

Si riusciranno a domare i sordi monopoli?

Claudio Dematté

Una crescente insofferenza verso i monopoli

Monta fra i cittadini una crescente insofferenza verso quelle organizzazioni che invece di servirli, come dovrebbero, sono sorde nei confronti dei propri clienti, ripiegate su se stesse, burocratiche e dedite esclusivamente a tutelare i privilegi dei propri dipendenti, fornitori e protettori. La maggior parte di queste organizzazioni sono caratterizzate dal fatto di operare in condizioni di monopolio, quindi sottratte alla disciplina della concorrenza. Alcune di loro svolgono attività in esclusiva perché espletano funzioni ritenute specifiche della pubblica amministrazione, che non ammette fornitori alternativi. Altre svolgono attività che potrebbero essere realizzate da qualsiasi organizzazione, anche in concorrenza, ma hanno ottenuto il privilegio di svolgerle in esclusiva per le ragioni più varie fuorché quelle economiche. Vi è infine una terza categoria di organizzazioni che mostrano la ruggine di una gestione sottratta alla disciplina della concorrenza: sono quelle che svolgono attività che in via di principio potrebbero essere effettuate da qualsiasi azienda, privata o pubblica, anche in regime di concorrenza, se non fosse che le caratteristiche tecnologiche ed economiche dei processi produttivi sembrano tali da rendere impraticabile o non conveniente la presenza simultanea di più produttori. Pertanto vengono svolte da un'unica impresa in condizioni di monopolio, e per questa stessa ragione più abitualmente da un'impresa pubblica che privata. Anche queste imprese operano sottratte alla disciplina della concorrenza e diventano facilmente sorde alle esigenze della clientela.

Molte di queste ultime attività hanno vissuto a lungo così come sono, evitando di sottomettersi al cambiamento ed ai meccanismi di responsabilizzazione, facendosi scudo del fatto di essere monopoli "naturali": attribuendo al termine naturale il suo significato etimologico più stretto, per indicare un qualche cosa di congenito ed inalterabile.

In effetti, alcune di queste attività comportano investimenti di tale peso, opere di un tale impac-

to ambientale e strutture di costo con punti di break-even così elevati da poter apparire più economiche se svolte da una sola impresa, anche ammettendo che la gestione in condizioni di monopolio comporti inefficienza. I maggiori costi operativi, secondo alcuni, sarebbero compensati dai minori costi di ammortamento, dagli oneri finanziari più contenuti e dal minore impatto ambientale. Si pensi all'attività elettrica, a quell'autostradale, alla distribuzione del gas o dell'acqua, alle ferrovie, al trasporto aereo. Talune attività sembrano ancora più sottratte alla possibilità di una gestione in condizioni di concorrenza perché offrono servizi per la cui realizzazione è necessaria una rete estesa sul territorio che molti si ostinano a pensare necessariamente indivisibile.

Inferi filoni di ricerca – molti dei quali finanziati dalle imprese in questione – si sono cimentati nel tentativo di dimostrare che i guadagni di qualità e di costo che possono essere ottenuti con la presenza di più concorrenti non compensano i maggiori costi strutturali dovuti alla duplicazione delle infrastrutture. Non sono mancate nemmeno le ricerche che avevano l'obiettivo esattamente opposto, anche se sorrette da minori finanziamenti: quello di provare i benefici per la collettività di un regime di concorrenza, nonostante gli evidenti effetti negativi di una duplicazione di capacità produttive. Il problema in entrambi i casi è stato quello del dover tentare confronti fra una gestione in condizione di monopolio reale e un'ipotetica ed alternativa gestione in regime di concorrenza, con un metodo di simulazione, senza poter contare su esperienze confrontabili, parallele nel tempo e nello spazio. Per questo non si sono mai ottenuti risultati dirimenti.

