

Liberalizzazioni, consumatori e produttori

Francesco Silva

Per una più efficiente e qualificata offerta di servizi è necessario liberalizzare, ma le liberalizzazioni sono efficaci solo se sono molto mirate e non demagogiche. Liberalizzare efficacemente comporta una dolorosa “rivoluzione sociale”, poiché dovrebbe ridurre le protezioni e, quindi, i redditi delle attività meno qualificate (per esempio il servizio taxi), e incentivare quelle che meglio contribuiscono allo sviluppo del paese (per esempio formazione, ricerca ecc.).

Quale tipo di liberalizzazioni?

Sia l'osservazione, per quanto imprecisa, che facciamo viaggiando in altri paesi occidentali sia le statistiche economiche ci suggeriscono che i servizi offerti in Italia sono, in linea generale, più cari e di qualità inferiore rispetto a quelli offerti altrove.

Questa condizione riguarda un po' tutti i servizi, seppure in modo diverso da caso a caso. Innanzitutto quelli privati (distribuzione, banche, assicurazioni, servizi professionali, assistenza tecnica, turismo ecc.). Piuttosto emblematico è proprio il caso del turismo, attività a cui Natura e Storia ha dato al nostro paese risorse straordinarie, ma che perde colpi rispetto a paesi meno dotati.

Riguarda anche i servizi di pubblica utilità, distribuiti dalle grandi reti di servizio gestite da imprese pubbliche o private (trasporti, elettricità e gas, telecomunicazioni, acqua ecc.). Se è vero che in alcuni settori esistono svantaggi “naturali” che possono spiegare prezzi maggiori - si pensi alle fonti energetiche a cui attingiamo, e forse anche ai trasporti - nella gran parte dei casi le tecnologie e gli *input* disponibili non sono molto diversi da quelli degli altri paesi più sviluppati. Si pensi al servizio telefonico o a quello postale.

Riguarda infine i servizi pubblici in senso stretto (formazione, giustizia ecc.). Anche se è difficile un confronto preciso con altri paesi che presentano situazioni assai diverse, mediamente si può affermare che la qualità del servizio pubblico italiano lascia piuttosto a desiderare.

Il fattore che può spiegare questo esito generalizzato sia al servizio privato sia pubblico non può, quindi, stare nella natura della proprietà delle imprese erogatrici, private piuttosto che pubbliche. Vi è chi riteneva, e ancor oggi ritiene, che il controllo privato induca di per sé maggiore efficienza e benefici ai

consumatori. Tale giudizio non può essere accettato in via generale e assoluta. Le privatizzazioni non sono il toccasana di tutti i problemi. Indubbiamente il sistema di incentivi che opera in un'impresa pubblica è in linea di massima meno funzionale e, talvolta, anche deviante, rispetto all'efficienza dell'impresa, e quindi alla sua sostenibilità economica. Tuttavia c'è anche da chiedersi se il sistema degli incentivi operante in molte imprese private, di cui le *stock option* sono il caso estremo, siano il modo più efficace per indurre comportamenti vantaggiosi per il risparmiatore azionista e il consumatore finale. Così pure è da dimostrare che il grado di corruzione sia maggiore nelle imprese pubbliche che in quelle private. Infine c'è da chiedersi che cosa voglia dire "pubblico", almeno nella tradizione italiana. Facciamo un esempio per capire meglio. Se da un punto di vista tecnico un'impresa come l'ENI era negli anni '60 e '70 pubblica, diversamente da un'impresa di dimensioni simili come la FIAT, possiamo affermare che la seconda abbia ottenuto dallo stato meno aiuti, o comunque protezioni, rispetto alla prima? La risposta non è affatto scontata.

Negli anni '90 si è molto insistito sulla necessità di privatizzare le imprese pubbliche produttrici di manufatti (auto, beni d'investimento, alimentari ecc.), e di servizi (banche e servizi di pubblica utilità, ma in qualche misura anche sanità). Buona parte di queste imprese sono state effettivamente privatizzate, passando sotto il controllo maggioritario del capitale privato, o comunque hanno visto molto ridimensionata la partecipazione pubblica. Ora, mentre i dati indicano che le privatizzazioni delle imprese industriali le ha condotte per lo più su un sentiero di maggiore efficienza e competitività, assai più controverso è il caso delle imprese di servizi, oggi spesso più efficienti, ma anche beneficiarie di posizioni di dominio dei loro mercati.

Dunque la variabile pubblico/privato non è dirimente in senso assoluto, né può essere una spiegazione della relativa arretratezza dell'offerta di servizi.

