

# Il ruolo delle ATI nella riforma del trasporto pubblico locale: il caso del Piemonte

*Graziella FORNENGO, Cristina BARGERO*



© HERMES

Fondazione Collegio Carlo Alberto

Via Real Collegio, 30

10024 - Moncalieri (TO)

Tel: 011 670 5250

Fax: 011 6705089

info@hermesricerche.it

<http://www.hermesricerche.it>

I diritti di riproduzione, di memorizzazione e di adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo (compresi microfilm e copie fotostatiche) sono riservati.

**PRESIDENTE**

Giovanni Fraquelli

**SEGRETARIO**

Cristina Piai

**SEGRETERIA OPERATIVA**

Giovanni Biava

**COMITATO DIRETTIVO**

Giovanni Fraquelli (*Presidente*)

Cristina Piai (*Segretario*)

Guido Del Mese (ASSTRA)

Carla Ferrari (Compagnia di San Paolo)

Giancarlo Guiati (GTT S.p.A.)

Mario Rey (Università di Torino)

**COMITATO SCIENTIFICO**

Tiziano Treu (*Presidente*, Università "Cattolica del Sacro Cuore" di Milano e Senato della Repubblica)

Giuseppe Caia (Università di Bologna)

Roberto Cavallo Perin (Università di Torino)

Carlo Corona (CTM S.p.A.)

Graziella Fornengo (Università di Torino)

Giovanni Fraquelli (Università del Piemonte Orientale "A. Avogadro")

Carlo Emanuele Gallo (Università di Torino)

Giovanni Guerra (Politecnico di Torino)

Marc Ivaldi (IDEI, Université des Sciences Sociales de Toulouse)

Carla Marchese (Università del Piemonte Orientale "A. Avogadro")

Luigi Prosperetti (Università di Milano "Bicocca")

Alberto Romano (Università di Roma "La Sapienza")

Paolo Tesauro (Università di Napoli "Federico" II)

# **Il ruolo delle ATI nella riforma del trasporto pubblico locale: il caso del Piemonte**

Graziella Fornengo – Cristina Bargerò

**April 2005**

## **Abstract**

In the paper we discuss the economic role of a hybrid organisation called ATI ( a temporary association of firms) originally developed within the construction industry and now widely diffused in the local public transport sector, at least in Piedmont. Within the organisation the transactions between the general contractor (usually a large firm) and the other partners ( small and medium sized firms) seem quite hierarchical and only the general contractor is engaged in market transactions with local public authorities on behalf of the whole association. These associations seem to have contributed to enhance the competitiveness of the largest local firms outside the region and in the meantime have blocked any kind of competition in Piedmont.

## 1. Le alleanze di imprese nel trasporto pubblico locale

Il settore delle public utilities locali è caratterizzato da varie forme di alleanze e aggregazioni<sup>1</sup>, che si sono diffuse nel trasporto pubblico locale in coincidenza con i provvedimenti che hanno determinato la riforma del settore.

In Piemonte, come nell'intero territorio nazionale, il trasporto pubblico locale è caratterizzato dalla compresenza di un numero limitato di grandi imprese a proprietà pubblica (le ex municipalizzate oggi costituire in società per azioni), cui si accompagna un numero più elevato di imprese di minori dimensioni, spesso a proprietà privata, che operano in esclusiva in mercati di piccole dimensioni, spesso gestendo una sola linea, in zone geograficamente limitrofe.

L'aumento della pressione competitiva potenziale nel proprio mercato geografico, quanto meno da parte di aziende operanti in zone geograficamente limitrofe, nonché l'incertezza operativa derivante dalle riforme in atto, che ridefiniscono i compiti istituzionali degli attori coinvolti, hanno conseguenze rilevanti: rendono le traiettorie di sviluppo del comparto difficilmente prevedibili, riducono l'orizzonte temporale del decisioni, richiedono maggiore flessibilità strategica.

Queste ragioni sono alla base di accordi di collaborazione temporanea, con il coinvolgimento di imprese di varie dimensioni. Il modello di aggregazione più diffuso è quello della associazione di impresa (ATI) mentre si registrano minori presenze di consorzi e subaffidamenti.<sup>2</sup> Sulle caratteristiche, anche giuridiche, di questi diversi modelli conviene soffermarsi prima di cercare di valutare il ruolo che essi hanno nell'attuale riforma del trasporto pubblico locale, con particolare riferimento al caso piemontese, per il quale disponiamo delle informazioni necessario per fornire il quadro complessivo dei raggruppamenti esistenti.<sup>3</sup>

Le Associazioni temporanee tra imprese sono aggregazioni temporanee e occasionali tra imprese per lo svolgimento di un'attività, limitatamente al periodo necessario per il suo compimento; nascono dalla convenienza, per due o più imprese che partecipano ad una gara d'appalto, o che stipulano contratti di grande valore con la pubblica amministrazione, a collaborare tra loro per garantire al committente l'esecuzione integrale e a regola d'arte dell'opera.

---

<sup>1</sup> A.GILARDONI,G.LORENZONI, *Public utilities locali. Alleanze e aggregazioni*, EGEA 2003

<sup>2</sup> Nel caso piemontese si registrano 23 ati ma un solo caso di subaffidamento a due imprese a Torino e un solo consorzio fra due imprese a Bra

<sup>3</sup> Regione Lombardia

L'art. 20 della L n. 584/1977 ha introdotto nell'ordinamento la fattispecie di associazione temporanea di imprese in recepimento della direttiva Cee n. 305 del 1971. La disciplina è stata completata con l'art. 22 e seguenti del D.Lgs n. 406/1991 e dall'art. 13 della L n. 109/1994, modificata con la L n. 415/1998 e la L. n. 166/2002<sup>4</sup>. L'istituto è rappresentato da una società di fatto con struttura unitaria nei soli rapporti inerenti a contratti d'appalto e nei confronti dell'ente pubblico appaltante, dei fornitori e dei subappaltatori.

