

I trasporti pubblici locali nell'esperienza di alcuni Paesi europei

Elena Ferioli

L'articolo contiene una panoramica delle soluzioni che alcuni ordinamenti giuridici europei hanno individuato per la regolazione del trasporti pubblici locali su gomma in riferimento alle distinte problematiche oggi emerse come principali nella disciplina del settore: le funzioni di regolazione degli enti competenti, la tutela della concorrenza nell'affidamento e nella gestione dei servizi, la definizione degli obblighi di servizio pubblico e degli standard qualitativi minimi, gli strumenti di finanziamento del servizio.

1. Considerazioni introduttive sull'utilità della comparazione nell'analisi dei trasporti pubblici locali

Il tema che qui si intende sviluppare consiste nelle soluzioni che ordinamenti giuridici europei diversi da quello italiano hanno individuato per la regolazione del trasporto pubblico locale su gomma in riferimento alle distinte problematiche qualificabili come principali nella disciplina del settore: le funzioni di regolazione degli enti competenti, la tutela della concorrenza nell'affidamento e nella gestione dei servizi, la definizione degli obblighi di servizio pubblico e degli *standard* qualitativi minimi, gli strumenti di finanziamento del servizio.

Simile approccio metodologico si rivela particolarmente utile alla riflessione sull'adeguatezza della disciplina nazionale del servizio, poiché l'osservazione di realtà diverse dalla nostra consolida l'impressione di una generalizzata e colpevole arretratezza delle politiche locali italiane nel settore indagato.

Oramai dati oggettivi reclamano, infatti, un radicale e tempestivo rinnovamento di queste politiche. Il primo attiene alla circostanza che il processo di terziarizzazione dell'economia ha determinato nel tempo l'affermarsi di un modello economico di sviluppo urbano-centrico: se nel 2012 il 68,4% della popolazione risiedeva nelle aree urbane, nel 2050 questa percentuale potrebbe raggiungere il 78,8%. Il secondo è che la

recessione ha momentaneamente ridotto sia l'esigenza di spostamento sia il ricorso ai mezzi privati; il che rende eccezionalmente propizia l'occasione di fare del mezzo pubblico il principale strumento di una mobilità urbana efficiente e sostenibile, in linea con le più moderne politiche europee in materia di trasporto e ambiente e con l'evoluzione del trasporto pubblico locale da "bene inferiore" a "bene di merito" già verificatasi nei Paesi europei a più elevato livello di reddito *pro capite* (nei Paesi scandinavi, ad esempio, specifici studi di settore dimostrano che l'aumento del reddito individuale non abbatta la domanda di trasporto pubblico locale in presenza di servizi efficienti)¹.

2. Le funzioni di regolazione degli enti competenti

Per l'analisi di questo primo punto giova adottare una duplice valenza del termine «regolazione» e quindi individuare, da un lato, i soggetti cui sono affidati la definizione dei criteri generali di organizzazione e gestione del sistema di trasporto pubblico, nonché l'insieme dei principi e delle regole che fondano il c.d. indirizzo politico del settore, dall'altro i soggetti cui sono attribuite l'attuazione e la garanzia dei suddetti indirizzi.

Si ascrivono alla categoria dei regolatori in senso ampio i soggetti dotati di competenze normative o di indirizzo in materia di trasporto pubblico locale: Unione europea, legislatore statale, legislatore regionale (Regione, Contea, *Land*, Comunità autonoma) e governo locale (Comune, Distretto, Municipalità). Riepiloghiamo gli strumenti essenziali delle politiche europee in materia di trasporti. Fra le norme di diritto vincolante, oltre alle disposizioni dei Trattati sul trasporto in generale finalizzate allo sviluppo dei traffici commerciali e alla libera circolazione di mezzi e di persone, va rammentato innanzitutto il regolamento 1191/1969, applicabile al trasporto locale solo a partire dalla novella del 1991 a discrezione degli Stati membri, il cui *focus* concerneva gli obblighi di ser-

(1) Cfr. diffusamente i seguenti studi documentali: *La mobilità urbana sostenibile in Italia e in Europa*, a cura della Fondazione ANCI ricerche, 2010; *Il trasporto pubblico locale in Italia. Stato, prospettive e confronti internazionali*, a cura della Fondazione Filippo Caracciolo, 2012; *La mobilità urbana. Il trasporto pubblico locale: il momento di ripartire*, a cura della Cassa depositi e prestiti, 2013. Numerosi dati sono inoltre reperibili nei rapporti periodici di EPOMM (*European Platform on Mobility Management*) e di Eurostat.

vizio, i contratti di servizio e il finanziamento dei soggetti erogatori; nel complesso questa prima disciplina ambiva alla declinazione concorrenziale dell'erogazione dei servizi economicamente autosufficienti e alla conseguente limitazione dell'intervento pubblico alle sole ipotesi di *market failure* (ossia quelle in cui il livello di erogazione del servizio conseguibile in base al libero mercato sarebbe inferiore a quello socialmente ottimale)². Il successivo regolamento 1370/2007 – entrato in vigore il 3 dicembre 2009 – raffina notevolmente il progetto europeo di armonizzazione dei servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e ferrovia: in particolare, esso identifica quali possibili modalità di erogazione del servizio la gestione diretta, l'affidamento mediante gara, l'affidamento diretto a soggetto dotato di particolari requisiti, prescrivendo poi una dettagliata serie di regole derivanti dalla qualifica del trasporto pubblico locale come «servizio di interesse economico generale» (qualifica che, come noto, comporta il necessario bilanciamento fra principio di concorrenza e profilo sociale dei servizi pubblici e pertanto richiede la puntuale disciplina degli obblighi di servizio, delle compensazioni pubbliche e degli aiuti di Stato)³. Fra gli innumerevoli documenti europei di natura propositiva e progettuale basti rammentare il Libro bianco del 2001 («La politica europea dei trasporti sino al 2010», revisionato nel 2006 e mirante al riequilibrio modale del trasporto a favore dei mezzi più ecologici, nonché al progressivo sganciamento del-

