



## Riforma e controriforma dei servizi pubblici locali

di *Andrea Boitani* – pubblicato in *ASTRID-Rassegna*, n. 12 del 2005

In questo breve intervento intendo soffermarmi su alcuni aspetti della curiosa storia della normativa in materia di servizi pubblici locali negli ultimi cinque o sei anni, ovvero in un periodo che copre l'ultimo scorcio della XIII legislatura e i primi quattro della XIV. Storia curiosa, ma si potrebbe anche definire inconcludente, circolare, vagamente assurda. Partita nel 1999<sup>1</sup>, con l'obiettivo di consentire alle logiche del mercato e della regolazione incentivante di penetrare in settori da decenni dominati dai monopoli pubblici locali e da grandi inefficienze a danno dei cittadini<sup>2</sup>, la riforma è stata progressivamente svuotata di tutti i contenuti innovativi, fino a riproporre l'affidamento diretto (*in house*) alle aziende pubbliche come modalità "normale" di gestione. Tra i settori colpiti dall'incertezza normativa spicca (quantomeno per il suo notevole peso sulla finanza pubblica) quello dei trasporti locali, sul cui destino mi soffermerò nella terza sezione. Nell'ultima sezione cercherò di dare qualche suggerimento per riprendere un cammino di riforma che vada nella direzione della liberalizzazione dei servizi pubblici locali, che sono sì cruciali per il benessere delle comunità locali, ma che possono divenire cruciali anche per la ripresa dell'economia nazionale, in un contesto europeo sempre più caratterizzato dalla presenza di grandi *players* proprio nei servizi locali<sup>3</sup>.

### 1. XIII legislatura: la riforma abortita

Il disegno di legge del 1999 – pur con i suoi difetti – poneva in chiaro che i servizi pubblici locali "di rilevanza industriale" dovessero essere affidati a società di capitale (pubbliche, miste o private) che avessero acquisito il diritto alla gestione tramite una gara pubblica. La concorrenza "nel mercato" non

---

<sup>1</sup> Con il DdL governativo AS 4014 del 16 aprile 1999.

<sup>2</sup> Si veda Cavaliere, Osculati (2002) per un'ampia panoramica sui servizi pubblici locali in Italia.

<sup>3</sup> Si veda Antonioli, Bognetti (2004) per un'analisi dei diversi modelli europei di gestione dei servizi pubblici locali e per una valutazione della diversa capacità competitiva sui mercati esteri delle imprese operanti in paesi caratterizzati dai vari modelli.

veniva nominata, ma almeno la concorrenza “per il mercato” diveniva la norma<sup>4</sup>, così come si introduceva l’obbligo dei contratti di servizio, al fine di rendere trasparenti e, possibilmente, incentivanti i rapporti tra amministrazioni locali e gestori dei servizi. Affermato il principio, il disegno di legge prevedeva una barocca struttura di “periodi transitori”, volti a diluire il più possibile l’impatto della riforma sugli operatori esistenti (ex municipalizzate trasformate in S.p.A. e concessionarie private). Ciononostante, l’opposizione degli operatori e degli stessi enti locali a qualsiasi forma di apertura al mercato trovò ampia udienza tra i parlamentari e il governo Amato – in considerazione anche del mutamento nel quadro di competenze introdotto dalla riforma del Titolo V della Costituzione - scelse di abbandonare il già edulcorato progetto di riforma<sup>5</sup>.

Viene da chiedersi perché i governi di allora abbiano sentito il bisogno di formulare una disciplina generale dei servizi pubblici locali, quando i più importanti comparti rientranti nell’insieme più ampio erano già stati riformati proprio nella direzione in cui gli stessi governi volevano far andare la disciplina generale. La legge di riforma del servizio idrico (nota come legge Galli) è del 1994<sup>6</sup>. La riforma dei trasporti locali è stata avviata dalla Legge Finanziaria per il 1996 e completata in tre tappe, con la L 59/97 e i successivi D.Lgs. 422/97 e 400/99<sup>7</sup>. Le leggi di riforma del settore dell’energia elettrica e del gas sono del 1999 (rispettivamente D.Lgs. 79/99 e 164/99)<sup>8</sup>.

Dunque, proprio nell’anno di presentazione del DdL 4014 esistevano già varie discipline di settore che avevano ampiamente modificato la normativa preesistente e che - in maniera diversa da settore a settore, anche tenendo conto delle particolarità di ciascuno di essi dai punti di vista tecnologico ed economico - indicava una via di progressiva, parziale liberalizzazione. Progressiva perché tutte queste leggi fissavano tempi transitori all’interno dei quali gli operatori potevano aggiustarsi in qualche modo e si prevedeva una scadenza perché la liberalizzazione fosse effettivamente realizzata in maniera più completa; parziale perché il regime di concorrenza nel mercato veniva limitato ad alcune fasi dei processi di fornitura del gas e dell’energia elettrica. Per i servizi idrici e per i trasporti locali si era compiuta la scelta degli affidamenti tramite gara, cioè della *concorrenza per il mercato*.