La ratio che ha ispirato il legislatore comunitario si ispira alla ricerca di una più ampia possibilità di partecipazione a quelle gare che, per complessità tecniche, organizzative ed economiche, trascendono le capacità delle singole imprese o di imprese di piccole dimensioni. In tal modo si evitano i costi, difficilmente recuperabili, che avrebbe la costituzione di un'impresa comune o di un consorzio, destinati a scomparire in caso di esito negativo della gara. L'associazione temporanea di imprese dovrebbe fornire, inoltre, maggiori garanzie al committente riguardo all'esecuzione integrale a regola d'arte dell'opera. L'ATI è caratterizzata dalla temporaneità, dall'occasionalità e dalla limitatezza delle operazioni, senza che ciò porti a concretizzare un'autonoma entità di azioni giuridiche relative ai lavori oggetto dei contratti d'appalto. Con la costituzione dell'associazione temporanea, le imprese associate, pur restando giuridicamente soggetti distinti, possono quindi formulare un'offerta congiunta, obbligandosi a realizzarla congiuntamente. Tale offerta è presentata per il tramite da una delle imprese associate, che assume la veste di impresa capogruppo e si assume l'impegno di curare i rapporti tra il raggruppamento ed il committente. Il rapporto esistente tra le associate e la capogruppo si identifica con il mandato collettivo con rappresentanza. Prima della presentazione dell'offerta, infatti, le imprese associate devono conferire mandato collettivo speciale

---

<sup>4</sup> Secondo l'art. 10 del DPR n. 554/1991, sono ammessi alle gare:

- le imprese individuali artigiane, le società commerciali e le società cooperative;
- i consorzi tra cooperative di produzione e lavoro di cui alla L. n. 422/1909 e i consorzi tra imprese artigiane di cui alla L. n. 443/1985;
- i consorzi costituiti, anche in forma di società consortili, di cui all'art. 2515-ter c.c., tra imprese individuali, anche artigiane, società commerciali e società cooperative di produzione e lavoro;
- le associazioni temporanee costituite dai suddetti soggetti che, prima di presentare l'offerta, hanno conferito un mandato collettivo speciale con rappresentanza a uno di essi, cioè la capogruppo, che esprime l'offerta in nome e per conto proprio e dei mandanti;
- i consorzi di concorrenti di cui all'art. 2602 c.c. costituiti tra i suddetti soggetti anche in forma di società ai sensi dell'art. 2615-ter c.c.;
- i soggetti che hanno costituito il geie (cioè il gruppo europeo di interesse economico) ai sensi del D.Lgs n. 240/1991.

La partecipazione alle procedure di affidamento delle associazioni temporanee tra imprese e dei consorzi è possibile purché il mandatario o il capogruppo, al pari degli altri partecipanti, sia in possesso dei requisiti di qualificazione accertati e attestati.

L'offerta dei concorrenti o consorziati implica la responsabilità solidale nei confronti dell'amministrazione e dei subappaltatori e dei fornitori

con rappresentanza ad una di esse, qualificata capogruppo, la quale formula l'offerta in nome e per conto proprio e delle mandanti.

Le associazioni temporanee vengono solitamente distinte in *orizzontali, verticali e miste*. Nel primo caso, quello di associazioni orizzontali, il rapporto di collaborazione viene istituito tra imprese che esercitano attività omogenee e che si riuniscono al fine di suddividere i lavori e così ottenere, grazie al cumulo delle iscrizioni, i requisiti necessari per partecipare alla gara d'appalto. Nel secondo (associazioni verticali), invece, un'impresa che svolge la categoria di attività principale oggetto della gara assume la posizione di capogruppo e riunisce altre imprese mandanti che svolgano attività corrispondenti a parti dell'opera che il bando definisce come *scorporabili* secondo, l'art. 13, comma 8, della legge n. 109/94 (c.d. legge Merloni), che fornisce una definizione legale di tale genere di associazione temporanea. Le ATI miste sono, infine, composte da un'impresa mandataria capogruppo e da altre imprese, alcune associate in modo orizzontale per l'esecuzione dei lavori ascrivibili alla categoria prevalente e altre associate in modo verticale per l'esecuzione delle opere scorporabili. Pur ammettendo la legittimità delle ATI miste il Consiglio di Stato pone un limite: “ non è invece ammissibile un'ATI mista ... in parte orizzontale e verticale anche per i lavori di categoria prevalente, posto che la legge è chiara nel senso che i lavori della categoria prevalente possono essere assunti solo da ATI orizzontali”.<sup>5</sup>

I requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi richiesti nel bando di gara devono essere posseduti dall'impresa mandataria nella misura minima del 40% e per il resto dalle mandanti nelle ATI di tipo orizzontale. Nelle associazioni di tipo verticale i requisiti devono essere posseduti dall'impresa mandataria nella categoria prevalente e ciascuna delle mandanti deve possedere i requisiti previsti per l'importo dei lavori che intende assumere.

Questo strumento non deve, tuttavia, essere utilizzato per realizzare intese restrittive della concorrenza. Sotto il profilo antitrust, infatti, un'ATI finalizzata alla partecipazione ad una gara non è diversa da un accordo di cooperazione tra imprese con cui queste convengono di offrire sul mercato, congiuntamente, un prodotto o un servizio. Tale fattispecie deve essere quindi essere considerata sulla base dei consueti criteri valutativi dell'Antitrust, avendo riguardo alla natura dei rapporti concorrenziali sussistenti tra le parti dell'accordo e alla struttura di mercato su cui l'intesa esplica i suoi effetti. Per quel che concerne la natura dei rapporti tra le imprese, eventuali effetti anticoncorrenziali dovrebbero essere ricercati nell'ambito di ATI poste in essere da imprese concorrenti dirette o potenziali, suscettibili di ridurre l'offerta sul mercato, mentre gli accordi tra le

imprese posizionate in diverse fasi del processo produttivo, producono solitamente effetti positivi. A tal proposito la Commissione europea ha dichiarato nella Comunicazione relativa ad accordi, decisioni e pratiche concordate concernenti la cooperazione tra imprese che non restringono la concorrenza accordi aventi esclusivamente per oggetto la costituzione di imprese per l'esecuzione in comune di commesse, quando *le imprese partecipanti non siano in concorrenza fra di loro per le prestazioni da effettuare o non siano in grado di eseguire da sole le commesse*.

