

La riforma del Tpl tra funzione sociale e apertura al mercato. Una valutazione del periodo transitorio.

Carla Canali
Dipartimento di Economia
Università di Parma
Via J.F. Kennedy, 6
43100 Parma (Italy)
carla.canali@unipr.it

Chiara Pelizzoni
Dipartimento di Economia
Università di Parma
Via J.F. Kennedy, 6
43100 Parma (Italy)
cpelizz@nemo.unipr.it
chiarapelizzoni@libero.it

Novembre 2003

Abstract

La riorganizzazione normativa e strutturale del trasporto pubblico locale dovuta alla legge 422/97, vincola, com'è noto, le imprese italiane ad un duplice requisito: da una parte quello di espletare la funzione sociale attraverso la fornitura di un ammontare di servizi minimi e, dall'altra, quello di agire in regime privatistico e concorrenziale. Con l'approssimarsi della fine del periodo transitorio, istituito per mitigare il passaggio da un mercato protetto ad uno concorrenziale, le imprese hanno concentrato gli sforzi su alcuni obiettivi quali: chiara definizione dei ruoli di controllore (società patrimoniale/agenzia) e controllato (gestore), raggiungimento di efficienza ed efficacia, controllo sulla produzione dei servizi, monitoraggio della qualità percepita dai consumatori.

Il contributo si propone di esaminare, alla vigilia dell'apertura del mercato, l'iter di attuazione della riforma, nonché di analizzare le esperienze e i risultati emersi nel periodo transitorio. *A latere*, e in qualità di *case-study*, verrà esaminata l'attuazione della riforma così come strutturata nella Regione Emilia-Romagna che si configura come esperienza atipica e rilevante nel panorama nazionale.

1. Una riforma italiana ed europea: considerazioni preliminari ed excursus normativo

Il Tpl è stato esercito per decenni in condizioni di monopolio legale che oltrepassavano spesso quelle tecnicamente definibili di monopolio naturale e ha sofferto l'assenza di meccanismi di concorrenza *per* il mercato e di un sistema uniforme di regolazione da parte delle autorità pubbliche. Il problema ha riguardato sia le gestioni pubbliche sia quelle private e ha determinato risultati negativi sui costi e sulla qualità dei servizi erogati, condizionando la funzione sociale dei servizi stessi e il loro ruolo nello sviluppo economico e sociale.

Dopo anni interessati da un dibattito normativo intenso quanto sterile (se si eccettua la parentesi solo in parte felice della legge-quadro 151/81¹), con il d.lgs. 422/97² il legislatore ha inteso fornire alle aziende di Tpl lo strumento per conferire omogeneità al settore ed attivare politiche di *deregulation* e privatizzazione, in coerenza con quanto si è verificato in Europa e in Italia negli ultimi due decenni.

La normativa italiana del settore è nata in linea con le direttive e gli orientamenti dell'Unione Europea, nell'ambito della quale gli sviluppi della legislazione e delle esperienze nei diversi paesi vanno da più tempo in direzione di forme organizzative e gestionali del trasporto collettivo volte contemporaneamente al recupero dell'efficienza operativa e al miglioramento della qualità dell'offerta.

Sinteticamente i principi ispiratori della riforma sia a livello europeo che nazionale sono stati:

- il trasferimento delle competenze di settore dal governo centrale agli enti locali;³
- la separazione delle funzioni di indirizzo, programmazione e controllo da quelle di gestione;
- il tentativo di procedere alla trasformazione di un mercato di offerta monopolistico, caratterizzato da un alto grado di coinvolgimento pubblico nella produzione dei servizi, in un mercato concorrenziale in cui la gestione risulta affidata nella forma ad imprese private.

Complessivamente il processo di riforma è stato caratterizzato da un forte impatto sul settore. Se ne elencano di seguito sinteticamente le conseguenze più rilevanti.

¹ Legge 10 aprile 1981, n. 151 - "Legge-quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore".

² D.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, "Conferimento alle Regioni ed agli Enti Locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59" (così come modificato dal d.lgs. 20 settembre 1999, n. 400, "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422).

³ Il decreto ha delegato i compiti di programmazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale alle Regioni, le quali, a loro volta, hanno conferito alle Province, ai Comuni e agli altri Enti Locali tutte le funzioni e i compiti in materia di trasporto pubblico locale che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale, tenendo conto delle dimensioni territoriali, associative ed organizzative degli enti. La riforma ha altresì definito la riconduzione a un soggetto unitario delle intere competenze programmatiche in materia di trasporto locale, sia che esso venga realizzato su autolinee sia su linee ferroviarie, in modo da favorire coerenza nell'offerta.

- La riforma introduce il rovesciamento di ruolo dell'ente pubblico che da custode del regime di monopolio diviene garante della concorrenza.
- A partire dal 2001 il trasporto collettivo locale può formalmente essere gestito non solo da operatori privati nazionali, ma anche da operatori esteri; in considerazione di ciò, le problematiche riguardanti l'introduzione del regime di concorrenza diventano più rilevanti se lette in un'ottica internazionale, a causa dell'oggettiva disparità, sia dimensionale sia organizzativa, tra le potenzialità degli operatori stranieri ad operare nel territorio italiano e quelle degli operatori italiani ad agire all'estero.
- Il 422 prevede che il servizio sia affidato tramite gara e fissa in nove anni la durata massima dell'affidamento.
- Stabilisce inoltre che alle gare fossero ammesse, senza limitazioni territoriali, società di capitali, anche a partecipazione pubblica, e società cooperative a responsabilità limitata, sulla base di requisiti oggettivi, proporzionati e non discriminatori, con la sola esclusione delle società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto o di una procedura non ad evidenza pubblica.⁴
- Il decreto prevede la contrattualizzazione dei rapporti tra enti locali e gestori, attraverso lo strumento del contratto di servizio che regola le modalità di gestione del servizio, la durata dell'affidamento, le modalità di espletamento del servizio, gli aspetti economici del rapporto, le modalità di determinazione delle eventuali tariffe massime, gli obiettivi qualitativi, i diritti degli utenti, i poteri di verifica dell'ente locale, le conseguenze degli inadempimenti, le condizioni del recesso anticipato dell'ente locale. I gestori sono tenuti inoltre alla certificazione di bilancio.

