

Alcune riflessioni conclusive sulla riforma della regolazione dei servizi pubblici locali.

Alberto Heimler

Nel discutere della riforma regolamentare occorre sempre pensare agli incentivi, anche superficialmente. Un esempio per tutti, purtroppo non italiano, la riforma del 1984 del TPL su gomma nella città di Londra.

La riforma del 1984 ha privatizzato gradualmente il settore (con una prospettiva di quindici anni, ossia il nuovo regime era previsto per il 2000, a dimostrazione dell'importanza di prevedere un congruo periodo transitorio), creando un regolatore (*Bus for London*), e una pluralità di imprese private (circa 10 nel 2005, oggi diventate 7) che competono per servire pacchetti elementari di rotte (per le quali le frequenze sono stabilite dal regolatore). Gli operatori arrivano con i loro autobus (acquisiti in *leasing*) e la loro mano d'opera, scegliendo gli autisti da un pool degli autisti (creato dagli autisti che prima svolgevano il servizio con la municipalizzata). Gli operatori competono tra loro per ricevere un ammontare fisso per svolgere il servizio (il costo lordo di cui parlava Giuseppina Gualtieri), mentre il ricavo dei biglietti va nelle casse del comune. Il rischio di domanda viene pertanto eliminato e così anche il monopolio dell'informazione da parte della ex municipalizzata a cui accennava Andrea Pezzoli.

Il regolatore svolge a Londra una funzione essenziale: definisce gli obblighi di servizio e controlla la qualità ex-post. Dal 2001 sono stati introdotti contratti che incentivano la qualità: fornire servizi di qualità elevata conduce a un prolungamento dell'affidamento di due anni (da 5 a 7). E' stato però fatto un grave errore: non si è pensato che le autorimesse e i parcheggi sono strutturalmente scarsi e dovevano anch'esse essere separati e mantenuti pubblici, per cui chi adesso li possiede detiene una posizione di relativo potere di mercato. Diceva Ginevra Bruzzone: quanto difficili sono le riforme!

Tutto questo per dire che non è sufficiente prevedere semplicemente le gare e neanche semplicemente ristrutturare il settore. Per rendere il sistema efficiente occorre un regolatore altrettanto efficiente. Nel TPL *Bus for London* (parte di *Transport for London*) ha uno staff di specialisti regolatori superiore a 200 persone. Solo per fare un paragone, L'Agenzia per il Trasporto Pubblico Locale del Bacino della Città Metropolitana di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia se ho capito bene da una tavola alquanto criptica, ha meno di 10 addetti. E le differenze nei risultati si vedono, probabilmente anche a causa dei diversi poteri delle due autorità.

Ciò che le riforme dovrebbero fare non è adottare uno strumento, la gara, imporre un regime concorrenziale, o privatizzare, ma cercare di garantire un servizio di qualità, efficiente e a prezzi ragionevoli per gli utenti, promuovendo gli investimenti irrecuperabili e cercando di non espropriarli. Elaborando su questi aspetti ho scritto recentemente un articolo su *La Voce* in materia di gare per le concessioni demaniali marittime di cui parlava Mario Libertini, <https://www.lavoce.info/archives/71259/stabilimenti-balneari-che-tipo-di-gara-organizzare/>, individuando una soluzione molto semplice, ossia trasformare la gara per la concessione in una gara per il canone concessorio, garantendo però una compensazione al concessionario in

scadenza pari a un valore da lui indicato, l'*entrance fee* di cui parlava Francesco Munari. Secondo il metodo da me individuato, alla scadenza della concessione il concessionario demaniale indica il valore che è disposto a ottenere per compensarlo degli investimenti effettuati e su quel valore è associato un canone demaniale per il periodo concessorio successivo (che so il 7%). Questo canone demaniale viene poi posto a gara. Se qualcuno ha un *business plan* migliore si aggiudicherà la gara e pagherà un canone demaniale maggiore, ma dovrà pagare l'*entrance fee* al concessionario uscente. Gli investimenti del concessionario cessano quindi di essere irrecuperabili e vengono così incentivati per tutta la durata del periodo concessorio.

