

LUCIANO D'AMICO
VINCENZO MERGIOTTI

PROSPETTIVE E STRATEGIE PER UNA RINNOVATA GESTIONE DELLA MOBILITÀ E DEI SERVIZI PUBBLICI ECONOMICI IN ABRUZZO

IL CASO DELLA SOCIETÀ UNICA ABRUZZESE
DI TRASPORTO (TUA)

FrancoAngeli



PEGASO
Università Telematica

Collana di Studi e Ricerche Aziendali

diretta da *Giuseppe Paolone*

La *Collana di Studi e Ricerche Aziendali* è ideata per offrire un “prodotto editoriale” in grado di soddisfare le esigenze conoscitive e di rafforzare le competenze specifiche dei soggetti – ricercatori ed operatori del settore – interessati allo studio ed all’approfondimento delle tematiche aziendalistiche.

I volumi che di essa fanno parte rappresentano uno strumento rigoroso e, nel contempo, agile e pragmatico, di studio e di riscontro operativo; e ciò per rispondere all’esigenza di fornire una documentazione snella ed attuale che, partendo da una base teorico-metodologica, si estende all’esame dei contenuti operativi individuabili nell’ambito del sistema aziendale.

Tali volumi presentano, inoltre, la caratteristica di esprimere un contenuto scientifico traducibile in pratica operativa, attraverso un linguaggio chiaro e semplice per la comprensione dei fenomeni aziendali.

L’obiettivo primario della *Collana* è pertanto quello di coniugare la cultura teorico-scientifica di base con quella pragmatico-empirica, in un approccio che sia in grado di proporre uno strumento operativo utile a tutti coloro che agiscono in contesti professionali, manageriali e imprenditoriali, oltre a quelli che intendono incanalarsi nei faticosi percorsi della ricerca scientifica.

È noto che ogni acquisizione di elementi teorici di base presenti implicazioni di ordine pratico e che, viceversa, ogni abilità pratica trovi la sua origine in un determinato contesto teorico.

Il connubio tra teoria e pratica si presenta, pertanto, in modo reversibile ed inscindibile, per cui il “sapere scientifico” separato dalle “abilità pratiche”, pur costituendo un importante patrimonio culturale del singolo soggetto, non concorre pienamente allo sviluppo ed alla crescita del sistema aziendale. Ne consegue che il “sapere” va affrontato partendo dalle competenze ed avviando un percorso circolare teso a migliorare la qualità dei livelli che lo caratterizzano (teoria-pratica-teoria), determinando così il successo di qualsiasi attività economica.

Condivisi i principi teorici di base, sostenuti dalla prevalente comunità scientifica di riferimento, i contributi dei vari studiosi e ricercatori, finalizzati alla migliore riuscita della *Collana*, saranno incentrati su tematiche operative che consentiranno di reintervenire su tali principi, procedendo così alla revisione ed all’avanzamento della ricerca scientifica.

La *Collana* presenta, in definitiva, la caratteristica di trattare argomenti di cultura aziendale in generale, di approcci organizzativi, di tematiche professionali, di strategie operative, in una prospettiva interdisciplinare fruibile dai soggetti interessati, sia in chiave di ricerca scientifica che di concrete applicazioni.

Gli Autori chiamati a collaborare con propri contributi monografici nella macro-area aziendale sono tutti consapevoli di fornire uno strumento utile, sia per coloro che ne fanno oggetto di studio e di ricerca, che per quelli che si confrontano nella realtà operativa.

In buona sostanza, la *Collana* vuole essere un utile strumento per una fruttuosa ricerca scientifica e, nel contempo, un prezioso supporto per una efficace didattica; ma vuole anche agevolare l'operatore nell'affrontare i problemi che si pongono alla sua attenzione, portandoli a corretta soluzione.

Il coordinamento della *Collana* è affidato all'Università Telematica Pegaso, prestigioso Ateneo operante nel campo della didattica avanzata e della ricerca scientifica, in ambito nazionale e in quello internazionale.

Colgo l'occasione per ringraziare i Colleghi aziendalisti che hanno manifestato il proprio consenso a comporre il Comitato Scientifico della *Collana*, nonché gli Autori che vorranno fornire il proprio contributo per il successo dell'iniziativa editoriale.

Giuseppe Paolone



Direttore Scientifico:

Giuseppe Paolone (Università Telematica Pegaso)

Comitato Scientifico:

Stefano Adamo (Università del Salento); Paolo Andrei (Università di Parma); Valerio Antonelli (Università di Salerno); Berardino Benito (University of Murcia); Massimo Ciambotti (Università di Urbino); Stefano Coronella (Università Parthenope di Napoli); Lidia D'Alessio (Università Roma Tre); Luciano D'Amico (Università di Teramo); Francesco De Luca (Università di Chieti-Pescara); Alfredo De Massis (University of Lancaster); Roberto Di Pietra (Università di Siena); Giovanni Fiori (Università LUISS Guido Carli di Roma); Michele Galeotti (Università La Sapienza di Roma); Stefano Garzella (Università Parthenope di Napoli); Francesco Giunta (Università di Firenze); Claudio Lipari (Università di Palermo); Stefano Marasca (Università Politecnica delle Marche); Luciano Marchi (Università di Pisa); Alessandro Mechelli (Università della Tuscia); Stefania Migliori (Università di Chieti-Pescara); Rosa Alba Miraglia (Università di Catania); Tiziano Onesti (Università Roma Tre); Antonella Paolini (Università di Macerata); Aldo Pavan (Università di Cagliari); Luisa Pulejo (Università di Messina); Paolo Ricci (Università del Sannio); Gianfranco Rusconi (Università di Bergamo); Claudia Salvatore (Università di Napoli "Federico II"); Daniela M. Salvioni (Università di Brescia); Marco Sorrentino (Università Telematica Pegaso); Raffaele Trequattrini (Università di Cassino); Michelina Venditti (Università di Chieti-Pescara); Riccardo Viganò (Università di Napoli "Federico II")

Procedura relativa alla accettazione dei volumi per la pubblicazione

La procedura relativa alla accettazione dei volumi da pubblicare nella Collana di Studi e Ricerche Aziendali, si articola in due fasi: accettazione provvisoria e accettazione definitiva.

Accettazione provvisoria.

Prima della presentazione del lavoro monografico, l'Autore dovrà inviare al Direttore Scientifico l'indice analitico e una breve sintesi, evidenziando gli obiettivi, la base scientifica di partenza, la metodologia adottata ed i risultati attesi. Dette informazioni dovranno essere trasmesse a due componenti del Comitato Scientifico che, d'accordo con il Direttore Scientifico, potranno accettare il lavoro o rifiutarlo. In caso di accettazione, verranno individuati due referees che dovranno esprimersi entro venti giorni dall'invio della documentazione, indicando, in forma anonima, eventuali rilievi di cui l'Autore dovrà tener conto nella rivisitazione del lavoro. Il Direttore Scientifico, sulla base del giudizio espresso dai referees, deciderà se accettare il lavoro, chiedendo, in caso contrario, all'Autore di revisionare la proposta da sottoporre di nuovo al loro insindacabile giudizio.

Accettazione definitiva.

Nella fase finale, l'Autore dovrà far pervenire al Direttore Scientifico la bozza del volume da pubblicare, da trasmettere ai due referees che si sono già pronunciati all'inizio della procedura. Entro trenta giorni, questi ultimi dovranno esprimere un motivato giudizio per l'accettazione del volume nella Collana, nel pieno rispetto della metodologia di ricerca dichiarata nella fase iniziale. Il Direttore Scientifico, tenendo conto del giudizio espresso dai referees, deciderà di accettare o meno l'inserimento del volume nella Collana.

LUCIANO D'AMICO
VINCENZO MERGIOTTI

PROSPETTIVE E STRATEGIE PER UNA RINNOVATA GESTIONE DELLA MOBILITÀ E DEI SERVIZI PUBBLICI ECONOMICI IN ABRUZZO

IL CASO DELLA SOCIETÀ UNICA ABRUZZESE
DI TRASPORTO (TUA)



Collana di Studi e Ricerche Aziendali
diretta da Giuseppe Paolone

FrancoAngeli



PEGASO
Università Telematica

Isbn e-book: 9788835199076

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della
licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it*

Eventuali link attivi presenti nel volume sono forniti dall'autore. L'editore non si assume
alcuna responsabilità sui link ivi contenuti che rimandano a siti
non appartenenti a FrancoAngeli.