(2) Il riferimento è ai regolamenti CEE 1191/1969 del 26 giugno 1969 e 1893/1991 del 2 giugno 1991. Sul carattere sussidiario dell'intervento regolatorio delle istituzioni europee, L. PERFETTI, *Servizi di interesse economico generale e pubblici servizi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001, p. 485 ss.; M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, in S. CASSESE (diretto da), *Tratt. dir. amm.*, Milano, 2003; G. POLIDORI, E. MUSSO, E. MARCUCCI, *I trasporti e l'Europa. Politiche, infrastrutture, concorrenza*, Milano, 2007. Sulla disciplina dei trasporti pubblici locali in Italia, M. CAMMELLI, *Concorrenza e innovazione nei servizi di trasporto pubblico locale*, in O. BUCCI (a cura di), *Il trasporto pubblico locale. Una prospettiva per l'Italia*, Bologna, 2006. Per una panoramica comparata delle discipline statali europee ai tempi della vigenza di questi regolamenti, E. MOSTACCI, G. ROMEO, *La regolamentazione del trasporto pubblico locale in Europa: un'analisi comparata*, in *DPCE*, 2006, p. 241 ss.; G. ALBANO, A. HEIMLER, M. PONTI, *Concorrenza, regolazioni e gare: il trasporto pubblico locale*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 1, 2014, p. 117 ss.; M. PONTI, *I trasporti pubblici locali: cronaca di una morte annunciata*, in *Il Mulino*, 1, 2014, p. 38 ss.

(3) Sia dato precisare che la direttiva *Bolkenstein* 2006/123 del 12 dicembre 2006 non si applica ai servizi di trasporto, come confermato dalla norma di recepimento contenuta dal d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, art. 6. Sul punto cfr. la specifica interpretazione data dalla Corte costituzionale con sent. 264/2013 in tema di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea.

la crescita economica dalla crescita dei trasporti) e il Libro bianco del 2011 («Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti. Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile», il quale tenta di coniugare l'incremento della mobilità e la riduzione delle emissioni e la cui maggiore debolezza sembra proprio la scarsa attenzione alle politiche del trasporto urbano, che pur rappresenta oltre i due terzi della mobilità, rispetto alle quali si conferma la necessità del potenziamento del trasporto collettivo, della bicicletta e delle aree pedonali, ma si affida un ruolo strategico all'auto pulita tralasciando, dunque, i problemi di congestione, di uso dello spazio urbano e di pianificazione territoriale)⁴. Venendo alle discipline nazionali, deve sottolinearsi la generalizzata "regionalizzazione" della disciplina dei trasporti pubblici locali avviatasi negli anni Novanta sulla scia della progressiva espansione della regolamentazione europea: quale che sia il modello di decentramento territoriale tipizzante la forma di Stato (federale, regionale, unitario), nella maggioranza dei casi al legislatore statale risultano riservate la formulazione di principi generali e la disciplina quadro delle modalità di affidamento del servizio (Germania, Italia, Francia, Gran Bretagna, Paesi scandinavi), mentre in rari casi quest'ultimo profilo del servizio diviene elemento di identità e di differenziazione delle autonomie regionali (Spagna e, in minor misura, Austria). Di conseguenza le procedure di programmazione e organizzazione del servizio sono curate dai governi territoriali secondo gli alternativi schemi della concorrenza e della sussidiarietà. Risultano improntati alla concorrenza fra i diversi livelli di governo la Francia (Regioni, Dipartimenti, Comuni), la Germania (*Länder*, Comuni, Distretti), la Spagna (Comunità autonome ed Enti locali)⁵. Propendono per una maggiore valorizzazione del principio di sussidiarietà verticale gli ordinamenti norvegese e svedese, dove alle Contee (*Fylker* e *Lan*) sono assegnate la definizione delle linee guida nell'ero-

(4) Rispettivamente Com(2001) 370 e Com(2011) 144.

(5) L'illegittimità di normative statali è stata ribadita dal *Tribunal constitucional* con sentenza 118 del 1996, che ha così interrotto la tendenza alla ricentralizzazione nella gestione del servizio e allo sviluppo di forme di cooperazione intergovernativa (per ulteriori osservazioni sul punto E. ARGULLOL I MURGADAS, *Ordenación de Competencia y Traspaso de Servicios*, in *Autonomías*, vol. 21, 1996, p. 129 ss).

gazione del servizio e la determinazione delle linee, degli orari e delle frequenze delle corse, delle tariffe. Infine, il principio di sussidiarietà orizzontale contraddistingue l'esperienza britannica (con la sola eccezione di Londra), nell'ambito della quale un elevato grado di liberalizzazione e una speculare contrazione della programmazione istituzionale hanno circoscritto per decenni l'intervento pubblico ai soli casi di effettivo *market failure*.

