

**Francesco Capalbo, Luciano D'Amico,
Armando Della Porta, Eleonora Monaco,
Riccardo Palumbo**

L'economicità delle imprese di trasporto pubblico locale (TPL)

**Comparazione dei costi, dei rendimenti
e dei risultati**

Collana di studi aziendali applicati

diretta da Giuseppe Paolone

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Collana di Studi Aziendali Applicati

La *Collana di Studi Aziendali Applicati* intende perseguire l'obiettivo di rappresentare, in chiave aziendalistica, il passaggio dalla *conoscenza*, acquisibile attraverso lo studio e la ricerca teorica di base, alla *competenza*, generale e specifica, esprimibile nei vari campi operativi oggetto di studio, di analisi e di approfondimento.

Non v'è dubbio che, nell'intento di superare l'alternativa tra "teoria" e "pratica", ogni acquisizione di elementi teorici presenti implicazioni di ordine pratico e che, viceversa, ogni abilità pratica trovi la sua origine in un determinato contesto teorico, agendo da esso e su di esso, revisionandolo e modificandolo.

Dalle conoscenze teoriche di base si passa, pertanto, alle competenze, che possono essere *generali*, se si è in grado di assumere decisioni in vari contesti specifici portando a soluzione problemi di ampia portata; *specifiche*, se le decisioni che si vanno ad assumere sono settoriali e limitate ad un solo campo del più ampio oggetto da indagare.

In ambito aziendale, le conoscenze teoriche di base consentono parimenti di esprimere competenze *generali*, sull'intero sistema oggetto di analisi, ovvero *specifiche*, su singole parti (o particolari) di esso.

Ma la conoscenza approfondita, trasformabile in *competenza specifica* dei sottosistemi in cui si scompone l'unitario sistema aziendale, presuppone necessariamente la conoscenza di base dell'intero sistema, di cui si suppone una data scomponibilità.

Tra la conoscenza e la competenza viene, quindi, ad instaurarsi un circuito virtuoso che, partendo dal livello della prima, consente di pervenire alla seconda, a sua volta influenzante e condizionante la prima, con un andamento circolare continuo (teoria-pratica-teoria).

La valutazione delle competenze non va però limitata alla loro fruibilità in ambito ristretto, ma va intesa nella logica sistemica (conoscenza-competenza delle parti interrelate), implicando processi di sperimentazione, di comprensione, di valutazione, di decisione e di azione (con un feedback per l'analisi revisionale).

Il connubio tra teoria e pratica – e quindi tra conoscenza e competenza – si presenta inscindibile e reversibile, per cui il sapere scientifico separato dalle abilità pratiche, pur costituendo un importante patrimonio culturale del singolo, non concorre, se non in misura ridotta, allo sviluppo ed alla crescita di un sistema complesso, quale è quello aziendale.

Da ciò si deduce che il sapere va affrontato partendo dalle abilità/competenze ed avviando così il menzionato percorso circolare che dovrà tendere a migliorare la qualità dei due livelli che lo caratterizzano (teoria e pratica), determinando il successo di qualsivoglia attività economica.

Assunti ed esplicitati i principi teorici di base, condivisi dalla comunità scientifica di riferimento, i contributi dei vari studiosi e ricercatori, che intendono collaborare per la migliore riuscita della Collana, saranno incentrati su tematiche operative che consentiranno di reintervenire con il carattere della continuità su tali principi, procedendo così alla loro revisione, ed eventuale modifica, per aderire alle mutevoli situazioni ambientali da cui il sistema-azienda trae vitalità e sviluppo.

La Collana presenta, pertanto, il pregio di trattare argomenti teorici di cultura aziendale che investono i vari ambiti (organizzativo, strategico, gestionale, informativo, psicosociologico, linguistico, ecc.), e che si possono tradurre in atti operativi confrontabili con le variegate realtà che l'attività dell'impresa sottopone all'attenzione di studiosi, ricercatori ed operatori del settore. Essa ha, altresì, il vantaggio di accogliere contributi che rappresentino un agile strumento per l'attività didattica che deve essere sempre più aderente ad una realtà in continua evoluzione.