Gli autori dichiarano che, nella fase di stesura del presente volume,
non hanno utilizzato strumenti di IA generativa.

INDICE

Introduzione	p. 11
---------------------	-------

1. L'assetto del TPL in Italia. Dalla societarizzazione alle gare o affidamenti <i>in house</i>, di Luciano D'Amico	p. 13
--	-------

1. Prime considerazioni: la normativa dell'Unione Europea 13 – 2. La normativa comunitaria: dal Regolamento 1191/1969 al Regolamento 1370/2007 19 – 3. Dal Regolamento 1370/2007 alla Grande Riforma con il IV Pacchetto Ferroviario (Regolamento UE 2016/2338) 22 – 4. La normativa nazionale prima del decreto Burlando 24 – 5. La riforma del settore: dal decreto Burlando al decreto Bersani-*bis* 27 – 6. Dal decreto Bersani-*bis* alle riforme del PNRR 35 – 7. La normativa regionale 36 – Riferimenti bibliografici 38

2. Gli operatori di TPL a controllo pubblico della Regione Abruzzo. Analisi su stato di declino e di crisi nel periodo <i>ante fusione</i> (2008-2014), di Vincenzo Mergiotti	p. 40
--	-------

1. Introduzione 40 – 2. Il sistema del finanziamento pubblico del TPL in Italia 43 – 3. Le politiche governative di *spending review* e l'impatto sul TPL (2010-2014) 48 – 4. I tagli finanziari apportati alle regioni nell'ambito del TPL (2010-2012) 51 – 4.1. Impatto dei tagli finanziari sulla gestione del TPL nella Regione Abruzzo 52 – 5. La descrizione degli operatori di TPL oggetto di indagine (2008-2014) 54 – 6. Metodologia di raccolta dati 56 – 7. I risultati dell'indagine (2008-2014) 58 – 7.1. Modelli di *scoring* di Altman (Z-score) e Ohlson (O-score): risultati degli indici 58 – 7.2. La *performance* dell'operatore ARPA 66 – 7.3. La *performance* dell'operatore FAS 73 – 7.4. La *performance* dell'operatore GTM 78 – 8. Considerazioni conclusive 82 – Riferimenti bibliografici 83

3. Trasporto Unico Abruzzese (TUA). Origini e politiche di *turnaround* (2015-2017), di Vincenzo Mergioti

p. 89

1. Introduzione 89 – 2. Nuovi tagli contributivi al TPL (2016-2017): impatto nella Regione Abruzzo 92 – 3. L.R. Abruzzo n. 47/2014: finalità e obiettivi 96 – 4. *Iter* costitutivo della *Newco*: la genesi della TUA 98 – 4.1 Il capitale sociale della TUA 101 – 5. Strategie di *turnaround* della TUA (2015-2017) 103 – 5.1. Politiche di *retrenchment* 103 – 5.2. Politiche di *repositioning* 105 – 5.3. Politiche di *reorganization* 106 – 6. Metodologia di raccolta dati 106 – 7. I risultati dell'indagine (2015-2017) 108 – 7.1. La *performance* della TUA nell'indagine dei risultati economico-patrimoniali 108 – 7.2. La *performance* della TUA nell'indagine dei risultati degli indici gestionali 117 – 7.3. La *performance* della TUA nell'indagine dei risultati *ante* e *post* fusione 124 – 8. Considerazioni conclusive 127 – Riferimenti bibliografici 128

4. Trasporto Unico Abruzzese (TUA). Affidamento *in house* e continuità del processo di risanamento (2018-2027), di Vincenzo Mergioti

p. 133

1. Introduzione 133 – 2. Modalità di affidamento dei servizi alla TUA 135 – 2.1. Affidamento *in house* e definizione delle compensazioni: il Piano Economico Finanziario pluriennale della TUA (2019-2027) 136 – 2.2. Affidamento *in house* e valutazione della convenienza economica 139 – 3. Risultati gestionali della TUA (2019-2024) 143 – 3.1. Metodologia di raccolta dati 143 – 3.2. La *performance* della TUA in vigenza dell'*in house*: prime considerazioni 144 – 3.3. La *performance* della TUA nel periodo emergenziale (2020-2022) 145 – 4. Affidamento *in house* e finanza regionale 147 – 5. Considerazioni conclusive 148 – Riferimenti bibliografici 149

5. Dalla TUA alla TUA *Utility*. Prospettive e strategie di una nuova *governance* dei servizi pubblici economici in Abruzzo, di Vincenzo Mergioti

p. 152

1. Introduzione 152 – 2. Servizi pubblici locali (SPL) e servizi di interesse economico generale (SIEG): definizione 155 – 3. Le società a controllo pubblico della Regione Abruzzo 156 – 4. D.Lgs. n. 201/2022: meccanismi di incentivazione delle aggregazioni 159 – 5. Descrizione del campione 160 – 6. Metodologia di raccolta dati 165 – 7. La *performance* del campione (2021-2023) 166 – 8. Dalla TUA (Trasporto Unico Abruzzese) alla TUA *Utility* (*mulTi-Utility* Abruzzese): prospettive e strategie per un nuovo assetto regionale della mobilità 170 – 8.1. TUA *Utility* e la nuova gestione del TPL regionale 176 – 8.2. La gestione dei servizi complementari alla mobilità nella TUA *Utility* 177 – 9. Panorama delle *utilities* in Abruzzo 178 – 9.1. La gestione del Servizio Idrico Integrato (SII) 178 – 9.2. La gestione della Rete Regionale di Trasporto (RRT) gas metano 180 – 9.3. La gestione integrata dei Rifiuti Urbani (RU) 181 – 9.4. Strategie per un nuovo assetto regionale delle *utilities* 183 – 10. Considerazioni conclusive 184 – Riferimenti bibliografici 186

6. La mobilità in Abruzzo: strategie e prospettive di una nuova governance. L'Agenzia per la mobilità, di Vincenzo Mergioti p. 191

1. Introduzione 191 – 2. La diffusione delle agenzie per la mobilità in Italia 193 – 3. Il TPL in Abruzzo nell'assenza dell'agenzia per la mobilità: finanziamento e gestione 195 – 4. Nuovo modello di *governance* della mobilità in Abruzzo: opportunità e prospettive 197 – 5. Il modello dell'agenzia per la mobilità in Abruzzo: proposta per un cambiamento 199 – 6. Considerazioni conclusive 202 – Riferimenti bibliografici 204

Appendice p. 207

1. Risultati intermedi «Z'-score» e «O-score» di ARPA (2008-2014) 209 – 2. Risultati intermedi «Z'-score» e «O-score» di FAS (2008-2014) 211 – 3. Risultati intermedi «Z'-score» e «O-score» di GTM (2008-2014) 213 – 4. *Trend* stato patrimoniale, conto economico e rendiconto finanziario di ARPA (2008-2014) 215 – 5. *Trend* stato patrimoniale, conto economico e rendiconto finanziario di FAS (2008-2014) 216 – 6. *Trend* stato patrimoniale, conto economico e rendiconto finanziario di GTM (2008-2014) 217 – 7. *Trend* stato patrimoniale, conto economico e rendiconto finanziario da bilancio combinato (2008-2014) 218 – 8. *Trend* stato patrimoniale, conto economico e rendiconto finanziario di TUA (2015-2017) 219 – 9. *Trend* PEF simulato della TUA (2018-2027) 221 – 10. *Trend* stato patrimoniale e conto economico di TUA (2021-2023) 222 – 11. *Trend* stato patrimoniale e conto economico di Cerella (2021-2023) 223 – 12. *Trend* stato patrimoniale e conto economico di AMA (2021-2023) 224 – 13. *Trend* stato patrimoniale e conto economico di PEM (2021-2023) 225 – 14. *Trend* stato patrimoniale e conto economico di SAGA (2021-2023) 226 – 15. *Trend* stato patrimoniale e conto economico di SANGRITANA (2021-2023) 227 – 16. *Trend* stato patrimoniale e conto economico di AP (2021-2023) 228 – 17. Patrimonio netto aggregato e forza lavoro del campione (dati 2023) 229 – 18. Determinazione economie di scopo del campione (dati 2023) 231 – 19. Stima del valore della produzione aggregato (2023) delle *utilities* in Abruzzo 232 – 20. *Timeline* scadenza affidamenti gestori abruzzesi dei servizi pubblici economici a rete (TPL e mobilità, SII, RRT e RU) 234

Sebbene il lavoro sia stato concepito collegialmente, ciascun Autore ha redatto i seguenti capitoli: Luciano D'Amico ha curato la stesura dell'introduzione e del capitolo 1, Vincenzo Mergioti ha curato la stesura dei capitoli 2, 3, 4, 5 e 6.

