



Iri Management

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PERUGIA
SCUOLA SUPERIORE DELL'AMMINISTRAZIONE DELL'INTERNO
IRI MANAGEMENT

**MANAGEMENT PUBBLICO E CONCORRENZA.
LA LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI.
(ESTRATTO)**

Master universitario di II livello
in Management Pubblico
IV Edizione (Anno accademico 2005 – 2006)

Dott. Danilo Stentella

PREMESSA

“Giorno per giorno il mondo diventa sempre più piccolo e società che da millenni si ignoravano si trovano all’improvviso a contatto o in conflitto. Nel nostro modo di agire, sia nel campo politico che in quello economico, sia nel settore dell’organizzazione sanitaria che in quello della strategia militare si impone un nuovo punto di vista. Nel passato l’uomo ha dovuto abbandonare il punto di vista cittadino o regionale per acquistarne uno nazionale. Oggi dobbiamo uniformare noi stessi e la nostra maniera di pensare a un punto di vista globale”. Questo passo, tratto da un libro di cinquanta anni fa dell’economista Carlo Maria Cipolla, offre una preziosa occasione di comprensione del fenomeno che oggi chiamiamo globalizzazione, frutto della accelerazione esponenziale nei rapporti di tipo commerciale e culturale, e del repentino accorciarsi della durata delle ere storiche. Dall’anno zero fino al diciannovesimo secolo i cicli storici durano circa cinquecento anni, dalla nascita di Cristo alla caduta dell’impero romano (476 d.C.), da questo momento cultura e ricerca restano sigillate all’interno dei monasteri per altri cinque secoli. Dalla fondazione dell’università di Bologna nel 1088, la prima, i saperi escono dai cenobi e si diffondono nella società. Con la scoperta dell’America nel 1492 le preziose risorse del nuovo continente sconvolgono l’economia europea ben oltre l’inizio della rivoluzione industriale. Nel XX secolo i cicli storici ed economici passano ad una dimensione temporale di cinquanta anni, il primo periodo sarà ricordato per la grande guerra europea e per la guerra mondiale, o seconda guerra mondiale, come impropriamente viene definita. Il secondo ciclo dello scorso secolo ebbe il suo pratico inizio con i trattati di Yalta e la sua fine con l’emblematica caduta del muro di Berlino e l’irruzione sulla scena mondiale delle economie asiatiche, guidate da Cina e India. Nell’inizio del XXI secolo un’era storico economica sembra durare cinque anni, e i cambiamenti che essa introduce non coinvolgono più una o due generazioni ma ben venticinque. La prima conseguenza di questa straordinaria accelerazione è la necessità di tempi di reazione al cambiamento che vedono impegnati insieme, per la prima volta, nonni, padri, figli e nipoti, che simultaneamente devono adattare il proprio modo di rappresentare la realtà e i propri comportamenti. La questione della governance è sempre di più sottratta ai livelli nazionali e per il momento sembra strategicamente attestata su aree di influenza continentali, con quattro principali nuclei di concentrazione che si confrontano, USA, la bella addormentata Unione Europea, l’Asia e l’incognita Africa, quest’ultima apparentemente schiacciata, ancora una volta, dalla internazionalizzazione dei mercati ed esclusa dai circuiti della New Economy.

INTRODUZIONE

I cambiamenti introdotti sullo scacchiere mondiale si sono rapidamente tradotti in una straordinaria riorganizzazione dei mercati e delle amministrazioni del territorio. L’Unione Europea non si è fatta cogliere impreparata, avendo predisposto una legislazione che garantisce la libera circolazione delle merci e delle persone al suo interno, forte anche di una solida, fin troppo, moneta unica. Lo strumento che garantisce questo solido equilibrio, il vincolo di deficit di bilancio degli stati membri, meglio noto come patto di stabilità, ha immediatamente avviato un processo di riorganizzazione delle modalità operative delle Amministrazioni Locali, che oggi non hanno più soltanto funzioni di gestione amministrativa ma anche di gestione progettuale sul territorio, in collaborazione con gli operatori privati. La burocrazia si è dovuta avviare in un processo di adeguamento ai bisogni emergenti, ripensando le strutture e qualificandole, in un processo che la pone oggi tra le avanguardie, anche rispetto al settore privato. Al fine di sciogliere le briglie al mercato europeo, liberandone le enormi potenzialità, è stato istituito un potente apparato di controllo delle legislazioni nazionali che distorcono la concorrenza, concentrato nei poteri della

