

Concorrenza e liberalizzazione

di Pippo Ranci

Nota per il gruppo di ASTRID su economia e istituzioni, 1 aprile 2004

Premessa

La nota presente, semplice base per la discussione, sconfinava dalla diagnosi dei fattori di debolezza o ritardo del sistema italiano verso l'individuazione dei rimedi, che doveva essere lasciata per un secondo momento, ma che mi pare necessario anticipare per sommi capi in modo da rendere più chiara la stessa diagnosi.

Alcuni punti importanti sono trattati in modo ancor più sommario del resto, in considerazione dell'esistenza di altri gruppi ASTRID che li hanno ad oggetto.

1. Che cosa non va

Le considerazioni che seguono hanno di solito una validità generale per il sistema produttivo, ma presentano aspetti particolari degni di nota nei due casi dei servizi finanziari (a cominciare dalle banche) e dei servizi di pubblica utilità (telecomunicazioni, energia, trasporti, servizi locali).

Gli aspetti insoddisfacenti che emergono dall'andamento dell'economia italiana a confronto con quello degli altri paesi industrializzati, specie europei, riguardano:

- a) la competitività internazionale misurata dall'andamento delle importazioni ed esportazioni (saldo in peggioramento) e dalle quote di mercato mondiale detenute dalle produzioni italiane (in calo)
- b) la composizione del prodotto in termini di:
 - elasticità della domanda rispetto al prezzo (il prodotto italiano è più esposto alla concorrenza di prezzo)
 - contenuto tecnologico (il prodotto italiano è prevalentemente a bassa tecnologia)
- c) la dimensione delle imprese (piccola) e la loro proiezione internazionale (scarsa)
- d) i regimi di proprietà e governo delle imprese (prevalenza di modelli tradizionali meno adatti a garantire la crescita dell'impresa)
- e) la capacità di attrarre investimenti esteri (bassa).

Questi aspetti negativi possono essere documentati con dati. Il lavoro di documentazione non è stato fatto in questa sede; sono disponibili molte pubblicazioni in merito che potranno essere riassunte.

Le debolezze del sistema finanziario italiano influiscono sul resto del sistema economico: il sistema finanziario non fornisce alle imprese non finanziarie il sostegno necessario alla crescita quando esso è più necessario (imprese innovative, passaggio oltre la dimensione familiare, passaggio generazionale nell'impresa familiare).

Il sistema italiano dei servizi di pubblica utilità è caratterizzato da servizi spesso non adeguati (specie in trasporti, acqua, ambiente). Oltre a non giovare al benessere dei cittadini, queste lacune hanno effetti negativi sullo sviluppo e sulla competitività del settore produttivo, in particolare delle imprese forti utilizzatrici di questi servizi. Le stesse imprese produttrici dei servizi di pubblica utilità appaiono in difficoltà a reggere la concorrenza estera nella fase di liberalizzazione dei loro mercati: esse faticano ad espandersi all'estero. Le imprese in posizione dominante sul mercato nazionale o su un mercato locale fanno pressione per frenare la liberalizzazione; le stesse imprese

italiane in posizione marginale spesso non spingono per una piena liberalizzazione, temendo la concorrenza delle imprese estere più grandi e aggressive, e optano per una liberalizzazione limitata, in cui possono avere un po' di spazio e godere di relazioni speciali con l'operatore dominante.

