

Dalle liberalizzazioni alla crescita: la concorrenza è necessaria ma non basta

Giacinto Militello

Venerdì 30 giugno 2006 rimarrà una data da ricordare. Dopo tanto parlare di lotta alle rendite, si è finalmente passati ai fatti e in maniera clamorosa: un decreto legge deciso all'unanimità dal Consiglio dei ministri, non preceduto da alcuna consultazione con le categorie interessate, congegnato in maniera tale da intervenire contemporaneamente in più settori dei servizi non solo con misure di liberalizzazione ma anche di lotta all'evasione fiscale.

È stato certamente un intervento salutare e forte che ha ristabilito, in un'Italia sconvolta dal berlusconismo e dalla crisi dei partiti politici, il primato degli interessi generali su quelli corporativi, chiarendo che per introdurre la concorrenza e far funzionare al meglio il mercato c'è bisogno di uno Stato capace di ridefinire le regole.

Va anche notato che alla decisione del 30 giugno è arrivato un governo insidiato da una maggioranza spesso non coesa e assai ridotta in Senato, sottoposto a continue risse e delegittimazioni da parte di un'opposizione priva in alcune sue componenti del senso di responsabilità istituzionale. Non ci si attendeva quindi un atto così esplicito e coraggioso. Anzi, in quella situazione da più parti veniva invocato il bisogno di un dialogo tra i due poli come via maestra per il funzionamento della politica. Ora senza nulla togliere al valore e al dovere del dialogo che è per di più obbligatorio per le riforme costituzionali ed elettorali, c'è qui da notare che una decisione chiara – anche se di maggioranza – ha prodotto, oltre che una scossa vitale nella vita del paese, consenso e significativi riconoscimenti anche in alcuni settori dell'opposizione. A dimostrazione del fatto che una maggioranza per dialogare deve sapere indicare obiettivi, valori e mezzi; deve cioè prospettare il terreno del confronto e compiere delle scelte. Nella confusione e nel chiacchiericcio, invece, il dialogo permette solo di scegliere il modo con cui pren-

* Giacinto Militello, già componente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

dere tempo, dire e non fare o far finta di fare. Mentre il paese ha bisogno di mete e di riforme, di riprendere e qualificare il cammino della crescita.

Con la decisione del 30 giugno, com'è noto, si sono introdotte nuove regolamentazioni tese a dare più spazio alla concorrenza in mercati decisivi dell'economia italiana: dalle banche alle assicurazioni, dal commercio agli appalti, dalle professioni ai tassisti. Le obiezioni sollevate dai ceppi più consistenti della destra politica, anche se inquietanti (ci torneremo sopra), sono apparse sfacciatamente strumentali, tanto da meritare l'ironia di Prodi («mi sto proprio divertendo»). Quelle sollevate invece dalle singole categorie meritano altra attenzione. A partire da quella relativa alla mancanza di consultazione preventiva. Il tema è assai delicato e importante. Noi vogliamo qui esprimere la convinzione che anche i provvedimenti d'imperio è bene siano preceduti da una *consultazione*. Allo stesso tempo pensiamo che la *concertazione* può essere invocata solo da chi condivide gli obiettivi generali e vuole soprattutto discuterne tempi e modi. Nel caso specifico, il ricorso a misure «giacobine», sottoposte comunque al voto del Parlamento, era più che giustificato per il troppo tempo perduto e soprattutto per il bisogno di operare una svolta, allo stesso tempo simbolica e concreta. Perseguire una concertazione con le corporazioni è infatti assai difficile, quasi impossibile senza scelte preventive. Mancano i fini comuni. C'è solo lo spazio per compromessi deboli che, senza modificare la sostanza dei problemi, lasceranno insoddisfatti gli interessi generali e quelli categoriali. Con le corporazioni, la politica, se vuole davvero riformare, deve prima motivare e poi, se necessario, imporre nuove regole nell'interesse preminente dei cittadini consumatori. Si possono solo negoziare i modi migliori per raggiungere gli obiettivi prefissati e per valorizzare le risorse di conoscenza, di capitale, di impresa presenti nei settori investiti dalla nuova regolamentazione.