A seguito della liberalizzazione del settore, le aziende vedono entrare quindi negli indicatori di risultato anche parametri ignorati in passato e relativi alla competitività. A questo proposito si deve considerare tuttavia che in diverse realtà aziendali segnatamente del Nord e del Centro⁵ il decreto di riforma, imponendo alle aziende maggior rigore in termini di risultati di economicità della gestione, non ha fatto che

⁴ A questo proposito, vale la pena di considerare che tra le problematiche legate all'introduzione del meccanismo della gara nel settore vi è quella riguardante il capitale umano. Si insinua infatti il dubbio che difficilmente un'azienda possa trovare interesse nell'investire nella formazione del capitale umano, almeno quello delle attività *in loco*, in vista di una possibile cessione dello stesso ad un'impresa concorrente che si aggiudica la gara offrendo condizioni più vantaggiose. Un altro problema è poi legato alla definizione di un ipotetico valore di "avviamento" riconosciuto all'impresa uscente: questo conferirebbe maggiore equità alla valutazione delle due imprese, in considerazione del fatto che le migliori condizioni di offerta dell'impresa subentrante potrebbero anche scaturire dal vantaggio di non essere gravata dai *sunk costs* di formazione (Grandinetti, Massarutto, 1999).

⁵ Si ricordano tra le altre le imprese di Lazio, Toscana ed Emilia-Romagna.

formalizzare un processo già in atto dalla metà degli anni Novanta nelle singole aziende⁶.

In ogni caso, lo scenario futuro dell'attività dell'azienda di Tpl procede nel segno di una maggiore complessità.

Il processo legislativo di modifica delle norme sulle modalità di gestione e affidamento dei servizi pubblici si sta sviluppando secondo procedure complesse e contraddittorie, la cui coerenza non è - a onor del vero - facilmente ravvisabile. Ad oggi, infatti, l'*excursus* della riforma del Tpl può essere diviso in quattro fasi⁷, cui se

⁶ In particolare, il 1993 ha segnato un'importante inversione di tendenza per le aziende di Tpl della Regione Emilia-Romagna. Il piano di riordino ha infatti introdotto alcuni punti fondamentali: *a*) ridefinizione della missione aziendale (governo della mobilità e non mero servizio di trasporto pubblico); *b*) ricerca di strategie comuni tra aziende ed Enti Locali per il risanamento dei bilanci e per migliorare la risposta alle esigenze dei cittadini; *c*) introduzione degli accordi di servizio e di programma; *d*) elaborazione di una nuova metodologia di ripartizione dei contributi regionali (basata su parametri di efficienza ed efficacia del servizio). Il pareggio di bilancio è stato conseguito per le aziende nel triennio '94-'97.

⁷ La *prima fase* è iniziata nel 1997 con l'approvazione della legge n.59/97 "Bassanini" (L. 15 marzo 1997, n. 59 - "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti Locali per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa") che stabiliva:

- a*) il decentramento del processo decisionale e amministrativo alle Regioni, alle Province ed ai Comuni;
- b*) l'obbligo di affidare i servizi pubblici attraverso gare;
- c*) l'obbligo di regolare i rapporti tra gli enti pubblici ed i gestori dei servizi attraverso contratti di servizio, che imponessero, entro il 1 gennaio 2000, il raggiungimento di un rapporto ricavi/costi pari al 35%.

La *seconda fase* è datata novembre 1997 allorché con l'approvazione del d.lgs. 422/97 ("Burlando") trovano attuazione i principi generali contenuti nella legge Bassanini. Il decreto introduce in particolare:

- a*) i criteri per definire il livello dei "servizi minimi" per i quali il settore pubblico continuerà a versare un contributo, pari al massimo al 65% dei costi; tutti gli altri servizi, definiti "aggiuntivi", dovranno essere interamente remunerati o dalla tariffa o dal soggetto che intende istituirli;
- b*) l'incentivazione della trasformazione delle aziende di proprietà pubblica in società di capitali;
- c*) l'obbligo per le Regioni di prevedere nel bilancio regionale un fondo specifico per il trasporto locale, per il pagamento dei servizi minimi.

La *terza fase* avrebbe dovuto completarsi entro il 31 dicembre 1998, con l'approvazione, da parte delle Regioni, delle leggi attuative del d.lgs. 422/97, le quali definissero singolarmente i servizi minimi e stabilissero la durata dei contratti di servizio, il termine entro il quale procedere alla trasformazione in S.p.A. e la durata dell'affidamento diretto nel periodo transitorio. In realtà solo 10 Regioni hanno approvato le leggi attuative entro il termine del 31.12.1998 (v. nota 17). Il quadro generale che ne deriva, relativamente al periodo di trasformazione delle aziende e alla durata dei contratti per i servizi da mettere a gara, è caratterizzato da una diversificazione tale da rendere difficile, per un'impresa di Tpl, concorrere agli affidamenti in presenza di regole differenti e talvolta opposte.

La *quarta fase* è poi iniziata con le modifiche apportate il 4 agosto 1999 al d.lgs. 422/97, a cui è seguita l'emanazione del d.lgs. di modifica 400/99 che stabiliva che:

- a*) le imprese pubbliche che gestivano i servizi di trasporto pubblico, per conto delle amministrazioni locali, devono trasformarsi in società di capitali entro il termine ultimo del 31 dicembre 2000;

ne è aggiunta una quinta recentemente⁸, collegata alla più ampia riforma dei Servizi Pubblici Locali.

Tali servizi sono regolati, oltre che dalle specifiche norme di settore⁹, dalle norme generali sugli Enti locali, contenute negli articoli 113-115 del Testo Unico 267/2000¹⁰, interamente riscritti dall'art.35 della Legge Finanziaria 2002¹¹. Di recente - alla vigilia dello scadere del periodo transitorio (31 dicembre 2003) e quindi dell'avvio dell'affidamento dei servizi tramite gara - l'art.113 del Testo Unico è stato ulteriormente modificato dall'art.14 del decreto-legge 269/2003.