Giuseppe Paolone

**Francesco Capalbo, Luciano D'Amico,
Armando Della Porta, Eleonora Monaco,
Riccardo Palumbo**

L'economicità delle imprese di trasporto pubblico locale (TPL)

**Comparazione dei costi, dei rendimenti
e dei risultati**

FrancoAngeli

Volume pubblicato con il contributo finanziario del Dipartimento di Economia Aziendale dell'Università degli Studi G. d'Annunzio di Chieti-Pescara. Le analisi proposte sono il risultato di un progetto di ricerca finanziato da Autoservizi Irpini S.p.A.

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Introduzione	pag.	13
1. L'analisi del contesto	»	17
1.1. Il contesto normativo	»	17
1.2. La normativa comunitaria	»	18
1.3. La normativa nazionale prima del decreto Burlando	»	28
1.4. La riforma del settore: dal decreto Burlando al decreto Bersani bis	»	31
1.5. La normativa regionale di recepimento della riforma	»	40
1.6. Il settore del TPL – Autolinee in Italia	»	43
1.7. Differenze regionali nell'impiego delle risorse	»	51
2. Obiettivi e indicatori di performance delle aziende di TPL	»	66
2.1. Premessa	»	66
2.2. La performance delle aziende di trasporto pubblico tra <i>output</i> e <i>outcomes</i>	»	68
2.3. La crisi finanziaria del servizio di trasporto pubblico: natura e cause principali	»	69
2.3.1. Sussidi pubblici, eccesso di offerta e bassa efficienza del servizio	»	70
2.3.2. Ridefinizione degli obiettivi sociali da assegnare al servizio di trasporto pubblico locale e loro compatibilità con gli equilibri economico-finanziari	»	74
2.4. L'aziendalità del servizio di trasporto pubblico espressa attraverso gli indicatori di performance	»	77
2.4.1. Produttività	»	81
2.4.2. Efficienza	»	83
2.4.3. Qualità	»	85
2.4.4. Equilibrio economico-finanziario	»	86

3. Misurazione della performance e limiti del reddito contabile	pag.	89
3.1. I limiti del concetto di reddito contabile nelle società a partecipazione pubblica e l'urgenza di altri misuratori di performance	»	89
3.2. I rischi dell'eccessiva attenzione sui risultati di bilancio e gli stimoli all' <i>earnings management</i> nelle società partecipate	»	95
4. L'economicità delle imprese di TPL e l'individuazione di parametri di costo di riferimento	»	100
4.1. L'economicità: concetto e misura	»	100
4.2. Economicità e "proprietà"	»	104
4.3. La metodologia di analisi	»	112
4.3.1. Il campione	»	112
4.3.2. Il modello per la stima dell'economicità attesa	»	116
4.4. Economicità attesa e giudizi di economicità	»	129
4.5. La definizione dei parametri di costo di riferimento	»	130
Bibliografia	»	159
Appendice	»	167

INDICE DELLE FIGURE

Fig. 1.1 – Numero di aziende operanti – periodo 2000-2010	pag.	44
Fig. 1.2 – Numero di aziende operanti nel servizio urbano – periodo 2000-2010	»	44
Fig. 1.3 – Numero di aziende operanti nel servizio extraurbano – periodo 2000-2010	»	45
Fig. 1.4 – Numero di aziende con oltre 100 addetti – periodo 2000-2010	»	45
Fig. 1.5 – Numero di aziende per milione di abitanti – periodo 2000-2010	»	46
Fig. 1.6 – Numero di addetti per migliaia di abitanti – periodo 2000-2010	»	47
Fig. 1.7 – Numero di autobus per migliaia di abitanti – periodo 2000-2010	»	47
Fig. 1.8 – Domanda soddisfatta: passeggeri-Km – periodo 2000-2010	»	48
Fig. 1.9 – Offerta per tipologia di servizio: posti offerti – periodo 2000-2010	»	48
Fig. 1.10 – Offerta per tipologia di servizio: posti-Km offerti – periodo 2000-2010	»	49
Fig. 1.11 – Costi e proventi totali – periodo 2000-2010	»	49
Fig. 1.12 – Rapporto Proventi/Costi totali – periodo 2000-2010	»	50
Fig. 1.13 – Costi e ricavi per Km percorso per regione – Servizio urbano (2010)	»	52
Fig. 1.14 – Costi e ricavi per Km percorso per regione – Servizio extraurbano (2010)	»	53
Fig. 1.15 – Incidenze Proventi/Costi per regione – Servizio urbano (2010)	»	54