---

<sup>4</sup> Una concorrenza che si esplica periodicamente, nelle gare per aggiudicarsi il diritto a servire il mercato, dove quindi continua a vivere il monopolio (monopolio temporaneo ma pur sempre monopolio).

<sup>5</sup> L’ultima incarnazione normativa della riforma nella XIII legislatura è il DdL AC 7042. Si veda De Vincenti, Spadoni (2000).

<sup>6</sup> In materia si rinvia a Muraro, Valbonesi (2003).

<sup>7</sup> Per una discussione della riforma dei trasporti locali si veda Boitani, Cambini (2002); Boitani (2004); Petretto (2004); Ponti (2004).

<sup>8</sup> Elettricità e gas hanno numerose componenti che niente hanno a che fare con i servizi locali; però esistono delle componenti di interesse locale tutt’altro che trascurabili. Valutazioni di queste riforme sono contenute in Polo e Scarpa (2003); Scarpa, Boitani *et al* (2005).

Nel momento in cui Governo e Parlamento decidono di avviare una normativa generale sui servizi pubblici locali, le resistenze alla liberalizzazione diventano straordinarie. Se si legge il DdL 4014 del '99, come poi la Camera lo modifica, e come poi ritorna al Senato e come alla fine arriva progressivamente edulcorato ed indebolito ci si rende conto che gli enti locali e gli altri interessi costituiti avevano fatto il loro lavoro fino a indurre – come si è detto – il Governo a decidere di abbandonare ogni progetto di riforma. In quella circostanza si realizzò una inedita convergenza politica; per cui molti liberisti (in nome del federalismo), e molti statalisti (nella speranza di trovare orecchie più attente ai richiami dell'impresa pubblica) si trovarono d'accordo sul fatto che bisognava comunque mantenere in mano agli enti locali il governo dei servizi pubblici e che era meglio evitare interventi legislativi da parte del Parlamento.

Ma la maggior attenzione degli interessi costituiti, quando si fosse messa mano a una riforma generale dei servizi locali era prevedibile; quindi rimane da spiegare perché i governi di allora si siano cacciati in un'avventura così rischiosa. Lasciando, ovviamente, da parte l'ipotesi di insipienza tattica dei governanti o quella di incapacità di “leggere” la reale consistenza delle forze in campo, ma lasciando da parte anche l'idea che si sia messo mano a una disciplina generale perché la raccolta dei rifiuti non aveva una sua normativa di settore e perché quella dei servizi idrici era un po' vecchia (De Vincenti, 2002), non rimane che pensare a un'effettiva convinzione di scarsa coerenza tra il preesistente impianto legislativo generale, costituito dalla L 142/90, e le varie leggi settoriali sopra menzionate. Sebbene non abbia motivi (né strumenti) per contestare la validità di tale convinzione, non posso non constatare che, una volta di più, il meglio si è rivelato nemico del bene. Posto, naturalmente, che il bene consistesse nell'avviare comunque il processo di liberalizzazione, anche al prezzo di avere diverse velocità, diversi modelli e anche alcuni settori per nulla toccati dal processo stesso.

## *2. XIV legislatura: la controriforma*

Nella XIV legislatura, il governo Berlusconi ha tentato di riprendere il bandolo della matassa con l'art. 35 della legge 448/2001, cioè la Finanziaria per il 2002. L'articolato di legge riprendeva alcuni dei capisaldi del vecchio DdL 7042. In particolare, riproponeva la separazione tra proprietà e gestione delle reti da un lato e gestione dei servizi dall'altro: cosa di grande importanza quando è previsto un regime di concorrenza “nel mercato” nella gestione dei servizi “a valle”. Tuttavia, ancora una volta la concorrenza nel mercato era esclusa a priori tra le possibili forme di gestione. In ogni caso la legge manteneva fermo il principio delle gare per accedere alla gestione dei servizi, (non necessariamente per

la gestione delle reti). Quanto al periodo transitorio (normato dai commi 2-4 dell' art. 35, L. 448/01) si giungeva a una articolazione ancora più barocca di quella prevista nel vecchio DdL 7042.