2. Alcuni fattori esplicativi della debolezza

- 2.1. Tradizione di Stato debole e di forza degli interessi particolari. Per un lungo periodo precedente la stagione delle liberalizzazioni la debolezza dello Stato ha consentito che si formassero molte posizioni di rendita, sia a favore di imprese private e categorie professionali, sia a favore di imprese pubbliche nella cui gestione erano determinanti interessi di natura privata a cominciare da quelli dei dipendenti. Una volta consolidate queste posizioni sono difficili da scalzare. Di fatto le liberalizzazioni non hanno comportato il cambiamento che sarebbe stato necessario. È rimasto in vigore, e negli ultimi anni si è accentuato, il vecchio vizio di politiche dettate dai suggerimenti e dalle pressioni degli interessi prevalenti nei singoli settori. Una causa importante di questo stato di cose è la debolezza delle burocrazie ministeriali: mal selezionate, mal dirette, mal pagate. Una manifestazione di questo stato di cose sta nell'incapacità mostrata dallo Stato italiano di raggiungere soluzioni soddisfacenti nel rapporto tra sviluppo (dell'industria, delle infrastrutture) e tutela dell'ambiente. Ha contribuito ad accentuare questa difficoltà la mancanza di un rapporto armonico tra potere centrale e poteri locali. Talvolta gli interessi locali non sono stati tenuti in sufficiente considerazione; spesso le amministrazioni locali hanno cavalcato le opposizioni ambientaliste per negoziare vantaggi a favore della comunità locale: l'incapacità di risolvere questi conflitti ha determinato insopportabili ritardi ed eccessivi aumenti di costi.
- 2.2. Le privatizzazioni hanno dato impulso alla trasformazione, ponendo in prima linea l'obiettivo di cassa del Tesoro. Le privatizzazioni italiane sono state spinte dalla necessità di sostenere la finanza pubblica, dapprima nel fronteggiare l'emergenza del 1992, poi nello sforzo di entrare nell'euro. Le liberalizzazioni sono state decise anche (e inizialmente forse soprattutto) perché necessarie al fine di evitare che le privatizzazioni dessero luogo a monopoli privati. La politica di liberalizzazione nasce quindi con due anime: da alcuni è voluta per migliorare il sistema produttivo, da altri è subita perché richiesta dalle privatizzazioni operate per necessità del Tesoro. Questo secondo approccio tende naturalmente a realizzare i massimi proventi da privatizzazioni con il minimo di liberalizzazione: quindi cessioni di pacchetti azionari di minoranza (o di maggioranza con clausole di *governance* che mantengano il controllo dell'impresa in mano pubblica), concessioni (ove l'istituto della concessione può restare) lunghe e favorevoli all'impresa, tariffe (ove il regime tariffario può restare) favorevoli all'impresa, barriere all'entrata (ove si apra un mercato libero) in modo da mantenere l'impresa già monopolistica in posizione dominante e quindi sostenerne la redditività.
- 2.3. Gli obiettivi di cassa sopravvivono alla fase più acuta dei vincoli di finanza pubblica. Una volta superata la fase in cui la necessità di risanamento della finanza pubblica e di ingresso nell'euro richiedevano uno sforzo straordinario di entrate, poteva essere rilanciata la liberalizzazione anche dei settori in cui sono presenti imprese pubbliche. Questo non è stato fatto. Una ragione può essere che l'esigenza politica di tentare una riduzione del carico fiscale ha mantenuto l'esigenza di alimentare le entrate, anche a

scapito di obiettivi importanti come la liberalizzazione. I privilegi per le imprese pubbliche sono rimasti.

- 2.4. E' bassa la fiducia nelle istituzioni. Tra i principali freni all'investimento estero in Italia sta la sfiducia nel buon funzionamento della pubblica amministrazione e della giustizia in particolare. Sotto questo aspetto la situazione sembra peggiorata negli ultimi anni.
- 2.5. Il governo amico delle imprese non liberalizza. I canali di influenza degli interessi privati hanno mantenuto e accresciuto la loro efficacia proprio quando la possibilità di liberalizzare offriva un'occasione per indebolirli. Il fatto è che non interessava al governo di indebolirli. Prescindo da valutazioni sulla statura politica e morale dei singoli per proporre una considerazione più generale. Può avere avuto un ruolo, nel determinare questa involuzione, l'equivoco che un governo di *managers* o influenzato dai *managers* sia il più adatto a creare condizioni di mercato. In realtà sui mercati il continuo sforzo del manager è diretto ad accrescere le capacità di profitto della propria impresa aumentandone la quota di mercato fino a renderla possibilmente dominante. Il manager tende naturalmente al monopolio. La dinamica dei mercati è alimentata dalla molteplicità delle imprese: per un *manager* che riesce ad accrescere la sua quota di mercato e quindi il suo potere di mercato, ce ne sono altri che devono sforzarsi di reagire migliorando il prodotto o riducendo i costi. La dinamica dei mercati è anche alimentata dai *managers* che innovano in modo da creare prodotti nuovi e mercati nuovi in cui l'impresa innovatrice sia inizialmente monopolista. Il manager opera in un contesto concorrenziale e si sforza di creare per la propria impresa un contesto meno concorrenziale, quindi un contesto ove si producano maggiori profitti. Questo è il suo orientamento e qui sta la sua abilità. Al governo deve stare chi è orientato a creare un contesto concorrenziale in cui i managers siano costretti a darsi da fare: un cambiamento dal quale i managers delle principali imprese hanno più da perdere che da guadagnare. Se il governo dell'industria affidato a politici o accademici estranei al mondo produttivo rischia di produrre decisioni astratte, il governo affidato a uomini d'impresa o amici delle imprese (quelle che ci sono e sono importanti oggi) rischia di produrre decisioni conservatrici e contrarie alla libertà d'iniziativa. Chi gestisce lo Stato come se fosse un'impresa cerca di allargare la quota di mercato dello Stato stesso o delle sue imprese (lo statalismo di ritorno) o delle imprese più vicine ai governanti (il clientelismo di ritorno); non tende affatto a creare condizioni favorevoli all'entrata di nuove imprese. Una buona politica deve evitare entrambi i rischi: quello dell'estraneità all'impresa e quello dell'identificazione con l'impresa. Nell'Italia degli anni recenti, per reagire al primo, si è incappati pesantemente nel secondo: si è affermata l'idea che affidando il governo del Paese agli uomini d'impresa si avrebbe naturalmente avuto lo sviluppo delle imprese del Paese. La conseguenza è opposta, e se si considera quanto esposto sopra, non è neanche tanto strano.