Commissione e della Corte di Giustizia. Questo compito è stato comunque per decenni uno dei principali della Commissione CE. Gli articoli 85 e 86 del Trattato hanno lo scopo di rimuovere i comportamenti delle imprese che limitano o falsano la concorrenza, vietando le intese e le pratiche concordate restrittive, e punendo gli abusi del potere di mercato posti in essere da imprese in posizione dominante. L'articolo 90 stabilisce invece che per le imprese pubbliche e per quelle comunque concessionarie di diritti sociali o esclusivi, gli stati membri non possono adottare o mantenere in vita norme contrarie alle regole contenute nel Trattato. Il legislatore italiano ha istituito, con la legge 10 ottobre 1990 n. 287, una Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, dotata di ampia autonomia e forte potere di intervento, perseverando tuttavia nella approvazione di leggi, norme e regolamenti che costituiscono notevole ostacolo alla libera concorrenza in molti settori dell'economia. L'Autorità dal canto suo non dispone nei confronti dello Stato di strumenti comparabili con quelli che l'articolo 90 del Trattato dell'Unione Europea affida alla Commissione. La stessa Commissione ha di solito usato gli strumenti più potenti con inopportuna moderazione, forse preoccupandosi di non esaltare la percezione di inadeguatezza democratica presente nell'attuale assetto istituzionale dell'Unione. Nella ridefinizione continua di questi equilibri la Commissione ha tuttavia incrementato la sua capacità di tutela del mercato e contrastato efficacemente i tentativi delle lobbies di utilizzare la legge nazionale per riconquistare privilegi e tutele. L'articolo 90, paragrafo 3, è stato utilizzato dalla Commissione più come un deterrente che come strumento diretto. Grazie alla continua minaccia della possibilità di legiferare direttamente in materia di concorrenza, la Commissione ha spesso indotto il Consiglio a smantellare protezioni e a determinare equilibri più favorevoli alla concorrenza. La rilevanza dell'articolo 90, e non la sua applicazione, ha offerto alla Commissione un valido strumento per indurre il Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea, il vero legislatore, ad affrontare il problema della promozione e tutela della concorrenza. Sul versante nazionale si potrebbe utilmente conferire all'Autorità Antitrust il potere di ricorrere alla Corte Costituzionale contro le norme e i regolamenti che limitano il diritto costituzionalmente tutelato alla libertà di iniziativa economica. Va ricordato che gli aiuti di Stato costituiscono un elemento di distorsione dei normali meccanismi concorrenziali del mercato in quanto nel lungo periodo l'aiuto non costituisce un vantaggio né per le imprese beneficiarie né per i suoi concorrenti. Spesso l'unico risultato conseguito dalle sovvenzioni con fondi pubblici è il ritardo degli inevitabili interventi di ristrutturazione a danno del ripristino della capacità competitiva del beneficiario. Tuttavia il Trattato CE, all'articolo 87, prevede alcune deroghe laddove il regime di aiuti può avere ripercussioni favorevoli su tutta l'economia dell'Unione.

CONCLUSIONI

Per una analisi critica dei temi introdotti all'inizio del presente lavoro occorre ripartire dai profondi cambiamenti indotti nello scacchiere mondiale dalla crescente globalizzazione dei mercati, peraltro un processo naturale, seppure di natura esponenziale, in atto dalla notte dei tempi, fin da quando, ad esempio, gli antichi abitatori delle coste laziali barattavano i loro prodotti con l'ossidiana estratta nella vicina isola di Ponza. L'analisi dei mutamenti resisi necessari nella gestione della Pubblica Amministrazione, e gli elementi di concorrenza e di gestione aziendalistica fatti propri da questa non possono essere scissi dalla considerazione di variabili economiche esogene e dalla loro elaborazione in chiave pubblicistica. Non è trascorso molto tempo da quando i modelli di sviluppo giapponese e tedesco venivano indicati come i migliori possibili, quelli per cui crescita economica e solidarietà sociale convivevano armoniosamente in un equilibrio di complementarità e di fortissima concorrenza al modello di scuola anglosassone, decisamente orientato alla concorrenza perfetta e ad una ridotta organizzazione statale. La globalizzazione e la libera circolazione internazionale dei capitali impongono a tutte le economie nazionali politiche macroeconomiche simili, con bilanci pubblici vicini al pareggio, bassa inflazione e adeguate e

