

LUIGIA BARRA - FABIO CARLUCCI

**L'INTERVENTO PUBBLICO NEL SETTORE DEI
TRASPORTI:
UN'ANALISI DELLE TENDENZE IN ATTO**

pubblicazione internet realizzata con contributo della

COMPAGNIA
di San Paolo

Società italiana di economia pubblica

Dipartimento di economia pubblica e territoriale – Università di Pavia

L'intervento pubblico nel settore dei trasporti: un'analisi delle tendenze in atto

di Luigia Barra e Fabio Carlucci***

1. Il recupero dei meccanismi di mercato nel settore dei trasporti

Nel campo dei trasporti l'intervento pubblico nell'economia del settore costituisce una caratteristica che accomuna le diverse modalità.

L'importanza del ruolo svolto dai trasporti nell'ambito del sistema economico-sociale, la presenza di esternalità, la rilevanza degli investimenti, la frequenza con cui si verificano situazioni di non conformità del grado di concentrazione industriale alle esigenze di un efficiente processo allocativo, sono le più importanti motivazioni che hanno contribuito a rendere indispensabile la presenza "pubblica" nell'ambito dell'organizzazione dei trasporti.

L'ingerenza dello Stato ha assunto, nei diversi contesti storici e geografici, una molteplicità di forme difficilmente inquadrabili in schemi predefiniti. Il *Railway Act* del 1844 e il *Road Traffic Act* del 1930 per la Gran Bretagna, il *Motor Carrier Act* del 1935 e il *Civil Aeronautic Act* del 1938 per gli Stati Uniti, sono solo alcune delle esperienze di regolamentazione attuate a livello internazionale.

* Cultore di Economia dei Trasporti presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Salerno.

** Ricercatore di Economia Applicata presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Salerno.

Tuttavia, agli inizi degli anni 80, motivazioni di carattere sociale e ideologico relative alla ridefinizione del rapporto tra lo Stato e la collettività, unitamente alle esigenze di contenimento della spesa pubblica comuni alla maggior parte dei governi a livello internazionale, hanno incoraggiato la riformulazione delle politiche tradizionalmente adottate nel campo dei trasporti.

Tale orientamento si è tradotto nella tendenza alla deregolamentazione dei mercati ed alla privatizzazione delle imprese, tendenza che ha assunto caratteristiche differenti nei diversi contesti geografici ed istituzionali.

A tal proposito, infatti, è possibile evidenziare che, in alcune realtà economiche come gli Stati Uniti, la deregolamentazione ha costituito il principale obiettivo dei *policy makers*, laddove la privatizzazione delle imprese pubbliche ha rappresentato per l'Europa e per il Giappone la strategia prevalente nell'ambito delle politiche di riduzione dell'intervento statale nell'economia del settore dei trasporti.

La scarsa diffusione della produzione pubblica che ha caratterizzato l'intero percorso dello sviluppo economico statunitense ha reso prioritari gli interventi finalizzati a ridurre i vincoli al libero svolgimento delle attività imprenditoriali da parte dei privati, anche nei comparti economici di rilevante interesse per la collettività. E ciò

allo scopo di recuperare i margini di efficienza perduti a causa degli eccessi di vincolismo della diffusa regolamentazione che impediva, di fatto, la componente dinamica costituita dalle imprese *new entrants*, fondamentali per la funzionalità del meccanismo concorrenziale.

Al contrario la nutrita presenza di imprese pubbliche in Giappone e in Europa ha fatto prevalere la politica della “denazionalizzazione” cioè della vendita ai privati delle aziende di proprietà dello Stato.

Tuttavia, nonostante i processi di deregolamentazione e di privatizzazione possono essere considerati due aspetti di un’unica tendenza politica, la sostituzione del capitale pubblico con quello privato non costituisce necessariamente un completo recupero dell’economia di mercato nella produzione dei servizi. In altre parole la privatizzazione praticata quale riduzione settoriale dell’intervento pubblico può favorire, a causa delle interazioni “politica-economia”, l’insorgere di posizioni di rendita provenienti da monopoli privati, con probabili conseguenze negative in termini di tutela degli interessi della collettività.