In altre parole il vero cambiamento è partire dai risultati che si intendono raggiungere e individuare poi gli strumenti da adottare. Non il contrario come purtroppo troppo spesso è stato fatto in Italia: individuare gli strumenti peraltro in maniera molto generica e sperare che i risultati seguano.

Relativamente alla valutazione estremamente positiva da parte della Commissione europea delle riforme pro concorrenziali individuate nel PNRR e di cui parlava Alessandra Fratini, vorrei ricordare che la Commissione si muove nella logica della realizzazione del mercato interno europeo, non nella prospettiva dell'efficienza. Infatti la gara è imposta dalle regole comunitarie per consentire l'apertura dei mercati nazionali ai concorrenti esteri. Non interessa alla Commissione se essa magari disincentiva gli investimenti e la qualità. Ma siamo noi Stati Membri a dovercene preoccupare. E invece siamo appiattiti sul diritto comunitario come se fosse esaustivo.

Peraltro, nonostante questo interesse spasmodico per la gara il diritto comunitario mette sullo stesso piano alla gara, la fornitura pubblica tramite società controllate alla stregua dei propri uffici. L'articolo 192 paragrafo 2 del Codice appalti, introduce invece misure ulteriori, ossia che l'*in house* sia motivato esplicitamente con ragioni di efficienza, una prova diabolica! Che la gara, senza una preventiva ristrutturazione del settore come a Londra, sia a priori a beneficio degli utenti o dei contribuenti è tutto da provare! Nel TPL poi i privati non sono interessati come ricordava Giuseppina Gualtieri, e quindi anche il progetto di Londra è di difficile adattabilità a un contesto in cui la fornitura privata è assente. Proprio per questo le forme gestionali consentite devono essere poste tutte sullo stesso piano. Se l'*in house* è lecito per il diritto comunitario lo deve essere ancora di più per il diritto nazionale che dovrebbe perseguire l'efficienza e la qualità, non l'apertura dei mercati. Occorre però valutare le Amministrazioni sui risultati conseguiti (e per questo l'informazione è essenziale, per esempio per l'identificazione dei costi standard e anche per verificare la qualità dei servizi forniti) e, nel caso sanzionarle!

Su un altro aspetto, ma simile nella sostanza, concordo con Claudio De Vincenti relativamente alla critica dell'articolo 177 del Codice degli appalti che impone ai "titolari di concessioni di lavori, di servizi pubblici o di forniture già in essere alla data di entrata in vigore del ... codice, non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea, sono obbligati ad affidare, una quota pari all'ottanta per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo di importo pari o superiore a 150.000 euro e relativi alle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica". In questo modo queste imprese, come suggeriva Claudio, diventano quasi esclusivamente delle stazioni appaltanti. Se si ritiene l'affidamento illegittimo meglio intervenire su di esso, piuttosto che vincolare eccessivamente imprese che operano sul mercato a comportamenti che possono rivelarsi inefficienti e condurre a indesiderate riduzioni di qualità o ad aumenti di prezzi.

In ogni caso, gli assetti regolatori ottimali non si trovano per caso né al primo tentativo, e soprattutto non adottando formule giuridiche o organizzative prestabilite, ma nascono da un continuo miglioramento delle prassi esistenti che è solo possibile quando le norme di riferimento hanno un carattere di generalità e ci sono margini di flessibilità relativamente alla loro adattabilità alle condizioni concrete di applicazione.

Si tratta di questioni saltuariamente affrontate in Italia e raramente in maniera sistematica. Soprattutto anche perché manca sempre il tempo ci si limita a imporre uno strumento, la concorrenza, le gare, la privatizzazione, la nazionalizzazione, ecc. ecc. Ma dimenticandosi dei risultati che si vogliono conseguire o dandoli per scontati.

La valutazione concorrenziale che abbiamo sviluppato all'OCSE, in parte già contenuta nelle norme italiane sull'AIR, dovrebbe trovare piena applicazione in Italia affinché le riforme dei servizi pubblici locali si traducano effettivamente in migliore qualità per gli utenti e in minori oneri per i contribuenti e non semplicemente in un'alternanza dei gestori senza conseguire benefici alcuni o peggio provocare dei danni, come il caso Autostrade tragicamente dimostra.