La modifica¹² introduce rispetto all'assetto normativo precedente alcune novità che mettono in parte in discussione le attività di riorganizzazione e di predisposizione delle gare (fino ad oggi obbligatorie) affrontate dalle aziende nel periodo transitorio. In particolare il decreto 269:

- introduce la possibilità per l'Ente locale di concedere l'affidamento secondo tre modalità (con gara, a società miste e *in house*);¹³
- prevede lo slittamento del periodo transitorio fino al 31 dicembre 2006 (con possibilità di ulteriori deroghe).

La nuova norma ha seguito di pochi mesi la sentenza Altmark¹⁴ che ha tracciato le condizioni per gli affidamenti *in house*, introdotti - appunto - nell'ordinamento italiano con il decreto 269.

Con tale sentenza - destinata a fare giurisprudenza nel settore, in materia di legittimità delle sovvenzioni statali al trasporto pubblico locale - la Corte di Giustizia ha stabilito che non violano il diritto comunitario le sovvenzioni pubbliche volte a consentire l'esercizio di servizi di linea urbani, extraurbani o regionali che rappresentino la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per adempiere obblighi di servizio pubblico. In particolare è necessario che ricorrano contemporaneamente quattro condizioni:

-
- b) il periodo transitorio per il mantenimento degli attuali affidamenti diretti dei servizi non può eccedere il termine ultimo del 31 dicembre 2003;
 - c) in Italia potranno gestire servizi di Tpl solo società di capitali a seguito di una gara ad evidenza pubblica.

⁸ Conseguente all'emanazione del d.l. 24 settembre 2003, n. 269 (c.d. "Buttiglione").

⁹ Descritte nel dettaglio alla nota 7.

¹⁰ Normativa che sostituisce la L. 142/90.

¹¹ Legge 29 dicembre 2001, n.448.

¹² Una precisazione è d'obbligo: il processo di revisione normativa in corso riguarda gli Enti locali, con l'esclusione delle Regioni: questo significa che per i servizi di diretta competenza regionale (in particolare per quelli ferroviari, cui non si fa esplicito riferimento in questo contributo) la normativa di riferimento in vigore rimangono il d.lgs. 422/97 e le rispettive normative di attuazione.

¹³ L'art.113 (*Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*) stabilisce che gli Enti Locali si avvalgono: a) di soggetti allo scopo costituiti, nella forma di società di capitali con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico, cui può essere affidata direttamente tale attività 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; b) di imprese idonee, da individuare mediante procedure ad evidenza pubblica.

¹⁴ Corte di Giustizia, 24 luglio 2003, Altmark Trans GmbH e a. (causa C- 280/00)

- in primo luogo, l'impresa beneficiaria sia stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi sono stati definiti in modo chiaro;
- in secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione siano stati previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- in terzo luogo la compensazione non ecceda quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento;
- in quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, il livello della necessaria compensazione sia stato determinato sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento.

La Sentenza ha pertanto tracciato le condizioni per gli affidamenti *in house*, introdotti nell'ordinamento italiano con il decreto 296.

2. Elementi sensibili del processo di attuazione della riforma

Molte in realtà erano (e sono) le finalità del decreto 422. L'introduzione della concorrenza nel settore è finalizzata in primo luogo a:

- a) ridurre i costi a carico della finanza pubblica¹⁵;
- b) rispondere più adeguatamente e in modo differenziato ai bisogni dei vari segmenti di mercato.

A questo si aggiungono gli obiettivi di:

- c) potenziare l'autonomia delle comunità locali, in modo che esse stesse possano dar vita a meccanismi di efficienza;
- d) conferire il potere di determinazione di modalità particolari di esercizio dei servizi a domanda debole, che consentano, malgrado la propria natura, il conseguimento dell'economicità della gestione¹⁶.

¹⁵ I contratti di servizio devono assicurare la completa corrispondenza fra oneri per servizi e risorse disponibili, al netto dei proventi tariffari, e sono stipulati prima dell'inizio del loro periodo di validità; i contratti di servizio per i quali non è assicurata al momento della stipula la corrispondenza tra gli importi eventualmente dovuti dall'ente pubblico all'azienda di trasporto per le prestazioni oggetto del contratto e le risorse effettivamente disponibili sono nulli.

¹⁶ Per l'esercizio dei servizi pubblici di trasporto locali in territori a domanda debole, al fine di garantire comunque il soddisfacimento delle esigenze di mobilità nei territori stessi, le Regioni,

Tuttavia, nell'impianto operativo del decreto risiedono forti elementi di criticità:

- Attuazione difforme delle leggi regionali

Il rinvio dell'attuazione delle disposizioni alle singole leggi regionali ha fatto sì che le Regioni stesse, attraverso letture difformi, abbiano dato vita a sistemi di trasporto collettivo significativamente differenti, sulla base di scelte politiche, economiche e gestionali peculiari di ogni ambito locale¹⁷. La positività delle disposizioni di legge è stata in sostanza vanificata dall'attuazione discordante delle Regioni, specialmente circa la disomogeneità dei tempi¹⁸, la definizione dei servizi minimi e l'allocazione delle risorse necessarie nei bilanci regionali.

- Difformità degli assetti istituzionali

Ad oggi nel panorama nazionale non esiste un modello unico di assetto istituzionale in attuazione della riforma, nemmeno all'interno delle singole regioni. Esistono diverse architetture in cui gli Enti locali hanno interpretato e contestualizzato le indicazioni dei legislatori regionali (Montanari, 2003):

1. Governo diretto degli Enti locali (previsto dalla normativa regionale in 14

sentiti gli Enti Locali interessati e le associazioni nazionali di categoria possono individuare modalità particolari di espletamento dei servizi di linea, da affidare, attraverso procedure concorsuali, alle imprese che hanno i requisiti per esercitare autoservizi pubblici non di linea o servizi di trasporto di persone su strada. Nei comuni montani o nei territori in cui non vi è offerta dei servizi predetti possono essere utilizzati veicoli adibiti ad uso proprio, fermo restando l'obbligo del possesso dei requisiti professionali per l'esercizio del trasporto pubblico di persone.