Fig. 1.16 – Incidenze Proventi/Costi per regione – Servizio extraurbano (2010)	pag.	55
Fig. 1.17 – Costo medio per addetto per regione – Servizio urbano (2010)	»	57
Fig. 1.18 – Costo medio per addetto per regione – Servizio extraurbano (2010)	»	58
Fig. 1.19 – Percorrenza media annua per addetto per regione – Servizio urbano (2010)	»	59
Fig. 1.20 – Percorrenza media annua per addetto per regione – Servizio extraurbano (2010)	»	60
Fig. 1.21 – Percorrenza media annua per autobus per regione – Servizio urbano (2010)	»	61
Fig. 1.22 – Percorrenza media annua per autobus per regione – Servizio extraurbano (2010)	»	62
Fig. 4.1 – Associazione tra indicatori di economicità, indicatori di efficienza e altre caratteristiche aziendali (a)	»	103
Fig. 4.2 – Associazione tra indicatori di economicità, indicatori di efficienza e altre caratteristiche aziendali (b)	»	104
Fig. 4.3 – Revenues: trend delle mediane per socio di riferimento	»	106
Fig. 4.4 – Totale attivo (A): trend delle mediane per socio di riferimento	»	107
Fig. 4.5 – Risultato economico netto (NI): trend delle mediane per socio di riferimento	»	107
Fig. 4.6 – ROE: trend delle mediane per socio di riferimento	»	108
Fig. 4.7 – ROI: trend delle mediane per socio di riferimento	»	108
Fig. 4.8 – ROS: trend delle mediane per socio di riferimento	»	109
Fig. 4.9 – Incidenza dei costi del personale sui ricavi (S/Rev): trend delle mediane per socio di riferimento	»	109
Fig. 4.10 – Incidenza della velocità di circolazione degli investimenti (T): trend delle mediane per socio di riferimento	»	110
Fig. 4.11 – Patrimonio netto (E): trend delle mediane per socio di riferimento	»	110
Fig. 4.12 – Indice di indebitamento (DR): trend delle mediane per socio di riferimento	»	111
Fig. 4.13 – Incidenza delle gestioni non operative (NI/OI): trend delle mediane per socio di riferimento	»	111
Fig. 4.14 – Quick Ratio: trend delle mediane per socio di riferimento	»	112

Fig. 4.15 – Distribuzione della variabile “EBITDA/000” per regione (2011)	pag.	120
Fig. 4.16 – Distribuzione della variabile “Revenues/000” per regione (2011)	»	121
Fig. 4.17 – Distribuzione della variabile “EBITDA/Revenues” per regione (2011)	»	122
Fig. 4.18 – Distribuzione della variabile “Totale attivo/000” per regione (2011)	»	123
Fig. 4.19 – Distribuzione della variabile “Debiti/000” per regione (2011)	»	124
Fig. 4.20 – Distribuzione della variabile “Debiti/Revenues” per regione (2011)	»	125
Fig. 4.21 – Distribuzione della variabile “Debiti/Attivo” per regione (2011)	»	126
Fig. 4.22 – Distribuzione della variabile “Materie/Revenues” per regione (2011)	»	127
Fig. 4.23 – Distribuzione della variabile “Costo della produzione” per regione (2011)	»	143
Fig. 4.24 – Distribuzione della variabile “Costo della produzione/Revenues” per regione (2011)	»	144
Fig. 4.25 – Distribuzione della variabile “Godimento Beni di terzi/Costo della produzione” per regione (2011)	»	145
Fig. 4.26 – Distribuzione della variabile “Servizi/Costo della produzione” per regione (2011)	»	146
Fig. 4.27 – Distribuzione della variabile “Personale/Costo della produzione” per regione (2011)	»	147
Fig. 4.28 – Distribuzione della variabile “Ammortamenti e svalutazioni/Costo della produzione” per regione (2011)	»	148
Fig. 4.29 – CP/Revenues vs. Giudizi di economicità (Unexpected)	»	151
Fig. 4.30 – Personale/CP vs. Giudizi di economicità (Unexpected)	»	152
Fig. 4.31 – Servizi/CP vs. Giudizi di economicità (Unexpected)	»	153
Fig. 4.32 – Godimento Beni di Terzi/CP vs. Giudizi di economicità (Unexpected)	»	154
Fig. 4.33 – Ammortamenti e svalutazioni/CP vs. Giudizi di economicità (Unexpected)	»	155
Fig. 4.34 – Materie/CP vs. Giudizi di economicità (Unexpected)	»	156