L'associazione costituisce un'entità di fatto, dotata di struttura unitaria nei soli rapporti derivanti dall'appalto. Lo strumento per dare luogo a tale forma di associazione è il mandato collettivo speciale con rappresentanza, (art.1703 codice civile) anche processuale, ad una società capogruppo che rappresenta l'aggregazione in tutti i rapporti necessari per lo svolgimento dell'attività, fino all'estinzione di ogni rapporto.

Le ATI costituiscono dunque una forma di raggruppamento temporaneo delle imprese privo di una propria individualità giuridica, anche se le imprese associate, con la presentazione dell'offerta congiunta, assumono responsabilità solidali nei confronti dell'ente appaltante. Poiché l'aggregazione non costituisce autonomo centro di imputazione di situazioni giuridiche soggettive, ogni impresa aderente, che può essere individuale e artigiana, oppure società commerciale e cooperativa, conserva la propria autonomia ai fini della gestione degli adempimenti fiscali e degli oneri sociali.

Non vi è, quindi, una organizzazione delle imprese riunite, ma i concorrenti associati, con la presentazione dell'offerta, assumono la responsabilità solidale nei confronti dell'Amministrazione, nonché nei confronti delle imprese subappaltanti e dei fornitori.<sup>6</sup> Con la costituzione dell'ATI le imprese associate, pur restando soggetti giuridicamente distinti, possono formulare una offerta congiunta per il tramite di una delle imprese associate, che assume la veste di impresa capogruppo e si assume l'impegno di curare i rapporti tra il raggruppamento e il committente.

Lo sviluppo dei rapporti di collaborazione tra le imprese del trasporto locale avviene frequentemente -e nel caso piemontese esclusivamente - in questa forma in risposta alle pressioni esercitate dal processo di liberalizzazione. Queste alleanze, sempre orizzontali, vengono costituite

---

<sup>6</sup> Peraltro gli assuntori di lavori scorporabili sono responsabili nei limiti dell'esecuzione dei lavori di loro rispettiva competenza, ferma restando la responsabilità solidale della capogruppo.

tramite il criterio della prossimità geografica, con l'obiettivo di mantenere la focalizzazione sul territorio di origine dei partecipanti, con una eventuale estensione ad aree confinanti.

Queste associazioni temporanee di impresa dovrebbero essere forme di cooperazione a geometria variabile, caratterizzate da un forte grado di instabilità, con un notevole turnover dei partecipanti, mentre nel nostro caso la collaborazione è più stretta e dura da tutto il periodo transitorio poiché è finalizzata ad un progetto di medio periodo, quello cioè di partecipare alle gare anche al di fuori del territorio specifico una volta finito il periodo transitorio. Per ora si tratta di concorrere a gare per l'assegnazione del servizio nel territorio di origine delle imprese e dunque la collaborazione è una mera strategia difensiva, che mira a presidiare il territorio locale con il ricorso ai partner apportatori di competenze specifiche.

Non si tratta dunque di accordi aventi contenuti specifici, come nel caso del *subaffidamento*, ma piuttosto di una versione specifica per il settore del trasporto delle cordate per la partecipazione a gare per l'appalto di opere, cui le imprese normalmente concorrono attraverso aggregazioni cooperative, né si tratta di aggregazioni più stabili, come il consorzio (regolato dall'art.2602 del codice civile).

Il consorzio, a differenza dell'ATI :

- è un soggetto autonomo rispetto ai membri, mentre nell'ATI i membri non perdono la loro autonomia;
- è caratterizzato da stabilità, ha durata fissa, predeterminata non condizionata di norma ad un evento specifico, come l'effettuazione di una gara mentre nell'ATI i membri conferiscono, temporaneamente, i propri mezzi e la propria struttura organizzativa in funzione dell'appalto;
- viene costituito dai membri mediante la stipula di un apposito contratto e non semplicemente conferendo a uno dei membri, impresa capo-gruppo, un mandato collettivo, speciale (riferito ad uno o più appalti specifici), gratuito e irrevocabile;
- produce effetti obbligatori anche verso i terzi, svolgendo attività esterna e non solo tra le parti, come l'ATI;
- può essere imprenditore se costituito in forma di società consortile, mentre nell'ATI rimangono imprese i singoli membri;

- il consorzio ha propri organi e patrimonio e assume obbligazioni in proprio, mentre l'associazione temporanea non ha organi, né patrimonio e non assume obbligazioni in proprio.

L'associazione temporanea, nata per favorire la partecipazione delle imprese di minori dimensioni alla realizzazione delle grandi opere pubbliche, –e a questo fine esplicitamente prevista dalle varie leggi Merloni –si è progressivamente affermata non solo negli appalti di opere, ma anche e forse ancor più in quelli di servizi.

La legge Merloni, come modificata dalla legge 18 novembre 1998, n. 415 (c.d. legge Merloni ter), ha dettato una nuova ed organica disciplina della materia, ma rinvia a numerosi regolamenti ancora da emanare per quanto concerne la piena attuazione delle sue disposizioni. Dall'art. 13 della legge 109/94 in materia di appalti di lavori pubblici emerge che il momento della presentazione dell'offerta è il termine preclusivo alla modificazione soggettiva di una ATI. La legislazione a tale proposito non dice nulla per quel che riguarda gli appalti di forniture e servizi: ne potrebbe derivare che le modifiche soggettive delle ATI siano consentite in tutte le fasi di gara, compresa quella tra la presentazione dell'offerta e la stipula del contratto. Tuttavia la giurisprudenza amministrativa ha affermato che “dal silenzio della disciplina relativa agli appalti di servizi non può desumersi, per argomento a contrario, l'opposto principio della piena modificabilità della compagine organizzativa dell'ATI, essendo esistente un principio generale di immodificabilità soggettiva, che può subire deroghe solo nei casi tassativamente previsti nell'ordinamento”.