3. Come organizzare un'uscita dalla situazione attuale

La strategia ufficiale per stimolare una ripresa della competitività è la riduzione del carico fiscale.

Questa riduzione dovrebbe avere un duplice effetto:

- i. Lato domanda. Restituendo potere d'acquisti ai cittadini dovrebbe stimolare la domanda: questo non serve affatto alla competitività, serve alla crescita del Pil e dell'occupazione. L'effetto sul saldo degli scambi con l'estero è negativo: maggiore

domanda significa maggiori importazioni. L'effetto sugli investimenti può essere positivo: l'accelerazione del Pil può rivedere in meglio le aspettative di vendite e indurre decisioni d'investimento.

- ii. Lato offerta. Alleggerendo il carico fiscale sulle imprese e sugli imprenditori (attuali e potenziali) dovrebbe stimolare l'iniziativa, indurre ad affrontare i rischi connessi con le innovazioni.

È assai dubbio che funzioni, nel senso che l'effetto dal lato della domanda c'è se non si riduce la componente di domanda costituita dalla spesa pubblica, ma diventa assai modesto se la spesa pubblica diminuisce per rendere la riduzione fiscale compatibile con i vincoli di bilancio. Dal lato dell'offerta l'effetto è molto meno prevedibile e lo riterrei improbabile, soprattutto se è l'unica azione intrapresa (cioè se non si accompagna ad altre azioni come quelle indicate nei punti seguenti). La strategia governativa richiede un atto di fede.

L'azione probabilmente più efficace per stimolare l'attività d'impresa volta alla crescita dell'efficienza e all'innovazione è una trasformazione dei mercati in senso concorrenziale.

4. Quale concorrenza è possibile avere

- a) In generale, quel tanto di concorrenza che serve per avere libertà d'iniziativa, impulso all'efficienza e freno ai prezzi, non è irraggiungibile; per averla di solito è sufficiente il rispetto delle regole del mercato interno europeo e l'azione dell'antitrust.
Ci sono casi in cui è necessaria un'azione legislativa e politica per rimuovere barriere incrostate nel tempo o rafforzatesi per eventi straordinari: probabilmente le professioni, il commercio, la pubblicità.
- b) Nella finanza le cose sono più complesse, date le speciali esigenze di salvaguardare la stabilità del sistema e tutelare il risparmio attraverso particolari garanzie di trasparenza e tutela del risparmiatore piccolo e soggetto ad asimmetria informativa e di potere.
- c) Nei servizi di pubblica utilità (telecomunicazioni, trasporti, energia, servizi pubblici locali) il disegno legislativo iniziale della liberalizzazione e la regolazione in corso d'opera stabiliscono i contorni e le modalità della concorrenza.
 - i. Restano escluse dalla concorrenza le attività ancora necessariamente monopolistiche come le reti non duplicabili: per queste deve essere introdotto un regime di regolazione che garantisca l'accesso su basi non discriminatorie.
La regolazione deve essere forte, e quindi avere un'adeguata dotazione di strutture, possedere gli strumenti conoscitivi e normativi e il potere sanzionatorio, ed essere indipendente rispetto agli interessi degli operatori che utilizzano le infrastrutture regolate.
La regolazione deve essere ancora più forte quando il soggetto in possesso della rete è anche un utilizzatore della stessa, come nel caso delle reti di distribuzione di elettricità e gas, di parte delle reti di telecomunicazione e almeno il "local loop", della stessa rete nazionale del gas anche se per essa è del tutto possibile e sembrerebbe avviata una separazione completa: in questi casi la disciplina dell'accesso è ancor più delicata.
Naturalmente se l'impresa utilizzatrice della rete è controllata da un'amministrazione pubblica (Stato o un comune) il regolatore deve essere indipendente anche dall'amministrazione pubblica stessa.
 - ii. Restano necessariamente escluse dalla concorrenza anche le attività di per sé organizzabili in concorrenza ma (ancora) legate alle infrastrutture non duplicabili, e che non si ritiene di separare da esse. È questo il caso di molti servizi pubblici locali. Teoricamente si potrebbero avere molte società che offrono simultaneamente servizi