INDICE DELLE TABELLE

Tab. 1.1 – Matrice di correlazione tra indicatori regionali – trasporto extraurbano	pag.	63
Tab. 1.2 – Matrice di correlazione tra indicatori regionali – trasporto extraurbano	»	64
Tab. 1.3 – Matrice di correlazione tra indicatori regionali – medie	»	65
Tab. 2.1 – Indici di Produttività	»	83
Tab. 2.2 – Indici di Efficienza	»	84
Tab. 2.3 – Indicatori di equilibrio economico-finanziario	»	88
Tab. 4.1 – Selezione del campione	»	114
Tab. 4.2 – Distribuzione delle osservazioni per anno	»	114
Tab. 4.3 – Distribuzione delle osservazioni per Regione	»	115
Tab. 4.4 – Distribuzioni delle osservazioni per Veste Giuridica	»	115
Tab. 4.5 – Distribuzione delle osservazioni in relazione all’adesione ad ASSTRA/ANAV	»	116
Tab. 4.6 – Statistiche descrittive	»	119
Tab. 4.7 – Matrice di correlazione	»	128
Tab. 4.8 – Modello di regressione per la determinazione delle performance relative	»	129
Tab. 4.9 – Performance (economicità) rilevata (1/3)	»	132
Tab. 4.9 – Performance (economicità) rilevata (2/3)	»	133
Tab. 4.9 – Performance (economicità) rilevata (3/3)	»	134
Tab. 4.10 – Performance (economicità) attesa (1/3)	»	135
Tab. 4.10 – Performance (economicità) attesa (2/3)	»	136
Tab. 4.10 – Performance (economicità) attesa (3/3)	»	137
Tab. 4.11 – Giudizi di economicità (1/4)	»	138
Tab. 4.11 – Giudizi di economicità (2/4)	»	139

Tab. 4.11 – Giudizi di economicità (3/4)	pag.	140
Tab. 4.11 – Giudizi di economicità (4/4)	»	141
Tab. 4.12 – Modello di regressione per la determinazione dei parametri di costo	»	142
Tab. 4.13 – Modello di regressione per la determinazione dei parametri di costo	»	149
Tab. 4.14 – Matrice di correlazione	»	157
Tab. 4.15 – Panel data Unexpected vs. Compensi Organo di Controllo	»	158

INTRODUZIONE

Il presente lavoro analizza comparativamente costi, rendimenti e risultati delle imprese operanti nel trasporto pubblico locale (TPL), con specifico riferimento al settore Autolinee allo scopo di fornire un modello di misurazione delle performance da impiegare, anche nell'ottica della valutazione del costo pieno industriale, per individuarne i driver (determinanti) principali e per definire i parametri/standard di riferimento.

I corrispettivi definiti nei contratti di servizio sottoscritti dalle imprese del TPL, in particolare da quelle a proprietà pubblica, come sarà chiarito nei capitoli che seguono, non sono frutto di una piena contrattazione di mercato, il che priva gli indicatori di sintesi (EBITDA, redditività netta/operativa ecc.), atomisticamente considerati, della capacità di rappresentare l'economicità intesa quale punto di sintesi tra efficienza ed efficacia della gestione aziendale.

Si tratta di realtà aziendali la cui finalità prevalente non è quella lucrativa, il che complica notevolmente le modalità di misurazione della performance¹. Sebbene il subentrare di finalità differenti non muti i caratteri essenziali dell'azienda, che è e resta sempre un "fatto di produzione"² cui continuano ad applicarsi tutti i tradizionali principi della ragioneria e della economia aziendale³, è indubbio che il venir meno dell' "ancoraggio" che la finalità lucrativa garantisce tra prezzi di mercato e valore della produzione rende decisamente più complessa la misurazione della performance aziendale e del valore creato per il suo soggetto economico. Il grado di raggiungimento delle finalità assegnate alle società che erogano servizi strumentali ed essenziali,

¹ Cfr. O. HUGHES, 1992.