L'organizzazione interna ed il funzionamento di un'ATI sono stabiliti dalla scrittura privata con la quale l'ATI viene costituita e dal regolamento interno, che disciplina i rapporti tra i diversi membri. Il regolamento non può definire per l'ATI un livello di strutturazione eccessivo, per non incorrere nel caso della costituzione di un consorzio o di una società di fatto. A conferma di questo assunto, l'art 11 d.lgs 157/'95 consente la modifica soggettiva di un'ATI nel caso di fallimento di una delle imprese che ne fanno parte o nel caso una delle mandanti o, nel caso che la mandataria sia una impresa individuale, per morte, interdizione, inabilitazione o fallimento del suo titolare. L'art.9 del d.lgs. 65/'00( che sostituisce l'art 11 del d.lgs. 157/'95,) prevede, inoltre, che l'offerta congiunta dell'ATI deve essere sottoscritta da tutte le imprese raggruppate e deve specificare le parti del servizio che saranno eseguite dalle singole imprese.

L'osservazione della relazione tra la riforma del comparto e la diffusione di questo tipo di alleanze non può che proporre vari interrogativi: in primo luogo c'è da chiedersi se il carattere temporaneo delle alleanze sia in grado di escludere che esse possano successivamente evolvere verso forme più stabili di collaborazioni fra imprese, come i consorzi, o addirittura a fusioni e/o incorporazioni o se si tratti semplicemente di fenomeni occasionali che si verificano in questa fase di transizione dal monopolio locale e che rappresentano semplicemente una risposta alla incertezza del comportamento istituzionale degli attori coinvolti.

In secondo luogo c'è da domandarsi se queste alleanze rappresentino davvero, come ipotizzato dalla Regione Piemonte, una modalità di risposta idonea a un mutamento dell'ambiente competitivo, che richiederebbe più elevati livelli di concentrazione per partecipare a gare al di fuori del territorio originario. In realtà questi accordi locali sembrano piuttosto rafforzare le posizioni di alcune imprese, e particolarmente di quelle di maggiori dimensioni, in genere ex-municipalizzate, che fanno parte delle ATI piemontesi, ma partecipano da sole a gare al di fuori del territorio regionale. Il processo di aggregazione delle imprese del TPL locale nelle ATI stabilizza le relazioni tra attori chiave attraverso cooperazioni che hanno ridefinito il sistema delle relazioni tra imprese e enti locali, ma è guidato dalle aziende di maggiori dimensioni, che sembrano le sole a beneficiarne tanto a livello regionale quanto in quello delle singole province.

## **2. ATI, consorzi, subaffidamenti: le forme organizzative ibride nell'analisi economica**

La nascita e lo sviluppo di associazioni di imprese di diversa dimensione che stabiliscono tra loro un rapporto contrattuale diretto al coordinamento della loro attività in vista dell'esecuzione di uno specifico affare, per l'esecuzione del quale le imprese mantengono la loro autonomia e individualità, sono di solito viste con favore dagli economisti nell'ambito della letteratura economico-istituzionale che si è sviluppata in tempi recenti<sup>7</sup> in tema di accordi tra imprese.

Gli accordi di cooperazione tra imprese si collocano, infatti, come forma organizzativa intermedia dello sviluppo di impresa, all'interno della alternativa fra gli estremi dello sviluppo interno -diretto o

---

<sup>7</sup> Di forme ibride di organizzazione ha parlato soprattutto Williamson (1991); più di recente il tema è stato sviluppato da Menard (1995, 2004). Alle forme organizzative ibride è dedicato anche il capitolo 6 del recente manuale di organizzazione aziendale di Costa e Gubitta (2004) che fra le varie forme contrattuali a supporto delle alleanze fra imprese annovera anche l'associazione temporanea di impresa.

per acquisizioni successive- e del ricorso alle transazioni di mercato. Secondo Ménard (1995) “esse si caratterizzano per combinazioni specifiche tra incentivi di mercato e modalità di coordinamento *che implicano qualche forma di relazione gerarchica*. Si sviluppano essenzialmente quando le transazioni interessano asset specifici, ma non così specifici da giustificare l’integrazione o quando la frequenza delle transazioni è abbastanza bassa e richiede lo sviluppo di relazioni personali tra i contraenti.” Hodgson (1988) osserva inoltre che spesso le relazioni contrattuali possono essere così formalizzate da condurre a transazioni fra partecipanti non dissimili da quelle che avvengono all’interno di una impresa. Ouchi (1979) osserva, infine, che queste relazioni fra i partecipanti hanno caratteristiche di clan.

Perché si stringono le alleanze? Richardson (1972) per primo ha messo in evidenza come gli accordi rappresentino la più efficace forma di espansione quando le imprese intendono sviluppare attività complementari che risultano di difficile realizzazione a causa dello sforzo richiesto in termini di skills ,know how, produzione e struttura organizzativa. In Italia Mariti (1980) ha sottolineato il rilievo degli accordi come soluzioni di second best, allorché consentono di limitare l’impiego delle risorse investite nella ricerca e nella produzione e in un successivo lavoro con Smiley (1982) ha rilevato che le motivazioni principali che spingono le imprese verso gli accordi sono la complementarietà tecnologica, la ricerca di economie di scala e l’ampliamento del mercato

Secondo Williamson, invece, (1975-1981) l’accordo è conveniente quando lo sviluppo interno è considerato a rischio elevato, quando cioè il ritorno dell’investimento è previsto decrescente e quando i costi di espansione tendono a crescere e i rischi appaiono elevati.

A questa fitta schiera di opinioni favorevoli si può aggiungere negli anni recenti la tesi di Baumol che nel 2001 ha fornito sull’International Journal of Industrial Organisation un’elegante prova delle condizioni in cui l’accordo fra imprese aumenta il benessere se riguarda l’innovazione .

Ma è difficile trovare nella teoria economica argomenti teorici a favore della collaborazione tra imprese, i quali danno vita a “aggregati interorganizzativi in cui i confini tra imprese diventano progressivamente meno distinguibili e permeabili e in cui le relazioni tra le imprese diventano continuative, richiedendo un coordinamento tra le parti fino a condizionare e il comportamento delle imprese coinvolte”<sup>8</sup>.

Si trovano dunque sostanzialmente spiegazioni endogene, che nascono cioè all’interno dell’impresa che deve risolvere problemi tecnici, organizzativi e finanziari per l’attuazione della propria strategie.