di trasporto pubblico urbano in concorrenza, eventualmente accedendo alla stessa rete di binari, così come ci sono di fatto diverse imprese che vendono elettricità in concorrenza utilizzando la stessa rete di distribuzione. Ma si deve ammettere che i problemi organizzativi da risolvere sarebbero assai complessi ed è realistico mantenere in molti casi il servizio unitario.

In questi casi è giocoforza ripiegare sull'unica forma di concorrenza utilizzabile, quella della gara per l'affidamento, che è assai meno efficace come strumento di promozione dell'efficienza e pone specifici problemi, tra cui quello di un più intenso e accurato monitoraggio del servizio dato che nella durata dell'affidamento l'affidatario è monopolista e il cliente non ha alternative.

- iii. Anche le attività in concorrenza pongono problemi di regolazione. Ad esempio, un mercato elettrico (sia in forma di contratti bilaterali sia in forma di borsa elettrica) ha aspetti di complicazione e delicatezza che non si trovano in una borsa merci o in un mercato finanziario, per la particolare difficoltà di assicurare la consegna della "merce" senza intaccare la sicurezza del sistema elettrico.
- iv. Le caratteristiche di pubblica utilità che caratterizzano questi servizi pongono a loro volta esigenze di intervento: universalità, garanzie di qualità, sicurezza e continuità del servizio, vincoli politici di uniformità tariffaria sul territorio, provvidenze a favore dei ceti più deboli.

5. Un impulso alla competitività internazionale può venire da una maggiore concorrenza interna

- 5.1 Per le ragioni esposte al punto 2 e date le caratteristiche dei diversi settori che potrebbero essere descritte sviluppando il punto 3 (attualmente centrato sui servizi di pubblica utilità), si può concludere che il sistema italiano è caratterizzato da un grado di concorrenza interna ancora molto parziale e insoddisfacente.
- 5.2 Questo grado di concorrenza può essere accresciuto con politiche adeguate. Ma prima di parlare delle politiche occorre intendersi sulla desiderabilità di accrescere la concorrenza: desiderabilità da tutti condivisa a parole, ma da molti e influenti politici ed economisti non auspicata nei fatti (escludo dalla menzione gli imprenditori, la cui posizione nel dibattito è influenzata dalla collocazione della loro impresa sul mercato).
- 5.3 Il quesito riguarda il rapporto tra grado di concorrenza all'interno e capacità del sistema produttivo nazionale di prevalere nella competizione globale (competitività). Due cose molto diverse anche se talvolta i termini si confondono nell'uso.
- 5.4 Gli studiosi che hanno esaminato un elevato numero di casi hanno raggiunto la conclusione che c'è una correlazione positiva tra grado di concorrenza entro un sistema economico e sua competitività internazionale.
- 5.5 Naturalmente la correlazione non esclude casi contrari. Il dibattito in Italia è fortemente influenzato dai casi a noi più vicini. In Europa e particolarmente in Francia e Germania si addensa un buon numero di eccezioni alla correlazione citata. Alcune di queste eccezioni sono apparenti: la restrizione della concorrenza e l'intervento pubblico hanno consentito in molti casi di mantenere un controllo nazionale su alcune grandi imprese e questo è percepito come un successo competitivo. In realtà questi sono casi di successo riguardo allo specifico obiettivo del controllo nazionale (se vogliamo, nella competizione per il controllo delle imprese) ma non nella competizione sui mercati dei prodotti se l'operazione ha premiato un'impresa meno efficiente e ha consumato risorse pubbliche. Il dibattito quindi è necessariamente confuso se si prescinde dalla terza variabile (oltre che il grado di concorrenza interna e la competitività internazionale del sistema), che è il grado di

controllo nazionale sull'apparato produttivo. È una cosa che ci interessa? Quanto siamo disposti a pagare in termini di concorrenza e di competitività per averla? Naturalmente la risposta è "dipende" e bisogna addentrarsi in un'analisi un po' più fine di quella che è possibile qui.