² Cfr. E. CAVALIERI, 2010.

³ Cfr. G. FARNETI, 2000; G. CATTURI, 2003; E. VIGANÒ, 2000.

in particolare a quelle partecipate, non è misurabile attraverso la quantificazione dei flussi di cassa generati o da generare, in quanto l'equilibrio economico di queste aziende raramente si definisce in termini di remunerazione finanziaria del capitale investito⁴. Tanto impone lo sviluppo di più ampi set di indicatori che vadano oltre la logica del reddito contabile ancorato agli effetti finanziari delle operazioni di scambio e che, focalizzandosi sugli aspetti sostanziali del processo produttivo, provino a misurare distintamente il grado di soddisfazione delle diverse finalità assegnate a tali aziende. Si tratta dell'esigenza di disaggregare nelle sue diverse componenti il complesso equilibrio finalistico di queste realtà e di assegnare a ciascuna di esse uno specifico indicatore, in modo da riuscire così ad evidenziare distintamente i risultati conseguiti, ad esempio, nell'ambito della qualità del servizio erogato, nelle relazioni con l'ambiente economico circostante, nel miglioramento del grado di vivibilità di un'area, nel miglioramento della sicurezza sul lavoro e così via.

Sono le stesse caratteristiche tipiche della produzione dei servizi pubblici che privano il profitto, e gli indicatori che a tale modello si ispirano, della capacità informativa. Il profitto cessa di essere un riferimento autonomo, una guida assoluta per il management, per cedere il passo ad un sistema di indicatori – anche di derivazione contabile – da interpretare in modo relazionale.

Le differenze che caratterizzano le diverse strutture produttive, ed invero gli stessi contesti urbani e geografici regionali, sono tanto rilevanti da non poter essere ignorate in una analisi comparativa che voglia cogliere il problema nella sua complessità.

Per tale ragione il modello di analisi delle performance impiegato tiene conto di alcune condizioni di contesto, oltre che di talune variabili aziendali, per determinare la misura delle performance attese con cui confrontare i risultati realizzati. Si ottiene in tal modo un giudizio di valore ponderato rispetto alle aspettative sulla singola impresa.

Dopo aver determinato i giudizi di economicità aziendale, e grazie ad essi, il lavoro propone una stima dell'impatto che i *driver* di costo possono esercitare sulle stesse performance. È così possibile definire delle fasce di varia-

⁴ Del resto i destinatari della rendicontazione pubblica non sono, generalmente, interessati a valutare forme differenti di allocazione delle proprie risorse, ma avvertono piuttosto l'esigenza di valutare la performance di manager che svolgono attività produttive che non possono abbandonarsi. Coerentemente l'IPSASB (2010), nella sua proposta di *conceptual framework*, ha riconosciuto alle finalità di valutazione degli amministratori (*stewardship*) un ruolo decisamente superiore rispetto a quanto non sia accaduto nella *framework* sviluppata da FASB e IASB per il settore privato.

zione normale (parametri di riferimento) delle diverse tipologie di costo individuate e, per mezzo delle misure di correlazione tra tali variabili, individuare modelli di gestione (riferibili ai costi di produzione) alternativi.

Lo studio è articolato come segue:

- nel primo capitolo viene proposta una analisi del contesto normativo ed economico-industriale, caratterizzato quest'ultimo da marcate differenze interregionali; tali differenze vengono esplicitate tramite variabili di contesto regionali riferite ai costi di produzione, alla contribuzione, all'economicità e all'efficienza aziendale;
- il secondo capitolo è dedicato all'analisi della letteratura in tema di indicatori di performance delle imprese di trasporto pubblico locale, inquadrato nell'ambito del più ampio filone di studio delle imprese produttrici di servizi pubblici, e alla definizione/classificazione degli indicatori di performance;
- nel terzo capitolo sono analizzati i limiti del reddito contabile nei processi di misurazione delle performance;
- l'analisi dell'economicità delle imprese del TPL e dei parametri di costo di riferimento è proposta nel terzo capitolo (campione, modelli e risultati).

Lo studio è frutto del lavoro congiunto degli autori. Tuttavia la stesura delle parti è così attribuibile: Luciano D'Amico e Riccardo Palumbo cap. 1; Armando Della Porta cap. 2; Francesco Capalbo ed Eleonora Monaco cap. 3; Francesco Capalbo, Eleonora Monaco e Riccardo Palumbo cap. 4.