L'avvio di una procedura di infrazione comunitaria (per mancato rispetto delle norme sulla concorrenza) bloccava di fatto la emanazione del cruciale regolamento attuativo della legge. Nel frattempo, alcune regioni presentavano ricorso alla Corte Costituzionale in quanto, a loro avviso, la legge violava l'attribuzione alle regioni della competenza esclusiva in materia di SPL.

L'allora Ministro delle Politiche Comunitarie, l'on. Buttiglione, sostenne che bisognava assolutamente rispondere alla procedura comunitaria. Nel 2002 cominciarono così a circolare vari disegni di legge in cui il succitato art. 35 veniva modificato. La cosa straordinaria è che tutti questi disegni di legge erano di fatto peggiorativi, nel senso che nulla avevano a che vedere con le questioni sollevate dalla Commissione con la procedura di infrazione. Si andava in tutta altra direzione, cercando di accontentare questo o quell'altro interesse che, in qualche modo, da quell'art. 35 veniva toccato.

Nell'estate del 2003 a qualcuno del Governo venne in mente di inserire in un DdL delega in materia ambientale un articolo lunghissimo riguardante i servizi pubblici locali. Alla fine di settembre 2003 il Governo decise di varare un decreto legge in materia di finanza pubblica e inserisce anche lì un articolo sui servizi pubblici locali. Si tratta dell'art. 14 del DL 269/03, ulteriormente modificato con l'art. 4 della L 350/03 (legge finanziaria per il 2004), noto come "lodo Buttiglione"<sup>9</sup>. Ad oggi questa è l'ultima modifica all'art. 113 del Testo Unico sugli Enti Locali.

La caratteristica più importante di tale articolo, nella sua formulazione attuale, è che la gestione mediante gara diventa una mera possibilità, mentre acquistano preminenza gli affidamenti *in house* e gli affidamenti diretti a società miste in cui il socio privato sia stato scelto mediante gara pubblica. L'*in house* è soltanto un pomposo anglicismo per mascherare l'affidamento diretto a "soggetti allo scopo costituiti, nella forma di società di capitali con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico [...], a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano" (comma 4 del testo riformato). In pratica, l'*in house* rappresenta un tentativo di conciliare le esigenze di avere soggetti da far indebitare sul mercato (le società di capitali) e dirigenti abbondantemente remunerati con quella di mantenere il controllo "politico" sulle aziende. Purtroppo, il modello dell'affidamento *in house* ha una sua "copertura"

---

<sup>9</sup> Nel frattempo alcune regioni (tra le cui la Toscana e L'Emilia) presentavano propri disegni di legge regionali, in base al principio secondo cui la materia era interamente di loro competenza, secondo i dettami del nuovo Titolo V della Costituzione. È interessante rilevare come tali disegni di legge risultassero sostanzialmente identici a quelli del Governo.

europea, tanto da parte della Commissione quanto da parte della Corte di Giustizia (De Vincenti, Termini, Vigneri, 2005). Ci si può poi chiedere perché le società a capitale misto con il socio privato individuato mediante gara possono avere affidamenti diretti, mentre le società miste in cui quote del capitale sono state collocate sul mercato mediante altre procedure standard di privatizzazione non possono? In definitiva, il fatto di essere azionista di una società ti dà diritto a tutti i proventi e gli oneri futuri di quella società finché esiste, qualsiasi cosa faccia quella società e comunque tu sia divenuto azionista della società medesima. Al contrario, quando si riceve l'affidamento di un servizio si sa che si potrà effettuare la gestione di quel servizio per un certo periodo di tempo, secondo modalità predefinite, con un determinato compenso, con una determinata tariffa. Fare un'asta per l'affidamento del servizio e fare un'asta per la cessione di una quota di una società che un giorno potrebbe gestire, che so, missioni nello spazio sono cose del tutto diverse: si "vendono" cose diverse, diritti diversi. L'unica spiegazione per me comprensibile è stata fornita da Vigneri (2004) e De Vincenti, Termini, Vigneri (2005). Secondo questi ultimi, nelle intenzioni del legislatore, la gara per il socio privato sostituisce, di fatto, la gara per l'affidamento del servizio e come tale va disciplinata. "La società mista cui si può affidare direttamente il servizio è quella in cui il socio privato è stato selezionato per svolgere *quel* servizio, e non attraverso una qualsiasi delle procedure che consentono di collocare azioni sul mercato" (De Vincenti, Termini, Vigneri, 2005, p. 24).