coerenti politiche monetarie. Ciò ha comportato straordinarie e inimmaginate ripercussioni sulla organizzazione e sugli obiettivi delle imprese, sugli assetti delle banche e dei mercati finanziari, sui mercati del lavoro e sulla sua organizzazione. Di fatto nella competizione tra modello economico renano e modello anglosassone ha prevalso il secondo, ed è diventato sempre più difficile reintrodurre nel sistema capitalistico quegli elementi di umanità rappresentati da solidarietà, uguaglianza e sicurezza. L'assurda spinta propulsiva derivata dai governi Reagan e Thatcher ha orientato i sistemi dei paesi sviluppati verso il ritiro del sostegno dello Stato al settore previdenziale, spostando il baricentro regolatore del mondo sul mercato. I keynesiani sono stati sconfitti quando non hanno saputo spiegare e governare le anomalie prodotte dal modello economico che professavano come il migliore possibile. E certamente era il più umano. La ricerca affannosa della competitività e della migliore performance finanziaria ha prodotto, di fatto, un aumento vertiginoso delle ristrutturazioni aziendali e degli assetti pubblici, disoccupazione in settori che andavano ridimensionati e ricorso massiccio a lavoro flessibile, con un frettoloso abbandono del capitalismo di tipo corporativo. Il principio smithiano secondo cui le imprese in concorrenza tra loro, guidate dalla sola e famosa mano invisibile, sono in grado di assicurare la felicità umana, sta conducendo verso una riduzione radicale del ruolo dello stato e verso una sorta di svilimento, quando non di demonizzazione dei suoi funzionari. In Italia gli alfieri di questo orientamento sono le due principali compagini politiche, apparentemente contrapposte, di centrodestra e di centrosinistra, di fatto tutte e due neoliberiste. Il mercato e lo Stato sono diventati due strumenti alternativi e non più complementari, come era fino a pochi anni or sono. La cultura del servizio verso la comunità sta vivendo il suo tramonto a vantaggio della cultura dell'arricchimento. Il PIL è diventato il principale indicatore di benessere, seppure nel suo calcolo non si tenga conto dei danni arrecati al prossimo, anche per la via del deterioramento ambientale. Sembra diventato fondamentale guardare alle economie cinese e indiana, che crescono dell'8 - 10% ogni anno, senza considerare i milioni di malati di cancro che quei paesi sopportano a causa dell'enorme inquinamento ambientale generato dalla frenesia di produrre ad ogni costo. E poi ancora, il benessere e lo sviluppo di un paese si misurano soprattutto sulla scorta della valutazione degli indici azionari. I riformatori neoliberisti hanno finanziarizzato l'economia, accresciuto le disuguaglianze e la brutalità della concorrenza, distrutto i modelli di coesione su cui si basava e degradato la qualità della vita. Il paradosso di Michel Albert si è avverato. In una visione dei due principali orientamenti di scuola economica il modello anglosassone consente di ottenere risultati superiori nel breve periodo. Ma nella fase matura del processo, quando il ritmo dell'innovazione cambia, il modello tedesco rende il sistema più stabile. Il Giappone è in grado di gestire un deficit di bilancio piuttosto consistente, superiore al tetto massimo imposto in Europa dal patto di stabilità, esercitando una azione di sostegno alla domanda di tipo keynesiano. Lo stesso atteggiamento strategico non può essere più adottato dalla Germania, anche se questo paese, insieme all'Italia, tende ad interpretare il vincolo di deficit di bilancio pubblico con la massima elasticità. Le economie anglosassoni eccellono nella applicazione del principio schumpeteriano di distruzione creatrice, anche a danno di equilibri sociali faticosamente raggiunti. In quei sistemi si ritiene che nel breve periodo sia sempre possibile ottenere un aumento dei profitti riducendo personale, e il metodo si vorrebbe applicabile anche nella pubblica amministrazione, in questo senso spingono anche e soprattutto le associazioni degli industriali. In realtà queste ultime desiderano che si liberino altre risorse dal settore pubblico, attraverso, ad esempio, una riduzione di spesa a seguito di riduzione del personale, per essere impiegate in quello privato, salvo avvalersi di denaro pubblico per finanziare anche fino al 90% della loro ricerca, tenendo poi per se il 100% dei profitti. E' il solito gioco delle lobbies.