¹⁷ Per quanto riguarda il recepimento della normativa da parte delle Regioni, gioverà qui ricordare l'irregolare iter delle leggi regionali di attuazione, proceduto con interruzioni e ritardi rispetto ai termini di legge fissati dal decreto. Il d.lgs. 422/97 prevedeva all'art. 7, comma 3, che entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, le Regioni adottassero una legge di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli Enti Locali. In caso di inadempimento delle Regioni il Governo era delegato (*ex art. 4, comma 5 della legge 15 marzo 1997, n. 59*) ad emanare entro i successivi novanta giorni, sentite le Regioni inadempienti, uno o più decreti legislativi di ripartizione di funzioni tra Regioni ed Enti Locali le cui disposizioni fossero applicate fino alla data di entrata in vigore della legge regionale. La non ottemperanza delle Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Umbria, Marche, Molise, Campania, Puglia e Calabria ai termini temporali stabiliti dal decreto di riforma ha reso effettivamente necessaria l'emanazione di un decreto sostitutivo (d.lgs. 22 settembre 1998, n. 345) in attesa dell'emanazione delle singole leggi regionali.

Il decreto 422 aveva trovato attuazione nelle leggi regionali delle Regioni Lazio (L.R. 16 luglio 1998, n. 30), Basilicata (L.R. 27 luglio 1998, n. 22, modificato dalla LR 2 febbraio 2000, n.2), Toscana (L.R. 31 luglio 1998, n. 42 - modificata dalla LR n. 72/99), Liguria (L.R. 9 settembre 1998, n. 31), Emilia-Romagna (L.R. 2 ottobre 1998, n. 30), Lombardia (L.R. 29 ottobre 1998, n. 22), Veneto (L.R. 30 ottobre 1998, n. 25), Umbria (L.R. 18 novembre 1998, n. 37), Abruzzo (L.R. 23 dicembre 1998, n. 152), Marche (L.R. 24 dicembre 1998, n. 45), Puglia (L.R. 25 marzo 1999, n. 13), Calabria (L.R. 7 agosto 1999, n. 23), Piemonte (L.R. 4 gennaio 2000, n. 1). Nel novero delle leggi regionali di applicazione del d.lgs. 422/97 va inclusa la L.R. 7 maggio 1997 del Friuli-Venezia Giulia che, pur essendo stata approvata precedentemente all'entrata in vigore del 422/97 e riguardando una Regione a statuto speciale, va nella direzione indicata dalla riforma. La LR del Molise è in attesa di pubblicazione. Per la Regione Campania, la Giunta Regionale della ha da tempo approvato il testo della legge regionale.

¹⁸ Attenuata in parte dal d.lgs. 400/99.

- regioni, ad esclusione di Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Lazio);
2. Sistema sottoposto ad una Authority (Genova);
 3. Conferimento degli *asset* a società immobiliari (Brescia, Como e Milano);
 4. Agenzie pesanti (Roma, Forlì-Cesena, Reggio Emilia);
 5. Agenzie leggere (Milano, Parma, Piacenza);
 6. Agenzia Metropolitana (Torino)

- Trade-off tra funzione sociale e contenimento dei costi

Nel trasporto pubblico locale convivono due aspetti fra loro apparentemente contraddittori: se nelle città metropolitane e medio-grandi, esso assolve ad una funzione essenziale nell'organizzazione della mobilità urbana, rendendo sostenibile nel tempo l'assetto insediativo, nelle città medio-piccole il servizio è utilizzato dalle categorie sociali più deboli, presentando così le caratteristiche di un bene inferiore (la cui domanda è inversamente correlata al reddito). Per questi motivi – sostenibilità insediativa e diritto alla mobilità - le disposizioni della riforma ruotano intorno alla nozione di servizio minimo¹⁹ della quale indicano ampi punti di riferimento pur lasciandone l'esatta determinazione alle Regioni: a queste compete pertanto la valutazione del *trade-off* tra le esigenze di socialità minime che il servizio deve soddisfare e il livello quantitativo del servizio che garantisca un margine minimo di copertura dei costi secondo valutazioni esclusivamente economiche.

- Scarsità di risorse finanziarie e incertezza nella loro erogazione

L'avvio della stagione delle gare ha messo in evidenza una nuova emergenza per il settore: la mancanza di risorse sufficienti e l'incertezza sul loro adeguamento nel corso di vigenza dei nuovi contratti di servizio affidati con procedura concorsuale. Dopo l'abolizione del Fondo Nazionale Trasporti e il trasferimento della responsabilità finanziaria alle regioni, avvenuta nel 1996, le risorse per il trasporto locale sono di fatto rimaste invariate (Federtrasporto, 2003). Lo scarso numero di

¹⁹ L'art. 16 del d.lgs. 422/97 stabilisce al comma 1 che i servizi minimi, qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini e i cui costi sono a carico del bilancio delle Regioni, sono definiti tenendo conto: *a)* dell'integrazione tra le reti di trasporto; *b)* del pendolarismo scolastico e lavorativo; *c)* della fruibilità dei servizi da parte degli utenti per l'accesso ai vari servizi amministrativi, socio-sanitari e culturali; *d)* delle esigenze di riduzione della congestione e dell'inquinamento. Lo stesso articolo prosegue al comma 2 disponendo che nella determinazione del livello dei servizi minimi, le Regioni definiscono, d'intesa con gli Enti Locali, secondo le modalità stabilite dalla legge regionale, e adottando criteri di omogeneità fra Regioni, quantità e standard di qualità dei servizi di trasporto pubblico locale, in modo da soddisfare le esigenze essenziali di mobilità dei cittadini, in conformità al regolamento 1191/69/CEE, modificato dal regolamento 1893/91/CEE, e in osservanza dei seguenti criteri: *a)* ricorso alle modalità e tecniche di trasporto più idonee a soddisfare le esigenze di trasporto considerate, con particolare attenzione a quelle delle persone con ridotta capacità motoria; *b)* scelta tra più soluzioni atte a garantire in condizioni analoghe, sufficienti servizi di trasporto, di quella che comporta i minori costi per la collettività, anche mediante modalità differenziate di trasporto o integrazione dei servizi e intermodalità; dovrà, in particolare, essere considerato nella determinazione dei costi del trasporto su gomma l'incidenza degli elementi esterni, quali la congestione del traffico e l'inquinamento.

partecipanti alle gare e quelle andate addirittura deserte confermano queste preoccupazioni.