---

<sup>8</sup> Zerbini, Liberalizzazione dei mercati e strategie di sviluppo tramite accordi.

Così Williamson, che vede nella collaborazione una ricerca di efficienza al fine di ridurre costi di transazione e di produzione; Pfeffer (1978) vede una ricerca di riduzione dell'incertezza attraverso la stabilizzazione delle relazioni con l'ambiente; altri vedono il perseguimento di un vantaggio competitivo attraverso la condivisione e lo sviluppo congiunto di risorse e competenze (Das e Teng 2000).

Nel nostro caso, indubbiamente, la creazione dell'ATI riduce i costi di transazione derivanti dalla rinegoziazione e stesura del contratto di servizio per ogni impresa che richiederebbero risorse di tempo e monetarie. Le ATI valorizzano gli investimenti specifici che ciascuna impresa, anche piccola, può avere fatto nella sua linea, ma diventa difficile all'interno dell'ATI monitorare i comportamenti delle varie imprese e indurle a rispettare le condizioni del contratto. Quella dei costi di transazione è, comunque, una spiegazione che ben si adatta agli accordi ibridi che stiamo esaminando, dato che ricorre almeno una delle condizioni individuate da Kogut (1988), vale a dire l'utilizzo comune delle risorse dei partecipanti.

Sotto il profilo dell'efficienza l'accordo è ovviamente preferibile all'alternativa della fusione quando almeno uno dei partner abbia un costo di produzione inferiore all'altro per diseconomie esterne della grande impresa ad esempio o per il maggior costo dello svolgimento diretto di attività ai confini del bacino di trasporto.

L'accordo di collaborazione risulta anche preferibile alla transazione di mercato in condizioni di elevata incertezza e di difficoltà di valutare le prestazioni (Barney e Ouchi, 1985). L'accordo tra imprese che consente un impiego congiunto di risorse e lo scambio di informazioni pone le imprese in una condizione di *mutual hostage*, reggendosi su una regola di condivisione dei risultati che non richiede di specificare ex ante i requisiti di performance e di comportamento delle parti coinvolte.

In realtà l'alleanza è governata da meccanismi organizzativi deboli e, anche quando fosse sostenuta da un accordo esplicito e formalizzato, che dovrebbe definire alcune regole e procedure per lo sviluppo dell'attività comune, come nel caso delle ATI, comporta pur sempre un differente dosaggio dei meccanismi organizzativi propri del mercato, della gerarchia o del clan in ragione dei legami, anche fiduciari, che esistono fra le imprese partecipanti. Non sembra invece potersi ravvisare negli accordi che qui stiamo esaminando l'ipotesi di ricerca di un vantaggio competitivo derivante dalla combinazione di un insieme di risorse complementari, rare imperfettamente imitabili e non sostituibili, che secondo Barney (1991) dovrebbero essere fonte di valore economico.

Minore attenzione ha ricevuto la tesi, già sollevata da Marshall fin dal 1919, che gli accordi tra imprese, specie se orizzontali, servano in realtà soprattutto ad aumentare il potere di mercato delle imprese essendo una alternativa alle fusioni. I possibili effetti restrittivi sulla concorrenza esercitati dagli accordi fra imprese sono stati infatti sottolineati soprattutto con riguardo alle joint ventures internazionali (Camagni e Gambarotto, 1988).

Non si tratta, infatti, nei casi che stiamo esaminando di quelli che Balcer e Viesti (1986) definirono accordi di cooperazione puri, caratterizzati cioè da massimo coordinamento e dominanza nulla dato il ruolo che l'impresa mandataria assume nei confronti delle mandanti specie quando l'alleanza riguarda un numero elevato di imprese e la mandataria è quella di maggiori dimensioni.

Si tratta, piuttosto di accordi che hanno come fine quello dell'aumento della profittabilità, o quanto meno del miglioramento della economicità di gestione, raggiungibile attraverso lo sfruttamento di economie di produzione congiunta -utilizzo dello stesso parco di veicoli o dei lavoratori di una impresa da parte di altre imprese dell'ATI<sup>9</sup>-, oppure attraverso un aumento del potere di mercato, con conseguente rafforzamento delle barriere all'entrata nel bacino di trasporto (dove il contratto di servizio viene stipulato con una sola ATI).

Nella concezione originaria l'associazione si estingue al momento della consegna dell'opera, ma quando dalle opere si passa ai servizi l'associazione tende a protrarsi nel tempo in relazione alla durata dell'appalto di servizi e al suo eventuale rinnovo, salvo poi trasformarsi in una struttura permanente come il consorzio.<sup>10</sup> All'equilibrio che viene a instaurarsi all'interno del raggruppamento temporaneo tra le varie imprese, in particolare tra l'impresa mandataria e le altre, si è prestata scarsa attenzione. Le informazioni disponibili consentono di affermare che raramente la strategia dell'associazione temporanea sia diversa da quella della mandataria, specie se questa è l'impresa di maggiori dimensioni e, quindi la più idonea ad assicurare il coordinamento delle attività delle singole imprese. Ne consegue che raramente la struttura si dota di una propria strategia diversa da quella delle imprese che la costituiscono e che continuano a svolgere il servizio che prima della riforma svolgevano autonomamente. Non ricevono dunque incentivi a posizionarsi meglio in contesti altamente competitivi per il raggiungimento di obiettivi altrimenti inaccessibili. Poiché le relazioni economiche fra i partner non sono chiaramente definite, la distribuzione di costi e benefici deve

---

<sup>9</sup> Come nel caso di Torino-Moncalieri

<sup>10</sup> In Piemonte si è verificato nel caso di Cuneo.

essere contrattata e, data la diversa dimensione delle imprese che fanno parte dell'ATI, la distribuzione dei vantaggi risulta spesso ineguale.<sup>11</sup>

Va comunque rilevato che lo sviluppo dei rapporti di collaborazione tra le imprese del TPL locale costituisce certo una risposta alle pressioni esercitate dal processo di liberalizzazione, ma che le alleanze, sempre orizzontali, che vengono costituite con il criterio della prossimità geografica, hanno l'obiettivo di mantenere la focalizzazione sul territorio di origine dei partecipanti, al massimo con una eventuale estensione ad aree confinanti.