INTRODUZIONE

Il processo di modernizzazione dell'economia europea verificatosi negli ultimi 50 anni è stato alimentato da un coacervo di fattori, tutti convergenti verso una crescente liberalizzazione dei mercati, la costruzione di nuovi parametri e di inediti modelli di efficienza, la ridefinizione degli obiettivi di efficacia: fra i tanti, il nuovo clima culturale derivante dalla diffusione delle teorie del New Public Management, la raggiunta consapevolezza politica sulla rilevanza dell'Unione e sull'importanza della creazione del mercato unico, le innovazioni tecnologiche che hanno reso possibili anche nuovi assetti organizzativi e di *governance*.

In tale contesto, anche il Trasporto Pubblico Locale (TPL) ha ricevuto una spinta formidabile verso un radicale cambiamento del settore nel suo complesso e delle singole imprese che in esso operano.

La crescente tutela della concorrenza assicurata dalle Direttive e dai Regolamenti dell'Unione ha provocato anche in Italia una radicale innovazione nella normativa nazionale cui ha fatto seguito il trasferimento alle Regioni delle funzioni programmatiche e più in senso lato di amministrazione.

In tale ambito, il sistema regionale abruzzese del TPL ha rappresentato un esempio di progressiva e radicale trasformazione del settore. Infatti, già sul finire degli anni Settanta si è verificato un interessante momento aggregativo con la nascita di una società regionale di trasporto pubblico su gomma, l'ARPA – Autolinee Regionali Pubbliche Abruzzesi SpA, in cui sono confluite ben 65 aziende preesistenti; dopo aver completato il processo di societizzazione delle ferrovie ex-concesse, è stato definito un assetto caratterizzato da una forte presenza di società pubbliche (ARPA SpA, FAS – Ferrovia Adriatico-Sangritana SpA, GTM – Gestione Trasporti Metropolitani SpA) in grado di erogare circa

il 70% del servizio complessivo, e basato su una combinazione tra il trasporto su gomma e quello su ferro.

Tale processo trasformativo ha trovato un punto di arresto momentaneo nei primi anni del secolo scorso, quando la gestione delle tre società pubbliche regionali operanti nel settore ha condotto a una situazione di grave crisi economico-finanziaria (in particolare per la più grande, l'ARPA SpA).

La causa principale che ha originato la crisi delle società regionali partecipate è quella che tipicamente caratterizza le società pubbliche: un ruolo esorbitante che la politica ha inteso assumere, spesso interessandosi direttamente e inappropriatamente della gestione aziendale.

A tale situazione si è posto rimedio con una riforma radicale delle partecipate regionali attraverso la loro fusione in una unica società, la TUA – Società Unica Abruzzese di Trasporto SpA, che al momento della costituzione risultava 6^a in Italia per chilometri operati, cui è stato affidato il servizio nella modalità dell'*in house providing*.

Unitamente a tale società regionale posseduta al 100% dalla Regione Abruzzo, hanno continuato ad operare circa 40 aziende private, perlopiù di piccole dimensioni e in gran parte rientranti nell'esenzione prevista dalla normativa comunitaria per le procedure di affidamento basate sulla gara pubblica.

Al momento (aprile 2026) la prossimità delle scadenze delle concessioni agli operatori privati e dell'affidamento *in house* alla società pubblica, pur a seguito delle proroghe Covid, pone la Regione Abruzzo di fronte a una importante scelta sull'organizzazione futura del servizio.

In tale contesto, appaiono evidenti almeno tre diverse prospettive che condizionano tale scelta strategica: in primo luogo, la decisione in merito alle modalità di affidamento del servizio; di seguito, la eventuale riorganizzazione delle strutture regionali preposte alla programmazione e amministrazione del servizio attraverso la creazione di una eventuale Agenzia Regionale per la Mobilità; da ultimo, la possibilità di riorganizzazione di tutte le partecipate regionali che, facendo perno sulla TUA, la più rilevante in termini economico-finanziari, potrebbe condurre alla costruzione progressiva di una *multiutility* in grado di attivare oltre che economie di scala, anche economie di scopo e di agglomerazione.

Questo lavoro si sviluppa, dunque, a partire da una sintetica ricostruzione dell'evoluzione normativa, per passare all'analisi del caso abruzzese, sia esaminando i fatti che hanno condotto alla nascita di TUA, sia i risultati raggiunti nei primi anni di vita della nuova società, evidenziando le strategie che erano alla base del progetto aggregativo e come sono state tradotte nella gestione aziendale, per concludersi con una riflessione sui possibili scenari che potrebbero dischiudersi all'esito delle scelte politiche che la Regione Abruzzo andrà ad assumere.

L'ASSETTO DEL TPL IN ITALIA. DALLA SOCIETARIZZAZIONE ALLE GARE E AFFIDAMENTI *IN HOUSE*

Luciano D'Amico

SOMMARIO: 1. Prime considerazioni: la normativa dell'Unione Europea – 2. La normativa comunitaria: dal Regolamento 1191/1969 al Regolamento 1370/2007 – 3. Dal Regolamento 1370/2007 alla Grande Riforma con il IV Pacchetto Ferroviario (Regolamento UE 2016/2338) – 4. La normativa nazionale prima del decreto Burlando – 5. La riforma del settore: dal decreto Burlando al decreto Bersani-*bis* – 6. Dal decreto Bersani-*bis* alle riforme del PNRR – 7. La normativa regionale – Riferimenti bibliografici

1. Prime considerazioni: la normativa dell'Unione Europea

Il Trasporto Pubblico Locale (TPL), inteso quale servizio pubblico, non è oggetto diretto di disciplina dell'Unione, 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.

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 con il Trattato di Maastricht, riconoscendo il ruolo assunto da alcuni servizi nello sviluppo economico¹.

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

¹ L'argomento è ben evidenziato nel Libro Bianco di Delors (1993); si veda Crescita, competitività e occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo, Bollettino CEE, supplemento 6/93, Lussemburgo, 1993.

per rafforzare e potenziare le leve per lo sviluppo e la crescita economica dell'Unione.

Uno schema generale sintetico della legislazione europea 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 limitazione² 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 commerciali³;
- 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 ad 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. 88⁴ 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;

² Il divieto di accordi è esplicitato prevedendo un'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.

³ 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 limitazione nei processi di produzione e, come nella disciplina dell'art. 81, la determinazione di condizioni diverse per prestazioni equivalenti, l'imposizione di condizioni e prestazioni supplementari non collegate con l'oggetto delle prestazioni.

⁴ 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.

nel titolo V

- la *definizione della politica comunitaria in materia di trasporti* nell'art. 70 con la perimetrazione comprendente i soliti trasporti terrestri così come disposto nell'art. 80, che tuttavia prevede la delega al Consiglio in merito all'eventuale disciplina dei trasporti marittimi e aerei; tale politica è disciplinata in riferimento a:
 - la definizione della normativa per i trasporti internazionali, come disposto nell'art. 71;
 - 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;
 - la determinazione dei criteri per la determinazione delle tasse dei canoni di passaggio frontaliero, così come disposto nell'art. 77.

Le disposizioni previste nel Trattato hanno condotto all'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/CEE⁵ e successivamente confermato con il Regolamento 65/165/CEE e il Regolamento 67/1002/CEE.