- *Incertezza normativa allo scadere del periodo transitorio*

L'incertezza normativa che caratterizza il settore in questi ultimi mesi, destabilizzano il settore. Il dibattito giuridico sull'interpretazione degli affidamenti *in house* (previsti anche per il trasporto locale dall'art.14 del decreto 269) e l'incertezza sui tempi e l'obbligatorietà delle gare ha avuto effetti inibitori sull'attività di gestori ed enti locali, inducendoli a comportamenti prudentziali.²⁰

- *Criticità in capo agli attori*

La creazione di un mercato presuppone lo sviluppo di tre fattori essenziali, i cui aspetti presentano problematiche rilevanti: una pluralità di acquirenti, una pluralità di offerenti, uno o più soggetti regolatori. Di seguito sono elencate le criticità ravvisabili in capo ai soggetti che intervengono nelle gare (Senn, 2003). In particolare:

per la parte acquirente:

- l'effettiva volontà di acquisire i servizi sul libero mercato²¹
- il possesso di adeguate risorse finanziarie
- il possesso delle capacità tecniche per valutare il servizio offerto

per la parte offerente:

- il possesso di adeguate capacità tecniche e di adeguate informazioni
- il possesso di adeguate dimensioni e di capacità finanziaria

per il regolatore:

- chiarezza sugli obiettivi di lungo periodo (es: trade-off tra riduzione dei costi e miglioramento della qualità del servizio,...)
- coerenza tra obiettivi e strumenti (problemi legati al costo del lavoro e al passaggio del personale dipendente)
- chiarezza sulle regole competitive (abbattere in parte le asimmetrie informative, le barriere all'entrata, ...)
- assicurazione della correttezza dei procedimenti di gara e della puntuale esecuzione delle obbligazioni assunte dalle imprese con la sottoscrizione dei contratti di servizio.

3. La gestione del periodo transitorio

La riforma ha avuto come primo obiettivo la trasformazione delle aziende in società per azioni entro il 31 dicembre 2000. Il secondo *step* è fissato per il 1 gennaio 2004, data di formale apertura al mercato, dopo la quale l'affidamento dei servizi dovrà avvenire esclusivamente tramite procedure ad evidenza pubblica²².

²⁰ Si rimanda al caso Altmark descritto più sopra.

²¹ E' strettamente correlato a questo aspetto l'emanazione del d.l. 269, che fornisce *in extremis* la possibilità agli Enti locali di procedere all'affidamento *in house* (affidamento diretto) dei servizi di Tpl.

²² A meno delle novità recentemente introdotte circa la possibilità degli affidamenti *in house*.

I limiti fino ad oggi evidenziati nel periodo transitorio sono i seguenti (Montanari, 2003):

- periodo transitorio eccessivamente contenuto
- corrispettivi d'esercizio in calo (soprattutto in relazione alla base d'asta delle gare)
- normativa e politiche di finanziamento del parco spesso incerte
- tendenze protezionistiche che riaffiorano.

Il processo è tuttavia ancora caratterizzato da forti resistenze da parte di enti locali e operatori: emblematico in tal senso è il caso della Regione Lazio che, attraverso l'emanazione della Legge regionale 5/2003 ha inteso posticipare di ben cinque anni l'apertura del mercato per le imprese a partecipazione regionale, avvalendosi della riforma del Titolo V della Costituzione, che assegna alle Regioni la competenza di legiferare in via esclusiva in materia di trasporto.²³

Nel panorama nazionale, significativa è anche l'esperienza del Piemonte che in un primo tempo aveva scelto di anticipare l'apertura del mercato, ma che ha deciso in seguito di allinearsi alla scadenza nazionale. Solo quattro Regioni, di cui due a statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia e la Valle D'Aosta), già nel 2001 avevano espletato rispettivamente quattro e sei gare; Liguria, Lombardia, Emilia-Romagna e (in prospettiva) Toscana, invece, stanno espletando le procedure.

In particolare:

- gare assegnate (o in fase di aggiudicazione): Valle d'Aosta, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Liguria (ad esclusione di Comune e Provincia di Genova²⁴), Provincia di Napoli, Comune di Potenza, Comune di Roma (servizi aggiuntivi);
- gare indette (o in fase di pubblicazione bando): Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Puglia;
- perdurare della situazione ex-ante: Piemonte, Trentino-Alto Adige, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania (ad esclusione della Provincia di Napoli), Basilicata (ad esclusione del Comune di Potenza), Calabria, Sicilia e Sardegna.

Ad oggi, ad eccezione del caso del terzo lotto di Roma, le gare sono state sempre caratterizzate dalla vittoria dagli incumbents che hanno partecipato alle gare sotto varie forme (aziende singole oppure raggruppamenti temporanei d'impresa, oppure ancora veri e propri consorzi).

Alcuni dati sulla situazione delle gare²⁵.

- Il Nord-Ovest è l'area territoriale in cui si è fatto più ricorso alle procedure concorsuali, dal momento che le rispettive legislazioni regionali hanno accelerato

²³ In realtà, le misure previste dalla legge regionale non avranno corso, dato l'accertato carattere di incostituzionalità del provvedimento stesso .

²⁴ Per l'area genovese si è optato per l'affidamento *in house* della durata di 5 anni a favore degli incumbents, a totale proprietà pubblica.

²⁵ A maggio 2003 [cfr. Montanari (2003)]

i processi di liberalizzazione.

