

LA GRANDE PARTITA DELLA LIBERALIZZAZIONE

DI CLAUDIO DEMATTE



A dispetto delle tante parole dette e scritte, ancora troppo poche persone – fra quelle che ricoprono posizioni di responsabilità e di influenza – hanno colto il carattere profondamente riformista, modernizzatore, per non dire rivoluzionario della liberalizzazione. Gli stessi imprenditori e i dirigenti delle imprese private, che pure a parole sono fra i principali paladini della liberalizzazione, negli atti concreti palesano titubanze, contraddizioni e spesso scarsa comprensione delle grandi opportunità di nuovi business da essa dischiuse. Viene da dire che la nostra classe imprenditoriale – fortunatamente con qualche eccezione – sta perdendo una grande occasione proprio perché non riesce ad apprezzare appieno il potenziale di innovazione e di miglioramento che si prospetta nei settori chiusi quando vengono aperti alla concorrenza. Le continue acquisizioni estere di imprese liberalizzate confermano questa preoccupazione. Per questi motivi mi sembra utile ritornare sul tema, pur avendolo già discusso in più occasioni. Questa volta lo affronterò attraverso un ragionamento a cascata di questo tenore: anzitutto attraverso un richiamo agli effetti che normalmente una situazione di monopolio – a maggior ragione se pubblico – produce sulla collettività e sui comportamenti di impresa; poi mostrando che la liberalizzazione, anche se non fosse da noi condivisa, è un percorso irreversibile perché contenuto nel DNA dell'Unione Europea, oltre che

nella travolgente dinamica della tecnologia; posto che la questione non è se liberalizzare o non liberalizzare, ma se farlo prima o dopo, dimostrerò che è nell'interesse comune anticipare il processo, piuttosto che giungere in ritardo; infine mostrerò che liberalizzare è tutt'altro che semplice, comportando sia la mobilitazione di una forte volontà politica per vincere le resistenze degli interessi costituiti, sia la costruzione di un complesso impianto istituzionale e normativo, specie nei settori caratterizzati da elementi di monopolio naturale e da barriere tecnologiche all'entrata, che traduca il libero accesso in un effettivo dispiegamento di meccanismi concorrenziali.

Gli effetti negativi del monopolio

L'assenza di concorrenza – nella forma estrema del monopolio o in quelle meno estreme dell'oligopolio collusivo – è ormai comunemente giudicata dannosa per la collettività. Essa attutisce l'attenzione verso i clienti, ottunde lo spirito di innovazione, non incentiva l'efficienza, consente l'estrazione di maggiori prezzi dai clienti a favore di maggiori profitti o di

maggiori stipendi. In breve, provoca uno squilibrio a danno dei consumatori e a favore dei produttori, ma anche fra i produttori, a danno dei settori esposti alla concorrenza e a favore di quelli che godono di regimi protetti.

Queste valutazioni sugli effetti del monopolio in certi paesi si sono ben presto tradotte in valori condivisi, in norme antimonopolistiche, in forti istituzioni di presidio della concorrenza, in tenzioni fra gli stessi operatori dialetticamente tesi a costruire posizioni di dominanza proprie, ma anche ad attaccare quelle altrui richiamandosi alle norme antitrust. In altri paesi, come il nostro, sono occorsi molti più anni prima che la classe dirigente maturasse una convinzione degli effetti negativi della mancanza di concorrenza. Ne sono occorsi ancora di più prima che questa convinzione si traducesse in norme, istituti e prassi antimonopolistiche per i settori in sé liberalizzati. Ma solo da pochi anni si è tradotta in politiche di liberalizzazione di settori storicamente e paradossalmente chiusi alla concorrenza non dai comportamenti illegali degli operatori, ma da norme che assicurano privative ed escludono l'accesso di concorrenti. Anche recentemente, in un'audizione parlamentare, il presidente della Commissione antitrust ha lamentato che lo Stato e gli Enti locali rimangono sordi alle sue ripetute segnalazioni di leggi e regolamenti che contengono elementi di lesione della concorrenza. In passato la valutazione negativa dei regimi di non concorrenza aveva