Un esempio è costituito dall’odierna realtà aeroportuale italiana i cui servizi sono offerti in sostanziale monopolio dalle società di gestione, nonostante nel settore sia presente anche il capitale di rischio.

Va tenuto presente che, anche se da un punto di vista teorico è possibile dimostrare che la proprietà pubblica è perfettamente compatibile con un contesto concorrenziale, nella realtà solo nel Sud-Est asiatico si sono susseguiti esempi significativi di imprese statali competitive, caratterizzate da indipendenza operativa, autonomia finanziaria ed elevata produttività del fattore lavoro. Tale circostanza fa emergere gli effetti di complementarità che legano la regolamentazione e la privatizzazione nei processi di recupero dell'economia di mercato.

In ogni caso non va dimenticato che il successo delle privatizzazioni in termini di benefici per la collettività dipende dall'esistenza di una serie di fattori necessari non solo all'avvio di siffatte operazioni ma anche al funzionamento ed alla gestione delle imprese privatizzate nel lungo termine.

L'esistenza di un mercato finanziario in grado di assorbire al giusto valore le quote di capitale delle aziende in vendita, la presenza di una pluralità di imprenditori potenzialmente interessati al settore in cui operano le imprese da privatizzare, la creazione di un contesto istituzionale adatto allo svolgimento di una sana competizione economica sono esigenze irrinunciabili per superare, a vantaggio della collettività, l'inefficienza del settore pubblico.

Non va sottovalutata inoltre l'importanza che riveste l'aggiornamento del sistema di regole e il suo continuo adattamento alle evoluzioni dei mercati, e ciò al fine di incentivare l'imprenditoria privata ad intraprendere nuove iniziative nei settori industriali interessati dai processi di privatizzazione. Un idoneo quadro istituzionale, infatti, è una condizione necessaria per la realizzazione di un mercato in cui prevalga il pluralismo dal lato dell'offerta, con evidenti conseguenze positive in termini di efficienza nell'allocazione delle risorse.

In altre parole è necessario porre il mercato al riparo dal rischio connesso alla circostanza che i privati, in assenza di competizione effettiva o potenziale, possano arrecare alla collettività gli stessi danni del soggetto pubblico vanificando, dal punto di vista allocativo, gli sforzi compiuti con la privatizzazione.

Inoltre va anche precisato che lo scopo ultimo delle deregolamentazioni e delle privatizzazioni concerne, fondamentalmente, l'efficienza dei risultati dell'intervento pubblico nell'economia. Le trasformazioni "ideologiche" e "reali" intervenute sin dall'inizio degli anni 80 hanno incentivato la ridefinizione delle funzioni dell'intervento pubblico e degli strumenti tradizionalmente adottati, per far sì che l'azione della mano pubblica possa svolgere i

compiti ad essa più congeniali alla luce dei mutamenti intervenuti nella realtà economica.

Pertanto è auspicabile che, nelle economie più avanzate, all'intervento pubblico sia affidato essenzialmente il compito di regolazione e controllo del funzionamento delle forze del mercato, per garantire sia la libertà di iniziativa sia la salvaguardia dei settori economici essenziali per i quali la libera concorrenza potrebbe rivelarsi pregiudizievole.

Il conseguimento di questo risultato appare strettamente connesso all'esistenza di autorità di settore o di agenzie ministeriali *ad hoc* ed all'individuazione di efficaci rimedi correttivi finalizzati, principalmente, al controllo del grado di concentrazione industriale e delle posizioni tendenzialmente monopolistiche che possono prefigurarsi. Particolarmente nel campo dei trasporti, come anche per gli altri servizi pubblici essenziali, la riduzione dell'incisività dell'intervento statale deve necessariamente essere compensata dall'attivazione di un idoneo meccanismo di guida del sistema da parte della mano pubblica.

A tal proposito è opportuno sottolineare che, in alcune circostanze, l'attenuazione dell'intervento pubblico ha condotto alla soppressione delle autorità di controllo del mercato, come è accaduto per il Civil Aeronautic Board (CAB) statunitense, laddove in altri

Paesi, ad esempio in Italia, la liberalizzazione ha favorito la nascita delle autorità indipendenti.