Se questa è la sostanza delle società miste previste dalla normativa in vigore, ne discende che esse non sono normali società che possono assumere in affidamento diretto altri servizi sia da parte dello stesso ente locale sia da parte di altri enti e che esse non possono partecipare a gare eventualmente indette da altri enti locali. La conclusione di tali considerazioni è che la costituzione della società mista assai difficilmente darà luogo a soggetti in grado di fare impresa e crescere. Proprio come le società *in house*. Nella normativa rimane poi una discriminazione difficilmente giustificabile tra soggetti pubblici e soggetti privati. La società pubblica o la società mista ai sensi della lett. b) del comma 5, art 113, può godere di un affidamento diretto non andrà in gara, mentre alcuni servizi gestiti da concessionari privati (ad esempio i trasporti locali extraurbani) sono obbligati alla gara. Quindi la società privata perde immediatamente la concessione e deve passare a gara, quella pubblica no. Come questo sia accettabile dal punto di vista giuridico è per me incomprensibile.

Quanto detto fin qui porta logicamente ad affrontare la questione della crescita industriale. Tutti erano d'accordo, fin dal 1999, che in Italia il settore dei servizi locali era afflitto da nanismo municipalistico e che bisognava superare questo nanismo, anche perché in Europa ormai operavano nel settore dei grandi giganti industriali (Boitani, Petretto, 2002). I due citati DdL della XIII legislatura si

proponevano di far crescere le imprese nei vari settori dei servizi locali. La soluzione allora individuata non era buona. Si stabiliva, in sostanza, di allungare le concessioni alle aziende che fossero cresciute o si fossero fuse con altre aziende: uno scambio del tipo “io ti proteggo dal mercato se tu cresci”. Uno scambio improprio, capace solo di incoraggiare il rafforzamento dei monopoli e che non coglieva come i soggetti veramente interessati a mantenere il nanismo municipalistico non erano le imprese, ma gli enti locali e, in particolare, i Comuni.

Nella normativa approvata nella XIV legislatura sembra scomparso qualsiasi tentativo di promuovere la crescita industriale. È per me stupefacente come i diversi Governi e il parlamento si rifiutino ostinatamente di utilizzare la leva dell’incentivo fiscale alle fusioni e alle concentrazioni delle ex municipalizzate. Esistendo poi ancora una certa quota di finanza derivata, cioè un finanziamento degli enti locali da parte dello Stato, sarebbe anche possibile stabilire una regola per cui i finanziamenti vengono accresciuti a quegli enti locali che promuovono la fusione delle aziende e vengono ridotti a quelli che non lo fanno. Si tratta di incentivi economici semplici, grazie ai quali fare le fusioni diventa conveniente o perché ciò comporta una riduzione delle imposte o un aumento dei trasferimenti.

Infine una questione che in me ha sempre suscitato molta perplessità: quella della separazione tra gestione della rete e gestione dei servizi. Dal punto di vista economico, la cosa che ci si chiede è perché debba essere prevista la separazione tra rete e servizi quando poi per i servizi non è prevista la concorrenza nel mercato? Perché, insomma, bisognerebbe separare la gestione dei binari della metropolitana dalla gestione dei treni che viaggiano su quei binari, se chi gestisce tali treni è comunque un solo soggetto?

La separazione tra gestione dei servizi e gestione delle reti ha senso solo quando nel “mercato a valle” possono esserci più soggetti, che devono avere accesso a quella particolare rete in modo non discriminatorio, per cui è opportuno che chi gestisce la rete non sia anche uno dei concorrenti nei servizi. Ma se a gestire il servizio sarà un solo soggetto non c’è ragione per cui debba essere diverso da quello che gestisce la rete.

### *3. L’impatto dell’incertezza normativa sui trasporti pubblici locali*

Il singolare percorso di riforma e controriforma sin qui descritto non è stato privo di effetti sui vari settori dei servizi pubblici locali. Un esempio particolarmente significativo, in questo senso, è costituito dai trasporti locali. Come si è già accennato, questo settore era stato oggetto – nella XIII legislatura – di una riforma abbastanza incisiva (almeno sulla carta). La normativa contenuta nel D.Lgs. 422/97, come modificato dal D.Lgs. 400/99, prevedeva che entro il 2003 tutti i servizi di trasporto locale – ivi

compresi quelli ferroviari di interesse regionale – dovessero essere affidati tramite gare pubbliche. La normativa, inoltre imponeva che i ricavi da traffico coprissero almeno il 35% dei costi operativi.