Nei settori monopolisti, specialmente pubblici, i maggiori costi sono nell'ordine del 30%

incontrato anche nei paesi più liberali due eccezioni: 1. un filone di pensiero secondo il quale la maggiore dislocazione di valore dai consumatori ai produttori indotta dal monopolio aveva però il vantaggio di stimolare lo sviluppo attraverso la destinazione delle maggiori risorse all'innovazione;

2. la tesi dell'impraticabilità tecnica della concorrenza nei monopoli naturali. La prima eccezione è crollata sotto la prova della storia: quella plateale

dell'Unione Sovietica, ma anche quella dei grandi monopoli continentali. L'assenza di concorrenza assicura maggiori risorse al monopolista, ma è tutt'altro che dimostrato che queste si traducano in maggiori investimenti in ricerca e sviluppo. Si trasformano piuttosto in maggiori rendite per gli azionisti o in maggiori salari per manager e dipendenti. Anche quando si indirizzano verso la ricerca e gli investimenti, spesso si trasformano in sprechi, perché l'assenza di concorrenza non consente a chi guida l'impresa di leggere i veri bisogni della clientela, come è stato dimostrato nelle economie pianificate.

Per quanto riguarda i monopoli "naturali", l'innovazione tecnologica, spesso laterale ai settori monopolisti, e l'analisi attenta delle attività non passibili tecnicamente di una presenza multipla di operatori hanno consentito di rilevare che il regime di monopolio si era esteso anche ad aree che invece sono soggiogabili a un regime di concorrenza. Pertanto settori come le telecomunicazioni, l'energia elettrica, la distribuzione del gas, le ferrovie, la gestione autostradale e aeroportuale non sono più difendibili nella loro totalità come monopoli naturali. In molti paesi dell'Europa continentale l'esistenza di monopoli "naturali"

(supposti inevitabili) si è tradotta nella decisione di nazionalizzare le imprese che vi operano, nell'assunto che solo la proprietà pubblica potesse proteggere i clienti dal "sopruso" monopolistico.

I fatti hanno mostrato che i monopoli pubblici hanno un'alta propensione a trasformarsi non solo in strutture inefficienti, poco attente ai clienti e all'innovazione, ma anche in strumenti di alimentazione di gruppi di interesse a carico delle finanze pubbliche, specialmente là dove l'autorità statale è debole per motivi politici o per carenze della struttura burocratica. Le resistenze al cambiamento da parte di questi gruppi, in alcuni casi ben organizzati e con la possibilità di ricatto, controllando servizi essenziali, non si basano su logiche alternative, ma su una concreta difesa di interessi costituiti, per quanto essi appaiano infondati sulla base di confronti con soggetti che svolgono attività paragonabili nel settore privato.

Più sottili ancora appaiono le resistenze alla liberalizzazione che si annidano nel settore delle professioni. Esse si ammantano ancora più facilmente di argomentazioni quali la tutela degli standard di professionalità a garanzia dei consumatori, esigenza tutt'altro che peregrina. Ma blocchi come quelli dei tassisti, non solo contro la liberalizzazione ma perfino nei confronti di un allargamento del numero delle licenze, pur in presenza di evidenti carenze di offerta, indicano quanto radicata sia nel nostro paese la cultura della protezione. Il confronto con realtà liberalizzate consente di sostenere che nei settori monopolisti, specialmente pubblici, i maggiori costi - a parità di qualità - sono spesso nell'ordine del 30%.

Ancora più importante è che questa ragnatela di protezioni che continua ad avvolgere larghi strati delle nostre attività è uno dei fattori che impediscono all'economia di dispiegare in pieno il suo potenziale di

sviluppo, costringendo il nostro paese a tassi di crescita che sono meno della metà di quelli delle nazioni più dinamiche, con le conseguenze per quanto riguarda l'occupazione, le possibilità di frenare l'inflazione¹ e la finanza pubblica (dato che le liberalizzazioni, tagliando i costi, consentono alternativamente di ridurre le tariffe o i sussidi pubblici).

Purtroppo, nonostante i sempre maggiori segnali di insofferenza verso le disfunzioni del sistema dei servizi pubblici, resiste ancora nella psicologia profonda della nostra popolazione la paura della concorrenza e del privato. Le posizioni di vantaggio dei lavoratori che operano nei settori protetti, anziché essere lette come privilegio a scapito degli altri lavoratori, sono interpretate come postazioni avanzate alle quali tendere. Se la portata riformatrice e il potenziale di sviluppo insiti in una politica di promozione della concorrenza in tutti i settori non conquistano le menti dei cittadini e non diventano un valore comune dei politici, è difficile che le liberalizzazioni procedano speditamente.