⁵ Con il quale è stato previsto un regime di esonero. Dalle disposizioni del Regolamento 62/17/CEE per i trasporti terrestri.

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 trasportistico e ulteriori criteri di esenzione.

Un secondo intervento si realizza con l'emanazione del Regolamento 70/1107/CEE⁶ che disciplina il regime di aiuti alle imprese a esclusione delle ipotesi previste nel già emanato Regolamento 1191/69/CEE che dispone in merito agli obblighi di servizio pubblico, come meglio si vedrà in seguito.

Tralasciando l'esame di Regolamenti riferiti al settore dei trasporti marittimi e aerei⁷, alla separazione tra rete e servizio ferroviario⁸, al cabotaggio stradale, marittimo e aereo⁹, l'esame organico della normativa dell'Unione in tema di servizio pubblico e di procedure di affidamento dei servizi richiede propedeuticamente, per quanto di interesse in questo lavoro, l'inquadramento dei concetti di *impresa pubblica*, di *servizio pubblico* e di *contratto di servizio*.

Ad iniziare dalla definizione del concetto di impresa pubblica, l'ordinamento comunitario si basa anzitutto sull'inquadramento del concetto di impresa, quale entità che svolge una attività economica e, per questo, è oggetto delle disposizioni in materia di tutela della concorrenza; nessun rilievo assume a tal fine il regime giuridico che disciplina la proprietà dell'impresa, essendo unico il regime previsto sia per le imprese a proprietà pubblica sia per le imprese a proprietà privata. Affinché si possa pervenire all'inquadramento dell'impresa pubblica la Direttiva 80/723/CEE ne ravvede la fattispecie in «ogni impresa nei confronti della quale i poteri pubblici possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante per ragioni di proprietà, di partecipazione finanziaria o della normativa che li disciplina»¹⁰.

⁶ Quest'ultimo integrato e modificato dal Regolamento 82/1658/CEE, dal Regolamento 96/2255/CEE e dal Regolamento 97/543/CEE.

⁷ Per questi si rinvia al Regolamento 86/4056/CEE, al Regolamento 86/4057/CEE, al Regolamento 87/3975/CEE, al Regolamento 87/3976/CEE e al Regolamento 92/2411/CEE.

⁸ In proposito si rinvia al Regolamento 69/1192/CEE, alla Direttiva 91/440/CEE e alla Direttiva 95/19/CEE.

⁹ In proposito si rinvia al Regolamento 90/2343/CEE, al Regolamento 92/2408/CEE, al Regolamento 92/3577/CEE, al Regolamento 93/3118/CEE, al Regolamento 98/12/CEE e al Regolamento 98/2121/CEE.

¹⁰ Sul punto si rinvia a Pericu e Cafagno (2007), Cerulli Irelli (2006), Munari (2006).

Ne consegue la centralità che viene ad assumere la natura dell'attività svolta e, soprattutto, le particolari caratteristiche che ne rappresentano le specificità su cui è costruito il sistema derogatorio alle disposizioni di tutela della concorrenza e che vengono a collegarsi alla configurazione di servizio pubblico¹¹.

Tali considerazioni vanno riferite anche alle altre fattispecie di imprese, pubbliche o private, cui gli Stati riconoscono diritti speciali o esclusivi, laddove nel primo caso si configura, nella normativa nazionale, il concetto di impresa concessionaria di pubblico servizio.

Conseguentemente, diviene centrale la definizione di servizio pubblico che, come noto, non è contemplato nell'ordinamento comunitario, in cui assume rilievo il concetto di *servizio di interesse economico generale*, ossia di un servizio che assolve a *missioni di interesse generale* e, secondo la giurisprudenza comunitaria, si caratterizza per i requisiti di *universalità* e di *soddisfacimento di esigenze di interesse pubblico*¹².

Pertanto, distinguendo i *servizi di interesse generale* dai *servizi di interesse economico generale*¹³ sulla base del carattere economico assente nei primi e caratterizzante i secondi, acclarata la definizione di *servizi di interesse economico generale* in base allo scopo o missione di interesse generale perseguita, sulla fornitura del servizio a fronte di retribuzione e sulla conseguente assoggettabilità a obblighi di servizio pubblico, il modello comunitario riferibile anche al settore del trasporto pubblico locale viene a configurarsi attraverso la progressiva definizione del regime previsto per i *servizi universali*.

Tale ultima categoria si caratterizza per la dimensione comunitaria di taluni servizi che, per questo, includono necessariamente i *servizi di interesse economico generale*, ma escludono quei servizi che, in una visione evolutiva, i singoli Stati membri ritengono finalizzati al perseguimento di una missione di interesse generale non condivisa dal livello comunitario.

Così, mentre la definizione di *servizi universali* rinvia all'«*insieme di esigenze di interesse generale cui dovrebbero essere assoggettate, nell'intera Co-*

¹¹ Sul tema afferma Ingratoci che «In tale quadro l'“impresa pubblica” si caratterizza anzitutto non in quanto di proprietà pubblica, ma nella misura in cui i pubblici poteri possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante per ragioni di proprietà, di partecipazione finanziaria o in conseguenza della normativa che disciplina l'attività d'impresa. Essa è impresa al pari di quella di proprietà privata, solo che svolga attività economica di carattere industriale e commerciale [...]. La normativa di carattere eccezionale in materia di servizio pubblico non deriva allora dalla natura giuridica del soggetto erogatore del servizio, o dai connotati eziologici dell'attività, bensì dalle “caratteristiche” dell'attività stessa o meglio da un “limite economico” che le è proprio» (2001, p. 124).

¹² Cfr. Corte di Giustizia CE, 18 giugno 1998, causa C-266/96, *Corsica Ferries France c. Gruppo Antichi Ormeggiatori porto di Genova*.

¹³ Cfr. *I servizi di interesse generale in Europa – Definizioni*, All. II, Bruxelles 20 settembre 2000, in GUCE 19 gennaio 2001, n. C 7.

*munità, attività come ad esempio le telecomunicazioni e le poste»*¹⁴, la definizione di *servizi di interesse economico generale* ben comprende il settore dei trasporti e, per quanto di interesse in questo lavoro, il settore del trasporto pubblico locale di cui appare innegabile sia la missione di interesse generale perseguita, sia la prestazione del servizio dietro corrispettivo, sia da ultimo, l'imposizione di obblighi di servizio pubblico.

Pertanto, riprendendo dalla disciplina dei *servizi universali* – e segnatamente dalla disciplina comunitaria sulle telecomunicazioni e sul servizio postale – la distinzione tra *servizio di base*, quale servizio da rendere accessibile a tutti i cittadini a prezzi fissati in coerenza con l'assicurazione di tale accessibilità, e *servizi a valore aggiunto* da lasciare alla concorrenza nel mercato, si palesa la necessità di demandare a una autorità indipendente la fissazione dei prezzi del *servizio di base* e si completa l'intera architettura comunitaria tesa a disciplinare e ridurre progressivamente la sfera di deroghe al funzionamento del libero mercato.

Il processo di liberalizzazione e di regolamentazione che ne deriva viene a caratterizzarsi conseguentemente per la netta distinzione tra:

- l'autorità pubblica che dispone gli obblighi del pubblico servizio finalizzati a riequilibrare distorsioni del mercato e, per rendere questi obblighi compatibili con un equilibrio economico dell'impresa gestrice, eroga aiuti secondo il criterio della proporzionalità se tale equilibrio non risulta conseguibile sul mercato;
- l'impresa gestrice che, destinataria di un obbligo di servizio pubblico finalizzato al perseguimento di obiettivi non economici, riceve sovvenzioni da parte della pubblica autorità;
- l'ente indipendente di controllo che assicura, attraverso la fissazione dei prezzi e il controllo della qualità dei *servizi di base*, la trasparenza e la proporzionalità dell'intervento in deroga alle norme di tutela della concorrenza.

