

# Liberalizzazioni e privatizzazioni

## Nuove regole per azionisti, manager e lavoratori

### Premessa

Quando nella primavera di quest'anno l'Italia fu accolta nel gruppo di paesi che hanno deciso di creare e di adottare l'euro, molti furono convinti che il più, in fatto di risanamento, fosse stato fatto. In effetti erano state portate a termine due operazioni di grande portata, entrambe assolutamente necessarie per sopravvivere in un mercato europeo unificato e per di più a moneta unica.

La prima operazione era stata innescata con gli accordi di concertazione triangolari (Governo, sindacati, Confindustria) del 1993 ed aveva come obiettivo – ora raggiunto – di rallentare contestualmente la dinamica salariale e l'inflazione, non essendo pensabile di accedere alla moneta unica con un differenziale di inflazione che avrebbe ben presto compromesso la competitività delle nostre merci rispetto a quelle degli altri paesi europei. La seconda si proponeva di ridurre il disavanzo annuo dei conti pubblici al di sotto del 3%, in linea con gli impegni di Maastricht: anch'essa, pur sembrando al di fuori della nostra portata, è stata condotta in porto con successo, sia pure con qualche accorgimento contabile sulla falsariga di quanto fatto dagli altri partner europei.

Pochi avrebbero scommesso sulla capacità del paese di raggiungere in pochi anni due risultati che a tutti gli osservatori interni ed esterni sembravano irraggiungibili. L'essere riusciti a coronare con successo queste due grandi operazioni di risanamento macroeconomico è importante sul piano sostanziale, ma anche dal punto di vista psicologico: è una dimostrazione che, quando sono chiari gli obiettivi, quando sono evidenti i vantaggi nel raggiungerli e quando sono chiari i rischi del non raggiungerli, il paese riesce a trovare la volontà e le energie per rispondere positivamente anche alle cure più dure.

Preso atto di questi risultati ed anche dell'atteggiamento psicologico più positivo, va subito detto che per stare in un mercato unico europeo a moneta unica cogliendone le potenzialità, e attenuandone gli effetti negativi, le due grandi operazioni realizzate, per quanto necessarie,

non bastano. Il mercato europeo, sempre più libero da barriere e reso sempre più trasparente da un'unica moneta, innesca confronti di prezzi, comparazioni di costi, arbitraggi continui e scambi incrociati, calcoli di convenienza sui migliori luoghi di localizzazione produttiva, riesame delle dimensioni ottimali, fusioni ed altre operazioni destinate ad influenzare la distribuzione geografica dell'occupazione, la localizzazione del potere decisionale e quindi le gerarchie economiche e politiche all'interno dell'Europa.

In questo scenario in pieno movimento assumono grande importanza non solo i parametri macroeconomici, quali il tasso di inflazione, l'equilibrio della finanza pubblica o il livello dei tassi di interesse, ma anche altri fattori più specifici, quali l'efficienza comparata dei diversi comparti del sistema produttivo e dei servizi ausiliari. Su questo fronte esistono nel nostro sistema mercati dualismi che vanno al di là di quello più noto Nord-Sud.

Vi sono settori caratterizzati da strutture di costo fortemente competitive, da una buona offerta di prodotti, da strutture organizzative e gestionali perfettamente in grado di misurarsi con i concorrenti europei ed extraeuropei. Vi sono invece attività deboli sul piano competitivo, con prodotti vecchi, senza alcun patrimonio brevettuale né investimenti in R&S, con sistemi produttivi obsoleti, al di sotto della scala ottimale, con costi fuori mercato. Anche se vi sono ovunque attività di questo tipo, molte di esse sono localizzate nel Meridione; altre sono vissute sotto ombrelli protettivi regolamentari o sono state a lungo sorrette da incentivi; altre sono anche di proprietà pubblica.

Come regola generale – con qualche eccezione che non modifica la sostanza dei fatti – si rileva che sono più pronte al confronto sul mercato europeo a moneta unica le attività che da più tempo si misurano con la concorrenza internazionale. Sono invece impreparate quelle che in un modo o nell'altro hanno potuto fare a meno di misurarsi con fornitori alternativi o, pur avendo sperimentato la concorrenza, hanno potuto sfuggire alle conseguenze negative, grazie al

EDITORIALE

## EDITORIALE

ripiano pubblico delle perdite o a sussidi di varia natura.