Se il problema viene letto dal punto di vista aziendale, le considerazioni sono in parte diverse, ma il giudizio complessivo non muta. Per l'impresa conquistare una posizione dominante e, se possibile, monopolista è l'ideale: è il modo per ottenere prezzi superiori e per massimizzare il proprio valore aggiunto, da destinare a maggiori stipendi o a maggiori rendimenti per gli azionisti. Si può anzi sostenere che nel gioco delle parti l'impresa deve tendere verso questo stato, sia per perseguire il proprio interesse, sia perché l'impresa protesa verso questo stato deve compiere una serie di azioni che sono anche nell'interesse dei consumatori, come innovare i prodotti e ridurre i costi. Tocca al regolatore impedire che l'impresa porti a compimento il suo progetto di

dominanza e di estrazione delle rendite monopolistiche con atti di collusione con i rimanenti concorrenti o con acquisizioni che li eliminino. Ove la dialettica sia regolata in questi termini, l'impresa sa che, quand'anche riesca a raggiungere una posizione di monopolio, non vi si può adagiare perché, se lo facesse, si ottunderebbero le capacità competitive necessarie non appena venisse ripristinata la concorrenza.

Pertanto, il fatto che l'impresa tenda a raggiungere posizioni di dominanza è nella natura delle cose e corrisponde alla logica del gioco competitivo; impedire che ciò succeda è il dovere di uno Stato che tuteli l'interesse generale; prendere atto che prima o poi lo Stato interverrà per rimuovere la posizione di monopolio e tenersi pronti alla tensione competitiva è nuovamente nel dovere di chi dirige le imprese.

La liberalizzazione: un'opzione o una strada obbligata?

Le argomentazioni precedenti dovrebbero essere sufficienti per indurre chi ha la responsabilità di tutelare l'interesse generale non solo a instaurare solide norme antitrust e forti istituzioni che le amministrino, ma anche a procedere nella liberalizzazione, ossia nella rimozione delle norme che impediscono o attenuano la concorrenza. Il collegamento logico fra le due politiche (quella antitrust e quella della liberalizzazione) è palese e spiega perché i nostri industriali hanno preso posizioni contraddittorie sul problema. Per quanto detto prima, esitano a farsi fautori delle politiche antitrust, scorgendovi un limite alla loro

Blocchi come quello dei tassisti indicano quanto è radicata la cultura della protezione

¹ Si veda Intervento della Banca d'Italia, 3 novembre 1999.

naturale spinta a raggiungere posizioni di dominanza per massimizzare il loro valore aggiunto e il loro profitto. Quanto alla liberalizzazione, la sostengono quando si tratta di aprire settori nei quali essi ancora non operano, ma ne diventano oppositori ogniquale volta le politiche si indirizzano verso settori nei quali essi agiscono. Per queste ragioni le liberalizzazioni hanno un mare di ipotetici fautori non organizzati (tutti i consumatori), ma si scontrano con interessi più circoscritti, ma ben organizzati e influenti, come le associazioni professionali, le associazioni di categoria industriali, le imprese monopolistiche penalizzate e i sindacati dei settori minacciati di liberalizzazione, che in questo caso si trovano facilmente alleati con i datori di lavoro.

In questo stato di cose il richiamo all'interesse generale cade nel vuoto a meno che non vi sia una politica forte, capace di sottrarsi ai ricatti dei gruppi di interesse organizzati, quelli che in gergo vengono chiamati "gruppi vocali". Inevitabilmente le liberalizzazioni, senza una forte maggioranza che condivida le valutazioni generali espresse, oppure una forte opposizione che incalzi su questi temi, segnano il passo. Esse sarebbero un'opzione di politica industriale ed economica intelligente per promuovere più equità e più sviluppo – quindi da sposare da un punto di vista concettuale – ma non trovano tutori sufficientemente forti per vincere l'attrito di chi difende lo status quo.

