

# LIBERALIZZAZIONI FORMATO TOPOLINO\*

di Francesco Silva  
25 luglio 2012

Il programma politico ed economico delle liberalizzazioni e privatizzazioni nasce negli anni 70/80 anche grazie all'affermarsi di un'articolata teoria economica, e trova una prima applicazione negli Stati Uniti e nel Regno Unito, Paesi in cui il mercato concorrenziale Ã¨ parte riconosciuta e irrinunciabile dell'organizzazione economica e sociale.

Il suo obiettivo Ã¨ duplice: riportare nei mercati dei servizi e in quelli finanziari attivitÃ e imprese che operavano sotto il controllo diretto dello Stato; marginalizzare le posizioni monopolistiche. I beneficiari immediati dovevano essere i consumatori e le imprese, ma nel lungo periodo l'obiettivo era anche quello di un piÃ¹ rapido sviluppo. Negli anni 80 e 90 questo programma diventa l'asse portante della politica industriale anche dei Paesi numero 2/2012 della Cee, dove perÃ² le resistenze â€œstrutturaliâ€• alla politica di promozione della concorrenza sono forti. Le aree comuni d'intervento sono in primo luogo i servizi di pubblica utilitÃ - in Europa prevalentemente erogati da imprese pubbliche - ma anche alcuni servizi alle persone e alle imprese molto regolamentati (le professioni, il servizio taxi, la distribuzione commerciale, il servizio bancario ecc.), nei quali tuttavia i vari Paesi intervengono procedendo in ordine sparso, senza che l'Ue riesca a imporre una linea comune.

Per quanto riguarda i servizi di pubblica utilitÃ , mentre nel Regno Unito e soprattutto negli Stati Uniti le liberalizzazioni hanno complessivamente conseguito gli obiettivi desiderati, lo stesso non puÃ² dirsi per i Paesi dell'Europa continentale, dove l'adozione della stessa politica Ã¨ piÃ¹ incerta e gli esiti sono molto differenziati. Lo stesso programma determina, quindi, risultati piuttosto diversi in relazione alle diversitÃ istituzionali, politiche ed economiche dei vari Paesi.

In Italia - dalla seconda metÃ degli anni 90 alla prima metÃ del primo decennio 2000 - privatizzazioni e liberalizzazioni hanno coinvolto ampi settori. Non Ã¨, perÃ², facile trarre un bilancio complessivo, sia perchÃ© gli esiti sono molto diversi sia perchÃ© i risultati risentono di molti e importanti fattori esterni che li influenzano: si pensi agli sviluppi tecnologici, all'aumento dei prezzi dei prodotti energetici, all'estendersi della fiscalitÃ , alla presenza o meno di un'AutoritÃ ecc. Si puÃ² comunque ragionevolmente affermare che questi risultati sono inferiori alle attese, per quanto riguarda i benefici ai consumatori, e non sono riconoscibili per quanto riguarda lo sviluppo economico, che Ã¨ rallentato. Indubbiamente la minor crescita non Ã¨ imputabile a queste politiche, ma proprio non si puÃ² affermare che esse l'abbiano risolledata.

L'esperienza europea e italiana mostra, dunque, che il successo di queste politiche dipende criticamente dal meccanismo di governo e di regolazione - tipo AutoritÃ , tipo di controllo delle reti ecc. - che si riesce a porre in essere per ottenere un'effettiva concorrenza. A sua volta la configurazione di questo meccanismo Ã¨ frutto di una mediazione, talvolta felice altre meno, tra gli interessi del monopolista pubblico uscente (e/o dello Stato) e quello degli stakeholders (consumatori e imprese). Nel caso italiano, il diverso modo in cui Enel, Telecom Italia, Eni e Autostrade sono riusciti a interagire con i policy maker e gli interessi economici privati hanno generato mercati nei quali il livello di concorrenza e i benefici per l'utenza sono assai diversi.

