

LUISS Guido Carli
Convegno “Liberalizzazioni in Italia: un processo infinito?”
in occasione della presentazione del Laboratorio sulle liberalizzazioni LABLIB

**Intervento del Direttore Generale della Banca d’Italia
Salvatore Rossi**

Roma, 15 maggio 2013

La concorrenza – ce lo dice incessantemente la storia delle economie, ce lo hanno chiarito i padri fondatori dell’analisi economica, ce lo hanno rammentato i lavori stessi di questa mattinata – è alla base della capacità di un sistema economico di valorizzare le sue risorse, di attrarne di nuove e di generare ricchezza. Promuoverla vuol dire stimolare l’innovazione, negli individui e nelle imprese, che è il motore dello sviluppo.

Ma quale concorrenza? Ve ne è una giusta misura?

La qualità e la misura della concorrenza si sostanziano nell’assenza di ciò che gli economisti chiamano “fallimenti del mercato”: asimmetrie informative, rendimenti crescenti, beni pubblici. Se presenti, questi impongono di concedere potere di mercato o rendite agli attori coinvolti per ottenere un *second best*, non potendosi raggiungere il *first best*. Lo strumento è l’azione congiunta di regole e di autorità indipendenti di regolazione.

Mettere l’accento sulle regole per tutelare il libero funzionamento del mercato, e al tempo stesso per ovviare ai suoi fallimenti, non è un precetto da economia pianificata: è un caposaldo del pensiero liberale. In un passaggio della sua polemica con Benedetto Croce, Luigi Einaudi, grande esponente del pensiero liberale europeo, si scaglia contro la tendenza a far discendere dai grandi principi di libertà una “religione liberistica” nelle cose economiche:

“Dalla frequenza dei casi in cui gli economisti, per ragioni contingenti, inclinano a raccomandare soluzioni liberistiche dei singoli problemi concreti, è sorto un ... significato, che io direi religioso, della massima liberistica. Liberisti sarebbero in questa accezione coloro i quali accolgono la massima del lasciar

fare e del lasciar passare quasi fosse un principio universale ... Tutta la storia posteriore della dottrina sta a dimostrare che la scienza economica ... non ha nulla a che fare con la concezione religiosa del liberismo.”¹

D’altro canto, i veri liberali pensano, sì, che il libero mercato perfettamente concorrenziale sia la modalità organizzativa più efficiente per rendere massimo il benessere materiale di tutti; ma sono da sempre convinti che si tratti di una modalità non esistente in natura, che sia invece una creazione artificiale dell'uomo evoluto.

Bisogna sempre tenere a mente che il mercato conviene molto ai compratori, cioè alla collettività (tutti siamo compratori di qualcosa), perché mantiene i prezzi al livello più basso possibile; per converso, esso conviene poco, in generale, ai venditori: questi ultimi sono una minoranza nella società, ma in genere molto agguerrita e dotata di forte potere di condizionamento.

Un mercato non sottoposto a regole e a controlli finisce con l’auto-smantellarsi a causa della endemica tendenza dei soggetti che vi operano come venditori a ridurre la concorrenza o a collocare il mercato stesso su traiettorie esplosive. È, questa sì, una legge di natura.

Venendo all’attualità italiana, vorrei discutere brevemente tre questioni:

- dove si colloca oggi il nostro paese per “grado di concorrenza”;
- quali sono i potenziali benefici macroeconomici che derivano dal proseguire nella strada delle liberalizzazioni;

¹ L. Einaudi, “Dei diversi significati del concetto di liberismo economico e dei suoi rapporti con quello del liberalismo”, in: B. Croce e L. Einaudi, *Liberismo e liberalismo*, Ricciardi, 1988. Ho già citato, e commentato in questi stessi termini, quel passaggio in S. Rossi, *Controtempo. L’Italia nella crisi mondiale*, Laterza, Roma-Bari, 2009.

- quali sono gli ostacoli e quali i fattori facilitanti.

Dove siamo. Veniamo da un passato di sensibilità pubbliche poco amiche della concorrenza. Ci eravamo certamente spinti troppo oltre nell'assicurare rendite anche là dove il fallimento del mercato fosse manifestamente assente o comunque non dimostrato. Faticosamente abbiamo intrapreso negli anni passati un percorso di liberalizzazione, in diversi settori. Fondamentale è stato l'impulso europeo. Siamo giunti a collocarci – sulla base degli indicatori OCSE di regolamentazione anti-competitiva nei settori dei servizi – in posizioni non distanti dalla media dei paesi avanzati.