Nella categoria dei soggetti regolatori in senso stretto possiamo raccogliere le istituzioni, non più necessariamente politiche, abilitate alla determinazione degli *standard* quantitativi (rotte, frequenze, orari, tariffe, numero di vetture impiegate, ecc.) e qualitativi (integrazione modale, livello di informazione all'utenza, condizioni di accessibilità di anziani e disabili, ecc.) al servizio, nonché alla gestione delle reti e delle infrastrutture di trasporto. L'esternalizzazione delle attività di pianificazione e di regolazione ha visto come esperienze pilota la Francia (Parigi, 1959, *Syndicat des Transport de la Ile* - STIF, organismo politico presieduto dal Prefetto e composto da rappresentanti dello Stato, del Comune di Parigi e dei Dipartimenti della Regione, le cui due società operative avevano ai tempi natura pubblica) e la Germania (Amburgo, 1965, *Hamburger Verkehrsbund* - Hvv) per poi diffondersi su gran parte del territorio europeo⁶. Le competenze di questi enti regolatori possono travalicare il trasporto pubblico locale e includere altri servizi locali (come ad esempio accade in Danimarca), attenere alle diverse modalità di trasporto erogate all'interno dei singoli anelli urbani (Francia eccetto Parigi, Germania, Italia, Spagna, Svezia) oppure essere articolate a seconda della modalità oggetto della regolazione (sino agli anni Novanta Londra affiancava a un'autorità generale una serie di specifiche agenzie, ma crescenti esigenze di contenimento della spesa pubblica hanno in seguito condotto alla unificazione della pluralità di soggetti nella *Transport for London*, braccio operativo della *Greater London Authority* e rispondente direttamente al Sindaco).

(6) Sulla fondazione e sulla disciplina di STIF v. *Ordonnance* 59-151 e *Décret* 59-157 del 7 gennaio 1959, come modificati dal *Décret* 2005-664 del 10 giugno 2005 (reperibili in www.stif.org). Sulle altre esperienze europee cfr. ISFORT (a cura di), *Lo stato delle liberalizzazioni nel trasporto pubblico su gomma nei principali Paesi europei*, 2007.

Da parte dell'osservatore italiano va rivolta peculiare attenzione alla circostanza per cui le strutture responsabili delle politiche di trasporto locale delle grandi aree urbane assumono spesso la forma di consorzi intercomunali per esigenze di coordinamento dell'offerta fra i diversi modi di trasporto e le singole aziende erogatrici del servizio; ciò a conferma del fatto che la disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica si lega ovunque e strettamente ad aspetti incidenti sull'organizzazione degli Enti locali, sui loro poteri, sui modelli di gestione e sull'individuazione dei migliori bacini di erogazione⁷.

Qualora tali compiti tecnici siano affiancati da attribuzioni di organizzazione e di vigilanza rispetto al mercato nazionale di riferimento, il soggetto regolatore assume la connotazione di una vera e propria *Authority* di settore. La recente attivazione dell'Autorità dei trasporti italiana rende questo passaggio dell'analisi degno di particolare riguardo⁸. Premesso che il requisito della stretta indipendenza dagli organi di governo non appare sinora imposto dalla normativa europea, deve darsi conto di una generalizzata e persistente propensione per il modello di regolazione ministeriale.

In Francia nel 2012 (*Décret* 2012-211 e *Décret* 2012-216 del 14 e 15 febbraio 2012) è stata creata l'*Autorité de la qualité de service dans les transports* (AqST) con l'obiettivo di contribuire al miglioramento della qualità dei servizi di trasporto terrestre, marittimo e aereo dei viaggiatori tramite vigilanza sull'adempimento da parte degli operatori del settore degli obblighi di qualità del servizio. L'ente svolge funzioni di mediazione nell'ambito delle controversie insorte fra gli operatori del servizio e altresì funzioni propositive per l'ottimizzazione del servizio, spesso precedute da sondaggi sul gradimento dell'utenza. Sotto il profilo struttura-

(7) Per il diffuso ricorso a forme di cooperazione intermunicipale cfr. C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa*, in questa *Rivista*, 3, 2012, p. 695 ss. Per il differente modello della razionalizzazione tramite creazione di aree metropolitane cfr. R. AHREND, A. SCHUMANN, *Approaches to Metropolitan Area Governance: a Country Overview*, in *OECD Regional Development Working Papers*, 3, 2014.

(8) Cfr. relazioni svolte al Seminario Astrid su «L'Autorità di regolazione dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti», Roma, 22 ottobre 2013, reperibili su <http://www.astrid-online.it/ambiente-territorio-energia-infrastrutture/trasporti/7231A053-11F3-4AAE-B30D-A1883F88F719.html> e S. ZUNARELLI (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia*, Torino, 2015.

le, l'Autorità si incardina all'interno del Consiglio generale del Ministero dell'ecologia, dello sviluppo sostenibile, dei trasporti e delle infrastrutture e funge da Segretariato dell'*Haut Comité de la qualité de service dans les transports*, Comitato di orientamento del settore includente le parti sociali coinvolte nelle attività di determinazione e di controllo della qualità dei servizi (in totale sono 37 membri di nomina presidenziale ripartiti in un collegio di parlamentari e rappresentanti di associazioni pubbliche, un collegio di operatori del settore, un collegio di consumatori e utenti, un collegio di personalità qualificate nel settore).

Nemmeno la Spagna conosce una figura simile a quella italiana: dal 2013 esiste infatti una Commissione nazionale del mercato e della concorrenza (*Comisión Nacional de la Competencia - CNC*) che unifica ben otto organismi di garanzia in precedenza distinti e comprende i trasporti ferroviario e aereo. Per il settore dei trasporti terrestri permane la competenza di un Comitato nazionale dei trasporti, organo ministeriale avente compiti di programmazione e di regolazione.

In Svezia, dove peraltro il settore dei trasporti non ha mai conosciuto veri e propri monopoli pubblici, la relativa regolamentazione è stata recentemente distribuita fra la *Swedish Transport Administration* (istituita nel 2010 con funzioni di pianificazione delle politiche del settore, di costruzione e di manutenzione delle infrastrutture) e la *Swedish Transport Agency* (dotata di funzioni esecutive e provvedimentali rispetto alle politiche individuate dalla suddetta *Administration* e suddivisa in dipartimenti rispettivamente dedicati all'aviazione civile, al trasporto marittimo, al trasporto stradale e ferroviario).