La caratteristica che invece più li accomuna è l'assenza, o comunque la debolezza, della concorrenza. È una spiegazione che trova conferma nei dati e negli studi economici, e che è condivisa più o meno da tutti i decisori pubblici, almeno in linea di principio. Da qui la conclusione che le politiche di liberalizzazione, ritenute il passaggio necessario per promuovere più concorrenza, siano lo strumento più appropriato per indurre una riduzione dei prezzi e una migliore qualità dei servizi, a vantaggio dei consumatori finali e delle imprese che utilizzano questi servizi.

Queste idee sono condivisibili, ma così espresse sono troppo generali, quasi generiche. Dobbiamo infatti chiederci che cosa intendiamo precisamente per liberalizzazioni ed esaminarne i possibili effetti, sia dal punto di vista dei consumatori sia dei produttori.

In quanto segue ci riferiremo esclusivamente ai servizi privati e a quelli di pubblica utilità.

Liberalizzazioni, concorrenza e i consumatori

È importante distinguere tra due tipi di concorrenza, che spesso coesistono, ma altre volte no.

Il primo è quello tra le imprese che stanno già su un certo mercato. In questo caso la forza della concorrenza dipende da più fattori. Innanzitutto dai vincoli legislativi o amministrativi che la ostacolano o, comunque, consentono comportamenti non concorrenziali. In loro presenza è improbabile che vi sia un'effettiva concorrenza. In secondo luogo dipende dalla propensione a competere; se tra le imprese di un certo mercato vi è abitudine al "quieto vivere", se non a colludere, non ci sarà molta concorrenza, anche in assenza di vincoli amministrativi o legali. La tendenza delle imprese italiane a non crescere e, quindi, a non lottare per guadagnare quote di mercato, lotta che comporterebbe un grande sforzo competitivo, indica che tale propensione a competere non è molto forte.

Il secondo tipo di concorrenza è quello attuato da imprese "nuove" per quel mercato, tra cui in particolare quelle estere. L'esperienza dell'industria manifatturiera italiana mostra che proprio questo secondo tipo è quello che ha maggiormente inciso sul comportamento delle imprese nazionali: competono per sopravvivere. In assenza della concorrenza estera, la propensione a competere delle imprese manifatturiere nazionali sarebbe stata meno forte.

Quando parliamo di liberalizzazione dovremmo allora precisare se ci riferiamo a politiche volte a creare per le imprese già sul mercato condizioni più favorevoli alla concorrenza, e/o a facilitare l'ingresso di nuovi concorrenti, che abbiano caratteristiche diverse. Sia gli strumenti sia gli effetti possono essere diversi.

Quando ci riferiamo al primo tipo di liberalizzazione pensiamo soprattutto alla rimozione di ostacoli legali alla concorrenza, quelli che molti anni or sono G. Carli chiamò efficacemente "lacci e laccioli". Si pensi alla chiusura alla concorrenza privata dei settori di pubblica utilità, ai limiti all'apertura e al funzionamento degli esercizi, ai limiti al numero di produttori, ai limiti alle tariffe o alla concorrenza, alla presenza di norme che facilitano la collusione, alla sovvenzione ai produttori, tra cui quelli meno efficienti, e anche all'accettazione di pratiche illegali, dell'evasione fiscale e così via. La loro eliminazione è condizione necessaria affinché vi possa essere concorrenza. È però dubbio che esse rappresentino sempre anche una condizione sufficiente. Infatti bisogna capire, caso per caso, quali sono i lacci la cui rimozione è sufficiente a garantire più concorrenza. Facciamo alcuni esempi.

Nei servizi di trasporto pubblico, le concessioni rilasciate solo a imprese municipalizzate segnala un rifiuto alla concorrenza. In taluni casi vi sarebbe spazio per la concorrenza, per esempio tramite servizio autobus, ma le tariffe minime dei servizi di trasporto passeggeri via autobus sono sottoposte a un vincolo, che rende questo servizio meno competitivo rispetto al trasporto ferroviario: è evidente l'ostacolo alla concorrenza e il danno per l'utente. Per contro è incerto che l'aumento del numero dei taxi abbia effetti diversi dalla riduzione dei tempi di attesa in fasce orarie di punta. Dopo tutto le tariffe sono fissate

in via amministrativa. Diverso sarebbe se si aprisse il mercato ad aziende di servizio taxi o all'autonoleggio: un nuovo tipo di organizzazione più efficiente sarebbe in grado e interessato ad abbassare le tariffe.

Nel caso del trasporto aereo nazionale sono state eliminate le barriere di regolamentazione del mercato, ma la difficoltà di accesso agli *slot* e la presenza di un operatore dominante hanno di fatto rallentato moltissimo il gioco competitivo. In realtà solo le compagnie *low cost*, dotate di un concetto organizzativo molto diverso, sarebbero in grado di avviare una decisa concorrenza sul prezzo. A questo problema si riferisce appunto un articolo comparso sul n.1/06 di questa rivista.