Con i due D.Lgs. menzionati sembrava che il settore avesse finalmente ottenuto una prospettiva chiara, con un tempo ragionevole per mettere in piedi un sistema di gare capace di incidere positivamente sull'efficienza e l'efficacia dei servizi, con un assetto delle competenze definito in modo sufficientemente nitido e, apparentemente, senza possibilità di aggiramento dei vincoli di bilancio. Il processo di riforma si mise in effetti in moto. La trasformazione delle aziende speciali in società per azioni venne completata rapidamente, anche perché si prestava a garantire ai dirigenti sostanziali benefici economici. Le aziende avviarono processi di risanamento, con una sostanziale riduzione del personale impiegato, l'utilizzo di una varietà di contratti di lavoro per i neoassunti (soprattutto contratti di formazione lavoro), la revisione dei turni e degli orari di lavoro. I Comuni consentirono un certo aumento delle tariffe (biglietti singoli e abbonamenti), sia pure al di fuori di un approccio sistematico di regolazione.

I passeggeri – km trasportati nei servizi urbani ed extra – urbani sono aumentati (dal 1997 al 2002) di circa il 6,4%, mentre l'offerta (in termini di posti – km) si è ridotta dello 0,6%. Sebbene non si sia arrestata la riduzione delle quote di traffico da parte del trasporto pubblico, soprattutto extraurbano, ma anche urbano nelle città medio – piccole, si è andata almeno riducendo la capacità inutilizzata accumulatasi negli anni precedenti. La dinamica dei costi operativi è stata contenuta e i ricavi da traffico sono aumentati. Il rapporto tra ricavi (ad esclusione dei contributi pubblici) e costi è passato da 34,9% del 1997 al 39,53% nel 2002<sup>10</sup>.

Il processo di riforma aveva nel complesso cominciato a dare alcuni dei frutti sperati. Va detto che tali frutti sono più da ascrivere all'irrigidimento del vincolo di bilancio e all'introduzione della pratica dei contratti di servizio (Marcucci, 2002; Cella, Termini, 2004) che all'introduzione dei previsti affidamenti tramite gara. Le risorse messe a disposizione del trasporto locale (escluso il ferro) dalle regioni, dal 1996 in poi, sono cresciute (6%) meno dell'inflazione (17%) e, quindi, che il loro valore reale si è ridotto.

Le gare, invece si sono svolte solo in poche regioni e, per lo più, “zavorrate” da condizioni che rendevano improbabile un elevato numero di partecipanti qualificati. Le realtà in cui si sono svolte le gare sono: Friuli Venezia Giulia, Lombardia (con l'eccezione di Milano città), Valle d'Aosta, alcune

---

<sup>10</sup> Si veda anche l'analisi di *benchmarking* condotta da Earchimede (2005) su un panel di imprese italiane a confronto con le realtà di altri paesi europei.

città e province della Liguria, alcuni lotti di servizi aggiuntivi a Roma, alcuni comuni in Basilicata. In Emilia Romagna e in Toscana le gare sono, da vari anni, in procinto di essere svolte. In alcuni casi le gare sono andate deserte o vi hanno partecipato solo i vecchi monopolisti e, nei casi migliori, hanno visto riduzioni dei costi molto contenute (Boitani – Cambini, 2004).

Non si può però dire che le gare sono inutili perché quelle bandite finora sono risultate gravemente difettose. Il caso della gare romane per i servizi aggiuntivi bandite negli anni passati è istruttivo. In quei casi, sono state bandite gare senza imponibili di manodopera, con prezzi a base d'asta bassi ma realistici. Si sono visti i risultati. Sconti ragionevoli e tanto più elevati quanto maggiore è stato il peso attribuito alla componente economica dell'offerta. Qualità del servizio (finora) accettabile e comunque sotto il continuo controllo di Atac e del Comune. Problemi di coordinamento sostanzialmente assenti.

In realtà, uno dei principali ostacoli al buon funzionamento delle gare in Italia è stata l'imposizione di "clausole sociali" a protezione dei lavoratori occupati in ogni singola azienda. La normativa nazionale dopo la riforma, recependo un vecchio decreto regio (n. 148 del 1931), prevedeva che l'azienda subentrante assumesse i lavoratori del vecchio gestore e alle vecchie condizioni contrattuali soltanto "nei limiti del possibile". Molte leggi regionali hanno reso più stringente il vincolo, imponendo l'obbligo di riassunzione di *tutti* i dipendenti e il rispetto integrale dei contratti aziendali stipulati con il vecchio gestore. Dove non hanno provveduto le leggi regionali, clausole sociali di questo tipo sono state comunque inserite nei bandi di gara, anche alla luce di una giurisprudenza della Corte di giustizia europea tendente – all'apparenza – a far rientrare il subentro a seguito di gara nella casistica della "cessione del ramo d'azienda".