È quello che ha fatto il Governo Prodi, squarciando uno spesso velo di ipocrisia che ha sempre caratterizzato il rapporto con queste categorie. C'è solo da domandarci se ha chiarito in maniera sufficiente a se stesso e all'opinione pubblica la portata della posta in gioco, della sfida lanciata ad alcuni tra i santuari più popolati della rendita e della conservazione. Se ha puntato solo sull'effetto sorpresa, che certo aiuta a negoziare, oppure – come noi crediamo – ha voluto effettivamente operare una svolta nella cultura e nella società italiana dalla quale non è possibile tornare indietro, se non al prezzo di ritrovare assai indebolito il proprio diritto a governare. L'andamento della discussione parlamentare sul decreto legge e dei primi

incontri con le categorie interessate non è stato molto incoraggiante: ha mostrato crepe significative nello stesso schieramento di maggioranza, oltre a rivelare in maniera desolante la cultura conservatrice e populista del gruppo dirigente della destra.

Naturalmente ci riferiamo qui agli obiettivi del decreto e non alle sue specifiche misure. Alcune delle obiezioni di merito sollevate si sono infatti imposte nella discussione. Non basta essere portatori di interessi generali, occorre saper includere in essi i singoli interessi individuali. Ad esempio, personalmente ho sempre pensato – memore di quanto ci diceva anni fa all'Antitrust Franco Romani – che, fermo rimanendo l'obiettivo di aumentare il numero dei taxi in circolazione, al posto delle misure per la verità assai farraginose previste dal decreto erano possibili altre vie, ad esempio concedere a tutti i tassisti la titolarità di una seconda licenza gratuita, liberamente utilizzabile e cedibile in tempi definiti. In questo modo diventava possibile per i tassisti tutelare il loro patrimonio e, nello stesso tempo, li si trasformava in attori protagonisti del processo di liberalizzazione. Oppure, come proposto da Roberto Artoni, impegnare i Comuni a riacquistare a prezzo equo le licenze al momento della cessazione delle attività individuali per poi ricollocarle a titolo gratuito.

Su un altro fronte, quello dei professionisti, è stato salutare decidere l'abolizione delle tariffe minime e del divieto di pubblicità, oltre che aprire le porte alla costituzione delle società. Come l'esperienza ha ripetutamente dimostrato, questi obiettivi non sono perseguibili con la prassi concertativa. Ogni volta che ci si è provato, è finita sempre con un rinvio. Per fare solo un esempio, gli Ordini, soprattutto quelli degli avvocati, dicono che le tariffe minime sono uno strumento di garanzia della qualità delle prestazioni, mentre in realtà, come la Commissione europea ha più e più volte detto, esse sono gli strumenti più nefasti di limitazione della concorrenza e, in concreto, tendono a impedire il libero accesso nel mercato ai neolaureati abilitati alla professione. Del resto, tutti almeno una volta nella vita abbiamo avuto modo di constatare che i prezzi imposti non sono in alcun modo in grado di impedire a professionisti poco scrupolosi o poco competenti di offrire servizi scadenti. Inoltre viene sempre taciuto il fatto che i prezzi minimi in Europa continuano a esistere solo in una ristretta minoranza di Stati membri: quelli per gli avvocati solo in Italia, Austria e Germania (in questi ultimi due paesi limitatamente al solo contenzioso giudiziario).

