilità di un aggiornamento annuale per servizi specifici o locali.
- 1.5. **Subentro:** il personale dipendente del concessionario cessante è trasferito al concessionario entrante con il mantenimento dei diritti acquisiti. Il concessionario entrante deve presentare proposta irrevocabile di acquisto, ai prezzi di mercato, delle attrezzature fisse e gli impianti di proprietà del concessionario uscente, può inoltre esercitare diritto di prelazione sul materiale rotabile che il concessionario uscente intende vendere. Non è quindi obbligato al riacquisto dei veicoli.
- 1.6. **Cessione a terzi:** è possibile l'affidamento a terzi di servizi di adduzione di limitata percorrenza.
- 1.7. **Flessibilità dei servizi:** il concessionario ha l'obbligo di assumere eventuali servizi aggiuntivi alle stesse condizioni economiche delle altre linee nel limite del 5% delle percorrenze globali previste dal contratto.

**2. Obiettivi e impegni.**

- 2.1. **Parametri-obiettivo:** l'impresa deve fornire le vetture-km previste.
- 2.2. **Impegni:** oltre agli impegni che rappresentano l'oggetto del contratto, è previsto solo quello di dotarsi di un sistema di emissione e controllo dei documenti di viaggio e rilevamento dati,

---

<sup>50</sup> La scheda fa riferimento, oltre che al Contratto di Servizio, alla Legge Regionale n.29 del 1/9/97.

anche per consentire l'uniformità e la comparabilità dei dati aziendali.

2.3. **Qualità:** la società è tenuta, entro sei mesi dalla firma, a predisporre la Carta dei servizi, indicando i fattori di qualità e gli standard da raggiungere.

3. **Contenuto economico.**

3.1. **Contributo regionale:** la Regione eroga un corrispettivo per ogni chilometro di servizio effettivo (esclusi quindi trasferimenti tecnici da e per le rimesse) per compensare gli obblighi di servizio pubblico. Il corrispettivo è aggiornato dalla Regione in base agli indici Istat.

3.2. **Corrispettivo degli enti locali:** per i servizi che si svolgono interamente nel territorio di un Comune, gli enti locali devono compensare gli obblighi di servizio pubblico.

3.3. **Tariffe e rischio commerciale:** è interamente a carico delle imprese. Le tariffe sono fissate dalla Regione e possono essere variate tenendo conto: dell'inflazione, del costo medio di produzione, della concorrenzialità del mezzo pubblico, della necessità di omogeneizzazione e semplificazione.

3.4. **Incentivi e sanzioni:** dopo due successive diffide per inadempienza è prevista la decadenza della concessione. Non vi sono incentivi di carattere economico oltre all'assunzione del rischio d'impresa e del rischio commerciale.

3.5. **Investimenti:** non sono considerati nello schema di contratto di servizio.

4. **Monitoraggio:** la vigilanza è esercitata dalla competente struttura regionale.

**f. Scheda contratto di servizio tra la Regione Lazio e le società concessionarie di servizi di trasporto pubblico<sup>51</sup>.**

**1. Aspetti formali.**

- 1.1. **Soggetti coinvolti:** Regione Lazio e società concessionarie.
- 1.2. **Durata:** non specificata.
- 1.3. **Oggetto:** esercizio servizio di trasporto nel bacino di traffico secondo il programma di esercizio allegato.
- 1.4. **Variazioni al contratto:** la revisione è possibile nel caso: in cui non vengano raggiunti gli obiettivi previsti; di variazione delle tariffe; di modifiche infrastrutturali o dell'offerta di altri vettori; in cui l'ente concedente ritenga opportuno effettuare una verifica sostanziale.
- 1.5. **Subentro:** non sono previste norme specifiche. Sembra da escludere per i beni strumentali essendo richieste specifiche caratteristiche dei veicoli per l'effettuazione del servizio (vedi oltre, qualità).
- 1.6. **Cessione a terzi:** il contratto di servizio non lo prevede, ma nello schema di capitolato d'appalto è prescritta la decadenza dell'affidamento, tra l'altro, in caso di cessione o subappalto del servizio senza preventiva autorizzazione della Regione..
- 1.7. **Flessibilità dei servizi:** il concessionario ha l'obbligo di assumere eventuali servizi aggiuntivi alle stesse condizioni economiche delle altre linee. Altre modifiche possono essere apportate al programma di esercizio, previa autorizzazione dell'ente affidante, garantendo percorrenze non inferiori a quelle previste nel contratto. In caso di necessaria riduzione del servizio, l'ente affidante riduce proporzionalmente il contributo.