In ogni caso l'area dei servizi in generale e dei trasporti in particolare fanno parte dei segmenti della sfera economica che solo marginalmente sono stati sottoposti alla pressione concorrenziale. Ma la rilevanza di questi settori per l'intera economia impone una maggiore innovazione e un deciso recupero di efficienza industriale, risultati che possono essere conseguiti tramite l'apertura alla concorrenza, opportunamente regolata.

Va anche evidenziato che, per le produzioni a rete, notevole importanza assume il ruolo che il regolatore è destinato a svolgere nell'ambito delle problematiche concernenti la gestione delle interazioni esistenti tra concentrazione del mercato ed efficienza industriale. In altri termini le procedure di controllo e regolazione di questi settori economici risultano fortemente condizionate dal dilemma tra pluralismo dell'offerta ed efficienza produttiva, e ciò in particolare nel campo dei trasporti dove la forte incidenza delle immobilizzazioni tende a ridurre "naturalmente" il numero degli operatori dal lato dell'offerta.

Inoltre va sottolineato che la notevole eterogeneità che caratterizza la fase produttiva del settore dei trasporti costituisce un evidente ostacolo per la definizione di un sistema di controllo del

mercato gestito da un'unica autorità indipendente. La coesistenza di diverse modalità ognuna delle quali è un'industria multiprodotto, l'ampia gamma di proiezioni territoriali dell'offerta (internazionale, nazionale, regionale, locale), la presenza di servizi collettivi accanto a quelli autoprodotti, la molteplicità delle forme gestionali riscontrabili a livello dei singoli modi di trasporto sono solo alcuni degli elementi che fanno ipotizzare il fallimento di un modello di regolazione fortemente accentrato.

Tuttavia da un'analisi delle esperienze compiute in altri settori, come quello finanziario italiano, emerge la scarsa validità di un sistema regolamentare che prevede più autorità di vigilanza; un tale apparato comporterebbe uno spreco di risorse causato dalla moltiplicazione delle spese di funzionamento e dall'aumento dei costi di regolazione a carico dei soggetti vigilati.

Alla luce di queste considerazioni si può dire che l'unica strada percorribile sembra consistere nell'attivazione di un meccanismo di controllo circoscritto all'utilizzo delle infrastrutture, cioè alla problematica cruciale delle prime fasi della liberalizzazione, problematica che comporta notevoli similitudini tra le diverse modalità di trasporto.

2. La rivalutazione della concorrenza e l'accesso alle infrastrutture

Nei servizi a rete notevole rilevanza assumono i condizionamenti che provengono dalle infrastrutture, in particolare nei processi di apertura alla concorrenza.

Nel settore dei trasporti tale circostanza rende indispensabile la regolazione dell'accesso ai terminali onde evitare che il processo di revisione dell'assetto istituzionale del mercato possa essere pregiudicato, nelle sue finalità basilari, dalle discriminazioni che si verificano a livello delle procedure di assegnazione della capacità infrastrutturale.

In altri termini, ai fini della realizzazione di un ambiente economico a carattere prevalentemente concorrenziale, è necessario eliminare il potere monopolistico che le imprese dominanti esercitano sulla rete e sui punti terminali.

Non va dimenticato, infatti, che la presenza di barriere all'entrata costruite sulla base di criteri di allocazione della capacità delle infrastrutture tesi a salvaguardare i privilegi dei vettori dominanti, costituisce un fattore distorsivo dell'allocazione delle risorse, in quanto impedisce lo svolgimento di una sana competizione basata esclusivamente su criteri di mercato.

Non vi sono dubbi, a tal proposito, che la insufficienza della capacità disponibile per le operazioni terminali, insufficienza derivante sia dagli elevati livelli di congestione di gran parte degli impianti che dagli attuali sistemi di assegnazione delle risorse, sia divenuta il principale ostacolo per il processo di recupero dell'efficienza via mercato nel settore dei trasporti.

Di conseguenza appare indispensabile una valida regolazione dell'accesso alle infrastrutture, per tutelare la concorrenza tra i vettori nell'utilizzo dei terminali e per salvaguardare gli interessi dei passeggeri, in quanto utenti di un servizio pubblico.