Clausole sociali così restrittive, però, tendono a imbrigliare la concorrenza, trasformando l'impresa entrante in una fotocopia di quella esistente e quindi, di fatto, la gara per la gestione del servizio in una gara per il management dell'azienda esistente. Ma così, mentre i costi di transizione legati al subentro di un diverso soggetto societario non sono eliminati, se ne perdono anche i benefici concorrenziali.

L'incertezza normativa generata dal processo di riforma e contro-riforma dei servizi pubblici locali ha avuto dei costi pesanti per il trasporto locale. Il processo di risanamento avviato ha cominciato a perdere colpi a partire dal 2002, cioè dopo l'approvazione del famoso art. 35 della Legge 448/01, che introduceva la possibilità degli affidamenti *in house*. Aziende e sindacati hanno immediatamente percepito che la "minaccia" della concorrenza si stava allontanando. Non è un caso se la conflittualità nel settore sia esplosa proprio nel 2003, quando il "lodo Buttiglione" era ormai giunto al traguardo, con la conversione in legge del DL 269/03. È vero che gli scioperi del 2003 riguardavano il mancato



versamento degli aumenti previsti dal contratto 2001-2003. Resta il fatto che nei due anni precedenti il mancato rispetto del contratto non aveva provocato analoghe crisi nelle relazioni industriali.

Spaventato dagli scioperi del 2003 lo Stato accettò di fornire le risorse per il contratto 2001-2003, con una maggiorazione del prelievo sulla benzina. L'apertura di questa breccia ha condotto alla ripetizione dell'intervento nel corso del 2004 per il nuovo contratto e apre la prospettiva di nuovi interventi futuri, con tutte le conseguenze in termini di perdita di credibilità per il futuro.

Dopo la conversione in legge del "lodo Buttiglione", si sono concluse soltanto le gare relative a sei lotti della provincia di Milano, mentre alcune gare già bandite sono state sospese. Il Comune di Roma – uno dei pionieri nel campo delle gare (Boitani, Cambini, 2002) - ha già deliberato di affidare "in house" i servizi ai propri operatori incumbents (Tramibus e Me.Tro) per i prossimi 7 anni (Lanzillotta, 2004). Il Comune di Torino è orientato nella medesima direzione. A Bari è stata annullata la gara già bandita ed è stato affidato il servizio per 9 anni alla s.p.a. comunale. Il Comune di Genova sembra deciso a cedere, mediante gara, una quota della proprietà dell'azienda comunale, per arrivare all'affidamento diretto a società mista. A Milano, invece, l'orientamento politico è quello di far svolgere le gare, per complessivi 4 lotti, nel corso del 2005. Il Sud sembra – ad eccezione della Basilicata – nella sua maggior parte bloccato, con aziende che esibiscono ancora disavanzi stratosferici (Earchimede, 2005).

Ma la vicenda normativa, per il trasporto locale, non si è chiusa con il "lodo Buttiglione". Nel novembre 2004 si è avuta infatti l'approvazione – con voto di fiducia sia alla Camera che al Senato – di una legge in materia ambientale (L. 308 del 15/12/04) che, curiosamente, conteneva un breve articolo dedicato ai trasporti locali. In esso si afferma semplicemente che i trasporti locali, ivi compresi quelli ferroviari, sono esclusi dal campo di applicazione del DL 269/03. Ad essi si applica quanto previsto dai D.Lgs. 422/97 e 400/99. Cioè si riporta in auge l'obbligo delle gare per l'affidamento dei servizi a partire dalla fine del 2005. La legislazione, dopo quattro anni di interventi in tutt'altra direzione, torna ad essere quella del 1999. Forse.

#### *4. Riprendere la strada*

Un breve commento a Boitani, Petretto (2002) di Giacomo Vaciago (2002) è intitolato significativamente "Meno servizi, meno pubblici, meno locali". Il messaggio dell'autore è chiaro: "gli enti locali dovrebbero 'fare meglio meno cose'. Dunque, meno servizi; ma anche meno pubblici (in moltissimi casi la gestione pubblica non è la più efficiente) e meno locali (è locale la comunità in ciascun caso servita; ma nulla indica che tale sia anche il livello ottimo di produzione)" (pp. 139-140).