Solo la Germania offre una soluzione in certo qual modo assimilabile a quella italiana, nella misura in cui distingue il governo della politica internazionale e federale dei trasporti, affidato al Ministero federale dei trasporti, dei lavori pubblici e dello sviluppo urbanistico, dalle attività di vigilanza della *Bundesnetzagentur*, operante dal 2006 nel solo ambito dei trasporti ferroviari e concepita a seguito della progressiva privatizzazione prima delle poste e delle telecomunicazioni, poi dell'energia, del gas e delle infrastrutture. Essa si configura come organismo separato e indipendente rispetto alla struttura ministeriale nell'esercizio di autonomi poteri di controllo, di vigilanza e di sanzione, per quanto assoggettata a doveri di comunicazione e di coordinamento nei confronti del

Ministero dell'economia e della tecnologia e del Ministero dei trasporti e dello sviluppo urbano.

Similmente, l'esperienza britannica ricorre ad apposita Autorità indipendente per la regolazione del mercato ferroviario (*Office of Rail Regulation - ORR*), guidato da un Consiglio di amministrazione nominato dal Segretario generale dei Trasporti e le cui funzioni sono inizialmente state la fissazione dei livelli *standard* delle qualità del servizio relative agli utenti disabili, la determinazione delle tariffe e la gestione dei reclami, per poi abbracciare dal 2001 la tutela dell'accesso al mercato di nuovi operatori economici. Nondimeno il timone del governo e dell'analisi delle politiche nazionali di trasporto resta saldamente affidato al Ministero competente, encomiabile modello per la cura dedicata al rapporto con i cittadini, alla protezione delle fasce deboli dell'utenza e alla concreta pratica di un sistema di *public accountability*⁹.

Alla luce di quanto sinora esposto può, dunque, concludersi che, diversamente da quanto accaduto in settori quali energia e telecomunicazioni, nel campo dei trasporti non è ancora prevalsa l'esigenza di soggetti regolatori unitari dotati di specifiche competenze tecniche, svincolati dalla transitorietà delle strategie governative e pertanto maggiormente efficaci nell'assorbimento delle politiche europee e nel dialogo con le relative istituzioni. La peculiarità del caso italiano sembra allora avvalorare la tesi in virtù della quale il modello organizzativo burocratico «cede al cambiamento solo quando si sono prodotte disfunzioni veramente gravi cui è diventato impossibile far fronte dando origine ad un meccanismo di evoluzione per crisi»¹⁰.

(9) M. ARMSTRONG, D.E. SAPPINGTON, *Regulation, Competition and Liberalization*, in *Journal of Economic Literature*, vol. 44, 2006, p. 325 ss. e P. LEYLAND, *Local Transport Provision in the United Kingdom: the Quest for Accountability and Coherence in a Contract State*, in *Quaderni regionali*, 1, 2010.

(10) In questo senso M. CROZIER, *Il fenomeno burocratico*, Milano, 2000, p. 132 ss. Riflettono sul profilo della regolazione L. VECERE, A. PALUMBO, *Autorità dei trasporti, privatizzazioni e liberalizzazioni, normativa d'indirizzo e regolamentazione comunitaria in materia di trasporto e l'esperienza di alcune realtà europee*, in *Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti*, 2, 2012; A. TONETTI, *L'autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2012, p. 589 ss. e L. MAGNIFICO, *Stato, Regione o Autorità di regolazione alla guida del trasporto pubblico locale?*, in *Osservatorio AIC*, dicembre 2013.

3. *La tutela della concorrenza nell'affidamento e nella gestione dei servizi pubblici locali di trasporto*

Come noto, il trasporto pubblico locale presenta caratteristiche che la dottrina economica riconduce al concetto di “monopolio naturale” (richiede strutture industriali complesse, i mezzi debbono essere fisicamente dislocati sul territorio dove si eroga il servizio, la concorrenza fra diversi operatori sulla medesima linea risulta poco efficiente e dal punto di vista dell'utenza due linee di trasporto differenti non costituiscono beni sostituiti), sicché la separazione fra la gestione della rete e la produzione del servizio non è sufficiente ad avviare un mercato concorrenziale. A questo si aggiunga che la mobilità urbana è presupposto per l'effettiva garanzia di una serie di diritti (a mero titolo di esempio si pensi a circolazione, istruzione, lavoro) e che da ciò consegue l'esistenza di predeterminati obblighi di servizio che il gestore, pubblico o privato che sia, deve garantire anche qualora essi determinino costi superiori ai possibili ricavi.

Questi fattori, talvolta abbinati a specificità nazionali derivanti dalla struttura urbanistica e demografica, spiegano la lentezza e la parzialità dei processi di liberalizzazione realizzatisi nei Paesi europei. In via di estrema semplificazione, i principali modelli di regolazione del trasporto pubblico locale su gomma identificabili in Europa appaiono essere tre: la “regolazione *nel* mercato”, la “regolazione *per* il mercato” e la “regolazione dei monopoli”. L'interrogativo di fondo, quindi, deve vertere sulla rispondenza di tali modelli alla disciplina europea in materia di servizi pubblici fondata sull'art. 106, c. 2, TFUE («le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale sono sottoposte alle norme del presente Trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata»), disciplina che nella declinazione della giurisprudenza europea mira a contemperare, segnatamente al settore pubblico, l'interesse degli Stati membri ad utilizzare determinate imprese quale strumento di politiche economico-fiscali con l'interesse della Comunità (poi Unione) all'osservanza delle regole della concorrenza e del mantenimento dell'unità del mercato comune (espressamente in questo senso Corte di giustizia 21 settembre 1999, c. 202/1988, Francia c. Commissione e Cor-

te di giustizia 20 aprile 2010, c. 265/08, *Federutility* c. Autorità per energia elettrica e gas). Ed è proprio in virtù della giurisprudenza della Corte di giustizia che il concetto di concorrenza è venuto ad assumere una valenza funzionale, in quanto lo stesso può avere ad oggetto interventi disomogenei seppur teleologicamente volti a garantire l'effettività del principio in parola. Ecco perché la tutela della concorrenza può astrattamente ritenersi soddisfatta da differenti modelli nazionali¹¹.