Il problema, tuttavia, non è solo e forse non è nemmeno quello di avere comparti e imprese a rischio. Questo rischio è comune a tutti i paesi europei nel momento nel quale si apre il grande gioco della concorrenza a moneta unica. Il rischio maggiore è invece quello che anche le imprese che per parte loro sarebbero competitive possano soccombere, perché nella catena del valore che porta alla realizzazione dei loro prodotti o servizi vi sono troppe componenti che per la loro natura devono essere necessariamente acquistate in Italia, anche se il loro costo o la loro qualità sono svantaggiosi rispetto a quelli di cui godono i concorrenti. Lo svantaggio competitivo può derivare da inefficienze nei servizi pubblici in senso stretto, nei trasporti, nell'intermediazione creditizia, nelle telecomunicazioni; oppure nella fornitura dell'acqua, dell'energia, del gas o nella gestione dei rifiuti; ma anche in attività di tipo più privatistico inefficienti o troppo costose perché protette da barriere all'entrata, come i taxi, i servizi notarili o alcune prestazioni professionali.

Che vi siano per le imprese italiane svantaggi competitivi di questa natura è non solo percezione comune, ma è anche dimostrato dai dati. Molte di queste attività ausiliari che costituiscono la palla al piede delle imprese che devono competere sul mercato aperto sono anche generatrici di sperequazioni nel mercato del lavoro, perché garantiscono ai loro dipendenti condizioni di privilegio - maggiori salari, minore impegno a parità di salario, sicurezza del posto di lavoro a dispetto della minore produttività - a scapito degli altri lavoratori impegnati nei settori più esposti.

Ristrutturare queste attività è diventato dunque urgente non solo perché i prezzi e/o la bassa qualità dei loro prodotti sono componenti debilitanti nei confronti delle imprese che producono "tradable goods", non solo perché molte di queste attività scaricano le loro inefficienze anche sui bilanci degli enti locali o dello Stato, ma anche per una questione di equità all'interno del mondo dei lavoratori. Il peso dell'aggiustamento per entrare nell'Europa, se grava solo su una parte del sistema produttivo e del corpo sociale, diventa insopportabile.

### L'area dell'inefficienza

Come già detto, nel nostro sistema vi sono diverse attività che alla luce di qualsiasi *benchmark* non reggono gli standard di efficienza del

mercato europeo. Nel processo di ulteriore specializzazione indotto dalla moneta unica, alcune di queste diventeranno appannaggio di altri paesi. Ma ve ne sono altre che per quanto inefficienti possono persistere nel loro stato perché non sono né "fallibili" né cedibili. Eppure sono cruciali per la competitività dell'intero sistema. Ad osservarle, esse possono essere raggruppate in tre categorie:

1. quelle che sono ancora parte integrante ed indistinta della pubblica amministrazione e proprio in quanto tali sono svolte in esclusiva, sottratte per antonomasia alla disciplina della concorrenza che costringe le imprese a darsi cura dei bisogni dei clienti ed a ridurre continuamente i costi;
2. le attività che, pur essendo realizzate da organizzazioni con forma di impresa, sono però esercitate in regime di monopolio, quindi anch'esse sottratte al confronto continuo e pressante prezzo/qualità;
3. le attività che, anche se svolte in regime di concorrenza, sono realizzate da imprese che per la loro proprietà pubblica non subiscono il rischio del fallimento anche se inefficienti.

Partendo dalle caratteristiche di queste tre aree di attività, è possibile tracciare un progetto di riforme la cui urgenza, alla vigilia dell'avvio dell'Europa della moneta unica, non può sfuggire. Esso consiste in tre grandi filoni di lavoro:

1. lo scorporo di quote crescenti di attività dalla macchina burocratica della pubblica amministrazione e la loro aziendalizzazione;
2. la ristrutturazione dei monopoli e la loro liberalizzazione;
3. il trasferimento della proprietà dalle mani pubbliche a quelle private.