L'attivazione di un sistema di controllo del mercato costituisce un aspetto dei processi di revisione dell'intervento pubblico nell'economia che, in determinate circostanze, può assumere un ruolo fondamentale ai fini del conseguimento degli obiettivi di tali trasformazioni istituzionali. Ciò è quanto emerge da un'analisi delle principali esperienze di liberalizzazione e di privatizzazione che si sono susseguite negli ultimi anni.

Va notato, inoltre, che le modificazioni "amministrative" intervenute nei diversi contesti geografici ed economici, pur presentando caratteristiche peculiari sia a livello delle diverse realtà locali che per quanto concerne i singoli comparti economici,

convergono fundamentalmente verso l'obiettivo comune della separazione tra attività di controllo ed attività di gestione.

Nella maggior parte dei casi si è assistito ad una tendenza all'affidamento ai privati dell'attività di produzione, laddove l'intervento pubblico ha assunto il compito di controllo della concorrenza e di regolazione del mercato.

A tal proposito è opportuno sottolineare che l'attività di controllo consiste in un monitoraggio del mercato teso a verificare il rispetto delle norme vigenti da parte dei diversi attori, mentre la regolazione, nonostante abbia quale obiettivo prioritario l'impedimento di comportamenti inter-privati dai quali possa derivare un pregiudizio per il funzionamento del mercato, persegue sostanzialmente un interesse collettivo che, nella maggior parte dei casi, concerne la tutela del consumatore. Siffatta finalità assume un'importanza determinante per i trasporti, in quanto servizi pubblici essenziali.

Inoltre, nonostante sia oramai comunemente riconosciuto che anche i settori delle *public utilities* debbano essere sottoposti alla normativa di tutela della concorrenza, appare estremamente delicato il compito riguardante l'armonizzazione degli interessi del mercato con quelli degli utenti dei servizi pubblici.

Pertanto la tutela della libertà di accesso alle infrastrutture dovrebbe divenire l'obiettivo prioritario del controllo pubblico, da conseguirsi preferibilmente tramite la fissazione di un insieme di regole certe e trasparenti e la realizzazione di un valido sistema di monitoraggio del comportamento degli operatori.

Tuttavia la riduzione del grado concorrenziale del mercato è causata anche dalla tendenza da parte di alcuni governi a difendere l'industria nazionale dalle pressioni competitive delle imprese estere. Tale politica è fonte di inefficienze a scapito dei consumatori, in quanto consente la sopravvivenza sia di rendite di monopolio a livello dei terminali, che di pratiche discriminatorie relative all'accesso alle infrastrutture.

Come già da diversi anni accade negli Stati Uniti è necessario impedire qualunque forma di discriminazione, cioè devono essere garantite a tutti gli operatori pari opportunità di accesso al mercato, indipendentemente dalla natura pubblica o privata della proprietà delle reti.

In ogni caso è necessario mettere in luce anche i pericoli che possono provenire da un eccesso di liberismo. Da un'analisi dell'esperienza statunitense emerge chiaramente che l'applicazione sregolata dei principi della libera concorrenza può condurre ad un

allontanamento della pluralità nell'offerta di servizi, con inevitabili conseguenze negative in termini di benefici per la collettività.

Negli Stati Uniti, ad esempio, i recenti accordi tra le compagnie aeree ed i gestori dei terminali hanno causato un eccessivo consolidamento puntuale dei servizi offerti ed un conseguente incremento dei prezzi dei voli.

Pertanto è auspicabile che l'ottimizzazione del sistema dei trasporti venga conseguita tramite l'adozione di opportuni schemi idonei ad incentivare i diversi attori coinvolti dal lato dell'offerta a seguire logiche concorrenziali finora sconosciute in questo settore. Solo un sufficiente grado di competizione può condurre a risultati soddisfacenti in termini di costi e di qualità dei servizi.

3. Le principali esperienze internazionali di recupero della concorrenza nel settore dei trasporti

Nel campo dei trasporti, oltre alla liberalizzazione del traffico aereo, le esperienze maggiormente degne di nota per i Paesi economicamente più avanzati, sono quelle relative all'autotrasporto merci statunitense ed alla ristrutturazione ferroviaria, fenomeno quest'ultimo alquanto diffuso a livello internazionale.