Il modello britannico della "regolazione nel mercato" (c.d. *deregulation*), introdotto nel 1986 sulla scia di programmi politici di stampo conservatore incentrati sul contenimento della spesa pubblica, rappresenta l'attuazione più completa del processo di liberalizzazione e, fuori dall'area di Londra, ha comportato l'erogazione su base commerciale di circa l'85% dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma. In questo sistema l'operatore appare libero di definire la tratta da servire, gli orari, le tariffe, le fermate e i veicoli impiegati, previa registrazione al *Traffic Comissioner* 40 giorni prima dell'inizio del nuovo servizio o della modifica di quello esistente. L'erosione del monopolio pubblico è consistente, tant'è che solo in presenza di esigenze non soddisfabili dal mercato (ad esempio qualora la domanda sia debole per ragioni di fascia oraria, di peculiarità del territorio o della categoria di utenti da servire) le *Local Transport Authorities* possono attivare servizi non commerciali aggiudicando i relativi contratti su base competitiva. Il ruolo dell'amministrazione pubblica rimane comunque importante sul piano dell'attività di programmazione, soprattutto dopo la riforma del settore intercorsa nel 2000. Sotto il profilo dell'accessibilità e della qualità del servizio, gli esiti di siffatto metodo hanno rivelato serie criticità, per rimediare alle quali nel 2008 si è varata una sorta di *re-regulation* destinata al recupero di significativi spazi di determinazione pubblica circa organizzazione

(11) Si vedano F. MERUSI, *La regolazione dei servizi di interesse economico generale nei mercati (parzialmente) liberalizzati: una introduzione*, in E. BRUTI LIBERATI, F. DONATI (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, 2010; T. BONETTI, *Servizi pubblici locali di rilevanza economica dalla instabilità nazionale alla deriva europea*, in *Munus*, 2, 2012, p. 422 ss.; G. LO SCHIAVO, *Dalla giurisprudenza Altmark all'adozione del pacchetto Almunia. Chiarimenti sulla portata delle compensazioni concesse per la prestazione dei servizi di interesse economico generale*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 6, 2012, p. 1279 ss. e G. MARCHIANÒ, *Occorre cambiare tutto perché nulla cambi: la tormentata vicenda dei SIEG*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 6, 2013, p. 1021 ss.

e prezzi: il nuovo meccanismo conserva l'identità privata degli erogatori del servizio, ma eleva i requisiti soggettivi e oggettivi necessari all'ingresso e alla permanenza nel mercato dei trasporti pubblici locali. Ecco come i *Quality Contracts*, già inaugurati nel 2000, divengono la chiave di volta per l'avvio di uno schema di *franchising* in cui l'autorità locale funge da regia di una politica integrata del trasporto pubblico locale che persegue i complementari obiettivi di un alto livello di soddisfazione dell'utenza e di un radicale incremento del loro utilizzo¹².

Il modello della "regolazione per il mercato" si fonda sulla previsione di procedure concorsuali per l'affidamento della gestione di un servizio pubblico a rilevanza economica ed è potenzialmente prodromico a quello della regolazione nel mercato sin qui descritto. Ne sono disomogenea espressione l'esperienza francese e quella londinese. La prima si basa sulla responsabilizzazione dei diversi livelli di governo nella definizione, nella pianificazione e nell'affidamento contrattualizzato del servizio. I provvedimenti legislativi da cui essa trae origine risalgono agli anni Ottanta e impongono la netta separazione fra autorità organizzatrici e imprese erogatrici; pertanto consentono alle strutture intercomunali responsabili della politica e del finanziamento dei trasporti pubblici locali (*Gart*) di gestire direttamente il servizio tramite proprie agenzie (come verificatosi nell'area parigina) o di affidare l'offerta di trasporto a soggetti terzi secondo contratti di servizio di natura incentivante a fronte dei quali l'autorità organizzatrice versa un contributo forfetario a operatori misti o privati selezionati tramite gara per assicurare l'equilibrio gestionale (le tipologie di tali contratti si diversificano in funzione del rischio industriale e commerciale ricadente in capo all'operatore)¹³. Sino al 2007, gli impatti di siffatto modello sulla struttura del settore hanno indotto il consolidamento di un mercato sostanzialmente chiuso perché dominato da società nazionali, spesso a controllo pubblico e talvolta partecipate da istituti bancari, progressivamente concentratesi in gran-

(12) ANCORA P. LEYLAND, *Local Transport Provision in the United Kingdom*, cit., e P. KLEMPERER, *What really Matters in Auction Design*, in *Journal of Economic Perspectives*, 16, 2002, p. 169 ss.