In definitiva dunque i fattori che spingono le imprese a collaborare nel nostro caso vanno ricercati essenzialmente nella necessità di risolvere problemi posti da forze esogene -l'affidamento di servizi per bacino anziché per linea- che non alle strategie di sviluppo delle imprese coinvolte.

All'interno di ciascun bacino si è quindi ridotta la concorrenza attuale e potenziale fra i gestori delle diverse linee, che, non necessariamente, hanno aumentato la propria efficienza, attraverso il conseguimento di economie di scala e/o la sfruttamento di risorse complementari, anche se hanno certamente ridotto l'incertezza derivante dalla riforma .

I risultati dipendono dal coordinamento interno dall'alleanza, regolato non tanto dall'accordo di associazione che esplicita solo le regole di accesso all'alleanza e formalizza gli impegni e obblighi reciproci dei partner, quanto dal regolamento delle procedure operative che supportano la collaborazione<sup>12</sup>. Per garantire maggiore trasparenza al processo di affidamento dei servizi e per tutelare meglio l'Ente affidante, sarebbe opportuno che quest'ultimo richiedesse l'approvazione del regolamento interno, che dovrebbe essere portato a sua conoscenza.

---

<sup>11</sup> R.;Camagni –F.Gambarotto (1988)

<sup>12</sup> E' il *mercato* di Barney e Ouchi ,1986

### 3.I raggruppamenti di imprese nel trasporto pubblico piemontese

La legge regionale piemontese in materia di trasporto pubblico locale (L.R.n.1./2000) vede nell'ATI un soggetto giuridico privilegiato nella partecipazione e nell'aggiudicazione delle procedure di gara. Recita infatti l'art.21, V comma: *Al fine di favorire l'aggregazione tra le imprese operanti e di superare la piccola dimensione e l'eccessiva frammentazione che ostacolano il raggiungimento di soddisfacenti livelli di sinergia ed efficienza economica, ove tutti i soggetti che esercitano, alla data del 31 dicembre 1999, i servizi compresi in ciascun ambito territoriale costituiscano una riunione di imprese nelle forme elencate dall'articolo 23, comma 2, del d.lgs. 158/1995, alla riunione di imprese sono in via prioritaria rivolti l'invito a presentare un'offerta e l'attività negoziale di cui all'articolo 12, comma 2, lettera c), del d.lgs. 158/1995.*

Il Programma di attuazione per il periodo transitorio 2001-2002 richiama in linea generale le modalità di affidamento previste dall'art 21 della legge 1 del 2000. Il successivo Programma di attuazione 2004-2006, richiamandosi nuovamente alla legge 1, fa riferimento alle ATI costituite durante il periodo transitorio, definendole come un primo passo verso integrazioni più stabili e consolidate.<sup>13</sup>

Ma cos'è successo a livello di programmazione territoriale e in ambito aziendale in seguito alla riforma? La Regione Piemonte ha delegato le competenze in materia di trasporto pubblico locale a province e comuni con oltre 30.000 abitanti, attuando così un ampio decentramento amministrativo che riguarda le attività di programmazione e l'affidamento del servizio. Attraverso appositi accordi di programma la Regione Piemonte attribuisce ai soggetti di delega le risorse finanziarie con cui questi ultimi coprono i servizi minimi.

Gli enti soggetti di delega sono stati individuati nelle 8 Province piemontesi (Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Torino, Novara, Verbano- Cusio- Ossola e Vercelli) e nei 16 Comuni maggiori (Alba, Alessandria, Asti, Biella, Bra, Casale Monferrato, Chieri, Cuneo, Ivrea, Moncalieri, Novara, Pinerolo, Settimo Torinese, Torino, Verbania, Vercelli).

Ogni ente delegato ha definito il proprio bacino di trasporto nel proprio programma triennale, semplicemente come somma delle linee esistenti, urbane nei comuni, extra-urbane o di aree a domanda debole per le province, definendo la domanda di servizi minimi di trasporto pubblico locale sulla base dell'offerta pre-esistente. Nella maggior parte dei bacini provinciali è stata costituita un'associazione temporanea di imprese (ATI); la sola provincia di Novara non ha definito

---

<sup>13</sup>Cfr. D.G.R 1 agosto 2003 78\_10244 in BUR Piemonte 2 supplemento al n.35 ,28 agosto 2003

un bacino, ma ha mantenuto la definizione dei servizi minimi per le linee esistenti. Le ATI hanno raggruppato le imprese precedentemente concessionarie del servizio di trasporto sulle linee poi riunite nel bacino.

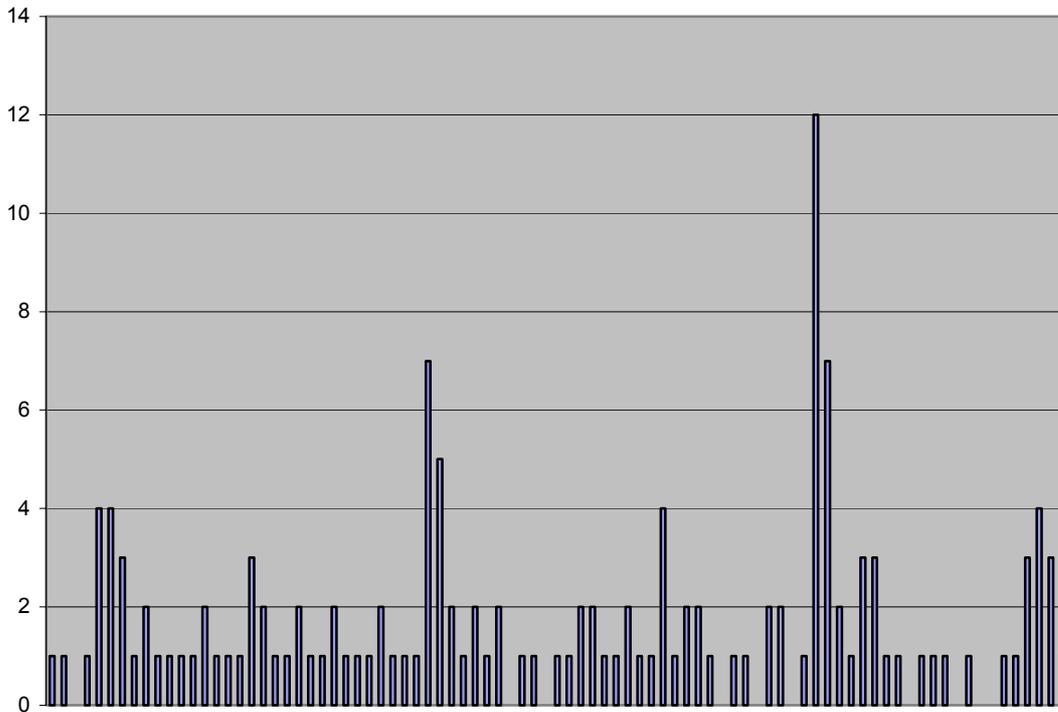
Il territorio della Provincia di Alessandria è stato diviso in 4 bacini o aree omogenee, quello di Torino in 3 bacini, quello del VCO in 4; tutte le altre Province hanno individuato un solo bacino. Ogni territorio provinciale è stato a sua volta suddiviso in aree a domanda debole (generalmente le comunità montane o collinari), mentre sono stati stipulati accordi di programma tra le Province e i Comuni con meno di 30.000 abitanti.