* * * * *

Il presente lavoro è stato realizzato grazie al contributo di Autoservizi Irpini S.p.A., cui va un sentito ringraziamento; è stato elaborato sulla base dei dati disponibili nel database AIDA Bureau Van Dijk, nei bilanci di esercizio e nel database del registro Imprese, nei siti aziendali, nell'annuario AS-STRa e di dati raccolti tramite somministrazione diretta di questionari alle imprese. Per quanto si tratti di fonti gestite da organismi di elevata professionalità e affidabilità, in considerazione della metodologia adottata e per evidenti ragioni di correttezza scientifica e professionale, occorre considerare che eventuali errori o imprecisioni nei dati potrebbero riflettersi sui risultati presentati nel lavoro.

1. L'ANALISI DEL CONTESTO

1.1. Il contesto normativo

Il settore del trasporto pubblico locale (TPL) ha subito, nel corso dell'ultimo decennio, una trasformazione che ha riguardato la struttura, il grado di concorrenza, l'operatività e gli assetti di *governance* di numerosi operatori.

Tra le determinanti di tale cambiamento si possono annoverare:

- taluni fattori di mercato, tra cui le modifiche della domanda e della tipologia di servizio;
- la disciplina del settore.

Date la valenza sociale e la rilevanza strategica del TPL nonché talune caratteristiche economiche e tecnologiche del settore, l'intervento massiccio e diretto dello Stato ha condotto ad un assetto che fino a tempi relativamente recenti presentava marcati caratteri monopolistici (tipicamente per le ferrovie), ovvero di quasi-monopolio, ovvero ancora si caratterizzava per una forte presenza di comportamenti collusivi che ne contenevano in ogni caso il grado di competitività.

Tale situazione ha interessato, con l'eccezione rilevante del Regno Unito, pressoché tutti i Paesi dell'Unione Europea.

Nel TPL, come in altri settori, le forme di autoproduzione hanno manifestato le inefficienze che tipicamente caratterizzano questo assetto produttivo. Tra le varie cause si annoverano:

- l'assenza di un mercato efficiente nella formazione dei prezzi;
- il criterio di scelta del management aziendale e le interferenze di natura politica;
- la difficoltà per l'azionista di misurare le performance per la commissione di obiettivi economico-reddituali e di obiettivi sociali, con i primi spesso subalterni ai secondi.

Esigenze di recupero di efficienza a livello di impresa (micro) e di mercato (macro) hanno indotto i legislatori comunitario e nazionale/regionale ad avviare una rilevante politica di privatizzazione delle aziende e di liberalizzazione del mercato, ferma restando la regolamentazione del settore volta ad assicurare livelli minimi del servizio.

In tale contesto è stato introdotto il Contratto di servizio (la tipologia e la quantità del servizio richiesto nonché la compensazione necessaria sono stabilite secondo le diverse modalità di *management contract*, *gross cost contract* e *net cost contract*) ed è stata introdotta la *Demsetz competition* (mediante il ricorso a procedure di gara per l'affidamento temporaneo dei servizi si reintroduce un certo grado di competitività)¹.

Avvenuta la societizzazione delle aziende speciali e dei consorzi con cui il gestore pubblico aveva svolto la gestione del servizio, la successiva fase di privatizzazione ha subito una battuta di arresto, mentre l'avvio del regime di affidamento a mezzo delle gare ha provocato il sorgere di varie tipologie di aggregazione, derivandone una situazione in cui l'azionariato delle neo costituite società permane nella sfera pubblica.

A seguito di questa privatizzazione, solo parzialmente compiuta, il settore del TPL continua a caratterizzarsi per la massiccia presenza di gestori pubblici, sebbene sovente affidatari del servizio all'esito di procedure competitive.

1.2. La normativa comunitaria

Il Trasporto pubblico locale, inteso quale servizio pubblico, non è oggetto diretto di disciplina comunitaria, essendo disposta nel Titolo V del Trattato istitutivo la disciplina dei trasporti in generale, e non essendo previsto un coordinamento delle politiche economiche e sociali che nella costruzione comunitaria restano di competenza esclusiva dei singoli Stati membri.