Eppure da noi quando si parla di abolizione dei minimi tariffari si erigono barricate, perché da noi, più che altrove, si continua a ritenere che bisogna difendersi dalla concorrenza interna più che da quella internazionale. L'Italia è il paese dei paradossi: abbiamo rispetto ai paesi sviluppati pochi laureati in rapporto alla popolazione giovanile in età universitaria, ma abbiamo nello stesso tempo in alcuni settori molti professionisti; e laddove questi abbondano, come nel caso dei servizi legali, assistiamo impotenti all'incremento continuo delle consulenze importate, mentre continuiamo a tenere i giovani praticanti senza retribuzione. Tutti questi sono segni inconfondibili di crisi e di malattia: il sistema universitario e professionale del nostro paese ha bisogno di grandi cambiamenti. Pur con delle differenze, le responsabilità dei vertici degli Ordini nei confronti dell'avvenire dei professionisti, oltre che della competitività del paese, sono state finora assai pesanti. Bisognerà non abolire gli Ordini ma riformarli profondamente, intervenendo sulla loro doppia natura di ente pubblico e associazione privata. Quanto alla qualità della prestazione e alla capacità di competere, sono solo la formazione e una nuova struttura societaria che possono assicurarle, non le misure anticoncorrenziali. Al rilancio effettivo della formazione e a una nuova organizzazione professionale bisogna pensare, non a mantenere regolazioni arcaiche.

Era giusto quindi interrompere quest'arretratezza dell'analisi e dei comportamenti. Era necessario interrompere la commedia della grande riforma «organica» delle professioni messa in scena per decenni con governi di centro, di centro sinistra e di centro destra, sempre senza alcun significativo risultato. Ed è ora importante procedere con coerenza, evitando di tornare al cosiddetto testo Vietti. Ma: guai ad avere verso i professionisti un atteggiamento punitivo. Essi costituiscono una delle principali e più ricche e più indispensabili risorse di conoscenza e competenza di cui dispone il paese: non possiamo offrire loro solo il pane della concorrenza, dobbiamo con loro trovare i sostegni giusti per aiutarli sulla via della riorganizzazione e dello sviluppo. Per fare questo si discuta con gli Ordini, ma anche s'incontrino i professionisti nei territori, insieme alle imprese, alle università, ai Comuni, per costruire insieme percorsi formativi e iniziative imprenditoriali adeguate e competitive. Le posizioni di rendita non vanno solo colpite, ma trasformate in attività economica efficiente nell'interesse dei singoli e della società. E sul rilancio e la fioritura di migliaia e migliaia di «imprese intellettuali» l'Italia può scommettere, perché il processo è già iniziato.

La prassi concertativa può essere invece rivendicata con coerenza e orgoglio dai sindacati dei lavoratori e delle imprese, perché ogni volta che l'hanno praticata, in momenti delicatissimi della vita del paese, hanno dimostrato – pur tra mille difficoltà e conflitti – di saper concepire, perseguire e favorire interessi generali e non solo quelli della propria parte. Lo hanno potuto fare in quanto grandi organizzazioni rappresentative di parti fondamentali della società, perché hanno saputo con processi non sempre lineari ma costanti, e all'interno della loro stessa struttura organizzativa e statutaria, sviluppare la cultura e la prassi degli interessi generali. I fatti hanno dimostrato che in queste condizioni la concertazione funziona; può certo rallentare il processo decisionale, ma dopo lo rende più condiviso e più efficiente.

L'osservazione principale che tuttavia vogliamo fare al decreto, che così tante dinamiche positive ha suscitato, è un'altra. L'Italia, finalmente, anche se con ritardo, viene chiamata a scoprire le virtù della concorrenza senza se e senza ma. Questo è molto positivo, perché solo con la concorrenza si può puntare al migliore funzionamento dei mercati, oltre che all'integrazione del mercato comunitario. Ma attenzione: è teoricamente, oltre che empiricamente, dimostrato che la concorrenza non basta per promuovere l'innovazione, la crescita e lo sviluppo; è necessaria e vitale a tale scopo, ma non è sufficiente. La perdita di competitività dell'economia europea, malgrado la grande severità delle regole concorrenziali, sta lì a dimostrarlo.