- Ad oggi, con l'eccezione del caso di Crema, Savona e Como, le gare sono state vinte da raggruppamenti temporanei di impresa in cui era presente il gestore storico²⁶. Nel panorama nazionale si sono riscontrati anche casi di gare andate deserte²⁷: il fatto che il gestore storico non si sia presentato alle gare evidenzia problemi circa la remunerazione del capitale investito e la scarsità di risorse disponibili per il tpl.
- In relazione alla classe dimensionale, le gare sono più frequenti nei bacini medio-piccoli.
- Il 18% delle aziende ha dichiarato che nel Comune di appartenenza sono state svolte gare o sono in corso di svolgimento (nel 2001 solo il Comune di Roma aveva avviato le gare, per quanto aggiuntive rispetto al bacino gestito dall'*incumbent*); di queste: il 7% dei Comuni ha già aggiudicato le gare, mentre nell'11% dei casi le gare sono in corso. Nel restante 82% dei casi alcuna procedura di gara è stata avviata.
- Nel 60% dei casi le gare sono gestite direttamente dalle amministrazioni comunali, mentre nel 30% è la Provincia che vi provvede. Il restante 10% riguarda la gestione affidate alle Agenzie.
- Le società partecipanti sono nel 70% dei casi di proprietà comunale.
- Le gare si riferiscono in maggior misura (60 casi su 100) a servizi già esistenti ai quali talora si accompagnano nuovi servizi aggiuntivi (situazione segnalata dal 30% delle aziende) e solamente in 1 caso (il già citato caso di Roma) sono state previste nuove linee e maggiori percorrenze. Il 10% dei casi riguarda solo i servizi aggiuntivi.
- Relativamente alla competenza territoriale, le gare sono rivolte all'intero territorio comunale nel 60% dei casi e nella restante parte si concorre per una o più aree all'interno del Comune (nel 30% delle rilevazioni) o per singole linee (10% dei casi).

4. Il processo di strutturazione dei gestori

In vista delle gare si è assistito ad un processo di concentrazione degli operatori italiani finalizzato in alcuni casi al rafforzamento di posizioni dominanti e in altri all'aggressione di nuovi mercati. Nel periodo transitorio, tale processo si è concretizzato sottoforma di:

²⁶ Le gare aggiudicate (maggio 2003): Roma (3 lotti), Roma Linee J, Friuli-Venezia Giulia (4 lotti), Valle d'Aosta (6 lotti), Comune di Crema, Provincia di Cremona, Comune e Provincia di Lecco, Comune di Mantova, Provincia di Mantova, Comune di Sondrio, Provincia di Savona, Provincia di Imperia, Provincia di La Spezia (1), Provincia di La Spezia (2).

²⁷ Comune di Cremona, Comune di Como, Provincia di Como, Provincia di Sondrio.

- a) alleanze o cooperazione²⁸
- b) costituzione di società consortili
- c) operazioni di fusione e acquisizione

Il mercato italiano ha inoltre assistito all'ingresso di grandi operatori europei, concretizzatosi attraverso alleanze o acquisizioni in alleanza con le aziende ex-municipalizzate.²⁹

Una recente indagine³⁰ mostra che:

- entro la fine del 2001 ha provveduto alla trasformazione in società per azioni (il cui termine era fissato era il 31 dicembre 2000) il 100% delle aziende dell'Italia settentrionale e - entro la fine del 2002 - l'86% delle aziende del Centro e il 93% di quelle del Sud;

e che, nel periodo transitorio:

- il 10% ha provveduto alla separazione della proprietà delle infrastrutture (in particolare nei Comuni che si sono dotati di Agenzie).
- nel caso delle costituzioni di società miste il 50% delle aziende esaminate ha individuato il socio privato di minoranza su base concorsuale;
- il 19% ha previsto l'ingresso di altri azionisti italiani nella compagine societaria;
- il 30% delle aziende complessive ha realizzato accordi con altri gestori;
- il 2% ha fatto entrare anche azionisti esteri;
- laddove vi è stato un accordo tra diversi gestori la forma scelta è stata la costituzione di una nuova società per il 68% delle aziende e di un accordo commerciale nel restante 32%;
- il 39% delle aziende ha inteso dare porre le basi per una gestione comune delle attività (esclusa l'erogazione di servizi), mentre solo il 21% ha l'obiettivo di fondere le società aggregate e di effettuare scambi azionari;
- il 60% delle aziende ha risposto che attraverso tali accordi sono intenzionate a partecipare a gare in altri comuni e gestire i relativi servizi;
- tra gli interventi legati alla riforma ed in particolare alla riorganizzazione delle imprese, il sub-affidamento di parte dei servizi e l'esternalizzazione di attività specifiche non riguardano più del 20% dei gestori.

²⁸ Sia tra aziende leader e/o di grande dimensione a livello nazionale, sia come alleanze (generalmente più solide) costituite a livello regionale e provinciale, che scaturiscono dal raggruppamento dei diversi gestori operanti in uno stesso bacino, anche grazie agli incentivi previsti con diverse forme e modalità da alcune Regioni.

²⁹ Tra gli operatori stranieri rilevanti per il mercato italiano si ricordano il gruppo inglese Arriva e i gruppi francesi RATP International, Transdev e Keolis.

³⁰ Cfr. Massaro M. (2003), *Privatizzazioni al rallentatore*, Il Sole-24 Ore Trasporti, Dossier Servizi Pubblici, 9 maggio 2003.

In particolare si fa notare come l'aggregazione di imprese sia finalizzata al conseguimento di diversi obiettivi (Milotti, 2003):

- conseguire economie di scala, di sinergia e di scopo
- aumentare l'efficienza produttiva dei servizi
- contrastare l'attività dei concorrenti
- entrare in mercati nuovi, preclusi ad imprese di medio/piccole dimensioni
- raggiungere la dimensione critica necessaria a competere con gli operatori stranieri
- sfruttare al meglio le risorse finanziarie e ottenere capitale di prestito
- mettere in comune il know-how

laddove lo scopo della costituzione di raggruppamenti temporanei si limita alla realizzazione di opere di fornitura di servizio, spesso commissionati da enti pubblici; la motivazione fondamentale si rifà alla carenza di strutture necessarie e della relativa capacità manageriale in capo alle singole aziende.

5. Il caso dell'Emilia-Romagna

La Regione Emilia-Romagna ha approvato con la legge 8/2003, le modifiche alla L.R. 30/98, che fu a suo tempo tra le prime leggi regionali di attuazione del d.lgs. 422. Se ne riportano gli orientamenti.

- Principio della separazione societaria tra i soggetti titolari della proprietà della rete e degli impianti e quelli titolari della gestione di servizi.
- Affidamento della gestione delle reti mediante provvedimento di concessione.
- Conferimento della gestione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale mediante affidamento a soggetti individuati attraverso procedure concorsuali ad evidenza pubblica, cui sono ammesse società di capitali, anche consortili, e ATI.³¹
- Garanzie di continuità per la forza lavoro dell'impresa cessante nell'impresa subentrante.