(13) *Loi d'orientation des transports intérieurs n. 82-1153* del 30 dicembre 1982 e *loi n. 93-122* del 29 gennaio 1993 (detta legge Sapin), sulle quali v. CERTU (a cura di), *Impact de l'application de la loi Sapin dans les transports collectifs urbains*, Lyon, 1998.

di gruppi industriali nazionali capaci di soddisfare la domanda interna. A partire dall'entrata in vigore del regolamento UE 1370/2007 occorre distinguere fra il regime della *Ile-de-France*, dove l'attività di operatori pubblici resta vistosa, dal regime valevole nel resto del territorio francese, che si articola per circa il 20% sull'azione di agenzie pubbliche dotate di autonomia finanziaria (e talvolta di personalità giuridica) e per circa l'82% sull'azione di pochi operatori privati (Keolis e Veolia). Poiché la delegazione del servizio avviene in via esclusiva, si crea una vera e propria situazione di oligopolio dove la concorrenza è fortemente regolata al momento dell'ingresso nel mercato. È naturale che un simile quadro sia stato oggetto di numerosi interventi dell'Autorità garante per la concorrenza, fra le cui contestazioni spiccano quelle relative all'esistenza di barriere all'entrata (agevolate dalla genericità con cui le autorità comunali competenti descrivono l'offerta di trasporto in sede di bando, con ciò rendendo ai nuovi operatori assai onerosa la preparazione per la gara), alla posizione dominante dell'operatore uscente (testimoniata da ripetute analisi di mercato in base alle quali non esiste alcuna indipendenza fra le possibilità di successo in sede di gara e gli esiti delle gare precedenti) e alla prassi delle intese orizzontali (aventi ad oggetto la spartizione geografica del mercato, l'astensione dalla gara oppure il coordinamento delle offerte al fine di indurre il decisore pubblico verso la soluzione concordata dalle imprese). I rimedi suggeriti dallo stesso Garante della concorrenza sono, rispettivamente, il rafforzamento delle capacità tecniche e comunicative delle autorità organizzatrici dei trasporti, la trasferibilità degli attivi e del personale fra l'operatore uscente e quello entrante, la creazione di un fondo per la promozione della concorrenza e la lottizzazione dei bacini di trasporto¹⁴.

Anche il modello londinese abbraccia un sistema di regolazione per la concorrenza conducente a forme di sostanziale oligopolio. Eppure esso risulta concepito e sviluppato in maniera utile alla prevenzione di fenomeni collusivi e anticoncorrenziali da parte dei (pochi) soggetti operan-

(14) M. AMARAL, S. SAUSSIER, A. YVRANDE-BILLON, *Auction procedures and competition in public services: the case of urban public transport in France and London*, in *Methods for Allocating Contracts for the Provision of Regional and Local Transportation Services*, OECD Policy Roundtables, 2013, p. 167 ss.

ti nel mercato dei trasporti pubblici locali, grazie a una virtuosa complementarità fra solida trasparenza delle procedure di affidamento ed efficace ruolo della programmazione pubblica. Frequenti sono le gare, minuziosa la raffigurazione dei servizi a bando, corta la durata dei contratti di affidamento, forti i poteri discrezionali dell'autorità pubblica nella gestione delle gare (*Transport for London* può squalificare i concorrenti che in caso di vittoria conseguissero il controllo di frazioni di mercato eccessive e può esplicitamente privilegiare gli appaltatori in carica)¹⁵. Infine, un terzo modello di regolazione (c.d. "regolazione del monopolio") può essere individuato nei sistemi come quello tedesco, dove per lungo tempo la suddivisione fra servizi commerciali, erogati sulla base della libera iniziativa privata, e servizi non commerciali sottoposti a gara è stata meramente teorica, perpetrando così un sostanziale monopolio delle aziende municipalizzate fondato su complessi meccanismi di pubblici sussidi e su prassi di sub-contratto a una miriade di aziende private di piccole dimensioni. L'evoluzione del sistema verso forme concorrenziali di affidamento del servizio ha registrato una vistosa divergenza temporale fra livelli di governo: se la normativa federale ha percorso la via delle privatizzazioni con sufficiente convinzione a partire dalla fine degli anni Novanta, a livello locale lo spazio per le procedure di gara è stato irrisorio sino a che le politiche europee del settore non sono divenute ineludibili (e nel frattempo la Germania è stata destinataria di numerosi richiami per violazione dei principi di trasparenza e non discriminazione proprio in materia di trasporti pubblici su gomma)¹⁶. La descrizione dei possibili modelli di regolazione deve essere completata con le evidenze emerse dall'analisi economica comparativa di alcuni Paesi europei. Evidenze che paiono sorprendentemente ridimensionare talune delle presunzioni teoriche poste alla base delle politiche

(15) V.S. GLAISTER, M.E. BEESLEY, *Bidding for tendered bus routes in London*, in *Transportation Planning and Technology*, 15, 1991, p. 349 ss.; R. BURGET, Y. CHE, *Competitive Procurement with Corruption*, in *Rand Journal of Economics*, 35, 2004, p. 50 ss.; O. COMPTE, A. LAMBERT-MOGILJANSKY, T. VERDIER, *Corruption and Competition in Procurement Auctions*, in *Rand Journal of Economics*, 36, 2005, p. 1 ss.

(16) C. FUSARO, *I servizi locali in Germania: ovvero le attività economiche comunali a garanzia della Daseinsvorsorge in bilico fra fine pubblicistico e mercato*, in *DPCE*, 2001, p. 839 ss. e Report IP/06/886 29 giugno 2006 della Commissione europea.

di liberalizzazione intraprese negli ultimi decenni. Infatti, se da un lato appare confermata una tendenziale maggiore produttività delle imprese private rispetto a quelle pubbliche, dall'altro appare modesto l'efficiamento del servizio derivato dalla sostituzione di procedure di affidamento negoziate con procedure di affidamento concorsuali¹⁷.

4. *La tipologia dei contratti di servizio*

Le considerazioni appena svolte ci guidano alla consapevolezza che concorrenza e privatizzazione siano condizioni necessarie, ma non sufficienti, all'ambita ottimizzazione del trasporto pubblico locale. Al contempo si diffonde la convinzione che il perfezionamento del processo debba passare attraverso il rafforzamento del carattere industriale delle aziende del trasporto pubblico locale a partire dalla *governance* del settore e delle imprese in esso operanti; in particolare, occorre che l'amministrazione pubblica eserciti la sua funzione di azionista separandola nettamente sia da quella di committente che da quella di regolatore. In tal senso assumono cruciale rilievo i contratti di servizio, strumenti di regolazione dei rapporti fra amministrazione e impresa la cui definizione dovrà assumere come obiettivo ultimo l'offerta di servizi di qualità a costi adeguati.