In tale contesto si colloca la Comunicazione della Commissione del luglio 1998¹⁵ che, nell'istituire un servizio europeo di informazioni sul trasporto pubblico locale e al fine di evitare che le azioni dei singoli Stati membri ostacolino la politica comunitaria di liberalizzazione, ribadisce che la Commissione agirà «su tre fronti: la massima valorizzazione dell'apertura dei mercati; il rafforzamento del coordinamento e della solidarietà in Europa; l'elaborazione di altri contributi comunitari al sostegno di servizi di interesse generale».

¹⁴ Cfr. *I servizi di interesse generale in Europa – Definizioni*, All. II, Bruxelles 20 settembre 2000, in GUCE 19 gennaio 2001, n. C 7.

¹⁵ Cfr. *Sviluppare la rete dei cittadini. L'importanza di buoni trasporti passeggeri locali e regionali e il ruolo della Commissione nella loro attuazione*, Bruxelles, 10 luglio 1998, COM (1998) 431, Bollettino UE, 7/8, 1998.

2. La normativa comunitaria: dal Regolamento 1191/1969 al Regolamento 1370/2007

La costruzione progressiva dell'ordinamento comunitario appare bene evidente nel passaggio dalla disciplina prevista dal Regolamento 69/1191/CEE a quella contenuta nel Regolamento 91/1893/CEE e quindi alle disposizioni introdotte con il Regolamento 07/1370/CEE¹⁶.

In particolare, assume grande rilievo il passaggio dalle disposizioni in materia di *obbligo di servizio pubblico*, su cui è focalizzato il Regolamento del 1969, alla disciplina del *contratto di servizio pubblico* introdotto con il Regolamento del 1991.

Procedendo a un primo esame del Regolamento 69/1191/CEE, è possibile affermare che con esso si avvia la realizzazione del disegno tracciato dall'art. 73 del Trattato attraverso la previsione in linea generale della soppressione di qualsiasi *obbligo di servizio pubblico* e disciplinando tutti quei casi in cui ne è consentito il mantenimento.

Infatti, al fine di rimuovere gli interventi dei singoli Stati causa di distorsione della concorrenza mediante l'imposizione di particolari obblighi alle imprese di trasporto, il regime ordinario di regolamentazione prevede la soppressione degli *obblighi di servizio pubblico* imposti agli operatori nel settore del trasporto ferroviario, su strada e per via navigabili, laddove per *obblighi di servizio pubblico* vengono intesi tutti quegli «*obblighi che l'impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni*»¹⁷ distinguendo tali obblighi in:

- *obblighi di servizio*, ossia tesi ad assicurare che il servizio venga erogato con continuità, regolarità e capacità, nonché finalizzati al mantenimento in efficienza delle reti;
- *obblighi di trasporto*, ossia atti a garantire l'universalità del servizio e la sua erogazione a prezzi determinati;
- *obblighi tariffari*, ossia validi ad assicurare l'erogazione del servizio a «*prezzi stabiliti od omologati dalle pubbliche autorità, in contrasto con l'interesse commerciale dell'impresa*»¹⁸.

¹⁶ Sul Regolamento 69/1191/CEE e sulle successive integrazioni e modifiche introdotte con il Regolamento 91/1893/CEE e sulle conseguenze da essi prodotte negli ordinamenti nazionali si rinvia, fra gli altri, a: Giavazzi e Pagano (1991), Picozza (1996), Talice (1995).

¹⁷ Art. 2, comma 1, Regolamento 69/1191/CEE.

¹⁸ Le disposizioni sono contenute nell'art. 2 ai commi 2, 3, 4 e 5.

L'eliminazione degli obblighi richiede in via ordinaria che siano le singole imprese ad attivare la procedura, pur non essendo escluso che l'autorità competente possa provvedere direttamente.

Definito in tal modo il sistema generale, è previsto un regime derogatorio nei casi in cui gli *obblighi di servizio pubblico* siano necessari per assicurare la fornitura di *servizi sufficienti*, derivandone la previsione di una compensazione dei relativi oneri.

Il campo di applicazione del Regolamento include le imprese ferroviarie nazionali degli Stati membri e tutte le imprese di trasporto con l'esclusione di quelle che svolgono in via principale trasporti a carattere regionale o locale.

Come appare evidente, con il Regolamento 69/1191/CEE è confermato il tradizionale schema in cui l'autorità competente con propria decisione unilaterale dispone il mantenimento di obbligo distorsivo della concorrenza poiché da tale obbligo deriva un'alterazione dell'equilibrio economico dell'impresa e, a fine di rimediare a questa distorsione, provvede a farsi carico degli oneri economici relativi. Tali oneri, infine, possono essere determinati secondo il principio del *minimo costo*, ossia scegliendo la soluzione che a parità di servizio minimizza gli oneri posti a carico della collettività.

La vera innovazione introdotta con il Regolamento 69/1191/CEE è invece relativa all'affermazione del principio generale di divieto degli obblighi di servizio pubblico, derivandone la richiamata disciplina delle eccezioni secondo i criteri della necessità (erogazione di *servizi sufficienti*) e della proporzionalità (erogazione del servizio al *minimo costo*).

Avviata una prima liberalizzazione del settore con il Regolamento del 1969¹⁹, il Regolamento 91/1893/CEE introduce rilevanti novità e crea le premesse per la creazione di un mercato compiutamente concorrenziale nel settore dei trasporti.

Elemento centrale della riforma del 1991 è senza dubbio il superamento del concetto di *obbligo di servizio pubblico* con l'introduzione dello strumento del *contratto di servizio pubblico*: l'autorità competente non impone più unilateralmente degli obblighi di esercizio, di trasporto e tariffari, ma al fine di garantire *servizi sufficienti*, può raggiungere un accordo con l'impresa di trasporto mediante la stipula di un contratto, il cui contenuto minimale è disciplinato nel Regolamento, prevedendo non più una contribuzione finanziaria a risarcimento di oneri maturati in capo all'impresa a seguito dell'imposizione di *obblighi di servizio*, bensì un corrispettivo a fronte delle erogazione di *servizi sufficienti*.

¹⁹ Il Regolamento 69/1191/CEE prevede anche cause di esclusione dal divieto di imposizione di *obblighi di servizio pubblico* sia in riferimento a «una o più categorie sociali particolari» (art. 1, paragrafo 3), sia in relazione a «obblighi derivanti da misure generali di politica dei prezzi» (art. 2, paragrafo 5, comma 2).

Il passaggio da un sistema impositivo, tipicamente riconducibile nella sfera amministrativa e nella potestà dell'autorità competente²⁰, a un sistema negoziato, tipicamente riconducibile nella sfera del diritto comune, rappresenta un risultato di rilievo nel processo di liberalizzazione del settore, laddove elimina gli stessi presupposti dei fenomeni distorsivi della concorrenza e ripristina le condizioni di mercato potenzialmente offerte a tutte le imprese²¹.

Il *contratto di servizio pubblico*²², che viene a caratterizzarsi come lo strumento principale per assicurare i *servizi sufficienti*, assume un contenuto minimale disciplinato dallo stesso Regolamento nelle sue parti fondamentali, ossia nella definizione:

- dei *contraenti*, laddove a fronte dell'autorità competente che persegue l'obiettivo di assicurare un determinato livello di servizi, si pone l'impresa di trasporto, sia a proprietà pubblica sia a proprietà privata, che persegue obiettivi reddituali;
- dell'*oggetto* del contratto che, riferito all'erogazione di *servizi sufficienti*, può essere declinato sia in termini di trasporti caratterizzati da continuità, regolarità, capacità e qualità, sia quali servizi di trasporto complementari, sia quali servizi di trasporto a determinate tariffe e condizioni, in particolare per talune categorie di passeggeri o per taluni percorsi, sia quali adeguamenti dei servizi e delle reali esigenze²³;
- del *contenuto minimale* del contratto, che deve prevedere la regolamentazione delle caratteristiche dei servizi offerti segnatamente le norme di continuità, regolarità, capacità e qualità, il prezzo delle prestazioni, le norme relative alla clausola addizionali e alle modifiche del periodo di validità²⁴.