Nel settore del trasporto delle merci "su gomma" negli Stati Uniti, fino al 1980, è prevalsa una politica basata sulla limitazione della concorrenza. Alcuni Autori (tra cui Del Visco, 1990) hanno condiviso l'opinione secondo la quale il grande sviluppo del mercato fu la conseguenza della politica di regolamentazione "stabilizzatrice". Tuttavia una forte e, in alcuni casi, scorretta forma di sindacalizzazione condizionò a tal punto l'offerta che si rese necessaria l'attuazione della *deregulation*, i cui riflessi riguardarono in particolar modo le condizioni degli occupati del settore precedentemente monopolizzato, da un punto di vista sindacale, dai *Teamsters*. L'abbattimento delle insormontabili barriere all'ingresso nel mercato e delle altre limitazioni esistenti si è tradotto in una diversificazione dell'autotrasporto in due settori di offerta: i "padroncini", cioè le imprese di piccole dimensioni (di solito monoveicolari) che operano in un ambiente fortemente

concorrenziale, e le imprese di dimensioni maggiori specializzate nel trasporto di piccole partite, attività che necessita di elevati livelli di *Know-how* e di investimenti.

Per quanto concerne il trasporto ferroviario gli insostenibili deficit aziendali e la scarsa qualità del servizio possono essere considerate le principali motivazioni che hanno indotto i governi di molti Paesi ad avviare la ristrutturazione del settore.

La strategia adottata in Giappone, per immettere un certo grado di concorrenza nel mercato, è consistita nella costituzione di distinte società di diritto privato, di cui sei per il traffico passeggeri articolate su base locale, una per il trasporto delle merci, una per l'alta velocità ed altre ancora per la gestione di reti ferroviarie regionali.

In Svezia è stata scelta la strada della distinzione tra gestione della rete e produzione del servizio di trasporto commercializzato, a livello regionale, dalle singole amministrazioni. Il superamento dell'originario schema monopolistico ha comportato un deciso incremento di produttività derivante dallo snellimento del modello organizzativo preesistente.

In Germania la riorganizzazione del trasporto ferroviario ha avuto inizio nel 1994, anno in cui dalla fusione delle aziende ferroviarie dell'Est e dell'Ovest è sorta la società D.B.A.G. di diritto privato. L'obiettivo della ristrutturazione tedesca è consistito nella

suddivisione, per aree di mercato e su base regionale, dell'attività di trasporto totalmente privatizzata, laddove la gestione delle infrastrutture continua ad essere di competenza statale.

Il principio cardine stabilito dal governo britannico per incrementare la produttività del servizio ferroviario si basa sulla distinzione del sistema per aree di mercato (*Intercity, Regional Railways, etc.*), allo scopo di adottare le soluzioni più adeguate alle peculiarità di ciascuna di esse. In base al *Railway Act* del 1993 si provvede alla costituzione di una società (*Railtrack*)¹ a capitale pubblico ma obbligata ad operare secondo criteri privatistici, per la gestione della rete e delle infrastrutture², di venticinque imprese (*Train Operating Companies*) per l'esercizio delle attività di trasporto, e di tre aziende (*Rolling Stock Leasing Companies*) per il noleggio o il leasing del materiale rotabile.

Anche i Paesi dell'Est non sono rimasti immuni dalla tendenza al recupero dei principi di mercato nel settore dei trasporti, in particolare successivamente al collasso del sistema politico comunista e dell'economia pianificata.

Nello stesso senso si sono orientati numerosi altri Paesi del resto del mondo come la Nuova Zelanda che ha attuato la

¹ La *Railtrack*, attualmente quotata in Borsa, è stata privatizzata nel 1996 mediante un collocamento pubblico.

² Il monitoraggio dell'efficienza gestionale della *Railtrack* è di competenza di un *Regulator*, autorità indipendente di nomina governativa.

deregulation del trasporto stradale delle merci, dei servizi passeggeri di linea automobilistici e ferroviari e la privatizzazione della compagnia aerea Air New Zealand, l’Australia e lo Sri Lanka che hanno liberalizzato il trasporto pubblico “su gomma”, la Cina che ha deregolamentato i servizi passeggeri automobilistici di lungo raggio, la Nigeria che nel 1988 ha avviato un programma di privatizzazione del vettore aereo e delle linee marittime, Singapore il cui governo, sin dal 1985, è orientato ad incentivare la partecipazione del capitale privato nelle società di gestione delle infrastrutture e dei sistemi di trasporto.