In merito si rammenti che le tipologie di contratto possono distinguersi in funzione del rischio industriale (costo) e commerciale (tariffe) posto in capo all'operatore. Nei contratti di gestione (c.d. *management contract*) sia il rischio commerciale che quello industriale sono a carico dell'amministrazione e la pressione sul gestore è esercitata attraverso un sistema di incentivi e di penalità definiti dallo schema contrattuale; nei contratti a garanzia dei ricavi (c.d. *gross cost contract*) l'imprenditore assume il rischio della gestione, ossia dei costi, mentre l'autorità organizzatrice copre il *deficit* tra ricavi del traffico e costi di produzione, di modo che al gestore converrà ridurre i propri costi al di sotto del prezzo fissato in sede di gara; nei contratti sulla base del rischio commerciale (c.d. *net cost contract*) il gestore assume direttamente il rischio dell'offerta dei servizi e l'autorità organizzatrice interviene solo per l'e-

(17) A. BOTTANI, M. NICOLINI, C. SCARPA, *Do competition and ownership matter? Evidence from local public transport in Europe*, in *Applied Economics*, 45, 2013, p. 1419 ss.

rogazione delle compensazioni dovute al gestore per i mancati introiti da traffico nell'applicazione di tariffe scontate per particolari categorie di utenza¹⁸.

In costante riferimento alle esperienze europee maggiormente rappresentative, scopriamo che sino a qualche anno fa la Francia ricorreva ai primi, mentre il Regno Unito ai terzi. In entrambi i Paesi lo schema contrattuale di riferimento è poi stato convertito in forme di contratto di natura incentivante, ossia atte alla progressiva responsabilizzazione delle aziende rispetto ai propri risultati economico-finanziari e alla penalizzazione delle inadempienze contrattuali e quindi funzionali al miglioramento della qualità del servizio malgrado la modesta diminuzione delle tariffe. A livello di costi, l'impatto dei nuovi schemi contrattuali è apprezzabile soprattutto nel Regno Unito, dove il grado di copertura è circa dell'84%. In Francia la copertura dei costi non raggiunge il 40% (e in Italia appena supera il 30%)¹⁹.

5. Gli strumenti di finanziamento: alcune ipotesi di risorse non tradizionali

Veniamo infine al profilo delle modalità di finanziamento del trasporto pubblico locale, che può essere affrontato soffermandosi su due dei suoi aspetti attualmente più delicati: i requisiti di legittimità del finanziamento pubblico riguardo alla disciplina europea sugli aiuti di Stato e la possibilità di ricorrere a fonti di finanziamento non tradizionale, ossia diverse dalla fiscalità generale e dalla tariffazione.

Quanto al primo aspetto, sia dato ribadire che, quando il mercato non è in grado di garantire la corretta erogazione del servizio rispetto alle finalità cui è preposto, le autorità pubbliche dei singoli Stati membri possono im-

(18) D. HENSHER, J. STANLEY, *Transacting under a performance-based contract: the role of negotiation and competitive tendering*, in *Transportation Research*, 42, 2008, p. 1143 ss. e P. BAJARI, R. McMILLAN, S. TADELIS, *Auctions versus negotiations in procurement: an empirical analysis*, in *Journal of Law, Economics and Organization*, 25, 2009, p. 372 ss.

(19) Si vedano i dati riportati in *Methods for Allocating Contracts for the Provision of Regional and Local Transportation Services*, OECD Policy Roundtables, 2013, nonché P. WUNSCH, *Cost and productivity of major urban transit systems in Europe: an exploratory analysis*, in *Journal of Transport Economics and Policy*, 30, 1996, p. 171 ss. e W. ROY, A. YVRANDE-BILLON, *Ownership, contractual practices and technical efficiency: the case of urban public transport in France*, in *Journal of Transport Economics and Policy*, 41, 2007, p. 257 ss.

porre agli operatori del settore obblighi di servizio, ovvero concedere diritti esclusivi o speciali. Se i SIEG esercitano attività economica soggetta a obblighi di servizio in omaggio alle esigenze della collettività, la mancata convenienza economica dell'erogazione deve essere compensata da sussidi pubblici secondo criteri di proporzionalità e di bilanciamento tra l'apertura del mercato nel settore dei servizi e i diritti di solidarietà e non discriminazione per gli utenti. Questi principi devono allora trovare una giusta coniugazione in ottemperanza al divieto degli aiuti di Stato previsto nei Trattati. A tal fine si è definita una procedura *ad hoc* quale sede naturale di sintesi degli stessi: la Commissione, dopo aver valutato l'indispensabilità e la proporzionalità della misura dell'aiuto, è tenuta a verificarne il carattere incentivante, ovvero è tenuta a valutare che il sostegno finanziario sia commisurato ai costi aggiuntivi che l'impresa è disponibile ad assumere; pertanto, proprio il beneficio sotto l'aspetto sociale-economico nel suo complesso rende l'aiuto compatibile con l'ordinamento europeo²⁰.