A complicare il problema in alcuni casi si è aggiunta anche la decisione delle autorità di qualificare il servizio offerto come "servizio pubblico", garantendolo a prezzi inferiori al costo. Almeno per certe categorie di utenti. L'inserimento dello Stato nel ciclo economico fra l'impresa fornitrice ed il cliente finale ha allentato ulteriormente la responsabilizzazione della prima nel confronto del secondo, ha giustificato l'esercizio in esclusiva ed ha creato un altro ombrello

EDITORIALE

EDITORIALE

protettivo al di sotto del quale sono cresciute le inefficienze.

Come dicevo, da un certo tempo monta però una crescente insofferenza da parte dei cittadini nei confronti di queste organizzazioni, che non solo sono sottratte ai meccanismi che invece costringono le altre aziende a darsi cura dei clienti, ma sono per di più dotate di forte potere di condizionamento che le rende sorde anche ai poteri che dovrebbero indirizzarle e controllarle. Cresce l'impressione – anche se mancano prove inconfutabili per le ragioni già illustrate – che le aziende che vivono in queste condizioni di monopolio, naturale o meno, ed a maggior ragione quelle che si fanno scudo anche della qualifica di servizio pubblico, godano di una rendita pagata dai cittadini: rendita che prende diverse forme (migliori retribuzioni a parità di valore aggiunto prodotto, minore rischio d'impresa, un minore impegno a dare qualità ai clienti). Questa impressione in alcuni paesi, come la Gran Bretagna, è già andata oltre il livello di tolleranza e si è tradotta in un energico programma di liberalizzazione e di privatizzazioni. Nell'Europa continentale molti dei servizi prodotti da queste organizzazioni sono offerti agli utenti sotto costo, con la differenza scaricata sul bilancio pubblico. Questa politica ha attenuato la tensione fra le imprese e gli utenti poiché questi ultimi, essendo all'oscuro del reale costo dei servizi goduti, non sono in grado di misurare il rapporto prezzo (quello che include anche il sussidio pubblico) /qualità. Ma il malessere, anche se non si manifesta direttamente, è cresciuto comunque, in modo indiretto, per il peso dell'imposizione fiscale, una quota della quale è destinata proprio alla copertura del costo dei servizi pubblici.

Per il momento il disagio sull'eccessivo carico fiscale prende la forma di rivendicazioni di autonomia territoriale. Ma ben presto diventerà evidente che, spostando dal centro alla periferia la capacità di spesa, non si risolve il problema se l'eccesso di spesa è dovuto a inefficienze nella produzione di una serie di servizi di base. Ecco perché diventa urgente chiedersi se non sia la gestione in condizioni di monopolio la causa principale, se non esclusiva, dell'alto costo, della modesta qualità e anche della disattenzione che i gestori dei servizi pubblici manifestano verso la clientela.

Gli effetti noti del monopolio

Che i monopoli creino la possibilità di estrarre dai clienti un prezzo superiore, a parità di qua-

lità, rispetto a quello che le imprese otterrebbero se dovessero misurarsi con la concorrenza, è ampiamente dimostrato. Anzi, è nella natura delle cose se si accetta l'assunto fondamentale che regge l'organizzazione dell'attività economica: quello che assume che i vari soggetti che partecipano al processo produttivo siano protesi alla massimizzazione della propria funzione di utilità.

In siffatta prospettiva, la presenza o la non presenza di concorrenti incide sul potere contrattuale di un fornitore nei confronti dei clienti. Ma la struttura dell'offerta, esclusiva o multipla, incide non solo sul potere contrattuale (che è l'atto terminale dello scambio); essa influenza anche le attività precedenti e l'intera organizzazione dell'attività produttiva. Si può perfino sostenere che l'intera gestione è condizionata da questo fatto. Le imprese, temendo di doversi trovare di fronte ad una concorrenza sullo stesso prodotto, per nulla differenziato, con il rischio di guerre di prezzo, riorientano molte attività per sottrarsi a questo destino. Cercano di innovare il prodotto per proporsi come fornitore esclusivo; si ingegnano nel ridurre i costi per essere in grado di affrontare un'eventuale guerra dei prezzi; misurano con cautela le remunerazioni ai fattori della produzione per non essere spiazzate dalla concorrenza sui costi; si sforzano di arricchire il prodotto con qualità e con servizi aggiuntivi per sfuggire al confronto diretto. In breve le imprese – là dove pensano di doversi misurare con la concorrenza – sono costrette necessariamente ad impegnarsi senza tregua per sopravvivere, lavorando sui costi, sulla differenziazione di prodotto, sulla qualità e sul rapporto con la clientela.