**2. Obiettivi e impegni.**

- 2.1. **Parametri-obiettivo e impegni:** sono relativi alla qualità e impegnano solo l'esercente.

---

<sup>51</sup> La scheda fa riferimento allo "Schema di contratto di servizio" parte di uno studio della Regione Lazio presentato nel luglio 1997: *Metodologia per la definizione dei servizi minimi del Lazio: "Sperimentazione del bacino aurelio"*.

- 2.2. **Qualità:** l'esercente deve rispettare degli standard minimi di qualità, per i quali la Carta dei servizi dovrà programmare progressivi incrementi, rispetto alle seguenti prestazioni: puntualità, età media dei veicoli, comfort, pulizia, affidabilità, comunicazione all'utenza, rispetto dell'ambiente. Nei primi due anni gli impegni sono limitati a età media dei veicoli, comfort, rispetto per l'ambiente. Inoltre l'esercente deve fornire, ogni sei mesi, i risultati dei monitoraggi sistematici sulla qualità percepita.
3. **Contenuto economico.**
- 3.1. **Contributo regionale:** la Regione eroga un contributo per obblighi di servizio e tariffari che comprende gli oneri relativi al rinnovo dei beni strumentali. Il contributo è composto di una parte fissa ed una variabile in funzione delle caratteristiche del servizio offerto.
- 3.2. **Corrispettivo degli enti locali:** non previsto trattandosi di servizi regionali.
- 3.3. **Tariffe e rischio commerciale:** è ripartito tra i due soggetti firmatari. Rispetto ad un introito annuo previsto, gli eventuali maggiori introiti vengono ripartiti in eguale misura tra ente affidante ed impresa affidataria, i minori introiti danno luogo ad una integrazione del contributo pari al 50% della differenza.
- 3.4. **Incentivi e sanzioni:** pur non essendo affidato all'esercente tutto il rischio commerciale, il contratto prevede un incentivo efficace costituito dalla subordinazione dell'erogazione di una parte del contributo, non precisata nello schema, al raggiungimento degli standard qualitativi; oltre alla sospensione di una parte delle erogazioni nel corso dell'anno, per la violazione delle clausole del contratto. In caso di accertata non veridicità dei dati forniti dall'impresa affidataria, l'ente affidante può applicare una penale in percentuale del contributo, per ora non precisata. Infine, la decadenza si verifica in caso di gravi irregolarità.
- 3.5. **Investimenti:** non sono considerati nello schema di contratto di servizio.
4. **Monitoraggio:** la vigilanza è esercitata dall'Assessorato Opere e Reti di Servizi e Mobilità su delega della Giunta regionale. Inoltre per le eventuali controversie, viene costituito un Collegio arbitrale composto da 3 membri, di cui uno scelto dalla Regione, uno dall'impresa e il terzo di comune accordo.



