

AGGREGAZIONI: PROFILI DI EFFICIENZA

ANDREA BOITANI*

BOZZA

Posizione del problema

La questione delle aggregazioni tra imprese nel settore dei trasporti si presta a letture da diverse prospettive. Qui non mi occuperò di quelle prospettive che, partendo dall'assunto di comportamenti autointeressati dei politici e dei manager aziendali, tendono a sottolineare i rischi di inefficienza, abuso di potere e finanche di corruzione che le aggregazioni aziendali inevitabilmente farebbero crescere se non altro per il fatto che una torta più grande finirebbe inevitabilmente per ingolosire ulteriormente chi (politici e manager) già è goloso per natura. Non che l'argomento sia del tutto insignificante, ma una sua trattazione sul piano economico si presta all'elencazione di ovvietà concettuali che ci evitiamo volentieri. Soltanto la sociologia e la scienza politica potrebbero aiutare. Però le mie conoscenze di quelle discipline è troppo scarsa per poter dire qualcosa che si elevi al di sopra del banale.

Conviene, dunque, rimanere sul più solido terreno dell'approccio normativo tradizionale e fissare subito il punto metodologico di base. Le potenziali aggregazioni tra imprese in qualsiasi settore, dei trasporti o d'altro genere, vanno innanzitutto valutate sulla base di una classica analisi dei costi e dei benefici sociali, che comprenda anche un attento studio degli effetti distributivi. Non diversamente da quanto si dovrebbe fare per le privatizzazioni o le nazionalizzazioni o per le disintegrazioni verticali oppure orizzontali. Del resto, dal punto di vista normativo, le aggregazioni (specie quando coinvolgano imprese a controllo pubblico nazionale e/o locale) si caratterizzano come il lato di politica industriale della più ampia politica economica relativa al settore. Politica economica i cui obiettivi devono avere un valore collettivo e non limitato agli interessi dei produttori (in senso lato) del servizio. Dove in quel "senso lato" comprendo management aziendale, lavoratori e amministratori responsabili e, in alcuni casi, committenti del servizio. In quel che segue non mi soffermerò sul modo in cui gli obiettivi di politica economica sono dati, assumendo che essi derivino da una funzione del benessere sociale sulla quale converga il consenso della collettività rilevante. Non ho la pretesa che la funzione del benessere sia di tipo utilitarista, anche se certamente è più semplice da essa derivare un'analisi costi-benefici basata sulla somma algebrica di valori monetari. Per parte mia rimango convinto – con Amartya Sen – che "la democrazia è fatta innanzitutto di discussione pubblica" e che solo da dalla discussione pubblica possa emergere la scala di valori della comunità (e, beh, sì: al contrario di Jeremy Bentham e di Mrs. Thatcher credo che la comunità esista, abbia valori propri e sia cosa distinta dalla somma degli individui).

Senza alcuna pretesa di dare risposte ferme e definitive, conviene cominciare a ragionare, molto brevemente, sui benefici e sui costi o, per essere più precisi, sulle loro variazioni in presenza di differenti

* Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano e Struttura Tecnica di Missione, MIT, Roma

tipi di aggregazioni. Le riflessioni che seguono hanno carattere piuttosto generale e metodologico e, proprio perciò, possono poi essere adattate a piacere ai singoli settori di cui ci si voglia (o debba) occupare.

Possibili benefici

La prima domanda cui bisogna rispondere è se l'aggregazione tra imprese diverse possa avere effetti benefici sulla qualità dei servizi offerti e, quindi sulla soddisfazione dei bisogni dei consumatori, talché aumenterebbe la loro disponibilità a pagare. Nel caso di aggregazione tra imprese di trasporto aereo, per esempio, il beneficio potrebbe derivare dalla maggiore interconnessione consentita dall'integrazione delle reti ed, eventualmente, dalla possibilità di aprire nuove rotte (chiudendo quelle in sovrapposizione) che l'aggregazione dovesse consentire. Il miglior sfruttamento della capacità che ne consegue, però, potrebbe far aumentare i coefficienti di riempimento degli aerei, con possibile riduzione della qualità percepita del servizio.