I contratti di servizio per il periodo transitorio 2001-2002 sono stati dunque stipulati con le ATI appositamente costituite nei bacini provinciali dove esse erano presenti e, successivamente, prorogati annualmente fino al 2004. Nei bacini comunali si sono invece avuti affidamenti alle ATI solo in 5 casi e in un caso si è stipulato il contratto con un consorzio, mentre nella maggioranza dei comuni delegati (10 su 16) il servizio è stato affidato a una singola impresa. Il corrispettivo economico commisurato all'ammontare dei servizi offerti all'inizio del periodo transitorio, nel caso dell'ATI, è versato all'impresa mandataria con un riparto alle imprese produttrici deciso all'interno dell'associazione.

Le 23 ATI costituite comprendono un numero di imprese variabile e in alcuni casi anche assai elevato: le imprese raggruppate superano la ventina in almeno due casi (23 nell'ATI extraurbana di Cuneo, 21 in quella di Torino), si scende a 12-13 nelle ATI di Asti e Alessandria, a 6-8 imprese in alcune conurbazioni comunali come Ivrea, Pinerolo e Cuneo, nella maggior parte dei casi (10 ATI) le imprese raggruppate sono solo due o tre, ad esempio nelle valli alpine.

Una uguale variabilità si osserva nella distribuzione delle imprese fra le diverse ATI (fig1.) Infatti la maggior parte delle imprese (48, pari al 61,5%) partecipa a una sola ATI, 18 imprese (23% del totale) partecipano a due, ma la più grande impresa di TPL del Piemonte è presente in ben 12 ATI e anche imprese di minori dimensioni sono presenti in più ATI, non soltanto in bacini contigui, ma anche in bacini abbastanza lontani fra di loro, manifestando attraverso queste presenze la ricerca di una maggiore espansione nel trasporto pubblico regionale. In qualche caso questa strategia espansiva ha consentito non solo di aumentare la propria quota di mercato, ma anche di rafforzare la propria capacità competitiva. Così l'azienda mandataria dell'ATI di Alessandria, che è presente anche nell'ATI di Asti e ha acquisito piccole ditte di noleggio presenti nel territorio, perseguendo questa strategia di espansione si è rafforzata fino a partecipare a gare al di fuori della regione, vincendone una.

Fig.1 Numero delle ATI in cui ciascuna impresa del TPL piemontese è presente



parte (11) delle ATI della Provincia di con il comune di Torino, di cui subaffida alcune linee extra-urbane.

Nel Cuneese l'ATI affidataria del trasporto pubblico extra-urbano è formata da oltre venti piccole imprese locali, con l'eccezione delle mandataria,<sup>14</sup> che è di maggiori dimensioni, controlla interamente due piccole aziende private e fa parte anche di un'ATI della Provincia di Torino. Prima della formazione dell'ATI i risultati economici delle imprese del bacino di trasporto erano così soddisfacenti da richiedere il minor contributo finanziario per km della Regione Piemonte, ma con la costituzione dell'ATI e il maggior potere di mercato della grande impresa mandataria nei confronti dell'ente delegato il contributo è aumentato. Nella gara svoltasi per la conurbazione di Cuneo si è anche registrato l'unico caso in cui l'associazione temporanea si è stabilizzata e la gara è stata vinta da un consorzio formato da quasi tutte le stesse imprese facenti parte dell'ATI extraurbana, indotte alla trasformazione in consorzio anche perché questa forma giuridica dà al committente maggiori garanzie anche grazie alla rendicontazione che i consorzi devono tenere ex codice civile.

#### ***4 .Considerazioni finali***

Dal quadro complessivo della situazione regionale piemontese emergono le potenzialità e i limiti delle alleanze fra imprese nel trasporto pubblico locale. Da un lato si cominciano a registrare rafforzamenti delle posizioni competitive delle imprese mandatarie di maggiori dimensioni, che conquistano mercati anche al di fuori del bacino originario, incorporando imprese di minori dimensioni facenti parte dell'ATI e si vede anche qualche caso di stabilizzazione dell'alleanza temporanea con la formazione di consorzi. D'altro lato la riduzione della competizione attuale e potenziale che si è venuta a creare sia all'interno di ogni bacino di trasporto fra le imprese che prima della costituzione delle ATI gestivano le linee del bacino, sia fra bacini di trasporto per la presenza delle stesse imprese in ATI che gestiscono bacini diversi non fornisce incentivi all'efficienza.

Sembrerebbe opportuno tenere presente che l'efficacia dello strumento può essere vanificata se non è strutturata e regolamentata in modo da fornire adeguate garanzie:

- agli Utenti per capacità di produzione del servizio con i livelli qualitativi, quantitativi e di accessibilità desiderati;

---

<sup>14</sup> Una quota azionaria è posseduta dalla più grossa ex municipalizzata piemontese nel tpl

- agli Enti Pubblici per il rispetto degli impegni stabiliti nel contratto di servizio, per capacità tecnica ed economico-finanziaria.