¹ Un'asta "Demsetz" è un sistema che assegna un contratto di esclusiva per l'agente che offre il prezzo più basso. Si tratta di un sistema contrapposto alla "concorrenza nel settore", che prevede due o più agenti per la concessione del contratto che forniscono il bene o il servizio in modo competitivo. Il sistema Demsetz presenta il limite che l'intero rischio associato con il calo della domanda è a carico di un solo agente e che il vincitore della gara, una volta chiuso il contratto, può accumulare un know-how non trasferibile che potrà utilizzare per far leva per il rinnovo del contratto, limitando in tal modo la futura competizione.

È solo il perseguimento dell'obiettivo di rendere compatibili la creazione di un mercato comune aperto alla concorrenza con il mantenimento della riserva protezionistica di alcuni settori che conduce la normativa secondaria e la giurisprudenza comunitaria a costruire progressivamente un quadro di riferimento su cui, a partire dagli anni Novanta, si sviluppano nuovi orientamenti in derivazione della maggiore sensibilità verso temi sociali che l'Unione manifesta a partire dal Trattato di Maastricht, riconoscendo, peraltro, il ruolo assunto da alcuni servizi nello sviluppo economico².

La disciplina del TPL, pertanto, può essere definita in una prima fase, coincidente all'incirca con il primo trentennio di vita della Comunità, nella prospettiva della regolamentazione delle eccezioni al mercato concorrenziale per i settori protetti e riservati alle discipline nazionali, e in una seconda fase in cui l'apertura del mercato del TPL a nuove forme di concorrenza viene visto come lo strumento principale per assicurare, da un lato, servizi di qualità e a prezzi contenuti ai cittadini, dall'altro, per rafforzare e potenziare le leve per lo sviluppo e la crescita economica dell'Unione.

Uno schema generale e sintetico della legislazione comunitaria può essere tracciato a partire dal Trattato di Roma così come modificato dal Trattato di Amsterdam (alla cui numerazione degli articoli si farà di seguito riferimento); in tal senso è possibile distinguere alcuni macro-argomenti fra cui:

- nel titolo VI
 - la tutela della concorrenza per quanto attiene le regole applicabili alle imprese, con la previsione:
 - nell'art. 81 del regime di divieto degli accordi tesi a una sua limitazione³ e la previsione di un regime derogatorio collegato al miglioramento della produzione e della distribuzione e al rafforzamento del progresso tecnico e sociale;
 - nell'art. 82 del regime di divieto delle posizioni di mercato dominanti nel caso in cui queste possano interferire nello svolgimento delle attività commerciali⁴;

² Cfr. Libro bianco di Delors; "Crescita, competitività e occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo", Bollettino CEE, supplemento 6/93, Lussemburgo, 1993.

³ Il divieto di accordi è esplicitato prevedendo una articolata casistica che comprende la fissazione dei prezzi e delle condizioni di transazione, i condizionamenti della produzione, la ripartizione dei mercati, la determinazione delle condizioni diverse per prestazioni equivalenti, l'imposizione di condizioni e prestazioni supplementari non collegate con l'oggetto delle prestazioni.

⁴ La definizione delle posizioni di mercato dominanti è svolta facendo riferimento ad alcuni comportamenti fra cui l'imposizione di prezzi non equi, l'imposizione di limitazioni nei

- la tutela della concorrenza estesa alle imprese pubbliche con la previsione nell’art. 86 del divieto delle misure contrarie alle disposizioni del Trattato e la consueta previsione di eccezioni attivabili solo nel caso in cui gli obiettivi a esse affidati si rendano non perseguibili;
- la tutela della concorrenza per quanto riguarda il regime degli aiuti di Stato con il regime di divieto disciplinato nell’art. 87, il collegato regime derogatorio disciplinato nel successivo art. 88⁵ insieme alle procedure da attivarsi per l’eliminazione degli aiuti ritenuti incompatibili e, infine, la possibilità prevista nell’art. 89 dell’emanazione di appositi Regolamenti;
- nel titolo V
 - la definizione della politica comunitaria in materia di trasporti nell’art. 70 con la perimetrazione comprendente i soli trasporti terrestri così come disposto nell’art. 80, che tuttavia prevede la delega al Consiglio in merito alla eventuale disciplina dei trasporti marittimi e aerei; tale politica è disciplinata in riferimento a:
 - il divieto di qualsiasi norma discriminatoria per i vettori non residenti, come disposto nell’art. 72;
 - la ammissibilità di aiuti se finalizzati al coordinamento dei trasporti o collegati a obblighi di servizio pubblico, come disposto nell’art. 73;
 - la fissazione di prezzi e condizioni collegata alla preventiva considerazione della condizione economica dei vettori, così come disposto nell’art. 74;
 - l’eliminazione di ogni forma di discriminazione riferita alla fissazione di prezzi e condizioni di trasporto in relazione al Paese di origine o di destinazione, così come disposto nell’art. 75;
 - il divieto di imposizione di prezzi e condizioni di favore per singole imprese, così come disposto nell’art. 76;