Se si pensa all'integrazione tra imprese del trasporto pubblico regionale e locale anche esercenti diverse modalità (ferro e gomma) i benefici potrebbero venire, come minimo, dall'integrazione tariffaria, da una maggiore frequenza dei servizi (a parità di mezzi e personale) ottenibile tagliando i servizi che prima dell'aggregazione venivano svolti in sovrapposizione (come strumento di concorrenza tra le imprese monomodali), da un miglior cadenzamento dei servizi con integrazione degli orari e da una più rigorosa puntualità. Ma ci si può spingere oltre: si può pensare a cogliere l'occasione dell'aggregazione per pianificare servizi "door-to-door", sfruttando al meglio le opportunità offerte dall'inter-modalità e dalla grande flessibilità dei servizi su gomma per raggiungere le destinazioni finali (i rami) e della maggiore capacità del ferro di servire i tronchi ad elevata frequentazione e la penetrazione dei grandi centri urbani congestionati.

Naturalmente, una volta trovata una risposta (quantitativamente determinata) alla prima domanda è opportuno chiedersi se e in che misura gli stessi risultati si possano ottenere senza aggregazione societaria ma soltanto a mezzo di una programmazione seria e dettagliata da parte dei pubblici amministratori (autorità di bacino o altri soggetti deputati) e a una accurata specificazione dei contratti di servizio con compagnie che restano indipendenti (ma non concorrenti tra loro). A pensarci bene, questa seconda domanda chiama in campo questioni di fondo della teoria economica. Da un lato, richiama alla mente la disputa (mai definitivamente sopita) sulle capacità di coordinamento del mercato lasciato a se stesso e sui limiti della pianificazione; dall'altro fa riemergere la domanda da cui nasce la teoria moderna dell'impresa, se cioè sia più efficiente integrare prodotti e processi produttivi diversi all'interno dell'impresa, fidando nelle sue capacità pianificatorie, o se invece sia meglio (di nuovo) lasciare il coordinamento al mercato o a un soggetto esterno (tipicamente un'agenzia pubblica).

Non sorprende che i managers generalmente si mostrino fiduciosi nelle loro abilità di organizzare e coordinare attività diversificate, complesse e anche tecnologicamente assai differenziate (senza questa autostima, come potrebbero giustificare a se stessi e agli altri remunerazioni tanto più generose di quelle di un politico, per non parlare di un professore ordinario?). Si tratta di fiducia nel metodo del comando e di sospetto circa la bontà degli esiti della contrattazione e, ancor più, circa le capacità dei pubblici poteri, spesso dipinti come radicalmente inetti e condizionati da quella cosa orribile che è la politica, cioè la ricerca e l'organizzazione del consenso con il metodo democratico. Se sulle capacità tecniche di molte amministrazioni pubbliche (sebbene non tutte) appare lecito dubitare, non è possibile consentire con leggerezza sulla inevitabile superiorità del "comando" sulla "democrazia" (specie se innervata dalla partecipazione popolare). E tuttavia sembra un fatto empiricamente accertato che, in molti casi, siano gli

stessi pubblici amministratori a voler delegare ai managers delle imprese le scelte di pianificazione, coordinamento e integrazione dei servizi, riservandosi, tutt'al più, un diritto di supervisione di ultima istanza da esercitare in the *backstage*.

Detto di questi potenziali benefici “qualitativi”, ci corre l’obbligo di affrontare qualcosa che potrebbe apparire un bisticcio terminologico. Si tratta di preciso dei benefici derivanti dalla possibile riduzione dei costi unitari di produzione ottenibili grazie alle aggregazioni. Tali benefici, come è stato più volte sottolineato, possono derivare da *economie di densità*, *economie di scala*, *economie di scopo*.