In effetti, non si capisce per quale motivo certi servizi debbano ancora essere chiamati “pubblici”, pur se non è riscontrabile alcuna differenza di ordine economico tra essi e altri che rientrano pienamente tra i servizi privati (Boitani, Petretto, 2002; Petretto, 2004). Le banche, per esempio, forniscono dei servizi al pubblico, così come i parrucchieri, così come i trasporti locali. A nessuno salterebbe in mente di chiamare quelli forniti dalle banche o dai parrucchieri servizi “pubblici”. Allora perché il trasporto locale si chiama “pubblico”? Sarebbe forse il caso di cominciare ad abolire l’espressione “servizi pubblici” e passare al più neutro “servizi di pubblica utilità” (Napolitano, 2005), Tra cui figurano anche banche e parrucchieri, naturalmente. Ma bisogna chiarire, subito dopo, che dei servizi di pubblica utilità non è affatto detto debbano occuparsi dei soggetti pubblici. Dove il mercato concorrenziale funziona, non c’è alcuna necessità di intervento pubblico e, quindi, neanche di Comuni (per non parlare delle imprese pubbliche locali).

Il primo principio deve essere dunque che dei servizi di pubblica utilità locali i Comuni si occupano solo quando sia provato che il mercato, da solo, non riesce a fornire livelli qualitativi e quantitativi soddisfacenti dei servizi. Una volta, individuata la necessità di intervento pubblico locale, questo non deve essere identificato con la produzione pubblica locale: il Comune pianifica e regola, ma non gestisce direttamente o *in house*. Né ha bisogno di affidarsi a un’azienda “locale”; la gestione (previa gara) deve essere affidata all’impresa più efficiente, sia essa locale o sia essa una multinazionale. Dunque il secondo principio è meno localismo e più crescita industriale<sup>11</sup>.

Dato quanto detto sopra a proposito del carattere dirompente avuto dal tentativo di giungere a una normativa generale in materia di servizi locali, ci si potrebbe chiedere se sia saggio intraprendere un nuovo tentativo in questa direzione o se non sia più saggio semplicemente abrogare l’art. 113 del TUEL e lasciar così vivere esclusivamente le varie normative settoriali varate negli anni ’90, intervenendo semmai, al margine, per migliorare ciascuna di esse individualmente.

Credo che la risposta a tale quesito sia, purtroppo, negativa. E ciò perché, rispetto agli anni ’90, è intervenuta la modifica del Titolo V della Costituzione, con la nuova ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni ed è possibile che l’ulteriore modifica costituzionale in corso di approvazione complichino ulteriormente le cose. L’unica *chance* per riprendere la strada interrotta della liberalizzazione è quella di varare una legge statale che non solo tuteli ma promuova la concorrenza, materia questa che rimane e rimarrà di esclusiva competenza dello Stato (come definitivamente chiarito dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 272/2004).

---

<sup>11</sup> Per maggiori dettagli sui caratteri di una “buona riforma” dei servizi pubblici locali si rinvia a Boitani, Petretto (2002).

Le linee di un intervento normativo limitato alla tutela e alla promozione della concorrenza sono contenute nell'emendamento proposto dai senatori Bassanini, Amato, Treu, ecc. al momento della conversione il legge del DL. 269/03. Tale emendamento è rintracciabile come AS 2518/2003. È interessante notare che l'articolato in questione inverte, del tutto correttamente, l'approccio tradizionale. Nonostante un *wording* non proprio felice (la parola regolazione è usata in maniera impropria), esso stabilisce che l'assetto "normale" è costituito dalla libera concorrenza (comma 3) e solo "nei casi in cui non è possibile mediante le misure di regolazione di cui al comma 3 raggiungere le finalità di cui al comma 2, l'ente locale stipula contratti di servizio con una o più imprese selezionate con procedure ad evidenza pubblica" (comma 4).

Impeccabile appare, inoltre, nel testo menzionato il trattamento della questione delle reti (la cui proprietà deve rimanere pubblica) e della separazione tra gestione delle medesime e quella dei servizi (comma 11), che invece – come si è detto - appare confusa e ridondante nella normativa vigente. Ugualmente impeccabile il trattamento del valore residuo degli investimenti non ancora ammortizzati al momento del subentro di un nuovo gestore (comma 10). Uso l'aggettivo "impeccabile" sia perché entrambe le questioni vengono affrontate nel modo più corretto che mi sia capitato di vedere sia perché, in entrambi i casi, il provvedimento si limita a fornire le linee guida necessarie a un corretto svolgimento della concorrenza: "nel" mercato nel caso della separazione tra reti e gestione dei servizi, "per" il mercato nel caso del valore residuo degli investimenti.

Riprendere la strada interrotta è dunque possibile, sul piano normativo. Ma, francamente, non credo sia sufficiente. In molti casi le resistenze a livello locale sono e saranno ancora troppo forti per essere piegate soltanto da una buona legge. Credo sia necessario affiancare alla "buona legge" un sistema di incentivi gestito centralmente, capace di modificare il peso dei costi e dei benefici economico-politici della liberalizzazione in favore di quest'ultima<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> In Boitani (2004), Scarpa, Boitani *et al* (2005) è contenuto un tentativo di analizzare le principali ragioni di resistenza alle liberalizzazioni e i possibili meccanismi di incentivazione. Boitani, Tocci (2005) affrontano la questione con specifico riferimento al trasporto locale e, più in generale, alle politiche di gestione della mobilità.