Nell'ambito del contenuto minimale del contratto, assume un particolare rilievo la fissazione dei prezzi con la previsione di due sistemi alternativi di calcolo: a *costo netto* (*net cost contract*), nel caso in cui il corrispettivo pattuito è aggiuntivo e integrativo dei ricavi tariffari, a *costo lordo* (*gross cost contract*), nel caso in cui ricavi tariffari vengono conseguiti dall'autorità competente e il corrispettivo erogato all'impresa rappresenta per quest'ultima l'unica forma di ricavo. Come meglio si vedrà in seguito, l'attribuzione del rischio commerciale all'impresa (*net cost contract*), ovvero il suo mantenimento in capo all'autorità

²⁰ È da rilevare che anche il Regolamento 91/1893/CEE prevede la possibilità di ricorrere all'*obbligo di servizio pubblico*, ma solo nel caso di fornitura di particolari servizi ovvero nel caso di erogazione dei servizi a vantaggio di alcune categorie di utenti.

²¹ Sul punto si rinvia a Cassese (2007).

²² Cfr. Cella e Termini (2004), Marcucci (2002).

²³ Cfr. art. 14.1, comma 2, Regolamento 69/1191/CEE così come modificato dal Regolamento 91/1893/CEE.

²⁴ Cfr. art. 14.2, Regolamento 69/1191/CEE così come modificato dal Regolamento 91/1893/CEE.

competente (*gross cost contract*), può stimolare il modo diverso comportamenti virtuosi tesi al potenziamento dell'efficienza e al conseguimento di un adeguato livello di efficacia.

L'architettura prevista per la disciplina del settore trasporti basata sul *contratto di servizio pubblico* viene confermata nella riforma realizzata con il Regolamento 07/1370/CEE, le cui principali innovazioni riguardano l'ampliamento della categoria dei soggetti contraenti con l'autorità competente, la disciplina del regime degli affidamenti, la previsione di una durata massima del contratto, la previsione di un periodo transitorio.

Brevemente, in riferimento al primo punto, viene introdotto il concetto di *operatore* in luogo di quello di *impresa*, laddove quest'ultimo è compreso nel primo, che tuttavia presenta confini più ampi, accogliendo anche tutti quegli enti pubblici che gestiscono direttamente attività di trasporto.

In merito alla disciplina riguardante la scelta dell'operatore, il Regolamento prevede il ricorso a *procedure di gara*, *l'aggiudicazione diretta* per i servizi ferroviari ovvero per i servizi c.d. *sotto soglia*, ossia il cui valore annuo medio stimato è inferiore a 1 milione di euro o a 300.000 chilometri anni, oppure la *gestione diretta* o a mezzo di propri operatori su cui viene esercitato il c.d. *controllo analogo*. È lasciata ai singoli Stati membri la possibilità di derogare a tali modalità non prevedendo forme di aggiudicazione diretta o di gestione diretta, ma non è possibile in nessun caso eliminare il ricorso alle procedure di gara.

Infine, la durata dei contratti di servizio è prevista in via ordinaria in 10 anni per i trasporti su gomma e in 15 anni per i trasporti su ferrovia o prevalentemente su rotaia; è previsto un regime derogatorio con la proroga del 50% della durata sia nel caso in cui l'operatore effettui investimenti di entità significativa rispetto al totale dei beni impiegati nel servizio, sia nel caso di condizioni geografiche ultraperiferiche, sia nel caso in cui l'affidamento sia avvenuto attraverso una gara equa; di contro, per i trasporti su ferrovia affidati direttamente la durata è ridotta a 10 anni.

Infine il Regolamento prevede un periodo transitorio di 10 anni.

3. Dal Regolamento 1370/2007 alla Grande Riforma con il IV Pacchetto Ferroviario (Regolamento UE 2016/2338)

L'entrata in vigore del Regolamento 1370/2007 ha posto in luce numerosi aspetti e criticità applicative, sicché la Commissione ha ritenuto di effettuare già il 29 marzo 2014 una Comunicazione contenente alcuni Orientamenti interpretativi, con particolare riferimento alle procedure di gara.

In tal modo, sono state fornite indicazioni sia sulle modalità di calcolo e di erogazione delle compensazioni al fine di evitare la possibile insorgenza di aiuti di Stato, sia orientamenti operativi volti a tutelare il personale dipendente nelle diverse ipotesi di cambiamento del concessionario. Ulteriori chiarimenti hanno riguardato la definizione dei requisiti da possedere nel caso di sub-appalto.

Nonostante quest'ultimo intervento della Commissione, il settore ha mostrato una certa riluttanza nell'adozione della nuova architettura di regolamentazione, con la conseguenza del permanere di livelli ancora elevati di inefficienza, di una residua opacità nel trasferimento delle risorse e, ancor di più, di una certa resistenza nel ricorso alle procedure di gara.

Da qui, una delle principali innovazioni del c.d. IV Pacchetto Ferroviario, che trova una delle fonti normative principali nel Regolamento UE 2016/2338 che, nel disporre l'apertura del mercato ferroviario, prevede, fra le tante disposizioni di dettaglio e unitamente alle successive integrazioni e modifiche (in particolare l'intervento del 24 dicembre 2017 che riordina il nuovo testo del Regolamento), il passaggio dal «diritto» all' «obbligo di gara», ossia stabilisce che il ricorso alla gara di appalto per l'affidamento del servizio rappresenta la regola generale e fissa il termine del 25 dicembre 2023 per la piena applicabilità della nuova disciplina.

La nuova disciplina poggia su due «Pilastri»: il «Pilastro del Mercato» e il «Pilastro Tecnico».

Con riferimento al primo, viene eliminato quasi del tutto il margine di discrezionalità riferito alla decisione di fare o meno ricorso alla gara, disponendone l'obbligo tranne che in limitati casi di eccezione e prevedendo in tal caso un obbligo di motivazione. Le eccezioni ammissibili sono riferite esclusivamente alla piccola dimensione dell'affidamento (7,5 milioni di euro, ovvero meno di 500.000 chilometri di operatività), a particolari configurazioni della rete infrastrutturale e del servizio (ma con la definizione di obiettivi di *performance*) e, infine, a circostanze eccezionali (nel caso di fallimento dell'operatore). Viene disciplinata analiticamente anche la procedura di gara, prevedendone tempi e modalità secondo i principi della Trasparenza, della Non discriminazione e della Proporzionalità, al fine di consentire la effettiva rimozione di tutte le barriere all'ingresso di nuovi operatori.

Per quanto riguarda il secondo, viene prevista l'interoperabilità e, quindi, l'integrazione delle reti infrastrutturali degli Stati membri attraverso la creazione di una «Area ferroviaria unica europea», prevedendo tre interventi fondamentali: la sostituzione dei sistemi automatici di segnalamento nazionali con un unico sistema di segnalamento europeo (ERTMS, *European Rail Traffic Management System*, che permette ai treni di dialogare con l'infrastruttura fer-

roviaria in tutta l'Unione), la standardizzazione del materiale rotabile e la definizione di parametri unitari per le linee di alimentazione.

A tal fine, vengono definite le funzioni dell'ERA, l'Agenzia ferroviaria europea (*European Union Agency for Railways*) in materia di certificati di sicurezza (SSC, *Single Safety Certificate*), che divengono validi per l'intera rete europea, e di autorizzazioni per l'autorizzazione dei veicoli (VA, *Vehicle Authorisation*) e la loro messa in servizio.

Ma una delle principali innovazioni introdotte con il IV Pacchetto riguarda il disaccoppiamento tra la gestione dell'infrastruttura e l'esercizio del servizio; a tal fine, si provvede con la separazione tra i gestori, garantendo sia la parità di accesso di qualsiasi operatore su qualsiasi rete, sia il divieto assoluto di finanziamento incrociato dall'infrastruttura all'esercizio.

La riforma viene completata con norme tese ad assicurare la effettiva disponibilità di materiale rotabile necessario per partecipare alle gare (prevedendo per il relativo noleggio la costituzione di apposite società pubbliche, le ROSCO, *Rolling Stock Company*), sia norme di tutela per il trasferimento del personale dall'operatore uscente al subentrante, garantendo stabilità occupazionale e impedendo il ricorso a *dumping* sociale.

In tal modo, si restituisce centralità al Trasporto pubblico locale, introducendo una maggiore competitività nel settore ferroviario che si avvia a generare una maggiore efficienza nel servizio, una riduzione dei costi e, in ultima analisi, un più ampio soddisfacimento delle esigenze di mobilità dei cittadini.