Per diversi anni il *leitmotiv* che ha dominato il dibattito economico e quello politico è stato quello della privatizzazione. Con buoni motivi, ma anche con qualche ingenuità e con attese eccessive. Proprio perché questo è stato l'asse privilegiato di lavoro, esaminiamo le ragioni per le quali si tratta di una linea di intervento necessaria, ma anche quelle che dimostrano che non è affatto sufficiente.

### Le privatizzazioni

Quattro erano le ragioni a favore delle privatizzazioni: due di tipo politico e due di tipo economico.

## EDITORIALE

Sul piano politico si è fatta strada l'idea della privatizzazione partendo dalla constatazione dell'ingorgo e della confusione istituzionale nel momento nel quale lo Stato (o l'ente locale), cui spetta il ruolo di regolatore, era diventato anche imprenditore e quindi attore in campo. Con il passare del tempo e con l'esperienza era diventato via via più chiaro (almeno ai più avveduti) che la somma dei ruoli minava proprio quello principale. Si sono moltiplicate distorsioni alla concorrenza nel mercato dei prodotti, ed anche nel mercato del lavoro si sono determinate sperequazioni che allo Stato sarebbe spettato di impedire, mentre invece in quanto imprenditore ne era la causa. L'abbandono del ruolo dell'imprenditore è stato per lo Stato l'equivalente del "focus on your business" delle imprese cadute in difficoltà per eccesso di diversificazione.

Una spinta decisiva alla privatizzazione è venuta quando si è scoperto che la diffusione della proprietà pubblica non solo aveva confuso i ruoli, ma li aveva anche inquinati con forme di corruzione diffusa e penetrante, compromettendo ulteriormente le possibilità dello Stato di esercitare il suo ruolo di supremo regolatore. La corruzione, com'è noto, ha colpito diverse attività; ma quella esercitata in seno alle imprese di proprietà pubblica ha avuto un effetto multiplo di inquinamento: quello di manager di nomina pubblica che corrompevano i funzionari pubblici, complici i rappresentanti politici. La privatizzazione non impedisce che vi sia corruzione, ma ove si manifesti demarca i campi di chi è corruttore (privato) e di chi è il corrotto (pubblico). La differenza può sembrare marginale, ma ai fini della lotta alla corruzione una cosa è combatterla avendo nelle proprie file solo i corrotti o avere anche i corruttori.

Sul piano economico la privatizzazione – in base alle teorie sui "property rights" – appariva il mezzo attraverso il quale mutare strutturalmente il rapporto fra principale ed agente e la struttura degli incentivi. Essa dovrebbe ingenerare una maggiore efficienza per la presenza di un azionista privato necessariamente ed automaticamente interessato a fare propri i benefici di tale maggiore efficienza. Già in questo schema si intravede che la privatizzazione non necessariamente produce migliori risultati per i clienti o per i lavoratori. Certamente li produce per il nuovo azionista e li può produrre per il vecchio azionista (quello pubblico) se questi, all'atto della cessione, riesce ad incamerare almeno una parte del maggiore valore che il nuovo presume di riuscire a creare.

Al di là di queste pur motivate ragioni, le privatizzazioni sono state però sospinte, soprat-

tutto, dalla crescente incapacità degli azionisti pubblici a coprire le perdite e dalla sempre più pressante necessità di fare cassa per ridurre i disavanzi d'esercizio o per ridurre lo stock di debito.

Su quest'onda sono state effettuate una serie di privatizzazioni i cui risultati *ex post* sembrano confermare le attese di benefici previste *ex ante*, purché le imprese privatizzate operino in un settore aperto alla concorrenza (1).

Nonostante gli importanti passi avanti compiuti in termini di privatizzazioni, si è ben lungi dall'aver esaurito la transizione. Vi sono ancora importanti imprese di proprietà statale che attendono di essere messe sul mercato. Ma ancora di più sono quelle in mano agli enti locali. Dunque, il lavoro da fare su questo fronte è ancora molto. Ed è ancora di più se alla privatizzazione delle imprese si aggiunge anche quella di altri patrimoni, come quello immobiliare che in mani pubbliche è male gestito ed è fonte di corruzione continua.