A fronte di questo scenario oggi si erge però una realtà come l'Unione economica e monetaria europea, il cui fine istituzionale è realizzare un mercato unico fondato sul principio della concorrenza. Nel suo mandato c'è la rimozione delle barriere al movimento delle merci e dei servizi fra i vari Stati comunitari. Se si liberalizza

l'entrata di un concorrente proveniente da un altro paese è gioco forza che si debba aprire anche all'interno. La liberalizzazione, bloccata dalla porta, entra dalla finestra. La Comunità europea con le sue direttive ha già abbattuto una serie di resistenze. Gli Stati nazionali più recalcitranti frenano e resistono fin che possono (fino all'arrivo delle sanzioni), ma poi sono costretti a scegliere fra uscire dall'UE o adeguarsi. In questo nuovo contesto le liberalizzazioni non sono più un'opzione – auspicabile nell'interesse collettivo, ma opponibile – ma una strada obbligata.

La scelta, a questo punto, diventa un'altra: liberalizzare subito o il più tardi possibile. È facile dimostrare che la

seconda opzione è perdente: non solo per le ragioni di interesse generale già esplicitate, ma perché giungere alla liberalizzazione in ritardo rispetto agli altri paesi costituisce per le nostre imprese uno svantaggio grave che può diventare incolumabile.

Lo svantaggio per i paesi ritardatari scaturisce dal fatto che nei paesi che liberalizzano per primi si formano forti operatori, allenati dalla concorrenza e alla concorrenza, dimensionati correttamente dalla dialettica competitiva, i quali diventano i naturali nuovi entranti nei paesi che liberalizzano in tempi successivi.

Al di là degli studi, già numerosi, che dimostrano i vantaggi competitivi per gli operatori che per primi vengono sottoposti alla cura rinvigorente della concorrenza, i dati di realtà testimoniano questo vantaggio di chi liberalizza per primo: basta pensare agli operatori stranieri che hanno già fatto incetta di imprese italiane nei settori appena liberalizzati. Sono imprese forti, private o quasi private, che provengono da paesi che hanno affrontato il problema della liberalizzazione anni addietro, dando

tempo alle loro imprese di prepararsi al nuovo ambiente aperto alla concorrenza. Imprese private, dicevo. Questo perché la liberalizzazione va necessariamente di pari passo con la privatizzazione, posto che molti dei settori sottratti alla concorrenza erano stati condotti per le ragioni già espresse sotto gestione pubblica. La liberalizzazione porta, come minimo, all'entrata di nuovi operatori che sono sovente privati, a fianco dell'operatore pubblico preesistente. Più spesso induce anche il proprietario pubblico a vendere la propria impresa o almeno a

C'è un grande potenziale per iniziative imprenditoriali che resta incompreso

fare entrare soci privati per reggere la pressione competitiva innescata. Allo stato attuale, attardarsi nelle discussioni se sia bene o male liberalizzare è futile ed è battaglia di retroguardia perfino per coloro che sono contrari per principio. Avendo accettato di entrare nell'Unione Europea, abbiamo accettato, forse inconsapevolmente, anche le liberalizzazioni. E poiché è dimostrato che le imprese dei paesi che per primi liberalizzano acquisiscono insormontabili vantaggi competitivi, ritardare l'apertura dei nostri mercati, dilazionando fino all'estremo l'applicazione delle Direttive europee è autolesionismo. A comprendere questo scenario dovrebbero essere in primo luogo proprio i nostri imprenditori, la maggior parte dei quali ha raggiunto una grande capacità di lavoro nei settori manifatturieri, molti dei quali sono però destinati a migrare verso paesi a più bassi costi del lavoro. Anche se finora hanno maturato poca esperienza e ancora meno comprensione del grande potenziale per iniziative imprenditoriali nei settori finora

regolamentati e dominati dalla presenza pubblica, dovrebbero comprendere che queste sono attività privilegiate sulle quali applicare lo spirito imprenditoriale: sono queste la componente principale di quello che viene chiamato il settore terziario avanzato.

Va da sé che, per ruolo, la prima a prendere piena coscienza di questo stato di cose dovrebbe essere la politica, cui spetta guidare e gestire il processo di liberalizzazione. Queste considerazioni dovrebbero però convincere anche le imprese monopoliste che operano nei settori protetti a schierarsi a favore della liberalizzazione, purché sia tempestiva e fatta in modo intelligente, in modo da non trovarsi spiazzate di fronte alle imprese analoghe degli altri paesi, liberalizzate prima e quindi già librate verso modelli di gestione, strutture di costi e capacità competitive ineguagliabili.