4. La normativa nazionale prima del decreto Burlando

La normativa nazionale in materia di trasporti trae origine nei primi provvedimenti di inizio Novecento relativi alla nazionalizzazione delle ferrovie (legge 22 aprile 1905, n. 137), viene influenzata dalla normativa sulle municipalizzazioni (T.U. 15 ottobre 1925, n. 2578), si sviluppa con la regolamentazione delle tranvie (T.U. 9 maggio 1912, n. 1447), successivamente delle filovie (R.D.L. 14 luglio 1937, n. 1728) e perviene alla disciplina delle autolinee (legge 28 settembre 1939, n. 1822). Tutti i provvedimenti ricordati hanno una comune caratterizzazione nella riserva alla mano pubblica del servizio con l'esercizio diretto delle attività, o a mezzo di Ente strumentale, e il ricorso all'istituto della concessione nel caso di gestione affidata alle imprese²⁵.

²⁵ Significativa appare la disciplina dettata dalla legge n. 1822/39 in merito ai servizi di trasporto non locale su gomma che vengono affidati in concessione con il riconoscimento di una priorità dell'affidamento a favore di altri concessionari di servizi pubblici di trasporto su ferro o a guida vincolata se suscettibili di integrazione, ovvero di altri concessionari finitimi, ovvero

Una prima innovazione di rilievo è introdotta con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario e il conseguente trasferimento di competenze, tra cui quelle relative ai settori dei trasporti.

Con due provvedimenti legislativi, il D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5 e il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (di attuazione della delega contenuta nella legge 22 luglio 1975, n. 382), sono mossi i primi passi per la riforma del settore che, con la legge 10 aprile 1981, n. 151, viene organicamente compiuta sia attraverso la disciplina innovativa in tema di competenze programmatiche affidate alle Regioni di concerto con gli altri Enti locali, sia per il sostegno finanziario fornito al settore con l'istituzione di due Fondi nazionali, di cui il primo per il ripianamento delle perdite di esercizio delle imprese di trasporto, il secondo per il finanziamento degli investimenti²⁶.

L'aspetto più rilevante della riforma operata nel 1981 è relativo alla costruzione di un articolato sistema di attribuzioni in cui:

- allo Stato competono competenze residuali per la predisposizione del *Piano Generale dei Trasporti*, da predisporre con il contributo delle Regioni;
- alle Regioni compete la programmazione dei trasporti da realizzarsi mediante:
 - la redazione dei Piani regionali di trasporto e dei Programmi Poliennali di Intervento in armonia con il Piano Generale dei Trasporti;
 - la definizione, in collaborazione con gli enti locali, dei Bacini di Traffico;
- agli Enti locali l'individuazione dei *Bacini di Traffico*, in raccordo con le Regioni, quali unità di riferimento per l'approntamento dei servizi di trasporto pubblico locale.

In coerenza con la lunga tradizione precedente, alle Regioni e agli enti locali era riservata di fatto la gestione delle attività con la possibile scelta tra tre diverse alternative: la gestione in economia, la gestione mediante aziende speciali, la gestione in concessione ad aziende pubbliche o private²⁷.

Infine, l'altra innovazione di rilievo introdotta con la legge n. 151/1981 è relativa all'erogazione dei contributi sia in conto esercizio, sia in conto capitale per il finanziamento degli investimenti; tale compito viene attribuito alle Regioni con la specifica delle modalità di calcolo da seguire per la determinazione dei contributi in conto esercizio, che deve essere calcolato quale differenza tra i ricavi da traffico presunti secondo la politica tariffaria decisa dalla Regione e

ancora dei precedenti concessionari nel caso di trasformazione della concessione provvisoria in definitiva.

²⁶ Sulla riforma introdotta dalla legge 151/81 si rinvia a: Alibrandi (1997), Merloni e Urbani (1981), Siriani (1993).

²⁷ Per ulteriori approfondimenti si rinvia ad Alberti (1989).

il costo standardizzato del servizio, determinato quest'ultimo secondo criteri tesi al miglioramento dell'efficienza.

Applicata la riforma del 1981 con i provvedimenti regionali di recepimento e attuazione, una successiva innovazione è introdotta indirettamente nel settore con la riforma delle autonomie locali di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142; con tale provvedimento si disciplina in modo organico l'insieme delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali. Sono previste le seguenti possibilità:

- *«a) gestione 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 sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;*
- *c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi 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 o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuno in relazione alla natura e all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici e privati»²⁸.*

L'innovazione principale introdotta con la legge n. 142/1990 è certamente rappresentata dalla possibilità di costituire società di capitali²⁹ a totale partecipazione pubblica, ovvero la partecipazione maggioritaria o minoritaria con la scelta del socio privato attraverso procedure di gara, procedure che consentono di ricondurre l'attribuzione dei servizi nella tipologia dell'affidamento diretto e non nell'istituto della concessione.

Da ultimo, è previsto che nei casi in cui l'ente locale abbia utilizzato la formula dell'azienda speciale, i rapporti con quest'ultima e la sua attività di gestione devono conformarsi a quanto stabilito in un *«piano-programma com-*

²⁸ Così il testo dell'art. 22 sui *Servizi pubblici locali*, mentre il successivo art. 23 *Aziende speciali ed istituzioni*, dopo averne specificato la natura di ente strumentale e, per l'azienda speciale, i requisiti dell'autonomia imprenditoriale e la personalità giuridica, per l'istituzione l'autonomia gestionale, viene enunciato l'obbligo di pareggio di bilancio e i criteri cui ordinarne la gestione (*«l'azienda e l'istituzione informano la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità»*), nonché le funzioni di indirizzo e di vigilanza proprie dell'ente locale (*«l'ente locale conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione; provvede alla copertura degli eventuali costi sociali»*).

²⁹ L'introduzione dell'istituzione, altra novità di rilievo contenuta nella legge 142/90, non interessa ai fini della gestione dei servizi di trasporto pubblico locale, essendo tale modalità riservata per attività prive di rilevanza imprenditoriale.

*prendente un contratto di servizio»*³⁰; il piano e il contratto vengono redatti dall'azienda speciale e approvati dall'ente locale e, proprio per questo motivo, permanendo esclusivamente nella sfera decisionale dell'ente locale, non è possibile in alcun modo assimilare tale figura di *contratto di servizio* a quella con quella del *contratto di servizio pubblico* precedentemente esaminata e presente nella normativa comunitaria.

5. La riforma del settore: dal decreto Burlando al decreto Bersani-bis

La risistemazione generale del settore dei trasporti viene realizzata nel più ampio ambito della riforma radicale dell'Amministrazione pubblica avviata con le c.d. *leggi Bassanini*³¹ grazie alle quali si è realizzato il decentramento sostanziale della funzione pubblica agli Enti locali che, per quanto attiene al settore dei trasporti, ha comportato, in attuazione della delega, l'emanazione del D.Lgs. 15 novembre 1997, n. 422, meglio conosciuto come *Decreto Burlando*³².

Procedendo all'analisi della legge n. 59/1997 di delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali, l'impianto generale è dettato dall'art. 4 che stabilisce:

- i principi fondamentali per il conferimento delle funzioni³³;

³⁰ Cfr. D.L. 31 gennaio 1995, n. 26, art. 4, comma 5.

³¹ Ci si riferisce alla legge 15 marzo 1997, n. 59, conosciuta come *Legge Bassanini*, e alle successive modificazioni introdotte con la legge 15 maggio 1997, n. 127, conosciuta come *Legge Bassanini-bis*, e con la legge 16 giugno 1998, n. 191, conosciuta come *Legge Bassanini-ter*.

³² Sulla riforma del TPL avviata con il Decreto Burlando è stata prodotta un'ampia letteratura; osservando il tema da diverse prospettive, si rinvia, tra le tante opere, a: Boitani e Cambini (2001), Petretto (2004), Pignataro (2004), Ponti e Malgieri (2000).