Per quanto riguarda le Agenzie per il trasporto pubblico locale, solo alcune Regioni (tra cui appunto l'Emilia-Romagna) hanno esplicitamente previsto la costituzione di Agenzie a livello regionale³²; solo l'Emilia-Romagna ha anche previsto le Agenzie locali, per ciascun bacino provinciale.

³¹ Sono previste le gare per tutti i nove bacini provinciali dell'Emilia-Romagna. I bandi sono stati pubblicati nell'autunno 2003 o sono in corso di pubblicazione; in ogni caso la scadenza del 31 dicembre 2003 verrà rispettata in tutti i bacini provinciali.

³² Per completezza, si ricorda che esistono altri organismi pubblici di controllo, diversi dalle Agenzie, cui la riforma ha dato spazio: si citano ad esempio gli Osservatori regionali sulla mobilità (organismi essenzialmente dedicati alla raccolta dei dati e delle informazioni sui trasporti necessarie alle attività delle Regioni in materia) oppure le *Authority* (organismo che ad onor del vero fino ad oggi è stato costituito solo a Genova).

L’Agenzia locale viene costituita a seguito di scissione dei consorzi per l’esercizio del tpl (gli *incumbents*) e ad essa gli Enti locali possono trasferire la maggior parte delle proprie funzioni di gestione e controllo complessivo della mobilità; gli Enti locali tuttavia non possono cedere quote a soggetti diversi.

L’Agenzia locale svolge i seguenti compiti:

- progettazione, organizzazione e promozione dei servizi pubblici di trasporto integrati tra loro e con la mobilità privata;
- gestione della mobilità complessiva, progettazione e organizzazione dei servizi complementare per la mobilità, con particolare riguardo alla sosta, ai parcheggi, all’accesso ai centri urbani, ai relativi sistemi e tecnologie di informazione e controllo;
- gestione delle procedure concorsuali per l’affidamento dei servizi;
- controllo dell’attuazione dei contratti di servizio;
- ogni altra funzione assegnata dagli Enti locali con esclusione della programmazione e della gestione di servizi autofilotranviari.

Alle Agenzie inoltre è affidata direttamente la gestione (ovvero è conferita la proprietà) delle reti e delle dotazioni essenziali al trasporto pubblico.

Due sono i modelli di Agenzia in Italia: esse – laddove esistono - vengono classificate in *pesanti* e *leggere*, dove il “peso” è indicativo della tipologia e numerosità di funzioni ed attività conferite e si esplicita nella dimensione del patrimonio e dell’organico (Diaz, Zara, 2003).

In Emilia-Romagna, le Agenzie pesanti (Reggio Emilia e Forli-Cesena) sono state costituite mediante operazioni che hanno comportato la scissione delle aziende ex-municipalizzate in due soggetti: ad uno (l’Agenzia) sono stati conferiti personale e mezzi e all’altro (il gestore) a cui è stata conferita la parte restante della società scissa; alle Agenzie leggere (*in primis* Piacenza e Parma) invece sono state delegate dagli Enti locali solo le funzioni di progettazione e controllo dei servizi.

La tabella seguente riporta la situazione dell’Emilia-Romagna riguardo alla costituzione delle Agenzie locali e della pubblicazione delle gare (a novembre 2003). Si fa notare che caratteristica che distingue le gare emiliane (fatta eccezione per quelle di Ferrara e Piacenza) rispetto a quelle di gran parte delle altre Regioni è la durata media dell’affidamento, stabilita in tre anni (con possibile proroga di ulteriori tre), contro una media nazionale di sei-sette anni.

Tabella 1. Agenzie locali dell’Emilia-Romagna, anno di costituzione e gare bandite

Bacino	Società Patrimoniale/ Agenzia	Costituita nel	Soggetto incumbent	Durata	Importo in euro + IVA	Km
Parma	Società per la Mobilità e il Trasporto Pubblico Spa Parma	2001	TEP	3 anni (rinnovabile per altri 3)	Complessivo per i 3 anni: 72.600.543	Annuali: 12.767.058

Reggio Emilia	Consorzio ACT Reggio Emilia	2001	AE	3 anni (rinnovabile per altri 3)	Complessivo per i 3 anni: 54.306.298,24	Totale per i 3 anni: 27.172.899
Rimini	Agenzia TRAM Rimini	2001	TRAM SERVIZI	3 anni (rinnovabile per altri 3)	Complessivo per i 3 anni: 60.786.000	Annuali: 8.063.414
Forlì-Cesena	Consorzio ATR Forlì-Cesena	2002	E-BUS	13 sett 2004/ 31 dic 2006 (rinnovabile per 3 anni)	Complessivo per il periodo: 34.815.000	Totale: 21.416.025
Piacenza	Tempi Agenzia Spa Piacenza	2003	TEMPI	6 anni	Complessivo 106.696.193	Annuali 8.345.600
Modena	Agenzia per la Mobilità e il Tpl Spa Modena	2003	ATCM	1 sett 2004/31 dic 2006 (rinnovabile per 3 anni)	Complessivo max: 49.140.000	Annuali: 12.520.000
Bologna	SRM Società Reti e Mobilità Spa	2003	ATC	-	-	-
Ferrara	Agenzia per la Mobilità e il Tpl Ferrara	2003	ACFT	15 sett 2004/ 31 dic 2009	Complessivo per il periodo: 98.954.166,67	Annuali: 9.099.309
Ravenna	Agenzia per la Mobilità e il Tpl Spa	2003	ATM	-	-	-

Fonte: elaborazioni su informazioni fornite dalle Amministrazioni Provinciali, 2003; Agenzia Trasporti Pubblici Regione Emilia-Romagna, 2003.

6. Considerazioni conclusive

Nel processo generale di riforma del settore del Tpl, la criticità maggiore per le aziende deriva dal fatto che la riorganizzazione strutturale impone la conciliazione tra la permanente e principale funzione pubblica (garantita dall'erogazione dei servizi minimi) e la connotazione imprenditoriale che essa va ad assumere.