Come dice Mario Amendola, nel primo dei tre preziosi volumi della Fondazione Di Vittorio già altre volte citati, la produzione di innovazione è un processo complesso con forte contenuto sistemico; non può quindi essere lasciata al caso o ai soli meccanismi di mercato. Non dipende solo dagli sforzi innovativi dei singoli attori ma anche, e soprattutto, dall'architettura del sistema in cui essi sono chiamati ad agire. Sia negli Stati Uniti sia in Giappone ci sono state esplicite politiche pubbliche per fare interagire la politica della concorrenza con l'innovazione. Nell'Europa continentale, invece, si sono smantellate anche con fondate ragioni le vecchie politiche industriali, senza saperle sostituire con una politica economica tesa all'innovazione. Con l'eccezione di Delors e di pochissimi altri, nell'Unione Europea si è spesso scimmiettato al peggio il neoliberismo americano. Cristiano Antonelli afferma che nessuna delle tecnologie radicali messe a punto negli Stati Uniti negli ultimi cinquanta anni può essere considerata il prodotto spontaneo del funzionamento dei liberi mercati. Quando si passa dai mercati dei prodotti che ci sono ai mercati dei prodotti che non ci

sono ancora, l'intervento dello Stato diventa necessario per favorire la produzione di conoscenza e la sua utilizzazione nel sistema economico.

A questo nuovo storico traguardo è atteso ora il Governo Prodi e con esso le principali forze sociali e politiche del paese sia nel lavoro italiano sia in quello europeo. Diciamo traguardo storico perché – come tutti sappiamo e come spesso Prodi ci ricorda – è in corso una modifica profonda nella divisione internazionale del lavoro e della produzione, in conseguenza della rivoluzione digitale e dell'entrata travolgente sui mercati di nuovi grandi paesi produttori quali la Cina e l'India. In Italia ne parliamo ancora pochissimo, presi di volta in volta dalle tante emergenze. Eppure è la questione cruciale: si tratta di decidere quale collocazione e quale specializzazione deve avere l'economia italiana nei mercati internazionali. Più offuschiamo la consapevolezza di questo nodo, più sarà difficile il dialogo tra le forze politiche e con le forze sociali. Più ritardiamo le tappe del cambiamento ormai obbligato, più ci smarriremo nel labirinto di misure inadatte allo scopo, rischiando di precipitare nella «cultura della trimestrale di cassa» senza nessuna vera visione del futuro. Nel quarto numero dei *Quaderni di Rassegna Sindacale - Lavori* dell'anno scorso abbiamo descritto, con l'intervento di noti economisti, la svolta già in corso nei principali paesi industrializzati verso l'economia della conoscenza. L'Italia è in pericoloso ritardo, mentre si continuano a perdere occasioni irripetibili nei mercati dei paesi emergenti o già emersi. Dobbiamo ora domandarci in che modo tutto questo sarà presente nel lavoro successivo alla redazione del Documento di programmazione economica e finanziaria presentato dal governo.

Dalle prime letture e dai primi commenti la risposta non appare ancora chiara. Da una parte, c'è una scelta più che motivata di rigore finanziario, una volontà ferma di sottoporre a controllo e intervento le principali voci di spesa del bilancio pubblico. Padoa Schioppa, nel civilissimo dialogo con Epifani a Serravalle Pistoiese, ha parlato di una correzione di tre punti del prodotto lordo e l'ha definita una misura dura, senza precedenti, addirittura superiore a quella che fu necessaria per entrare nell'euro. Questa scelta, in effetti, è la strada obbligata per rispettare gli impegni comunitari e rimanere nell'euro, oltre a essere la conseguenza dei crescenti disavanzi lasciati in eredità dal centrodestra. Il sindacato, contro ogni mito di intoccabilità della spesa sociale, la cui attuale composizione è peraltro il risultato di svariati e non sempre coerenti percorsi di azione politica, ha avuto il coraggio di riconoscere questa necessità, chiedendo però con forza un percorso di regole

condivise insieme a un serrato confronto sul merito delle misure da adottare per costruire in concreto, nel rispetto dell'universalità dei diritti, un giusto rapporto tra risanamento ed equità. Il cammino su questo fronte è quindi aperto, anche se non mancano né problemi né tensioni. Se, da un lato, è stato assai significativo – nell'incontro citato – il comune accento sul fatto che il rigore deve iniziare dalle categorie che si sono arricchite negli ultimi anni e deve partire dall'alto, da chi ha eluso le imposte e da chi le ha evase, dall'altro, le misure del risanamento – finora né proposte né discusse – appaiono dalle anticipazioni giornalistiche costruite più sui tagli che sulle riforme, il che fa nascere comprensibili allarmi.

