

Bus locali, la gara non abita qui

di Carlo Cambini e Marco Ponti

Alla fine anche il settore del trasporto locale su gomma è passato sotto la scure dell'Antitrust italiano. Per molti anni l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm) ha spesso multato grandi e ricche compagnie pubbliche e private per abusi di posizione dominante o intese più o meno esplicite, ma qualche giorno fa è intervenuta per la prima volta anche sul piccolo ma soprattutto ben poco remunerativo settore del trasporto locale su gomma.

A seguito dell'istruttoria I 657, aperta nel 2005, l'Agcm ha multato per 10 milioni 12 compagnie di trasporto locale per un maxicartello nelle gare per l'affidamento del servizio volta - come si legge nel documento - alla «spartizione preventiva del mercato». L'Antitrust italiano ha messo in luce pratiche anticompetitive avvenute tra il 2001 e il 2007 tramite le quali i vari operatori si accordavano nelle cosiddette Ati, associazioni temporanee di impresa, che avrebbero dovuto avere come scopo quello di migliorare l'efficienza operativa dei partecipanti e renderli così in grado di presentare offerte più competitive nelle procedure di gara, ma che alla fine, secondo le risultanze dell'Autorità garante, sono state in realtà strumenti utilizzati dagli associati per ridurre la competizione nelle procedure di gara ed evitare così di "pestarsi i piedi" nelle diverse gare in cui partecipavano.

Che queste Ati fossero un veicolo di collusione era abbastanza evidente fin dall'inizio: qual è il motivo per il quale un'impresa operante da sempre in una città debba associarsi con altri operatori - spesso operanti in città non proprio limitrofe - per aggiudicarsi il servizio che ha sempre erogato da sola? La risposta che le imprese di trasporto hanno sempre dato è che tali aggregazioni (comunque non societarie) avrebbero permesso loro di aumentare l'efficienza del gruppo e quindi di abbassare i costi e presentare offerte più vantaggiose, con risparmi sia per l'ente locale che per il cittadino. Ma ciò implicherebbe quindi che tali associazioni effettivamente generino forti sinergie industriali, conseguibili invero solo con aggregazioni a livello societario: quali sono infatti i risparmi ottenibili da un'associazione tra l'operatore di Torino e quello di Venezia? Tra quello di La Spezia e quello di Mantova? Non è molto evidente.

Quello che però è chiaro è che il vuoto e l'incertezza normativa che caratterizzano il settore non aiutano. L'effettivo obbligo di gara viene di anno in anno rimandato con successive Finanziarie. Per quanto riguarda le Ati, la legge prevede che gli operatori possano associarsi temporaneamente tra loro, senza però fissare alcun vincolo di trasformazione in società vera e propria a tali associazioni. Quindi è normale associarsi per "non farsi del male" le une con le altre.

In questo senso la multa deve dunque essere vista in positivo, ossia come una forma di deterrenza a possibili futuri comportamenti collusivi tra le imprese di trasporto volti a limitare la concorrenza. Ma sarà davvero così? La multa dell'Agcm avrà effettivamente l'effetto di educare le imprese di trasporto a una concorrenza "corretta"? Purtroppo è ben difficile. Infatti occorre innanzi tutto osservare che le multe, trattandosi di società pubbliche non esposte di fatto al fallimento, saranno pagate in ultima istanza dai cittadini, tramite la fiscalità comunale, cioè dagli stessi soggetti danneggiati dai comportamenti anticoncorrenziali. In secondo luogo, la gamma delle azioni possibili da parte delle amministrazioni locali, che palesemente preferiscono proteggere i loro "campioni" che non tutelare i viaggiatori e i contribuenti, sono molto ampie.

Se ne citano qui alcune: per esempio, azioni di dissuasione dei concorrenti di altri Comuni con la prospettiva di reciprocare il favore (tecnica-ente noto come "log rolling"), già ampiamente praticato, anche grazie all'assurdo conflitto d'interesse consentito dalla normativa, per cui il Comune che indice e giudica la gara può anche concorrervi con la propria azienda. Vi è anche l'esclusione pretestuosa di concorrenti stranieri invocando la "non reciprocità", anche quando il concorrente non gode di alcuna protezione pubblica nel Paese d'origine (caso verificatosi nelle gare ferroviarie in Lombardia). Poi vi sono le condizioni economiche immesse nel bando di gara: se sono irrealistiche, l'incumbent parteciperà comunque sapendo che il "padrone pubblico" non ne consentirà comunque il fallimento, ma queste condizioni dissuaderanno ogni concorrente terzo. E' noto che spesso i Comuni sussidiano le proprie imprese di trasporto con strumenti non espliciti, o con interventi una tantum, e questo è addirittura teorizzato come uno dei motivi per i quali l'operatore deve appartenere al Comune.

Vi è poi l'introduzione sistematica della "clausola sociale", cioè della tutela "assoluta" degli addetti dell'eventuale perdente nella gara (invece di stabilire un "fondo sociale" per aiutare temporaneamente gli addetti che fossero danneggiati). Anche ciò contribuisce a ridurre fortemente gli spazi della competizione da parte di soggetti esterni.

Altro punto degno di rilievo è la scelta della dimensione del lotto di gara. Si invoca l'esistenza di economie di scala, ossia dei risparmi di costo conseguenti alla dimensione dell'area servita che, se presenti, dovrebbero portare a definire lotti di dimensione elevata (un'intera città) dati i risparmi di costo che si possono generare, ma che rendono difficilissimo l'ingresso di concorrenti "terzi" (si pensi solo ai vantaggi informativi dell'operatore esistente). In realtà, vale certo la pena favorire comunque una maggiore contendibilità del mercato attraverso una suddivisione di una città in bacini di dimensioni ridotte, anche a costo di qualche forma iniziale di diseconomia di scala, soprattutto laddove gli operatori piuttosto che migliorare l'efficienza del servizio a beneficio del consumatore aumentano i costi di sistema attraverso comportamenti collusivi.

Come noto, a Londra si è optato per un sistema di gare per piccoli gruppi di linee, ossia più di 550 lotti. In una prima fase hanno vinto una decina di operatori (erano possibili offerte multiple), che oggi si sono ulteriormente ridotti. Insomma, è stato il mercato a dire che esistono, ma a posteriori, dei risparmi legati alle dimensioni del servizio offerto, che è ben diverso dal volerlo affermare in modo aprioristico, per mascherare in realtà ostacoli alla competizione.

Ricordiamo infine la dimensione economica (e sociale) della mancata concorrenza: fatto 100 i costi di produzione italiani, sono 50 quelli inglesi, ma 80 quelli francesi, dove il lavoro è molto protetto. Dati i bassi livelli delle tariffe, in molte città italiane anche solo conseguendo i livelli francesi di costo si potrebbe viaggiare gratis, a parità di sussidi pubblici, visto che i ricavi spesso coprono solo il 30% dei costi, e un altro 10% potrebbe essere risparmiato non dovendo più emettere e riscuotere biglietti. Ma le amministrazioni locali certo non informeranno di ciò i loro cittadini: e perché dovrebbero? Finora i Governi (di ogni orientamento) si sono limitati a intervenire fornendo fondi pubblici a copertura dei disavanzi, e non certo imponendo i risparmi che un po' di concorrenza consentirebbe.

Tuttavia le nostre amministrazioni locali non devono preoccuparsi: nella Finanziaria l'obbligo delle gare è stato rimandato (per la quinta volta) al 2009, dando loro tutto il tempo per escogitare nuove strategie anti-concorrenziali.