Dalle dinamiche – di ordine sia normativo, sia riorganizzativo - susseguitesesi nel periodo transitorio, si possono dedurre alcuni elementi:

1. Nella maggior parte d'Italia (con l'eccezione di alcuni casi, prevalentemente al Nord) le aziende stentano a conseguire una struttura idonea ad un immediato confronto con il mercato, a causa delle rigidità ereditate dalla gestione tradizionale del settore pubblico. I privati già operanti nel settore poi abbisognano del tempo necessario di preparazione ad un confronto inedito con la concorrenza e di superamento dell'eccessiva frammentazione che li caratterizza. Operativamente, i fattori sui quali le aziende sia pubbliche, sia private sono chiamate a procedere sono molti: conseguimento di efficienza ed efficacia nella produzione del servizio, controllo della qualità erogata e di quella percepita, monitoraggio sistematico della domanda soddisfatta, investigazione della domanda potenziale.

Di fatto solo in poche regioni il periodo transitorio è stato adeguatamente sfruttato per la riorganizzazione.

2. Nel periodo transitorio, e soprattutto negli ultimi mesi all'approssimarsi della scadenza, l'atteggiamento di cautela, e talvolta di resistenza, circa l'apertura dei mercati è stata evidente a tutti i livelli, in modo diffuso, dal legislatore, alle amministrazioni pubbliche, ai gestori. Tuttavia laddove le gare hanno avuto luogo, esse hanno restituito un buon *feedback* in termini di recuperi di economicità (Montanari, 2003).
3. Nel periodo transitorio sono inoltre emersi: a) il rischio di bassa contendibilità del mercato, conseguente all'elevata discrezionalità in sede di valutazione delle offerte, consentita dai capitolati di gara; b) una marcata tendenza alla riorganizzazione strutturale delle imprese attraverso processi di aggregazione.
4. Per il futuro emergono le preoccupazioni già emerse in passato: il nuovo assetto del mercato presenta incertezze riguardo a elementi rilevanti tra i quali la dimensione degli operatori (grandi investitori ovvero piccoli soggetti aggressivi con bassi costi e scarsi capitali), l'effettiva capacità competitiva delle società pubbliche vessate dalla scarsità e dall'incertezza di risorse, la diffusione di sistemi di subappalto con *know-how* concentrato (già da tempo esistenti sotto il nome di subconcessioni).
A fronte di ciò, il mercato potrebbe andare incontro: a) al rischio di essere monopolizzato da pochi soggetti dominanti (che rendano vano l'intento del legislatore di portare concorrenzialità nel settore); b) al rischio di subire una destrutturazione tale da compromettere la tutela dell'utenza e la conformità del servizio alla normativa e alle esigenze della domanda.
5. Molte incertezze rimangono circa l'evoluzione dell'assetto normativo e la futura configurazione del mercato liberalizzato. Ad oggi, di fatto, si constata che la difficoltà - o la negligenza - della maggior parte delle imprese ad adeguarsi agli standard richiesti in vista delle gare ha indotto il legislatore ad introdurre modifiche normative che consentono di eludere le gare e formalizzano il ritorno (o la permanenza) allo status quo.

Bibliografia

- Boitani A., Cambini C. (2003), *Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia: molto rumore per nulla? Workshop HERMES - Moncalieri, 26 Novembre 2003*
- Bonelli F. (1996), *La privatizzazione delle imprese pubbliche*, Milano, Giuffrè.
- Breton A. (1998), "Public sector efficiency under incipient globalization", in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 4/1998.
- Cavaliere A. (1997), "Privatizzazione e regolamentazione delle imprese pubbliche locali", *Economia pubblica*, suppl. 3/1997.

- Federtrasporto-Nomisma (2003), *Scenari dei trasporti*, n.6
- Domenichini G. (1997), "Due problemi connessi alla privatizzazione dei servizi pubblici che operano in situazione di monopolio naturale", in *Economia pubblica*, suppl. 3/1997.
- Grandinetti R., Massarutto A., (1999), *Gestione, regolazione e marketing dei servizi pubblici locali: come associare l'introduzione del mercato con la valorizzazione dei contesti territoriali*, XX Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Piacenza 1999.
- Massaro M. (2003), *Privatizzazioni al rallentatore*, Il Sole-24 Ore Trasporti, Dossier Servizi Pubblici, 9 maggio 2003.
- Meyer J.R., Gomez Ibanez J.A. (1991), "Transit bus privatization and deregulation around the world: some perspectives and lessons", in *International Journal of Transport Economics*, n. 3.
- Milotti A. (2003), *La riforma del trasporto pubblico locale – Situazione attuale e prospettive*, Università Bocconi, Lezioni Area Economia – CEMT.
- Montanari L. (2003), *Punti di forza e di debolezza nelle esperienze di gara in Italia*, *Atti del Seminario "La liberalizzazione del TPL"*, Parma, 12 giugno 2003.
- Nieuwenhuis D. (1998), "La revitalisation des transports publics dans l'Union européenne", *Public Transport International*, 6, pp. 8-12.
- Nuti F. (1996), "Servizi locali tra pubblico e privato: considerazioni dal punto di vista della teoria economica", in *Regione e Governo locale*, vol. 17, n. 1/3, gennaio/giugno, p. 9
- Osculati F. (1998), "I servizi pubblici locali: dai protezionismi paralleli al mercato", in Bernardi L. (a cura di), *La finanza pubblica italiana - Rapporto 1998*, Bologna, Il Mulino.
- Percoco M. (2002), "Efficienza e regolamentazione nel settore dei trasporti pubblici locali", ne *L'Industria*, 3/2002.
- Ponti M. (1998), "Riforma del trasporto locale: l'impatto sulle regioni", *Terra Mare Cielo*, n.6, pp. 8-9.
- Renna M. (1997), *Le società per azioni in mano pubblica: il caso delle spa derivanti dalla trasformazione di enti pubblici economici ed aziende autonome statali*, Torino, Giappichelli.
- Rey M. (1997), "Pubblico e privato nei servizi pubblici locali", in *Economia Pubblica*, suppl. 3/1997.
- Senn L. (2003), "La liberalizzazione del trasporto pubblico locale e regionale ed il suo impatto sulla competitività territoriale", in Sciutto G. (2003), *Evoluzione e attuazione della liberalizzazione del trasporto pubblico*, Ed. Sciro.
- Zara A., Diaz D. (2003), "Agenzie del trasporto pubblico o della mobilità?" in Sciutto G. (2003), *Evoluzione e attuazione della liberalizzazione del trasporto pubblico*, Ed. Sciro.