Il cammino è stato ripreso con determinazione due anni fa, soprattutto in ambiti poco incisi in precedenza. Se i nuovi interventi venissero pienamente attuati, si consentirebbe all'Italia di colmare la distanza nei settori in cui è in ritardo, di migliorare ulteriormente dove già può esibire una regolamentazione avanzata. Dove invece l'attuazione regolamentare di norme primarie già varate ancora manca, occorre sveltire le procedure. Si pensi ad esempio alla costituenda Autorità di regolazione dei trasporti, ancora non operativa. Lo stesso processo di liberalizzazione dell'accesso alle attività economiche non è concluso. In qualche caso si sono osservati arretramenti.

Il da farsi ce lo indica da tempo l'Autorità garante della concorrenza e del mercato; se ne è anche di recente discusso nella relazione del Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea istituito dal Presidente della Repubblica lo scorso marzo, di cui ho avuto l'onore di far parte insieme con il Presidente Pitruzzella.

I benefici delle liberalizzazioni. Le restrizioni alla concorrenza, come ci mostra l'Autorità garante, come provano tante analisi empiriche, sono un freno

anche per i settori “utenti” di quelli in cui le restrizioni operano, specie se a valle morde la concorrenza internazionale e il minimo svantaggio competitivo si traduce in una perdita rilevante di quote di mercato.

Stime recenti del Governo mostrano che, se pienamente attuate, le misure di liberalizzazione già varate nell’ultimo biennio, insieme a quelle di semplificazione burocratica e a quelle riguardanti il mercato del lavoro, fornirebbero nel medio-lungo periodo un contributo importante alla crescita della nostra economia, di quasi 4 punti percentuali di PIL.

Gli ostacoli e i fattori facilitanti. Oltre alle ovvie resistenze di chi si vede toccato nei suoi interessi personali da un intervento di liberalizzazione, le difficoltà del processo di apertura alla concorrenza sollevano un tema più ampio, che l’OCSE addita come spiegazione possibile dell’apparente solo parziale efficacia delle liberalizzazioni degli anni passati in Italia, in termini di produttività e di crescita: un disegno regolatorio settoriale spesso ben fatto – almeno nel confronto internazionale – si cala da noi in un contesto istituzionale e di norme generali ostile alla effettiva applicazione di quelle regole.

Il più recente rapporto dell’OCSE su questi temi² riassume la questione nel concetto di “governance pubblica”: le modalità con cui le leggi vengono predisposte e scritte; le procedure di stesura e approvazione dei regolamenti attuativi; le prassi amministrative; la capacità del sistema di far rispettare le leggi; le ampie sacche di evasione e corruzione.

Norme primarie chiare e stabili sono la prima esigenza; ne possono derivare “regole del gioco” certe, non ambigue, poco suscettibili di contenzioso sul piano attuativo e interpretativo. Vanno affinati gli strumenti di valutazione

² OCSE, *Economic Surveys – ITALY*, 2013.

dell'impatto della regolazione, va sradicata la prassi di intervenire ripetutamente e a breve distanza di tempo sulla stessa materia.

Ma la “buona legislazione” non basta, bisogna che le amministrazioni pubbliche collaborino, innanzitutto semplificando la loro azione complessiva. La stratificazione dei livelli decisionali non aiuta: molte analisi anche empiriche da tempo sottolineano come la creazione di plurimi livelli di governo concorra a creare occasioni di corruzione, alterando la concorrenza. Aiutano invece una maggior trasparenza degli atti, una estesa informatizzazione dei rapporti con i cittadini “clienti” dei servizi offerti dalle amministrazioni. L’Agenzia digitale per l’Italia può svolgere un ruolo cruciale.

Parafrasando Winston Churchill, potremmo dire che l’economia di mercato è il peggior sistema per accrescere il benessere collettivo che la storia ci abbia consegnato, fatta eccezione per tutti gli altri. L’Italia ne dispone. La concorrenza ne è il principio di funzionamento. Essa va guidata, limitata in alcuni casi molto ben individuati; va garantita e tutelata in tutti gli altri casi. Questi valori appaiono a volte non ben radicati nella coscienza nazionale. Le liberalizzazioni, intese nel senso più ampio, sono essenziali per il rilancio dello sviluppo economico, frenato da almeno quindici anni nel nostro paese. Portiamo almeno a compimento quelle in corso, per guardare avanti.