La Corte di giustizia, infatti, per anni ha conformato i propri interventi alla dottrina formulata nella sentenza *Altmark* del 2003, che ha rappresentato il punto di riferimento dell'intera materia soprattutto sotto il profilo della compensazione quale parametro fattuale del principio di proporzionalità cui si faceva riferimento in precedenza. In tale sentenza, come noto, i giudici comunitari, dopo aver richiamato i presupposti necessari ai fini della qualificazione di una misura di intervento statale come «aiuto di Stato», sono venuti ad evidenziare l'idoneità della misura d'ausilio statale, nel riconoscere «un vantaggio» all'impresa beneficiaria; le misure d'ausilio che si «limitano a compensare gli extracosti connessi all'adempimento di obblighi di servizio pubblico [...] non devono essere qualificate come “aiuti di Stato” ai sensi dell'art. 87, par. 1»²¹. All'ori-

(20) Cfr. M. LOTTINI, *La concezione statica e la concezione dinamica dell'attività economica: una recente sentenza della Corte di giustizia in materia di servizi sociali*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 6, 2009, p. 1568; F. TRIMARCHI BANFI, *Procedure concorrenziali e regole di concorrenza nel diritto dell'Unione e nella Costituzione*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 5, 2012, p. 722 ss.; R. FERRARA, *Profili della disciplina dei servizi di interesse economico generale: aiuti di Stato e principi dell'Unione europea in materia di concorrenza*, in *Il diritto dell'economia*, 2, 2013, p. 324 ss.

(21) Sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, C-280/00, come testualmente sintetizzata da G. MARCHIANO', *Occorre cambiare tutto perché nulla cambi: la tormentata vicenda dei SIEG*, cit., 1028.

ginaria impostazione contenuta nella sentenza *Altmark* si sono aggiunti i quattro documenti del c.d. «Pacchetto Almunia» (Comunicazione, Decisione e Disciplina adottati dalla Commissione il 20 dicembre 2011, mentre il Regolamento sugli aiuti di modesta entità è stato pubblicato il 25 aprile 2012). A ben vedere le nuove misure contribuiscono a dare maggiore certezza in ordine alla valutazione delle compensazioni nel diritto UE e forniscono preziosi dettagli sulla qualificazione delle compensazioni²². Nei più recenti indirizzi formulati dalla Commissione circa l'esenzione dal divieto di aiuti di Stato a favore di politiche nazionali di sviluppo e modernizzazione e, quindi, dagli obblighi di notificazione alla Commissione medesima, risultano incluse fattispecie di esenzione che toccano da vicino la disciplina dei trasporti pubblici locali (quali *social aid for transport residents of remote regions, investment aid for local infrastructures, regional operating aid for outermost regions and sparsely populated areas and for urban development schemes*)²³.

Quanto al secondo aspetto, la persistente fase di crisi finanziaria statale rende difficile contare su risorse aggiuntive per servizi e infrastrutture senza prima risolvere il problema della riduzione del rapporto tra costi di produzione del servizio e ricavi ottenuti dalla sua vendita. Vale quindi la pena volgere lo sguardo ai meccanismi irrituali di finanziamento del trasporto pubblico locale congegnati in altre nazioni europee.

In Francia si è fatto ad esempio proficuo ricorso a tasse di scopo urbane (c.d. *Versement Transport*) applicabili alle attività economiche per i Comuni turistici in proporzione al numero di abitanti che, pur costituendo una fonte incerta di finanziamento in quanto legate a livelli di produzione e occupazione, in certi anni hanno coperto quasi il 40% dei costi dei servizi esistenti e degli investimenti in nuove infrastrutture di trasporto²⁴.

(22) G. LO SCHIAVO, *Dalla giurisprudenza Altmark all'adozione del pacchetto Almunia. Chiariamenti sulla portata delle compensazioni concesse per la prestazione dei servizi di interesse economico generale*, cit., 1283.

(23) Cfr. General Block Exemption Regulation (GBER) della Commissione del 21 maggio 2014.

(24) Il prelievo è stato introdotto nel 1971 per la sola Parigi ed esteso ai centri urbani con popolazione superiore ai ventimila abitanti nel 1982; sui dettagli del suo funzionamento O. DUPEIRON, *Le financement des transports urbains*, in *Annuaire des collectivités locales*, 1, 2005, p. 3 ss.

Il Regno Unito rappresenta, invece, il caso più emblematico di finanziamenti privati per la realizzazione di infrastrutture ferroviarie nazionali e metropolitane londinesi tramite contratti che prevedono il rispetto di alcuni *standard* di prestazione di regolarità, capacità e qualità del servizio offerto²⁵.

La Norvegia iconizza la corretta applicazione del pedaggio stradale (*road pricing*) nella città di Bergen a partire dal 1986, i cui introiti sono da allora devoluti allo sviluppo dei trasporti pubblici locali nella misura del 55%. In Danimarca si segnala il caso della metropolitana automatica di Copenhagen, per la cui realizzazione è stata istituita un'apposita Commissione governativa deputata, appunto, allo studio di forme alternative di finanziamento di nuove infrastrutture per il trasporto; dai lavori della Commissione è emersa la strategia della "cattura del valore", incentrata sullo sfruttamento del maggior valore acquisito da terreni ed edifici prospicienti l'opera acquisibile per mezzo di tasse comunali sulla proprietà o tramite vendita di terreni ed edifici di proprietà dello Stato che per effetto della realizzazione dell'opera avevano acquisito maggior valore (ciò è stato particolarmente redditizio a causa dell'ampia disponibilità di aree scarsamente edificate di proprietà statale nelle vicinanze dell'opera).

Sinora in Italia i tentativi di individuare risorse non tradizionali per il trasporto pubblico locale (quali i meccanismi della cattura del valore, del *road pricing*, del *congestion charge*, delle tasse di scopo o gli schemi di partenariato pubblico-privato) non hanno condotto a risultati positivi di rilievo. Ciò nonostante, l'attuale congiuntura incoraggia a proseguire nella direzione degli interventi di partenariato pubblico-privato finanziati affinati da tecniche di *project financing*.

(25) E. MAKO, E. PROIA, *Differenze e analogie tra il sistema di finanziamento del trasporto pubblico in Europa e negli Stati Uniti*, disponibile su www.annadonati.it.