Dall'altra parte, ci sono poi, nell'ambito dell'annunciata manovra da 35 miliardi di euro, ridotta ora a 30, 14 miliardi destinati a sostenere lo sviluppo. E qui il bisogno di chiarezza, se possibile, è ancora maggiore. Gran parte di questa somma rischia infatti di essere impiegata per finanziare la riduzione del cuneo fiscale, cioè la differenza tra il costo lordo del lavoro pagato dall'impresa e il salario realmente percepito dai lavoratori. La natura e l'urgenza di questa misura lasciano assai perplessi. Lo ha ammesso con grande onestà intellettuale lo stesso ministro dell'Economia a Serravalle Pistoiese. Il problema dell'economia italiana, ha detto, è quello della crescita troppo debole di produttività e non quello del costo del lavoro; è un problema di dinamica dell'impresa, di capacità di investire e di innovare. Il taglio del cuneo, ha aggiunto, non cambia di per sé questa situazione; può dare solo un po' di ossigeno alle imprese, come è avvenuto in passato con le svalutazioni, ma certo non basterà a rendere competitiva l'economia italiana. Eppure il governo intende mantenere, e subito, questo impegno perché assunto durante la competizione elettorale. Non possiamo che prenderne atto, ma proprio perché non ci convince né la necessità né l'urgenza di questo provvedimento, sentiamo ancora di più il bisogno di chiedere che, da un lato, venga deciso con forti criteri selettivi tesi a favorire l'innovazione economica e sociale, dall'altro lato, che si mettano subito in cantiere altre politiche pubbliche capaci di attivare circuiti virtuosi tra imprese, università, finanza e istituzioni, in grado di stimolare la crescita e l'innovazione. In questo quadro è in particolare sulle università (altro mondo prezioso ma appesantito da regole arcaiche e da scarsi livelli medi di produzione scientifica) che dobbiamo prepararci a ripartire con la concorrenza.

Saprà il Governo Prodi difendere e completare le coraggiose scelte finora fatte? Saprà continuare con le «riforme radicali» più volte annuncia-

te durante la campagna elettorale, ritenute essenziali per bloccare il declino e tornare a competere nel mondo globalizzato?

L'interrogativo non è retorico. Sulla sua strada non ci sono solo i fronti aperti sulle liberalizzazioni e quelli sul risanamento e lo sviluppo economico, già di per sé – come abbiamo detto – difficili e complessi. Non c'è solo la politica estera con l'incognita dell'unità europea e le laceranti fibrillazioni sulle missioni all'estero che hanno attraversato la sua maggioranza, ora fortunatamente accantonate con il nuovo straordinario ruolo assunto dall'Italia nella delicatissima area del Medio Oriente. C'è molto di più, in particolare l'esigenza di ripristinare il valore della verità e della legalità, e con esse le fondamenta storiche ed etiche della Repubblica dopo l'ubriacatura del berlusconismo.

Mettendo per il momento da parte la riforma elettorale e quella costituzionale, vogliamo fare solo un esempio, su un tema che da tempo è stato ed è tuttora decisivo per l'avvenire della democrazia italiana: il conflitto di interessi. La destra, che continua purtroppo su questo tema a dimostrare un'impressionante sordità, demonizza l'impegno preso da Prodi nella campagna elettorale di approvare una legge che eviti ogni collusione tra potere economico e potere politico. Ha detto giustamente Giovanni Sartori durante la campagna elettorale: «Se Berlusconi vuole essere eletto, benissimo; ma non può avere una carica che lo rende controllore di se stesso. La tesi che decide il voto popolare non regge: le elezioni eleggono e basta, non redimono, non cancellano colpe e peccati [...] Il monopolio degli strumenti di comunicazione di massa è una delle caratteristiche delle dittature». La destra considera questo sano principio liberale un ragionamento illiberale, definendo un'eventuale legge che obblighi Berlusconi a scegliere tra il suo *status* di imprenditore e il potere politico l'inaugurazione di un nuovo regime, non invece – come noi riteniamo – un modo di introdurre anche in Italia una sana regola già osservata in tutte le democrazie occidentali.