È dubbio che l'eliminazione della tariffa minima per gli avvocati rappresenti di per sé una condizione che induce più concorrenza. Diverso sarebbe se fosse possibile la costituzione di nuove forme organizzative, quali le società di capitale. L'esperienza del successo degli studi professionali internazionali in Italia sta a mostrare che la concorrenza internazionale, portata avanti da organizzazioni più evolute, morde, con effetti sulla qualità del servizio.

Non basta liberalizzare l'apertura di nuovi punti di vendita, se questi sono sempre dello stesso tipo, per esempio piccolo dettaglio. È improbabile che un nuovo dettagliante competa sul prezzo: sceglierà altri strumenti per richiamare la domanda. Sono i modi diversi e più evoluti della distribuzione che portano a un abbassamento dei prezzi e a nuove forme di servizio commerciale.

Questi esempi indicano che non basta sempre ridurre i "lacci" per avere più concorrenza. Dal momento che in Italia la pulsione a competere e a crescere delle unità produttive nei servizi è piuttosto bassa, per accelerare il cambiamento sarebbe necessario consentire l'accesso di nuovi concorrenti capaci di vendere servizi a un prezzo più basso perché caratterizzati da obiettivi più ambiziosi e organizzazioni più efficienti. In altri termini, lo strumento a più sicuro impatto è il secondo tipo di liberalizzazione, ossia l'apertura del mercato ai nuovi concorrenti capaci di rompere gli schemi consolidatisi nel tempo.

Si pensi al caso dei farmaci da banco, o del latte in polvere per bambini: qui un soggetto nuovo - il supermercato - è interessato a entrare nel mercato e lo fa riducendo i prezzi. Già si vedono gli effetti positivi sui prezzi. È un episodio di entrata di nuovi concorrenti, analoga a quelle ancora mancanti sopra indicate (autobus, società di professionisti e supermercati). In questa prospettiva l'attivazione della normativa europea inizialmente proposta da Bolkenstein avrebbe rappresentato un elemento di rottura degli equilibri esistenti e indotto più concorrenza. Purtroppo, come riferisce l'articolo di A. Forti sul n. 2/2006 di questa rivista, le intenzioni iniziali si sono molto ridimensionate, e questo ha attenuato gli effetti prevedibili della norma approvata.

In tema di liberalizzazioni è opportuna un'ultima considerazione. Sarebbe indispensabile infatti un "terzo tipo" di liberalizzazione. Numerose attività di servizio in realtà traggono alimento da regole o inefficienze pubbliche. Si pensi a come la complessità e l'incertezza delle dichiarazioni fiscali alimenti il mercato della consulenza fiscale; si pensi a come parte non piccola dell'attività dei notai, così come degli avvocati, siano legate a obblighi amministrativi assurdi

o all'inefficienza dell'apparato giudiziario; si pensi ancora all'imposizione amministrativa di valutazioni di professionisti per l'ottenimento di autorizzazioni di vario tipo (per esempio di geologi per l'autorizzazione a edificare). In questi casi, si può parlare non di "liberalizzazione di", ma di "liberalizzazione da", ossia di eliminazione di vincoli e di costi creati dalla pubblica amministrazione.

I costi delle liberalizzazioni per i produttori

Se le liberalizzazioni, purché ben fatte, da un lato danno benefici ai consumatori in termini di prezzo e/o di qualità e/o di varietà, dall'altro modificano l'equilibrio produttivo esistente e procurano nell'immediato dei costi ai produttori dei servizi liberalizzati. L'idea sottostante alle liberalizzazioni è che i produttori non esposti alla concorrenza godono di rendite, determinate dalla possibilità di fissare prezzi assai più elevati dei costi, o di vivere in modo inefficiente a scapito dei consumatori. La concorrenza dovrebbe erodere queste rendite a tutto vantaggio di questi ultimi. Si configura dunque una politica di redistribuzione del reddito dai percettori di rendite a favore dei consumatori, politica che ha costi politici che ne sono il vero ostacolo. È un problema assai serio, la cui dimensione può essere meglio evidenziata ponendoci in una prospettiva più ampia.