- 5.6 A mo' di conclusione provvisoria, possiamo sostenere che un'azione decisa in favore di una maggiore concorrenza sul mercato interno può fornire un impulso oggi necessario alla ripresa della competitività del sistema produttivo italiano. Non è detto che basti, ma è abbastanza certo che serve. Le obiezioni costituite dai casi contrari devono essere viste una a una. Obiezione: se liberalizziamo il tale settore danneggiamo la tale impresa che è campione nazionale. Risposta: vediamo costi e benefici dell'operazione per il sistema, poiché è probabile che il beneficio della liberalizzazione per il resto del sistema compensi abbondantemente la perdita o l'indebolimento di un campione nazionale. È possibile che l'obiezione possa essere accolta nei limiti di una graduazione della manovra o di qualche manovra compensativa. Non è possibile generalizzare. Non è accettabile che sia l'impresa interessata a presentare i dati e l'evidenza in materia. Manca in Italia, e va assolutamente costruita, una burocrazia capace di raccogliere evidenza da diverse fonti in modo sistematico e presentare la valutazione costi-benefici in modo attendibile ai decisori politici.
- 5.7 Come realizzarle questa azione pro-concorrenza? Di nuovo bisogna distinguere tra il caso generale, in cui rientra un rafforzamento dell'antitrust, un'azione specifica per portare maggiore concorrenza in alcuni settori refrattari come professioni e commercio, e i due casi speciali di mercati finanziari e di servizi di pubblica utilità.

6. Altre azioni per incrementare la competitività

L'azione per la concorrenza serve ma non basta. Per dare un impulso alla competitività aggiungerei tre tipi di azioni: più ricerca, sostegno alle imprese innovative, progetti di infrastrutture di pubblico interesse (qui sto anticipando le soluzioni sul presupposto che non sia difficile dimostrare un ritardo italiano in queste tre direzioni; ma la ricerca di una documentazione ordinata in materia supera il tempo disponibile ora).

- Ricerca.
- Sostegno alle imprese innovative. Rendere più facile la certificazione di qualità e la brevettazione con valore internazionale.
- Infrastrutture di pubblico interesse. Alcuni grandi progetti hanno sorretto lo sviluppo negli anni '50 e '60: la rete autostradale, la rete del gas alimentata da gasdotti lunghissimi e tecnicamente difficili (dalla Siberia, dall'Algeria), la razionalizzazione della rete elettrica dopo la nazionalizzazione. Applicando la stessa lungimiranza alla situazione odierna non dovrebbe apparire velleitario pensare di portare il gas dall'area del Caspio o del Golfo, costruire elettrodotti transeuropei e transmediterranei (basta osservare quello che hanno fatto i paesi attorno al mare del Nord e al Baltico), costruire terminali per importare il gas liquefatto; e analogamente nei trasporti, nei servizi idrici, nelle telecomunicazioni. Non è fuori luogo porre il problema in un contesto liberalizzato. I grandi progetti d'interesse pubblico richiedono un'attenzione e una capacità d'iniziativa da parte delle pubbliche autorità, anche se poi vengono affidati per la progettazione, la realizzazione e la gestione a società private. Ciò che si richiede è:
 - indipendenza di pensiero, perché spesso i grandi progetti porterebbero una diminuzione del potere di mercato delle maggiori imprese e quindi sono

presentati dall'inizio come irrealizzabili (di nuovo: non si può lasciare la politica ai rappresentanti delle maggiori imprese),

- trasparenza nell'impostare i piani finanziari di *project financing*, curando che le previsioni siano fatte bene e avendo presente l'impatto sulla finanza pubblica non solo degli esborsi ma anche delle garanzie,
- chiarezza di vedute sul funzionamento di un sistema liberalizzato, in modo che le nuove opere servano a incrementare la concorrenza e non a impedirla.