Se il confronto con la concorrenza è eliminato alla radice, viene meno questo stimolo e viene meno anche la necessità di impegnarsi allo spasimo su questi fronti: la posizione monopolistica consente di scaricare i costi e la bassa qualità sui clienti che non hanno la possibilità di ricorrere ad altre fonti di offerta.

L'unico limite a questa politica è l'elasticità della domanda al prezzo/qualità.

Si potrebbe obiettare che lo stato di monopolio crea una possibilità di "scaricare" le inefficienze sulla clientela, ma non automaticamente un risultato di questo tipo. Il che in teoria è vero. Ma di fronte a questa possibilità di sottrarsi alla disciplina della concorrenza, troppi soggetti organizzati (gli azionisti, i manager, i lavoratori, perfino i fornitori) convergono per cogliere uno stato favorevole a danno di una moltitudine di soggetti non organizzati (i clienti) che non riescono a contrapporsi. Grazie alla condizione di

EDITORIALE

monopolio, gli azionisti possono estrarre extra-profitti; i manager una gestione meno tesa e maggiori stipendi; i lavoratori un minore carico di lavoro e maggiori salari; i fornitori la possibilità di prezzi e condizioni meno vincolanti. Il tutto a carico di una massa di clienti privati della possibilità di sottrarsi alle "vessazioni", in assenza di fornitori alternativi. Molti dei cittadini hanno provato sulla loro pelle la percezione di queste vessazioni. In alcuni servizi esse erano la regola e solo con l'apertura della concorrenza hanno conquistato una libertà che prima era preclusa. Alcune delle imprese che godevano di questo stato privilegiato destinavano ricchi budget per gestire anche la comunicazione: in modo tale che perfino la voce delle insoddisfazioni non potesse giungere sui media ad intaccare il loro stato di onnipotenza e invulnerabilità. Sono parte della storia monopolistica di Telecom i fondi riversati (e persi come nel caso di MPM) anche recentemente ai vari giornali per alimentare un'attività di lobbying che solo la forza di un Commissario europeo è riuscito a bloccare.

Come ho già accennato, l'esercizio in condizioni di monopolio si è retto, oltre che sulla forza di persuasione alimentata dai ricchi flussi di cassa, anche su argomentazioni apparentemente fondate: quelle dell'inevitabilità della conduzione monopolistica in certe attività caratterizzate da elevati investimenti, non duplicabili economicamente e per l'impatto ambientale, e da strutture produttive caratterizzate da alti costi fissi e bassi costi marginali. In queste condizioni, si è sempre sostenuto, la gestione monopolistica realizza il massimo beneficio per la collettività, anche se è meno stimolata all'efficienza ed anche se può sfruttare il maggior potere contrattuale nei confronti dei clienti.

Ma anche questa posizione si è dimostrata strumentale; infatti, non tutta l'attività svolta dalle imprese monopolistiche è caratterizzata dalla unitarietà e dalla non duplicabilità.

La parte prevalente dell'attività può essere svolta da una pluralità di soggetti, in regime di concorrenza, senza con questo generare diseconomie o danni ambientali: anzi, producendo quegli stimoli al miglioramento della qualità, all'attenzione al cliente, alla riduzione dei costi di cui si avverte gran bisogno. Proprio basandosi su questa constatazione, è stato perlomeno ridimensionato il mito del monopolio naturale e si è aperto un varco per ripristinare dei meccanismi di responsabilizzazione in diversi servizi infrastrutturali, dalla produzione di energia elettrica alle telecomunicazioni.