Quindi se è vero che gli equilibri mondiali sono cambiati in conseguenza della grande ventata di liberalizzazione dei mercati imposta dal WTO, con in testa gli Stati Uniti, e con essi il modo di amministrare i paesi, possiamo provare a valutare la coerenza in tal senso dimostrata proprio dal sistema economico di questo importantissimo paese. Gli Stati Uniti hanno risposto alle minacce della concorrenza applicando sull'acciaio di provenienza estera tariffe doganali altissime, che sono arrivate fino ad un massimo del 35% nel caso del prodotto della Moldavia. Inoltre, mentre il

governo USA si dimostra sempre prodigo di consigli sulla necessità delle privatizzazioni, detiene saldamente e con la massima disinvoltura nel patrimonio federale il controllo di quattro delle famose sette sorelle dell'industria petrolifera, e lo fa a ragion veduta, in quanto quello delle fonti energetiche è un settore strategico per qualunque economia.

La deregulation reaganiana ha prodotto vistosi sconvolgimenti nei settori bancario e industriale degli USA, basti riflettere, tra i casi più macroscopici, sugli scandali Enron, Arthur Anderson e Merrill Lynch. Inoltre lo stato federale ha risposto a queste situazioni di instabilità migliorando la regolamentazione, ponendosi in contrasto proprio con quella deregulation che il Tesoro degli Stati Uniti e il FMI vanno predicando agli altri paesi. Il FMI, istituito durante la seconda guerra mondiale insieme alla Banca Mondiale, a seguito della conferenza monetaria e finanziaria tenutasi a Bretton Woods nel luglio 1944, era stato concepito sulla base della consapevolezza che i mercati a volte non funzionavano e che producevano elevati margini di disoccupazione. Il FMI è una istituzione pubblica, finanziata dai governi di tutto il mondo, ma è gestita sulla base di un complesso meccanismo di voto che è ancora basato su quello che era il potere economico delle nazioni di oltre sessanta anni fa, di fatto solo gli Stati Uniti hanno un effettivo potere di veto. Nato sul presupposto che i mercati, lasciati a se stessi, funzionano male, oggi è il paladino della ideologia della supremazia del mercato. Progettato sulla base della convinzione che gli stati dovessero adottare politiche economiche più espansive, oggi il FMI fornisce fondi quasi esclusivamente ai paesi che si impegnano ad adottare politiche tese a contenere il deficit. L'indirizzo keynesiano, che sottolineava i fallimenti del mercato e il ruolo dei governi nella creazione di posti di lavoro, è stato sostituito dalla ideologia, quasi confessionale, del libero mercato, allineando di fatto FMI e Banca Mondiale agli interessi del Tesoro degli Stati Uniti. La liberalizzazione dei mercati, iniziata negli anni ottanta, è stata spinta in ogni modo, malgrado nulla provi che sia in grado di stimolare la crescita economica, prova ne è l'attuale situazione europea. Troppo spesso è stata causa di sconvolgimenti significativi dei mercati internazionali, di perdita di posti di lavoro e ritiro progressivo dello Stato dal settore delle tutele sociali. Alcuni paesi in via di sviluppo hanno assistito al dilagare di malattie pericolosissime, come l'AIDS, in conseguenza dei tagli alla spesa sanitaria. In sintesi, finora la globalizzazione non ha condotto a una crescita generalizzata delle economie, ed anche laddove si sono registrati dei miglioramenti, i vantaggi non sono stati distribuiti equamente, pochi si sono arricchiti a spese di molti. Kenya, Uganda, Botswana e molti altri paesi hanno pagato a caro prezzo l'abbraccio con la liberalizzazione dei mercati. Le politiche incentrate su austerità, privatizzazione e liberalizzazione, elaborate negli anni ottanta come mezzo per porre rimedio agli squilibri dell'America Latina, sono diventate nel tempo esse stesse un fine, e sono state spinte fino al punto che hanno soprattutto dimostrato la loro capacità di produrre recessione. Le privatizzazioni sono state spesso attuate senza tenere in alcun conto la perdita di milioni di posti di lavoro e dei costi sociali connessi, dei quali le aziende non si faranno mai carico, spesso svendendo sottocosto anche dei veri e propri fiori all'occhiello del patrimonio pubblico, l'Italia docet. La teoria del trickle down, secondo cui lentamente i vantaggi del nuovo sistema dovrebbero arrivare, prima o poi, anche ai poveri, per sgocciolamento, è stata ampiamente smentita durante la grande crescita degli anni ottanta negli USA, periodo nel quale le classi meno abbienti hanno visto ulteriormente eroso il loro reddito. La flessibilità del lavoro, strumento che potrebbe migliorare il funzionamento del mercato stesso, è stato tradotto in stipendi più bassi e minori tutele dei lavoratori, presto o tardi questa sarà una realtà anche per i dipendenti pubblici. La privatizzazione selvaggia, se non è accompagnata da efficaci regole della concorrenza porta all'abuso di potere monopolistico od oligopolistico. I tagli dei vari cunei fiscali, attuati nel momento sbagliato, possono condurre all'aumento della disoccupazione e al disfacimento del contratto sociale. Il successo delle economie dell'est asiatico si è fondato su pilastri completamente diversi da quelli imposti in occidente dalla filosofia minimalista del cosiddetto Washington Consensus, un azzecato mix di elevata propensione al risparmio, investimento statale nell'istruzione e politiche industriali coordinate dallo stato hanno fatto dell'area una potenza economica dotata di un enorme surplus finanziario. Mentre le politiche neoliberiste occidentali puntavano sulle privatizzazioni, i governi asiatici concedevano contributi