La Legge cresci-Italia ripropone le liberalizzazioni nei servizi pubblici locali e in alcuni servizi alle persone e alle imprese, con l'obiettivo di essere efficace una volta per tutte. Il provvedimento parla genericamente di servizi pubblici locali e, quindi, tace sui problemi sollevati dall'esito del referendum, aspetto su cui ritorneremo piÃ¹ avanti. Saggiamente, anzichÃ© obbligare gli enti locali a fare gare, li incentiva in questa direzione, in quanto l'attivazione di gare costituisce, a partire dal 2013, elemento di valutazione della loro virtuositÃ , ai sensi della Legge n. 111, 15/7/2011. Dal 2013 il sistema delle gare dovrebbe, quindi, prevalere e l'attivazione in esclusiva dovrÃ essere sottoposta al parere favorevole dell'Agcm. Ma proprio qui sta un punto debole del provvedimento. Ã¨, infatti, ragionevole dubitare che questa AutoritÃ , che Ã¨ giÃ stata caricata di funzioni e di responsabilitÃ di controlli sempre piÃ¹ ampie, sia in grado di assolvere in tempi accettabili anche a questo compito, che comporta l'esame di centinaia, se non migliaia di casi.

Sia la Legge salva-Italia che quella cresci-Italia si propongono di portare pi concorrenza anche in altri settori molto regolati che producono servizi soprattutto per i consumatori: distribuzione commerciale, taxi, farmacie, avvocati, notai, assicurazioni ecc. Quale tipo di concorrenza? Il modello di concorrenza implicito in cresci-Italia assume che al moltiplicarsi del numero delle imprese che producono uno stesso bene o servizi aumenta il grado di concorrenza. L'implicazione di politica economica  che bisogna favorire l'accesso di un maggior numero di soggetti. Tuttavia l'ingresso nel mercato di un maggior numero di soggetti con caratteristiche produttive e di costo sostanzialmente identiche non ha necessariamente come effetto l'aumento della concorrenza e la diminuzione del prezzo. Vi , infatti, il rischio di collusione tacita tra operatori economici che non hanno alcuna possibilit di prevalere sugli altri, per il fatto che hanno un limite alla loro crescita. Non  casuale che in alcuni settori - si pensi ai taxi, agli avvocati, alle farmacie - il prezzo sia fissato per tutti tramite accordi raggiunti in vario modo, anche con la benedizione pubblica. Per contro sarebbero in grado di fare una vera concorrenza quelle imprese nuove caratterizzate da strutture organizzative diverse. In questi servizi la tecnologia che fa la differenza competitiva  il modello organizzativo, anche in considerazione del fatto che i prodotti sono simili. In ambiti come il servizio taxi, le farmacie, ma anche gli studi d'avvocato, la diversit organizzativa  abbinata a dimensioni maggiori: cooperative, societ per azioni, supermercati ecc. introducono minori costi derivanti dalle economie di dimensione e di variet. Pertanto l'ingresso di un maggior numero di unit produttive nell'erogazione di questi servizi - come ipotizzato inizialmente dal D.l. salva-Italia e dalla Legge cresci-Italia forse aumenterebbe l'occupazione, ma certamente non il prezzo n la qualit del servizio.

Sia le "elenzuolate" di Bersani sia la Legge cresci-Italia hanno evidenziato quanto sia difficile liberalizzare. Liberalizzare non  un semplice intervento di tecnica economica volto ad "aumentare il grado di concorrenza" significa anche e soprattutto trasformare una societ piuttosto immobile, permeata di familismo e corporativismo e poco fiduciosa dei benefici del mercato. Le resistenze vanno interpretate e di esse  opportuno tenere conto, non solo per prevenirle e aggirarle in sede legislativa, ma anche per trovare soluzioni istituzionali che rendano pi accettabili le nuove norme. Gli scontri frontali sono costosi e perdenti. L'Italia non  il Regno Unito, n gli Stati Uniti. Valga un'ultima, ma importante, considerazione critica sulla politica economica per lo sviluppo del Paese. Gli economisti peccano sistematicamente di riduzionismo culturale quando identificano la loro schematica e parziale visione della societ con la societ stessa. Questa  una distorsione gravida di conseguenze, soprattutto quando gli economisti sono al Governo e pensano che l'imposizione normativa di un po' pi di concorrenza sia sufficiente a smuovere una societ immobile. Per ottenere questo risultato si richiederebbe prima di tutto una visione e una politica capace di scuotere questa societ, ma di essa al momento non vi  traccia.

Questo articolo trae origine da un intervento dell'autore predisposto per l'associazione Astrid, non ancora pubblicato.

\* La versione integrale sar pubblicata sul numero 2/2012