Col termine *economie di densità* ci si riferisce al fatto che, producendo una maggior quantità di servizi su una data infrastruttura, i costi unitari di produzione si riducono. L’esistenza di economie di densità è accertata dalla maggior parte della letteratura empirica che ha provato a misurarle, nel settore dei servizi ferroviari, come in quello dei servizi aerei, come in quello del trasporto urbano (su ferro e su gomma). Le aggregazioni possono generare economie di densità e, quindi, più bassi costi unitari di produzione dei servizi se consentono un più intenso e razionale uso della rete esistente. Si prenda il caso di due imprese ferroviarie, ciascuna con vincoli sul parco rotabile. Se l’aggregazione tra le due imprese ferroviarie - operanti su una data rete - consentisse di utilizzare più efficientemente il materiale rotabile disponibile e, perciò, di intensificare il servizio, allora si potrebbero realizzare economie di densità. Nel caso delle ferrovie suburbane, diversi studi condotti negli Stati Uniti hanno dimostrato che non è la dimensione dell’impresa che gestisce i servizi (come misurata dalla scala complessiva delle operazioni) che differenzia la performance di costo, ma la densità del traffico sulla rete (qualsiasi ne sia la dimensione). Una particolare forma di economie di densità sono quelle legate all’utilizzazione della capacità, misurata, per esempio, dal grado di riempimento dei posti disponibili su un treno o su un aereo. Non è difficile immaginare che tali economie legate all’utilizzazione della capacità siano diffuse in tutti i rami del trasporto. È invece difficile immaginare che le aggregazioni siano, senza altre qualificazioni, in grado di far crescere il grado di utilizzazione della capacità.

Le *economie di scala* propriamente intese si riferiscono a una situazione in cui un aumento equi proporzionale di tutti gli output e della dimensione della rete genera una riduzione dei costi unitari di produzione. Le *economie di scopo* hanno origine in costi congiunti o comuni a più servizi. Generalmente, le economie di scopo possono sorgere se una compagnia effettua servizi merci e passeggeri utilizzando lo stesso personale e gli stessi depositi. Quando ci si riferisce a modalità diverse (metro e bus o treni e metro) è difficile individuare, sul piano tecnologico, la fonte dei costi congiunti o comuni. Tuttavia non si può a priori escludere che i costi manageriali e amministrativi siano così alti che divenga conveniente ripartirli anche tra modalità diverse di servizio.

Gran parte degli studi che hanno cercato di misurare le economie di scala hanno riscontrato che esse sono trascurabili nei servizi di trasporto aereo (dove i rendimenti di scala appaiono sostanzialmente costanti). In questo settore, le analisi precedenti allo sviluppo delle compagnie *low cost*, mostravano che la disponibilità di un *hub* favoriva riduzioni di costo, nel senso che un operatore con l’1% in più del suo traffico passante per un *hub* poteva godere di una riduzione dello 0,11% dei suoi costi. Ma con lo sviluppo delle compagnie *low cost* – tipicamente operanti con un modello *point-to-point* – anche queste economie, in senso lato legate alla scala, sembrano essere svanite. Gli studi americani riguardanti i servizi di trasporto ferroviari (merci e passeggeri) dimostrano l’inesistenza di economie di scala per reti (ma meglio sarebbe dire linee) di più di 500 miglia.

Nei servizi di trasporto locale urbano ed extra-urbano le economie di scala sembrano esaurirsi in fretta. La ricerca di chi vi parla con Alessandro Avenali, Giuseppe Catalano, Tiziana D’Alfonso e Giorgio Matteucci

(2014, 2016) – mostra che i costi unitari dei servizi su gomma (urbani ed extra-urbani) decrescono solo fino a soglie di produzione molto basse: per l'Italia i costi medi sono crescenti al di sopra di appena 4 milioni di vetture-chilometro annue (che è meno del servizio per un quartiere di Milano o di Napoli). Analoghi studi per i servizi autobus intercity in Gran Bretagna, Canada e USA mostrano, per le grandi imprese, forti *diseconomie* di scala; per le imprese medie e piccole, rendimenti di scala praticamente costanti. Altri studi, riferiti alla Svizzera, trovano sia economie di scopo che economie di scala nei servizi di trasporto locale multimodali (Farsi, Fetz, Filippini, 2007) e sono stati ampiamente utilizzati dai sostenitori delle aggregazioni e dai nemici dell'*unbundling*: “An unbundling of a multi-output company into single-output companies leads to higher costs in the market as the synergies in the joint production are no longer exploited”. Al contrario Boitani, Nicolini, Scarpa (2013) non riscontrano l'esistenza di economie di scopo, né di scala, con riferimento ai servizi urbani di un gruppo di città europee con più di un milione di abitanti.

Possibili costi delle aggregazioni

Tra i possibili costi vanno annoverati quelli sulla concorrenza, in senso molto ampio. Non si tratta di questione astratta, che interessa soltanto i professori (categoria notoriamente sfaccendata e poco raccomandabile, per i politici oggi *à la page*). Altri meglio di me sapranno affrontare il tema in una delle prossime sessioni di questo convegno. Sarò quindi molto breve, procedendo per accenni e senza dimostrare le tesi enunciate.