## Riferimenti bibliografici

- Antonioli B., Bognetti G. (2004), "Modelli di offerta di servizi pubblici locali in Europa", in Termini, a cura di, (2004), pp. 331-350.
- Boitani A. (2004), "Concorrenza e regolazione nei trasporti", *Economia e Politica Industriale*, n. 124, pp..
- Boitani, A., Cambini, C. (2002), "Il trasporto pubblico locale. Dopo la riforma i difficili albori di un mercato", *Mercato Concorrenza Regole*, n. 1, pp. 45-72.
- Boitani A., Cambini C. (2004), "Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia: molto rumore per nulla?", *Economia e Politica Industriale*, n. 122, pp. 65-100.
- Boitani A., Petretto A. (2002), "I servizi pubblici locali tra *governance* locale e regolazione economica", in Robotti, a cura di, (2002), pp. 25-65.
- Boitani A., Tocci W. (2005), "Mobilità sostenibile e liberalizzazione del trasporto locale", [www.governareper.it](http://www.governareper.it).
- Cavaliere A., Osculati F. (2002), "Servizi pubblici locali: regole e mercati", in Robotti, a cura di, (2002), pp.67-115.
- Cella M., Termini V. (2004), "Il contratto di servizio. Asimmetria informativa e incentivi nei rapporti tra il Comune e l'impresa di servizi pubblici locali", in Termini, a cura di, (2004), pp. 311- 330.
- De Vincenti C. (2002), "I servizi pubblici locali. Un commento", in Robotti, a cura di, (2002), pp. 131-138.
- De Vincenti C., Spadoni B. (2000), "La costruzione del mercato dei servizi pubblici locali. Note al margine de DdL 7042", *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3, pp. 655-678.
- De Vincenti C., Termini V., Vigneri A. (2005), "La 'retrovia' in mezzo al guado: lo stallo dei servizi pubblici locali", [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), in corso di stampa in Torchia, Bassanini, a cura di (2005).
- Earchimede (2005), *La resa dei conti. Rapporto sul trasporto pubblico locale: situazione attuale e prospettive evolutive*, Roma, 23 marzo.
- Lanzillotta L. (2004), "Controliberalizzazioni: il caso del trasporto pubblico locale a Roma", *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3, pp. 549-557.
- Marcucci E. (2002), "Il ruolo del contratto di servizio nella riforma del trasporto pubblico locale", in Robotti, a cura di, (2002), pp. 237-264.
- Muraro G., Valbonesi P. (2003), *I servizi idrici tra mercato e regole*, Roma, Carocci. Napolitano G. (2005), *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, il Mulino.
- Petretto A. (2004), "La riorganizzazione del trasporto locale in Italia: alcuni profili di analisi economica", in Termini, a cura di, (2004), pp. 353- 367.
- Polo M., Scarpa C. (2003), "The liberalization of energy markets in Europe and Italy", *Annual Report on Monitoring Italy*, Roma, ISAE, pp. 7-56.
- Ponti M. (2004), "Il finanziamento dei trasporti pubblici locali", in Termini, a cura di, (2004), pp. 403-417.
- Robotti L., a cura di, (2002), *Competizione e regole nel mercato dei servizi pubblici locali*, Bologna, il Mulino.
- Scarpa C., Boitani A., Panteghini P., Pellegrini L., Ponti M. (2005), "Come far ripartire le liberalizzazioni nei servizi", [www.frdb.org](http://www.frdb.org), di prossima pubblicazione in *Oltre il declino*, a cura di T. Boeri, Bologna, il Mulino.
- Spadoni (2002), "Intervento pubblico e mercato nella gestione dei servizi pubblici locali", in Robotti, a cura di, (2002), pp. 117-130.
- Termini V., a cura di, (2004), *Dai municipi all'Europa. La trasformazione dei servizi pubblici locali*, Bologna, il Mulino.
- Torchia L., Bassanini F., a cura di, (2005), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, Firenze, Passigli.
- Vaciago G. (2002), "Meno servizi, meno pubblici, meno locali. Un commento", in Robotti, a cura di, (2002), pp. 139-142.
- Vigneri A. (2004), "Servizi e interventi pubblici locali", Commento agli articoli 112-123 del TUEL, Maggioli Editore.