Partiamo da un esempio concreto: i taxisti di Milano. Negli anni '80 la figura del taxista si trasforma lentamente da una assimilabile a quella di lavoratore subordinato non di concetto a quella di un lavoratore autonomo artigiano. Infatti ai taxisti vengono progressivamente dati vantaggi in termini di garanzia di lavoro (numero delle licenze e orario di lavoro), di reddito (tariffe), di configurazione del rapporto di lavoro, di proprietà della licenza e, di conseguenza, della sua trasformazione da costo fisso in attività che rende: si pensi che il valore presunto della licenza è passato da circa 30.000 euro nel 1980 a circa 130.000 euro nel 2005. L'incremento del valore della licenza, così come il recente ingresso nell'attività da parte di un buon numero di giovani con livelli di formazione non bassa, sono la prova più evidente della buona redditività di questo lavoro, almeno a Milano. Peraltro l'informazione sugli incassi e sui costi medi dei taxisti è carente: esiste una forte differenza tra le dichiarazioni rilevabili presso l'Agenzia delle Entrate (18/20.000 euro) e i ricavi calcolabili in linea teorica sulla base dei dati sul numero di giornate lavorate, di ore di servizio giornaliero e di incasso medio (circa 44.000 euro). Per inciso, questo dato suggerisce che il presupposto di una buona liberalizzazione sta anche nella trasparenza e possibilità di avere le corrette informazioni. Se non si conoscono costi e ricavi effettivi dei taxisti, come è possibile, per esempio, fissare tariffe adeguate?

Ci si deve allora chiedere: il miglioramento della condizione economica e dello status sociale difeso dalla categoria è frutto delle garanzie ottenute dal Comune di Milano, oppure del fatto che i taxisti erogano un servizio sempre

migliore e più completo per effetto di una migliore qualità del loro lavoro? La risposta è che dipende in larghissima parte dalle garanzie comunali. Il miglioramento della qualità del servizio, se c'è stato, è imputabile soprattutto al tipo di auto utilizzate, scelta che si giustifica con i livelli di reddito ricavabili da questo tipo di attività.

Abbandoniamo l'esempio per affrontare il problema in una prospettiva più generale.

La teoria economica mostra come il modo migliore - ossia più efficiente - di retribuire gli *input* produttivi (capitale e lavoro) sia quello di pagarli in rapporto diretto al contributo che essi danno alla produzione. Per quanto riguarda i redditi da lavoro, in linea generale, è auspicabile che al crescere dei livelli di formazione e/o di competenze capaci di valorizzare i beni e servizi prodotti o di innovare, corrispondano stipendi maggiori. In altri termini, tanto più il lavoro è qualificato, tanto più dovrebbe essere remunerato.

Nei paesi più ricchi le prospettive di sviluppo sono oggi più che mai legate alla disponibilità e al miglior sfruttamento della risorsa di cui essi sono relativamente più dotati, ossia la conoscenza e la competenza di cui i lavoratori sono dotati. Lo sviluppo economico e, quindi, il benessere di tutti noi, dipende oggi soprattutto dagli investimenti in formazione e dal corretto incentivo a formarsi, offerto dal sistema di retribuzioni. Se in un paese si premiano relativamente i lavoratori in attività protette, ossia i percettori di rendite, indipendentemente dal loro livello di formazione e competenza, rispetto ai lavoratori dotati di formazione e/o competenze superiori, che meglio potrebbero contribuire alla produzione di beni e servizi più qualificati, ebbene, questo paese ne pagherà le conseguenze. Detto in termini più espliciti, se in Italia si premiano i taxisti, gli avvocati, i fiscalisti, i commercianti, i dipendenti delle imprese municipalizzate, rispetto agli addetti ai servizi di formazione, della sanità, della ricerca e più in generale alle attività innovative e avanzate, i cittadini complessivamente presi ne trarranno un danno, nel lungo periodo. Il problema non è quindi solo l'elevato reddito relativo dei lavoratori autonomi legato a posizioni di rendita, ma anche il basso reddito relativo di chi meglio può contribuire allo sviluppo del paese.

È del tutto evidente che alle due configurazioni retributive - privilegiare le rendite rispetto alle conoscenze e competenze - corrispondono due diverse composizioni sociali: i cosiddetti ceti medi saranno composti da gruppi di persone diverse. Conseguentemente, passare dalla prima configurazione alla seconda significa far scendere, nella gerarchia delle retribuzioni e dello status sociale le persone che beneficiano di rendite e far salire le persone che hanno un livello maggiore di conoscenze e competenze. Per questo motivo la politica delle liberalizzazioni comporta non solo qualche beneficio per i cittadini in quanto consumatori, ma anche un rimescolamento sociale, per molti cittadini anche doloroso e per altri vantaggioso. Non è però un gioco di redistribuzione del reddito a somma zero: non si toglie a uno per dare ad altri; è un gioco a somma maggiore di zero perché promuove lo sviluppo, da cui tutti, in modo diverso, traiamo vantaggio.