per la creazione di nuove imprese efficienti. Mentre in occidente si teorizzava un ruolo minimo dello stato, nell'est asiatico i governi si sono concentrati ad orientare e dirigere i mercati, finanziari e industriali. Che non si possa impunemente minimizzare il ruolo dello stato è provato in primis dall'esperienza di deregulation sperimentata negli Stati Uniti dal governo Reagan, in conseguenza della quale, tra gli altri disastri, fu pesantemente menomato il sistema creditizio, con una serie di fallimenti che coinvolsero prevalentemente le casse di risparmio, costati ai contribuenti oltre 200 miliardi di dollari. Il rigore finanziario e i vincoli ragionieristici sui bilanci pubblici non saranno mai in grado, da soli, di risollevarne un paese o un'area economica, solo il vero sviluppo può permettere di perseguire questo obiettivo. Attualmente lo strumento più abbordabile per imprimere una spinta alla crescita del PIL europeo sembra essere il riallineamento del cambio euro/dollaro, in sede di Commissione Europea e BCE. L'euro è passato da un rapporto con un dollaro di 0,80 ad inizio 2002 a 1,30 ad inizio 2005, con una rivalutazione di oltre il 50%, ponendosi come elemento di rallentamento della crescita europea. Se la BCE, opportunamente stimolata dai governi nazionali, riducesse i tassi di interesse, progressivamente, dello 0,25 per ciascuno dei prossimi quattro anni, si genererebbe un ritorno alla parità dell'euro con il dollaro, una crescita complessiva del PIL di oltre il 6% ed un rapporto deficit/PIL inferiore all'1%. Ignorando questo tipo di manovra sarà pressoché impossibile riportare il rapporto deficit/PIL sotto il 3% in modo stabile, prova ne sia che dollaro e yuan si svalutano e le economie americana e cinese galoppino, seppure con velocità diverse. La conseguenza più immediata del cattivo rapporto di cambio euro/dollaro sono le pericolose dichiarazioni di intenti di qualche governo e di qualche movimento politico che, semplicisticamente, chiedono di tornare alle monete nazionali. La paradossale anomalia risiede nel fatto che la Commissione Europea si permetta di avviare nei confronti dell'Italia una procedura di infrazione per un eccesso di deficit che si è generato, in gran parte, per l'agire di variabili esogene al sistema del nostro paese, per colpa di una BCE che ha lasciato correre l'apprezzamento dell'euro sul dollaro. Non ci saranno manovre finanziarie più o meno creative o tecniche manageriali in grado di spingere al decollo l'economia italiana o europea se i governi nazionali dell'Unione non punteranno con decisione alla crescita della competitività attraverso politiche economiche, incentrate su innovazione, ricerca e formazione.