Il contrasto non potrebbe essere più profondo. Ed è uno di quei contrasti che va affrontato e risolto con ampiezza di dialogo, certo, ma anche con chiarezza, se si vuole fare risorgere uno spirito pubblico oggi assai compromesso dalle troppe ipocrisie che hanno appesantito la vita politica italiana. Ma ancora una volta ci domandiamo: è la maggioranza di centrosinistra determinata e pronta a sostenere e vincere questa sfida così essenziale? Dobbiamo ammettere di avere dei dubbi. Finora, quando non è

stato possibile rimuovere l'urgenza di questa riforma, sono state prospettate anche a sinistra troppe soluzioni finte, quali quelle relative a una separazione tra proprietà e gestione che non risolverebbe niente o quella altrettanto formale di congelare i diritti di voto: proposte che rivelano il vecchio vizio ancora presente nella cultura della sinistra italiana di ritenere che l'agire politico possa a volte prescindere da regole chiare e sperimentate. Ora è stata finalmente annunciata la discussione parlamentare sul ddl 1318, primo firmatario l'onorevole Franceschini, che prospetta, pur con qualche timidezza, ragionevoli misure di incompatibilità tra cariche di governo e il possesso di attività patrimoniali suscettibili di determinare conflitti di interesse. Eppure, di fronte a questa svolta, c'è a sinistra ancora chi parla di *blind trust* come via maestra per regolare il conflitto di interessi, continuando a ignorare il fatto che con il fondo cieco si possono e debbono regolare solo i valori mobiliari, o chi, dal lato opposto, rilancia l'idea assai controversa, che specie nell'attuale situazione italiana ritengo pessima, della inleggibilità.

Infine ci domandiamo: a parte le difficoltà e i contrasti sui singoli punti, esistono oggi nel nostro paese le condizioni politiche per perseguire l'ambizioso ma necessario programma del Governo Prodi? Anche qui dobbiamo esprimere, oltre che tanti auguri, anche degli interrogativi inquietanti. Finora abbiamo assistito a una coalizione di centro destra fortunatamente attraversata – soprattutto per merito di Follini e Casini – da significativi ripensamenti, ma ancora dominata da pulsioni formalmente e sostanzialmente aggressive ed eversive. Gli episodi sono tanti e non vale ricordarli.

Abbiamo anche assistito a una coalizione di maggioranza assurdamente indebolita dall'eccesso di protagonismo dei partiti minori, oltre che da una confusa ed estenuante trasformazione senza esito di quelli maggiori. Anche qui gli episodi sono tanti e noi vogliamo augurarci che essi siano da tutti vissuti nell'interesse superiore del paese. La trasformazione è necessaria, ma deve misurarsi con i problemi di fondo, non con le sole preoccupazioni delle oligarchie. Quanto ai partiti minori, essi hanno tutto il diritto di sostenere le proprie opinioni ma non possono pensare di imporle alla maggioranza, in violazione, tra l'altro, di un programma comunemente sottoscritto.

Che fare? Certo, ci vuole comunque un dialogo pacato per portare avanti le scelte necessarie. Ma attenzione a quelli che Giorgio Ruffolo chia-

ma i «pacieri» di professione, che predicano ogni giorno il dialogo e la reciproca tolleranza, badando bene a ripartire a metà le responsabilità e i torti, e che spesso fanno questo perché non vogliono riconoscere le pulsioni reazionarie di questa attuale destra italiana, dando con ciò – continua Ruffolo – un contributo involontario a un processo involutivo da troppo tempo in corso e che minaccia, se non rovesciato, di tradursi in una crisi dei fondamenti e in un clima di guerra civile.

La strada del Governo Prodi e di tutti coloro che sono interessati al suo cammino e al suo successo deve costantemente misurarsi con questi problemi di fondo.