La gestione integrata verticalmente è stata difesa strenuamente e continua ad essere difesa, a ri-

prova che vi sono dei privilegi nati in quella parte dell'attività che può vantare effettivamente l'esercizio in condizioni di monopolio, estesi alle rimanenti attività che non amano affatto essere sottoposte alla disciplina della concorrenza.

In paesi come la Gran Bretagna ancora una volta si è andati oltre. Dopo avere separato le attività per esporre alla concorrenza tutte quelle che non soffrono dei problemi del monopolio naturale, il Governo ha deciso di creare un forte contraltare che crei pressione sull'operatore in esclusiva, privatizzandolo al fine di dividere i soggetti: lo Stato non più azionista si trova titolare dell'esclusivo diritto-dovere di indurre l'impresa sottratta alla concorrenza ad operare al minimo costo ed a standard qualitativi predefiniti. Verrebbe da dire che ovunque il problema che si è posto è stato quello di domare dei colossi, che per quanto diventati pubblici sono comunque sfuggiti al controllo dei loro padroni, diventando sordi rispetto alle esigenze dei cittadini-clienti ed anche dei cittadini contribuenti, avvolgendo nelle loro spire quei rappresentanti politici che avrebbero dovuto indirizzarli e controllarli nell'interesse collettivo.

Perché è così difficile responsabilizzare queste organizzazioni?

In Germania ci sono voluti diciassette tentativi di riforma prima di imboccare la grande ristrutturazione delle Ferrovie degli anni Novanta. Per sbloccare la situazione c'è voluta l'unificazione delle due Germanie e l'emergenza di integrare due strutture entrambe gravate di problemi indifferibili. Nello stesso settore in Giappone quattro piani di risanamento sono falliti e solo al quinto tentativo è stata trovata una soluzione che sembra dare frutti. In altri settori dei servizi infrastrutturali caratterizzati da elementi di monopolio naturale i cambiamenti si sono fatti attendere a lungo; le resistenze sono state strenue; gli interessi in gioco trasversali e penetranti. I progetti di riforma si sono sprecati, ma la maggioranza di essi sono affogati nelle sabbie mobili della resistenza sindacale, dei distinguo politici, dell'opposizione degli interessi precostituiti.

Perché attorno a queste organizzazioni si formano dei blocchi di potere che rendono quasi impossibile il cambiamento, al di là delle capacità e della volontà del management.

Come ho già accennato, la caratteristica dei monopoli è quella di creare le condizioni affinché si possano estrarre dai clienti delle rendite. Ove queste fossero concentrate nelle mani di azioni-

EDITORIALE

sti privati sarebbero già una fonte di potere difficile da contrastare. Ma se i monopoli sono pubblici, queste rendite non diventano appannaggio degli azionisti, ma di una molteplicità di soggetti, alcuni dei quali organizzati e quindi più difficili da smantellare. Di particolare importanza è l'intreccio fra il potere sindacale, che sfrutta la posizione di monopolio e più ancora lo status di servizio pubblico essenziale per estrarre condizioni di privilegio per i propri aderenti, ed articolazioni del potere statale, in particolare quella della rappresentanza politica, che dalla numerosità e dalla compattezza dei dipendenti, dei familiari e dei pensionati di queste grandi organizzazioni ha da temere all'atto primo della sua elezione.

Si crea così un circolo vizioso che in diversi paesi ha mostrato tutta la propria forza di autoconservazione. Lo Stato è l'azionista, ma di fatto non lucra i vantaggi della posizione di monopolio; anzi, è costretto ad intervenire con contratti di servizio per calmierare i prezzi che altrimenti sarebbero troppo elevati per i cittadini-clienti; lo Stato dovrebbe tutelare i cittadini garantendo che i servizi loro offerti sono stati prodotti al minor costo e con la qualità concordata, ed invece ha poteri irrisonori rispetto alla forza di sbarramento delle organizzazioni preposte; lo Stato dovrebbe evitare che il potere di monopolio consenta alle organizzazioni sindacali di travalicare garantendo un controllo sugli scioperi ed in occasione dei medesimi servizi minimi, invece interviene nella mediazione quasi sempre dalla parte del sindacato e non del management; l'assenza di un azionista interessato ai profitti toglie un contrappeso là dove si sprecano le risorse; il management non viene premiato, né economicamente né sul piano del prestigio se si oppone a questo sistema; viene invece mantenuto in funzione laddove assecondi gli interessi forti e trascuri la maggioranza silenziosa costituita dai cittadini-utenti.