E' opportuno che i requisiti di ammissione alle gare siano definiti in maniera tale da fornire garanzie all'ente affidante sulle capacità del concorrente senza d'altra parte costituire barriere all'ingresso di nuovi operatori.

Il problema dell'accertamento del possesso dei requisiti richiesti per la qualificazione alla gara attiene in primo luogo alla definizione del soggetto in capo al quale debba essere fatta la verifica: l'ATI nel suo complesso. In tal caso il bando dovrebbe specificare se e quali requisiti devono essere soddisfatti dall'ATI, dalla capogruppo o da ciascuna impresa (legge Regione Lombardia 14/97).

E' opportuno che l'ente in sede di gara definisca la possibilità che alcuni requisiti siano verificati non rispetto dell'ATI nel suo complesso ma per ciascun membro in rapporto alle capacità tecnico professionali, alle capacità economico-finanziarie e per specifiche tipologie di servizio anche i requisiti morali. Nel caso in cui per la gestione dei servizi affidati mediante procedura concorsuale siano inoltre necessarie competenze particolari (ad esempio, capacità di progettazione) è importante che l'Ente affidante preveda garanzie specifiche (ad esempio, che l'ATI si doti di una struttura apposita con le competenze richieste): la somma - della dimensione- di più aziende medio-piccole non garantisce infatti il possesso delle competenze di cui sono dotate generalmente le imprese di dimensioni maggiori.

Tale risultato può essere conseguito differenziando l'oggetto ed i requisiti di gara in rapporto a specifiche condizioni dei servizi in via di affidamento o alle peculiari caratteristiche ed alla struttura del mercato potenziale dal lato dell'offerta:

- a seconda che la rete messa a gara sia considerata un lotto scorporabile (in servizi urbani/interurbani, convenzionali/a domanda debole, diurni/notturni, ...) con verifica sulle singole aziende cui sono attribuiti i diversi servizi oppure non scorporabile, con verifica sul consorzio;

- definizione delle soglie dimensionali in funzione dell'analisi dell'andamento delle economie di scala nel settore, oltretutto di criteri di stretta funzionalità trasportistica.

## **Bibliografia**

- Balcer G., Viesti G., *Fra mercato e gerarchia, alcune riflessioni* in *Economia e politica industriale*, n.49,1986
- Bardelli L., Doni N. *Analisi di diverse procedure di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali*, *Economia Pubblica* 2001
- Barney J.B, *Organisational culture Can it be a source of sustainable competitive advantage* "Academy of management review", 11,791-800, 1986
- Barney J.B, Ouchi W.G.( a cura di) *Organisational economics* ,San Francisco, Josey,Basse, 1986
- Baumol W., *When is interfirm coordination beneficial? The case of innovation" International Journal of Industrial Organisation"* april 2001 vol.19, issue 5, p.727-739
- Bosco B, *Efficienza nella produzione pubblica di beni e servizi*, Carocci, 1990
- Bruti-Liberati E., Fortis M., *Le imprese multiutility*, Il Mulino, 2001
- Camagni R., Gambarotto F., *Gli accordi di cooperazione come nuove forme di sviluppo esterno delle imprese*, *Economia e Politica industriale*, 1988 n.58 p.93-141
- Cella M, Termini V., *La funzione economica del contratto di servizio nella trasformazione in Spa delle aziende di servizi pubblici locali*, *Economia Pubblica*,1999
- Cispel, *Riforma del trasporto pubblico. Modelli di liberalizzazione del settore: tendenze europee e prospettive per la situazione italiana*, 2000
- Costa G., Gubitta P., *Organizzazione aziendale. Mercati gerarchie e convenzioni*,Mc Graw Hill,2004
- Das E., Teng B., *A resource based theory of strategic alliances*, "Journal of management" vol26 p-31-61, 2000
- Das E., Teng B., *Instability of strategic alliances as an internal tension perspectives in Organizational science* vol.11 p.77-101, 2000
- Elefanti M., *La liberalizzazione dei servizi pubblici locali .Regole e condizioni per l'economicità delle aziende*, Egea, Milano, 2003
- Fabbri D., Fiorentini G., *Regolamentazione e finanziamento dei servizi pubblici*, Carocci,1999
- Gilardoni A., Lorenzoni G., *Public utilities locali. Alleanze e aggregazioni*, EGEA Milano, 2003

- Isfort , *Il trasporto locale oltre la crisi*, Gangemi Roma,1999
- Mariti P, *Sui rapporti tra imprese in un economia industriale moderna*, Franco Angeli, 1980
- Mariti P., Smiley RH., *Accordi di collaborazione tra imprese in un'economia industriale moderna*,  
 "Economia e politica industriale", n.33, 1982
- Ménard C:*Markets as institutions versus organisations as markets?Disantengling some  
 fundamental concepts*" Journal of Economic Behavior and Organisation ,1995
- Menard C., *A new institutional approach to organization* in Claude Menard e Mary Shirley (eds)  
 Handbook of new *institutional economics*, Boston-Dordrecht,.Kluwer Academic Press,  
 2004 ch.12
- Montanari L, Zara A.,*Il trasporto pubblico locale come business*,Il Sole 24 Ore, 2000
- Ouchi W.G., *Markets, bureaucracies and clans* in "Administrative science quarterly",  
 129.140,1980
- Pfeffer J, Salancik G., *The external control of organizations: a resource dependence perspective*,  
 Harper e Row,1978
- Richardson, *The organisation of industry*, Economic Journal, 1972
- Williamson O., *A comparison of alternative approaches to economic organisation* "Journal of  
 Institutional and Theoretical Economics" 146(1) p.61-71,1990
- , *Economic institutions, spontaneous and intentional governance* "Journal of law, economics and  
 organisations" 7 p.159-187,1991
- , *Comparative economic organisations .the analysis of discrete structural alternatives* in  
 Administrative Quarterly Review,1991