Un progetto complesso e sistemico

Riconosciuta l'importanza di procedere speditamente verso la liberalizzazione, occorre evitare il facile errore di pensare la liberalizzazione come un atto semplice, la mera cancellazione di norme restrittive all'entrata di nuovi concorrenti. Purtroppo questo non è quasi mai vero. La rimozione dei vincoli all'entrata trascina con sé la necessità di un insieme molto complesso di interventi, sia perché le imprese che hanno operato a lungo in settori protetti sono vulnerabili nel momento in cui si apre alla concorrenza, sia perché molti settori hanno al proprio interno nuclei congenitamente di monopolio naturale che devono essere separati e scorporati dalle attività che vanno esposte alla concorrenza, sia infine perché certe attività gestite in monopolio possono sì essere sottoposte a meccanismi concorrenziali, ma attraverso

complesse architetture societarie e contrattuali. Per tutte queste ragioni la liberalizzazione non è quasi mai solo una cancellazione di norme (deregolazione), ma presuppone un complesso di interventi: sull'impresa monopolista per scomporla, separando il nucleo di monopolio naturale – da sottoporre a cure differenziate – dalle attività da aprire alla concorrenza; sui suoi costi, normalmente fuori mercato; sulle regole e i prezzi di accesso all'infrastruttura comune (il monopolio naturale); sulla preservazione dei servizi comuni di rete; sull'abbattimento delle barriere economiche all'entrata per evitare che la liberalizzazione rimanga solo nelle intenzioni.

Chiunque si sia addentrato nelle complessità dei processi di liberalizzazione ha maturato la convinzione che per condurli a conclusione con risultati positivi debbano essere presidiate tre aree di lavoro: 1. la costruzione di un consenso, rimuovendo le resistenze e le paure, con processi di persuasione, ma anche di alleanze; 2. la progettazione e la costruzione dell'impianto normativo e societario per la transizione verso il mercato aperto; 3. la preparazione della o delle imprese alla concorrenza.

In teoria, le prime due aree di lavoro dovrebbero essere di competenza delle autorità pubbliche; la terza del management aziendale. Nella nostra realtà così non è, anche perché nella sfera politica non è ancora maturata una maggioranza (ma nemmeno un'opposizione) pienamente consapevole non dico dei benefici, ma nemmeno della inevitabilità della liberalizzazione, trascinata dall'Europa, e dei rischi di giungervi in ritardo rispetto agli altri paesi. Di conseguenza i dirigenti delle imprese

italiane che operano in settori nei quali, negli altri paesi, la liberalizzazione è in stato avanzato, per proteggere il futuro delle realtà loro affidate devono investire tempo ed energie anche sui due primi fronti, facendosi carico di fare avanzare il fronte pubblico, come condizione necessaria senza la quale risulta impossibile preparare le imprese al futuro stato di concorrenza. Questo sforzo si scontra in due ostacoli entrambi insidiosi: i ritardi

L'interesse delle imprese richiede al management l'assunzione di nuovi compiti

delle autorità competenti rispetto alla liberalizzazione, per le pressioni che su di esse esercitano gli interessi costituiti; la non disponibilità delle autorità a rimuovere i gravami del passato monopolistico dall'impresa che comunque dovrà avviare alla concorrenza.

In questo contesto magmatico la netta separazione dei ruoli, che sarebbe altamente auspicabile – da un lato le autorità pubbliche che costruiscono la traiettoria chiara verso la liberalizzazione, dall'altro il management che prepara l'impresa alla nuova realtà – è difficile. Il management deve assumersi, proprio nell'interesse dell'impresa ad esso affidata, anche alcuni ruoli di co-progettazione del nuovo contesto istituzionale affinché esso non giunga troppo tardi o trascuri un problema che non può essere dimenticato: quello di traghettare le imprese esistenti, ristrutturare e competitive, verso il regime di concorrenza. Se non ci si dà cura di questo aspetto, è giocoforza che le nostre imprese siano conquistate dai concorrenti stranieri, pilotati prima e meglio di noi verso la liberalizzazione.