In linguaggio tecnico si dovrebbe dire che manca il sistema di incentivi strutturale affinché sia possibile indirizzare queste organizzazioni nel verso giusto: per quanto disponibile possa essere il management, esso si troverà sempre a fare rotolare un masso su una montagna ripida in cima alla quale vi sono gruppi organizzati di soggetti che hanno interesse a sospingerlo in basso. Il fatto che la moltitudine dei cittadini assista a questa sfida titanica applaudendo lo sforzo di Sisifo non cambia il quadro. Questa maggioranza ha poca o nessuna influenza sull'esito di questo confronto.

Alla luce di questo quadro si potrebbe disperare che sia mai possibile fare qualche cosa. E questo

è il sentire comune che si materializza in frasi famose sulla insanità mentale di chi presume di cambiare lo stato delle cose.

Perché in questa fase storica è possibile fare quello che era sempre stato ritenuto impossibile

Oggi, invece, si apre un varco che può consentire riforme prima inimmaginabili. L'aggregazione degli interessi ed i blocchi di potere ci sono come prima. La loro massa rimane comunque dominante rispetto alle forze interne che potrebbero metterli in discussione. Ma ci sono alcune componenti nuove che hanno alterato il campo di forze e che aprono sia pure di poco i giochi. Quattro sono quelle fondamentali: la volontà della Commissione europea; i vincoli di bilancio imposti dalla moneta unica; i cambiamenti tecnologici; il formarsi all'interno dello Stato di un potere di governo che interpreta gli interessi della collettività con forza sufficiente per contrapporsi agli interessi precostituiti.

Il fatto che il detonatore del cambiamento sia esterno ai singoli paesi – e quindi meno ricattato dai blocchi di potere storici – è un fatto ormai acclarato e dimostrato. Non c'è settore importante delle infrastrutture che si sia mosso verso modelli di gestione diversi se non sotto la frusta delle Direttive europee. È accaduto per l'energia elettrica, per le telecomunicazioni, per le ferrovie. Di fronte all'impasse degli Stati nazionali è stata la Commissione Europea il motore del cambiamento: ha agito in mezzo ad opposizioni di ogni sorta, frenato da ritardi di anni nell'applicazione, contrassegnato dalla necessità di comminare infrazioni. Ma ha spostato sia il modo di pensare sia l'equilibrio delle forze in campo. Il management oggi sa che ci sono scadenze alle quali non può sfuggire. I responsabili di Governo potranno tergiversare, ma sanno che prima o poi arrivano le infrazioni. Non è detto che tutte le indicazioni che scaturiscono da questa nuova fonte di potere producano risultati positivi; ma è certo che oggi c'è in campo un nuovo giocatore il quale ha maturato la ferma convinzione che senza una forte responsabilizzazione delle grandi organizzazioni produttrici di servizi infrastrutturali la competitività europea rispetto al resto del mondo sarà impedita.

La seconda componente di cambiamento è della stessa origine, ma opera per vie diverse. È rappresentata dai vincoli al bilancio pubblico, prima per raggiungere i requisiti di Maastricht ed ora per rispettare le regole di stabilità fissate con il varo della moneta unica. Questi vincoli

costituiscono un potente strumento di cambiamento perché di fronte alle esigenze contrastanti che maturano all'interno delle varie articolazioni del potere pubblico ora si erge una impossibilità a soddisfarle tutte. In questo modo si innesca un meccanismo competitivo per i fondi pubblici, che scompagina anch'esso il gioco che finora aveva visto molto più facile e pagante politicamente assecondare le richieste che venivano presentate dalle grandi organizzazioni monopolistiche piuttosto che contrastarle. Il confronto rimane ancora impari, ma non è più così vero quello che affermava un ministro del bilancio: è più facile in Parlamento chiedere soldi per la tal organizzazione che ridurli.