Ma le privatizzazioni da sole non possono bastare per risolvere il problema più ampio da cui siamo partiti, per due motivi:

1. perché le privatizzazioni si possono applicare su attività che siano state preventivamente (o almeno contestualmente) scorporate e societarizzate;
2. perché in alcuni contesti non competitivi esse possono creare più svantaggi che benefici.

Per questo motivo un progetto di modernizzazione e di rafforzamento della competitività di sistema come quello auspicato necessita anche di altri interventi.

## L'aziendalizzazione e la societarizzazione

Molte delle attività inefficienti non solo sono pubbliche, ma sono anche parte integrante ed indistinta della pubblica amministrazione. Molte di loro erano o sono state debolmente separate dall'apparato burocratico nella forma di aziende pubbliche, di municipalizzate, di enti economici – forme giuridiche, queste, che non solo non consentono la trasmissione della proprietà dal pubblico al privato, ma mantengono una elevata commistione fra le responsabilità degli "azionisti" e quelle del management. Ancora più importante è che queste forme societarie non prevedono l'istituto del fallimento e non impegnano la direzione ad operare secondo norme chiaramente definite come sono quelle del codice civile.

Valgono a maggior ragione le considerazioni suddette quando l'attività in questione non è separata dal resto dell'attività della pubblica amministrazione nemmeno dal velo tenue di una forma giuridica tipo quelle accennate. In questo caso la separazione delle responsabilità e dei rapporti fra "principale" e agente è ancora meno definita, con tutte le conseguenze che ne derivano.

Proprio partendo da queste premesse, il governo Amato aveva dato avvio ad una serie di innovazioni istituzionali con il fine precipuo di separare più nettamente ed in modo più strutturale almeno un insieme di attività facenti capo alla pubblica amministrazione. La trasformazione in società per azioni degli enti economici, delle banche detenute dalle fondazioni, delle municipalizzate ha costituito un momento importante di innovazione istituzionale con risultati sostanzialmente positivi, pur in presenza di qualche controindicazione.

Questo sforzo di separare e di responsabilizzare – aziendalizzare e societarizzare – andrebbe esteso ad altre attività. Per sé soltanto esso innescava stimoli ad una maggiore efficienza e ad una più attenta considerazione delle ragioni dei clienti. L'operazione equivale a quella che nelle grandi imprese diversificate ha portato dapprima alla divisionalizzazione e poi alla societarizzazione. Ha il vantaggio di enucleare con più chiarezza la missione specifica, di potere definire meglio gli obiettivi, di rendere più limpide le responsabilità, di attribuire a coloro a cui le stesse sono affidate le leve per potervi fare fronte. Inoltre la societarizzazione ha il merito di costringere a contrattualizzare impegni, altrimenti generici e discrezionali, fra l'azionista e l'organizzazione.

La societarizzazione dà luogo ad una società controllata dal pubblico: il che, come si è già detto, non è quanto di meglio si possa auspicare. Ma essa costituisce il primo passo e crea le condizioni dalle quali partire per il successivo trasferimento dalle mani pubbliche a quelle private.

Per diverse attività che soffrono di scarsa efficienza la prima esigenza è proprio questa: la loro separazione in società, per il momento pubbliche, soggette ad una disciplina societaria severa. Oltretutto questo consente di rendere trasparenti – là dove ci sono – forme di sovvenzione e di aiuti pubblici.

## La liberalizzazione

Il trasferimento della proprietà dal pubblico al privato – anche se dovesse produrre una mag-

giore efficienza – non sempre produce anche un maggior benessere collettivo. Di solito questo accade se l'impresa privatizzata opera in un contesto competitivo. Ma se essa opera in regime di monopolio allora la maggiore efficienza si trasforma solo in maggiori profitti: il che è pur sempre positivo se prima della privatizzazione l'impresa non remunerava il capitale (che costa anche all'azionista pubblico) o lo bruciava accumulando perdite. Ma nessun vantaggio ne traggono i clienti e nessun vantaggio ne traggono gli altri *stakeholder*. Anzi, se permane uno stato di monopolio, è possibile che l'azionista privato sia tentato ad estrarre rendite ancora maggiori.