In ogni caso la Gran Bretagna è il Paese dove è stato portato a termine il più ampio programma di privatizzazione delle imprese operanti nel settore dei trasporti; dal 1982, infatti, lo Stato ha provveduto alla cessione di aziende quali la National Freight Company, la British Transport Docks Board, la Seaspeed Hovercraft, la British Transport Hotels, la Sealink Ferries, la British Airways, la British Airport Authority, la National Bus Company, la Scottish Bus Group.

Quindi, tenendo presente che negli USA l’impresa pubblica non ha mai trovato terreno favorevole, si può affermare che gli Stati Uniti per quanto concerne la *deregulation* e la Gran Bretagna relativamente alle privatizzazioni, costituiscono le più importanti

realtà di recupero dell'economia di mercato nell'organizzazione dei servizi di trasporto.

Riferimenti bibliografici

Barrett S.D., [1999], *Peripheral market entry, product differentiation, supplier rents and sustainability in the deregulated European aviation market – a case study*, Journal of Air Transport Management, Vol. 5.

Berechman J., de Wit J., [1996], *An analysis of the Effects of European Aviation Deregulation on an Airline's Network Structure and Choice of a Primary West European Hub Airport*, Journal of Transport Economics and Policy, Vol. XXX, 3.

Button K. J., Morrison S. A., [1989], *Riforme della regolamentazione e loro effetti: il caso dell'aviazione civile negli Stati Uniti*, Economia Pubblica, 7 – 8.

Button K. J., [1996], *Liberalising European Aviation: Is There An Empty Core Problem?*, Journal of Transport Economics and Policy, Vol. XXX, n. 3.

Carlucci F., [1990], *Trasporto aereo: liberalizzazione comunitaria in una visione di industria contestabile*, Trasporti, 1990, n. 50-51-52.

Carlucci F., [1994], *Trasporto ferroviario: esperienze internazionali e prospettive di privatizzazione*, Sistemi di Trasporto, n. 3.

Carlucci F., [1996], *La concentrazione industriale nel futuro assetto del trasporto aereo*, Economia Pubblica, n. 2.

Del Visco M., [1990], *Economia dei Trasporti*, UTET, Torino.

Encaoua D., Jacquemin A., [1980], *Degree of Monopoly, Indices of Concentration and Threat of Entry*, International Economic Review, 21.

Hoyle B. S., Knowles R. D., [1992], *Modern Transport Geography*, a cura di, Belhaven Press, Londra.

Keeler J. P., Formby J. P., [1994], *Cost economies and consolidation in the U. S. airline industry*, International Journal of Transport Economics, Vol. XXI, 1.

Marchese U., [1996], *Lineamenti e Problemi di Economia dei Trasporti*, ECIG, Genova.

Perry C. R., [1986], *Deregulation and Decline of the Unionized Trucking Industry*, Industry Research Unit, Pennsylvania.

Petriccione S., [1997], *Privatizzazione o regolamentazione delle ferrovie britanniche?*, Sistemi di Trasporto, n. 2.

Schotter A., [1997], *Microeconomia*, trad. italiana II ediz., Giappichelli, Torino.

Sjostrom W., [1989], *Collusion in Ocean Shipping: A Test of Monopoly and Empty Core Models*, Journal of Political Economy, Vol. 97. n. 5.

Sjostrom W., [1993], *Antitrust Immunity for Shipping Conferences: An Empty Core Approach*, Antitrust Bulletin, Vol. 38.

Telser L. G., [1996], *Competition and Core*, Journal of Political Economy, Vol. 104, n. 1.

Tucci G., [1998], *Fondamenti economici della “de-regulation” nei trasporti*, Quaderno della Scuola di Specializzazione in Economia e Politica dei Trasporti, Roma.

Vickers J., Yarrow G., [1988], *Privatization: an economic analysis*, The MIT Press, Cambridge.