Nel citato studio, dopo aver notato le economie di scala e di scopo e aver sostenuto che esse verrebbero perdute con l'*unbundling* Farsi, Fetz, Filippini (2007), annotano: “On the other hand the benefits from the introduction of a tendering procedure (competition for the market) are higher when this procedure is implemented for single lines as the barriers to entry are lower compared to a tendering procedure for a multimode network. Therefore, Following Cambini and Filippini (2003) network tendering is more complex than line tendering and the number of potential bidders is lower. Therefore, the trade-off from unbundling between the loss of economies of scope and the gain of higher cost efficiency from the introduction of competition for the market exists. An alternative to the introduction of competitive tendering procedures could be the introduction of incentive regulation instruments such as yardstick competition. The advantage of this regulatory instrument is to allow the exploitation of the economies of scale and scope to promote the cost efficiency by avoiding the implementation problems related to the introduction of competitive tendering policies for urban transit systems”.

Ma c'è di più. Le aggregazioni (in corso) possono costituire un deterrente all'avvio di procedure di affidamento tramite gara che riguardino i servizi di una o più delle aziende in corso di aggregazione. Che interesse possono avere gli azionisti di aziende che godono di affidamenti diretti a fondersi con un'azienda che, in breve volgere di tempo, potrebbe aver perso la gara o alcune delle gare per i servizi che al momento dei negoziati per la fusione le sono affidati? Quale potrebbe essere il valore di mercato dell'azienda che va incontro alle gare in questa incertezza? Ed ecco allora spuntare delle fantasiose scappatoie legislative, come quelle che prevedono l'automatico prolungamento delle concessioni o degli affidamenti diretti (quindi niente gare) nel caso di aziende entrate in un processo di aggregazione. Scappatoie generalmente giustificate con l'obiettivo (di politica industriale) di far crescere la dimensione media delle aziende italiane di trasporto. Oltre alle scappatoie legislative, esistono anche altre strade per sottrarsi di fatto alle incertezze della concorrenza. Una di queste consiste nell'addomesticare a tal punto le gare riguardanti i servizi di una delle aziende entrate nel processo di aggregazione da rendere praticamente certo il nome del vincitore: l'azienda in questione, naturalmente. I modi sono molti e ben conosciuti alle pubbliche amministrazioni

che si credono scaltre e, in realtà, fanno solo il danno dei propri cittadini. E comunque queste “vie di fuga” non possono cancellare l’esistenza di mine e bombe nascoste – grazie a fantasiosi *project financing* - sotto la superficie di bilanci apparentemente sani ma che, magari, nel giro di pochi anni dovranno trovare le risorse per ripagare costruzione, gestione e manutenzione di metropolitane dagli appetiti finanziari ed economici robusti.

Infine, vorrei menzionare un altro possibile impatto negativo, che passa per la deterrenza alle gare che potrebbero bandire altri. Si supponga che sia in corso un’aggregazione tra operatori che già detengono ampie quote di un mercato (per esempio di trasporto regionale, sia urbano che extra-urbano e in diverse modalità).

L’eventuale realizzazione della fusione metterebbe in campo un gruppo dalle forti capacità competitive, sia derivanti dagli eventuali vantaggi di costo (se vi sono), sia derivanti dal ben noto fenomeno congiunti delle “*deep pockets*”, a sua volta derivato o quantomeno collegato al “*too big to fail*”. In queste condizioni, le amministrazioni locali proprietarie di aziende di trasporto avrebbero interesse a bandire gare sul proprio territorio nella prospettiva di veder partecipare un soggetto tanto temibile, cioè con elevate probabilità a priori di essere in grado di presentare offerte molto competitive? C’è da dubitarne. E il dubbio verrebbe corroborato nell’eventualità che le imprese in corso di fusione fossero controllate da soggetti pubblici potenti e con in mano i cordoni della borsa per tutti (per esempio lo Stato e/o una Regione). Insomma, quando girano per il mare i grandi predatori, meglio rimaner nascosti nelle tane sicure, potendo. Ogni riferimento alla ventilata aggregazione tra Trenord e Atm non è puramente casuale.