processi di produzione e, come nella disciplina dell’art. 81, la determinazione delle condizioni diverse per prestazioni equivalenti, l’imposizione di condizioni e prestazioni supplementari non collegate con l’oggetto delle prestazioni.

⁵ Il regime di deroghe previsto per gli aiuti di Stato si articola in una casistica che ne riconduce l’ammissibilità al carattere sociale nel caso di aiuti concessi ai singoli consumatori, al fronteggiamento di eventi eccezionali (calamità naturali), al superamento delle criticità nelle Regioni tedesche derivanti dalla divisione della Germania e, infine, alla promozione dello sviluppo economico, sociale e culturale alternativamente nelle Regioni meno sviluppate, in specifici settori, riferiti a specifici progetti di interesse comunitario, finalizzati alla conservazione del patrimonio artistico.

- la determinazione dei criteri per la determinazione delle tasse e dei canoni di passaggio frontaliero, così come disposto nell'art. 77.

Le disposizioni previste nel Trattato hanno condotto alla emanazione di numerosi Regolamenti che ne hanno consentito l'attuazione sia in più diretto riferimento alla disciplina della concorrenza, sia in relazione alla politica comunitaria dei trasporti terrestri, marittimi e aerei, alla definizione di servizio pubblico e del collegato contratto di servizio, alle altre disposizioni specifiche relative alle reti ferroviarie, al cabotaggio, alle procedure concorsuali e agli appalti dei servizi.

L'emanazione dei Regolamenti sulla tutela della concorrenza è stata prodotta in breve tempo sia per quanto riguarda l'eliminazione di ogni forma di discriminazione riferita alla fissazione di prezzi e condizioni di trasporto in relazione al Paese di origine o di destinazione (art. 75) con il Regolamento 60/11/CEE, sia in relazione al divieto degli accordi (art. 81) e alla disciplina delle posizioni di mercato dominanti (art. 82) con il Regolamento 62/17/CEE; inoltre, le peculiarità del settore nel processo di tutela della concorrenza sono state disciplinate con il Regolamento 62/141/CEE⁶ e successivamente confermate con il Regolamento 65/165/CEE e il Regolamento 67/1002/CEE.

Di contro, il primo intervento di disciplina specifica dei trasporti terrestri si realizza solo con il Regolamento 68/1017/CEE, che prevede le modalità di applicazione al settore dei trasporti delle disposizioni in tema di divieto di accordi (art. 81), di divieto di posizioni di mercato dominanti (art. 82) e di estensione di tale regime alle imprese pubbliche (art. 86) attraverso disposizioni analitiche per i sistemi derogatori previsti in relazione ai ricordati divieti; in quest'ultimo ambito, vengono considerate alcune peculiarità del settore trasporti di natura tecnologica e organizzativa, nonché alcune esigenze di razionalizzazione del sistema trasporti stico, nonché ulteriori criteri di esenzione.

Un secondo intervento si realizza con l'emanazione del Regolamento 70/1107/CEE⁷ che disciplina il regime di aiuti alle imprese ad esclusione delle ipotesi previste nel già emanato Regolamento 1191/69 che dispone in merito agli obblighi di servizio pubblico, come meglio si vedrà in seguito.

⁶ Con il quale è stato previsto un regime di esonero dalle disposizioni del Regolamento 62/17/CEE per i trasporti terrestri.

⁷ Quest'ultimo integrato e modificato dal Regolamento 82/1658/CEE, dal Regolamento 96/2255/CEE e dal Regolamento 97/543/CEE.