³³ L'art. 4 dispone che: «I conferimenti di funzione di cui ai commi 1 e 2 avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali: a) il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assorbimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, all'autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati; b) il principio di completezza, con l'attribuzione alla regione dei compiti e delle funzioni amministrative non assegnati ai sensi della lettera a), e delle funzioni di programmazione; c) il principio di efficienza e di economicità, anche con la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui; d) il principio di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione Europea; e) i principi di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari, e quello di identificabilità in capo ad un unico soggetto anche as-

- la delega alle Regioni del compito di programmazione e amministrazione in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale;
- l'attribuzione alle Regioni del compito di definire il livello dei servizi minimi, d'intesa con gli enti locali;
- la previsione di Accordi di programma da stipularsi tra il Ministero dei Trasporti e le Regioni entro il 30 giugno 1999 per disciplinare l'attribuzione delle risorse;
- la previsione del *contratto di servizio pubblico* quale strumento per regolare l'esercizio del servizio, operando un raccordo con la normativa nazionale, con il richiamo ai modelli di gestione di cui alla legge n. 142/1990, e la normativa comunitaria, con il riferimento alle forme di affidamento previste nel Regolamento 69/1191/CEE e nel Regolamento 91/1893/CEE;
- il miglioramento delle condizioni economiche di erogazione del servizio con la previsione di un rapporto tra i ricavi da traffico e i costi operativi pari almeno allo 0,35 al netto dei costi di infrastruttura per i servizi ferroviari di interesse regionale e locale, rapporto da conseguirsi entro il 1° gennaio 2000;
- la necessità di superare gli assetti monopolistici nella gestione dei servizi di trasporto urbano ed extraurbano;
- la necessità di introdurre regole di concorrenzialità nel periodico affidamento dei servizi;
- la definizione delle modalità di subentro delle regioni entro il primo gennaio 2000 con propri autonomi contratti di servizio regionale al contratto di servizio pubblico tra Stato e Ferrovie dello Stato Spa per servizi di interesse locale e regionale.

La delega al Governo ha condotto all'emanazione del ricordato D.Lgs. 15 novembre 1997, n. 422, successivamente modificato con il D.Lgs. 22 settembre 1998, n. 345, e integrato con il D.Lgs. 20 settembre 1999, n. 400.

Il Decreto Burlando, in aderenza a quanto previsto nella legge n. 59/1997, dispone un riassetto organico dell'intero settore, organizzandone la disciplina attraverso:

sociativo delle responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa; f) il principio di omogeneità, tenendo conto in particolare delle funzioni già esercitate con l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo; g) il principio di adeguatezza, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni; h) il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi; i) il principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite; l) il principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti».

- l'attribuzione dei compiti e delle funzioni alle Regioni e agli enti locali mediante una chiara definizione dei *Trasporti pubblici di interesse nazionale* e, per esclusione, dei *Servizi pubblici di trasporto regionale e locale*;
- la ridefinizione della delega alle Regioni attraverso una analitica previsione dei compiti di *programmazione* e di *regolamentazione*;
- la definizione dei *servizi minimi* e dei criteri da adottare per la determinazione del loro livello;
- il permanere dell'*obbligo di servizio pubblico* secondo i regimi derogatori previsti dai Regolamenti comunitari;
- l'*organizzazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale*, definendo le modalità di affidamento finalizzate al superamento degli assetti monopolistici e all'introduzione di regole di concorrenzialità;
- il ricorso al *contratto di servizio* quale strumento per disciplinare i rapporti tra Ente programmatore e impresa gestrice, definendone il contenuto minimale e ribadendo l'obiettivo dello 0,35 del rapporto ricavi/costi per i servizi ferroviari;
- la scelta della formula del *net cost contract* quale modalità di determinazione del corrispettivo.

Mentre il successivo D.Lgs. n. 345/1998 disciplina la mancata adozione da parte di alcune Regioni³⁴ delle leggi di recepimento della riforma, con il D.Lgs. n. 400/1999 sono integrate alcune disposizioni, fra cui:

- il principio della *separazione contabile o costituzione di imprese separate* per la gestione delle reti e dell'infrastruttura ferroviaria;
- l'esclusione dalle procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio delle società che gestiscono servizi in affidamento diretto attraverso procedure non ad evidenza pubblica;
- la previsione di un termine per provvedere alla trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società di capitali, ovvero cooperative a responsabilità limitata, entro il 31 dicembre 2000, pena la revoca del servizio e l'affidamento mediante procedura concorsuale;
- la previsione di un periodo transitorio entro il quale è possibile il mantenimento degli affidamenti in essere e decorso il quale, 31 dicembre 2003, provvedere agli affidamenti esclusivamente tramite le procedure concorsuali.

Ne deriva un'organica risistemazione del settore attraverso la creazione delle necessarie premesse per dare concreto avvio ai processi di liberalizzazione, privatizzazione e regolamentazione.

³⁴ In dettaglio, Piemonte, Lombardia, Veneto, Umbria, Marche, Molise, Campania, Puglia e Calabria.

Al fine di comprendere l'efficacia della riforma nel sostenere tali processi (e il non pieno successo che ne è derivato), assume rilievo l'osservazione in dettaglio delle procedure di affidamento, del contratto di servizio e dell'architettura complessiva del sistema.

Ad iniziare dalle procedure di affidamento, con il Decreto Burlando viene definito per la prima volta il sistema delle gare³⁵ che, a regime, dovrebbe rappresentare la formula ordinaria con cui la Regione e/o l'ente locale procedono alla selezione del gestore.

Come noto, le procedure concorsuali richiamate rappresentano la più efficace soluzione in tutti quei casi in cui ci si imbatte nei fallimenti del mercato che non è in grado di assicurare condizioni di concorrenza perfetta e, nello stesso tempo, si vuole evitare l'insieme di inefficienze che caratterizzano tipicamente le situazioni di monopolio, pubblico o privato che sia.

In linea teorica, le condizioni di concorrenza perfetta si verificherebbero in presenza di una pluralità di imprenditori che operano in un mercato ad un tempo trasparente, perché non vi sono distorsioni informative, e libero, in quanto non vi sono barriere all'ingresso o all'uscita, i beni sono omogenei e i processi produttivi utilizzati non generano economie di scala; in tali condizioni il mercato assicurerebbe prezzi pari al costo marginale di produzione, consentendo la realizzazione di uno stato di efficienza allocativa delle risorse e di efficienza tecnica della produzione, creando le premesse per il raggiungimento di situazioni di efficienza paretiana.

Considerate le caratteristiche del settore del trasporto pubblico locale, appare di tutta evidenza la distanza da modelli di mercato di concorrenza perfetta o, come anche si potrebbe dire in maggiore coerenza con le finalità di questo lavoro, di *concorrenza nel mercato*; non a caso, nell'impossibilità di perseguire situazioni di ottimo paretiano grazie alle sole forze del mercato, la risposta dello Stato e degli enti locali è stata storicamente focalizzata attraverso la proposta di regimi di autoproduzione in situazioni di monopolio pubblico³⁶.

Le ben note inefficienze che ne sono derivate e che hanno spinto in Italia il settore ai limiti del collasso, sia attraverso la riduzione dei livelli quantitativi e qualitativi dei servizi offerti, sia attraverso la produzione di crescenti disavanzi economici, hanno indotto sia legislatore nazionale, con la riforma avviata con

³⁵ Le procedure concorsuali per l'affidamento del servizio non hanno dato nella fase di prima applicazione i frutti sperati. Sulle determinanti del processo si vedano: Cambini e Boitani (2004), Cambini e Galleano (2005).

³⁶ Sugli assetti di mercato e sulle potenzialità dei sistemi di concorrenza/monopolio si rinvia a Petretto e Boitani (2002), Cavaliere e Osculati (2002), De Vincenti e Vigneri (2006), Pammolli *et al.* (2007), Robotti (2002), Spadoni (2002), Armstrong e Sappington (2006), Boitani *et al.* (2005), Giavazzi *et al.* (1998), Ferri e Baldazzi (2000), Quadrio Curzio e Fortis (2000), Elefanti (2003), Osculati e Cavaliere (2000), Sciutto (2003), Boitani (2004).