Il terzo elemento che soffia nelle vele del cambiamento è la continua rivoluzione tecnologica. Grazie ad essa mutano le dimensioni minime di alcune attività (ad esempio, la produzione di energia elettrica), si sfatano i miti del monopolio naturale, avanzano forme alternative di prestazione di un servizio che prima dipendeva da una sola infrastruttura (ad esempio, le telecomunicazioni). È la tecnologia che porta concorrenza, anche là dove l'attività del monopolista sembrava strutturalmente protetta da incursioni di concorrenti. I monopolisti si trovano sempre più spesso spiazzati non necessariamente da produttori che offrono il medesimo servizio, ma da offerte simili parallele, meno costose, più adatte alle esigenze della clientela. In Europa le ferrovie in venticinque anni hanno perso il 50% della loro quota di mercato in seguito a questi cambiamenti. Questi cambiamenti si fanno sentire andando a colpire i conti economici, aumentando le esigenze di copertura su fondi pubblici proprio in un momento nel quale questi si diradano sempre di più.

I tre fattori indicati mutano profondamente il quadro dentro il quale si svolgono le attività di cui parliamo. Dovrebbero bastare per mettere in moto dei meccanismi di aggiustamento che fino a ieri sembravano impossibili. Ma la resistenza al cambiamento è altissima e la posta in gioco ancora più alta. C'è il pericolo che questi cambiamenti non si manifestino in tempo utile prima che si rompa l'equilibrio della finanza pubblica, oppure che le infrazioni della Comunità europea colpiscano a ripetizione, oppure che le

attività si trovino travolte per perdita di quote di mercato dalle nuove offerte o dalla liberalizzazione voluta dagli altri paesi.

Qui entra in campo il quarto fattore: il mutamento di indirizzo del Governo. Come è stato illustrato in precedenza, in teoria questo soggetto avrebbe dovuto essere in campo a contrastare la prepotenza di certe organizzazioni istituite per servire i cittadini, in realtà liberatesi dal controllo, dedite solo alla preservazione dei privilegi dei propri adepti e sorde alle esigenze degli utenti. Ma lo Stato è una realtà multiforme, composta di soggetti con propri obiettivi, catturabili e di fatto catturati da gruppi di potere in grado di influenzare il loro futuro.

Vuoi per le condizioni esterne già descritte, vuoi per i nuovi meccanismi elettorali che danno una stabilità al Governo prima sconosciuta, vuoi per gli uomini che occupano le posizioni di responsabilità, si è forse aperta una stagione nuova che vede il Governo schierato dalla parte giusta, a difesa dei cittadini-clienti (ed anche contribuenti). Se questo accade per davvero sarà possibile ridisegnare il quadro dentro il quale si devono svolgere le attività nei grandi servizi infrastrutturali. Oggi il Governo cerca di rimodellare il sistema accogliendo le Direttive comunitarie, cambiando il management, riducendo quasi in sordina i corrispettivi per i contratti di servizio (quindi le integrazioni ai bilanci delle imprese di pubblico servizio), talvolta tagliando anche i fondi per i contratti di programma (per finanziare gli investimenti). È necessario ed urgente che assuma in proprio anche una più chiara funzione di guida: quella di dichiarare – là dove i costi dei servizi resi sono superiori a quelli possibili o praticati in altri paesi europei e dove la qualità è inferiore – che tale situazione non è più tollerabile. Solo se lo Stato, attraverso il Governo, prende posizione chiara, i dirigenti delle organizzazioni monopoliste possono avere forza sufficiente per vincere le resistenze. Altrimenti loro falliranno, ma più ancora fallirà il Governo, con danno grave per tutti i cittadini e per le imprese che non possono competere in un campo aperto e duro come quello che si prepara con l'avvio della moneta unica dovendo pagare cari (direttamente o indirettamente attraverso le imposte) servizi di bassa qualità. ■

EDITORIALE