**g. Scheda Accordo di programma tra la Provincia autonoma di Trento e la Ferrovia Trento-Malè Spa<sup>52</sup>.**

**1. Aspetti formali.**

- 1.1. **Soggetti coinvolti:** Provincia autonoma di Trento e Ferrovia Trento-Malè Spa.
- 1.2. **Durata:** tre anni.
- 1.3. **Oggetto:** esercizio dei servizi pubblici di trasporto extraurbani su strada e ferrovia e realizzazione degli investimenti relativi.
- 1.4. **Variazioni al contratto:** l'Accordo è modificabile annualmente sulla base di un accordo consensuale.
- 1.5. **Subentro:** non previsto.
- 1.6. **Cessione a terzi:** sono previste due possibilità di appalto dei servizi: ad imprese od a società controllate o partecipate; ad altre società. In entrambi i casi i servizi riportati in un apposito allegato non solo *possono* essere affidati in appalto, ma la società si *impegna* in questo senso, ferma restando la possibilità di affidare altri servizi. Le procedure prevedono l'utilizzo di un apposito schema-tipo di contratto e un'analisi comparata dei costi di gestione del servizio in proprio e del costo presunto dell'affidamento. In caso di irregolarità, infine, la società si impegna a provvedere con propri mezzi e personale alla gestione dei servizi, in attesa dell'affidamento del servizio ad un'altra ditta.
- 1.7. **Flessibilità dei servizi:** la società si impegna a provvedere a variazioni al programma di esercizio per esigenze indilazionabili e imprevedibili. A questo scopo e per l'acquisto delle attrezzature necessarie, la società può attingere ad un apposito fondo pari al 5% del costo economico standardizzato.

**2. Obiettivi e impegni.**

- 2.1. **Parametri-obiettivo:** sono indicati una serie di obiettivi generali la cui quantificazione è però rimandata a successive revisioni del contratto. Gli obiettivi sono: migliorare la velocità commerciale,

---

<sup>52</sup> L'accordo analizzato, in vigore per gli anni 1996-1998, è in corso di revisione sostanziale.

diminuire le percorrenze a vuoto, ottimizzare i turni di servizio e aumentare le ore effettive di guida.

- 2.2. **Impegni:** sono ripartiti tra i due soggetti. La Provincia si impegna a favorire l'incremento della domanda con prodotti tariffari specifici. L'azienda si impegna: ad avviare azioni di marketing per l'acquisizione di nuovi clienti basate sul miglioramento della qualità e sull'informazione; realizzare economie di scala attraverso accordi con altre società di trasporti per la gestione dei servizi comuni. Entrambi si impegnano a realizzare azioni congiunte volte a raggiungere accordi con organismi pubblici e privati per servizi specifici e/o dedicati.
- 2.3. **Qualità:** la Provincia, d'intesa con la società e con l'Atesina Spa, individuerà fattori e standard di qualità e quantità definendo una carta dei diritti degli utenti.

### 3. **Contenuto economico.**

- 3.1. **Contributo provinciale<sup>53</sup>:** è costituito da due voci, una per i servizi sociali con insufficiente grado di copertura dei costi, l'altra per integrare le entrate relative alle tariffe agevolate. L'integrazione deve garantire tendenzialmente un'entrata pari a quella che si avrebbe applicando la tariffa ordinaria. Per i servizi turistici non è previsto alcun contributo e nella determinazione dei costi standard il personale necessario per l'erogazione del servizio pubblico viene calcolato sull'offerta di servizio pubblico con esclusione quindi del servizio turistico. Nel primo accordo i costi standard sono calcolati sui costi medi aziendali, con l'obiettivo di applicare il costo standard nell'accordo successivo. Un'apposita commissione provinciale provvede ad attuare un'analisi comparata dei costi in altre realtà regionali.
- 3.2. **Tariffe e rischio commerciale:** le tariffe sono decise dalla Provincia e possono essere aggiornate nel corso di validità dell'accordo. Le tariffe ordinarie devono consentire, insieme al contributo per i servizi sociali, la copertura dei costi; le tariffe agevolate riguardano determinate categorie di utenti e sono integrate dalla Provincia con uno specifico contributo. Complessivamente le tariffe e l'integrazione devono garantire una copertura dei costi per i servizi ferroviari e automobilistici pari rispettivamente al 30% e 25%.

---

<sup>53</sup> La Provincia Autonoma di Trento esercita di fatto i poteri della Regione e della Provincia.



- 3.3. **Incentivi e sanzioni:** una forma indiretta di incentivo per il personale è rappresentata dalla subordinazione degli aumenti relativi alla contrattazione aziendale agli aumenti di produttività.
  - 3.4. **Investimenti:** sono un elemento dell'accordo ma, malgrado le precise indicazioni, l'attuazione del programma degli investimenti è condizionato alle disponibilità finanziarie e ad un successivo provvedimento della Provincia.
4. **Monitoraggio:** e' prevista una rilevazione annuale degli indicatori di efficienza ed efficacia da parte del Servizio Comunicazioni e Trasporti della Provincia.