La teoria economica è generalmente concorde nel ritenere che il monopolio non produca il massimo di benessere sociale, anche se in certi settori l'esistenza di economie di scala in parte lo giustifica. Proprio partendo da questo giudizio negativo, in passato si è giustificata la proprietà pubblica, ritenuta un antidoto alla tentazione del privato di sfruttare la posizione di rendita. La storia ha dimostrato che non lo è affatto: l'imprenditore pubblico, non dovendosi misurare con concorrenti, si impigrisce ed estrae comunque una rendita. Anzi che assumere la forma di un extraprofitto – che anzi nel settore pubblico è diventato spesso negativo – essa ha assunto la forma di salari più elevati a parità di condizioni di lavoro o condizioni di lavoro più facili a parità di salario, ma anche possibilità di una gestione più rilassata. Il tutto a danno della clientela che, priva di alternative, ha dovuto accettare un rapporto qualità/prezzo peggiore di quello che avrebbe potuto avere in condizioni di concorrenza.

Quando la situazione è di monopolio, privatizzare non serve e non basta. O perlomeno non serve fintanto che non si è liberalizzato.

In alcuni casi la liberalizzazione è un atto semplice sul piano tecnico, anche se pur sempre impegnativo sul piano delle tensioni che esso genera (si pensi alla liberalizzazione dei taxi): basta semplicemente "aprire i cancelli" per consentire a nuovi entranti di creare una situazione di concorrenza.

Purtroppo, più sovente la liberalizzazione è un processo molto più complesso perché le attività sono caratterizzate da un regime di monopolio naturale. In questo caso almeno una parte della filiera non è duplicabile da ogni nuovo entrante, vuoi per motivi economici (l'alta barriera all'entrata), vuoi per altri motivi (la non duplicabilità senza gravi danni ambientali). Questa è la situazione della distribuzione dell'energia elettrica, del gas, dell'acqua; questa è la situazione delle autostrade e della rete ferroviaria; questa è la situazione delle telecomunicazioni.

**EDITORIALE**

## EDITORIALE

In tutti questi casi la liberalizzazione è tutt'altro che un semplice atto di "aprire i cancelli". Essa esige preliminarmente uno scorporo dell'attività, sulla quale si manifesta il monopolio naturale, dalle altre e l'impianto di un insieme di nuove regole che garantiscano ai nuovi entranti l'accesso libero e non discriminato. Poiché molte di queste attività sono ora esercitate in regime di concessione, la liberalizzazione comporta una ridefinizione di tale atto e molto spesso anche una riscrittura di una congerie di norme accompagnatorie. Poiché molte delle imprese pubbliche che esercitavano attività in regime di monopolio erano fortemente verticalizzate e strutturate in forma compatta, la liberalizzazione comporta divisionalizzazioni e societarizzazioni.

Alla complessità tecnica dell'operazione di ristrutturazione per preparare alla liberalizzazione si accompagnano le difficoltà politiche. I monopoli, siano essi pubblici o privati, rappresentano grandi blocchi di interessi coagulati attorno alle rendite che sono rese possibili dallo stato di monopolio. Nei monopoli pubblici i centri di interesse sono sindacali perché le rendite sono

spesso appannaggio dei lavoratori e dei politici, per la possibilità che hanno – o meglio avevano – costoro di volgere a favore del proprio specifico elettorato investimenti e scelte di assunzione. Per questo motivo realizzare le liberalizzazioni è più arduo che non privatizzare. D'altro canto, per quanto già detto, non è nemmeno auspicabile che si privatizzino dei monopoli, prima di averli restituiti ad un regime di concorrenza.

Si spiega in questo modo l'impasse nel quale sono finite alcune delle grandi privatizzazioni. A bloccarle non è tanto la resistenza al trasferimento della proprietà ai privati, ma quella preliminare opposta nei confronti della liberalizzazione.

È questo il vero ostacolo. È su questo che si gioca la partita della modernizzazione. ■

## NOTA DELL'AUTORE

(1) Si veda G. Fraquelli-Paola Fabbri, "Prima e dopo la privatizzazione: un confronto fra imprese operanti in concorrenza", *Rivista di Economia e Politica Industriale*, n. 98, 1998, pag. 127.