

La vendita di aziende pubbliche: obiettivi e problemi

A proposito di privatizzazioni in Italia e a Brescia

di Vincenzo Cioffo*

Il contesto storico

Il tema della privatizzazione, ovvero la vendita di aziende di proprietà pubblica, è stato uno dei più dibattuti di questi ultimi anni. Prima di definire quali obiettivi si vogliono raggiungere con questa manovra della politica economica di un Paese, è necessario comprendere perché esistono le imprese pubbliche e quali sono stati i motivi che hanno permesso il loro sviluppo.

In riferimento all'Italia, si può notare che, a partire dal secondo dopoguerra, i fattori di sviluppo delle imprese pubbliche sono stati il risultato sia di finalità comuni a tutti i Paesi occidentali, sia di elementi tipici del contesto italiano.

Infatti, oltre alle ragioni comunemente accettate per lo sviluppo delle imprese pubbliche quali:

- il raggiungimento di obiettivi di natura redistributiva e sociale;
- il conseguimento di un discreto livello d'investimenti oltre che di uno standard uniforme dei servizi, nei settori ritenuti essenziali;
- l'intervento nei cosiddetti fallimenti di mercato;
- lo sviluppo di settori a tecnologie avanzate;
- in Italia, esse si sono sviluppate anche per superare il problema della divisione tra il nord industrializzato ed il sud arretrato e come risposta alla necessità di ricostruire, nel più breve tempo possibile, il Paese distrutto dalla guerra.

Tutti questi fattori hanno favorito una crescita sempre più estesa del settore pubblico e le imprese pubbliche hanno rivestito il ruolo sia di strumento di politica economica, capace di superare le carenze di capitalizzazione delle imprese private e di una offerta insufficiente di capitale finanziario; sia di fattore di controllo del mercato.

Oggi molte delle ragioni che spinsero lo Stato ad intervenire nell'economia sono venute a mancare. La presenza in Italia di un tasso di risparmio tra i più alti del mondo, rende difatti del tutto fuori luogo la presunta mancanza di capitali necessari per incrementare gli investimenti produttivi; così come risulta obsoleta, alla luce dei provvedimenti relativi alla liberalizzazione

* *Inizia, con questo articolo, la collaborazione alla nostra rivista del dr. Vincenzo Cioffo ricercatore presso il Dipartimento di scienze economiche presso l'Università di Brescia.*

dei mercati, l'intervento pubblico visto come risposta ad una insufficiente offerta di capitale finanziario.

Tenuto conto di questi fattori e considerando che in Italia l'ingresso dello Stato quindi non è stato tanto determinato da scelte ideologiche, ma da ragioni di necessità, un approccio pragmatico appare il più consono ad affrontare il tema delle privatizzazioni ed i problemi legati ad una non responsabilizzazione degli enti erogatori di servizi pubblici che hanno provocato, uniti al fenomeno dell'evasione fiscale e della corruzione, uno squilibrio sempre più pesante nella finanza pubblica italiana.

Affinché la privatizzazione possa essere uno strumento che riesca, tra i diversi obiettivi, a migliorare l'efficienza complessiva (tecnica, allocativa ed economica) di un'impresa, è comunque necessario non fermarsi a considerare solo l'aspetto proprietario, cioè il cambiamento della struttura da pubblica a privata delle imprese, ma bisogna esaminare le forme di mercato in cui le politiche di privatizzazione si realizzano. Infatti, in molti settori, un ruolo fondamentale per generare un clima concorrenziale necessario per un miglioramento dell'efficienza delle imprese, è dato anche da quelle misure rivolte alla liberalizzazione o deregolamentazione dei mercati.

In questo contesto è quindi opportuno presentare quali forme di regolamentazione esistono in Italia e un esempio di quali risultati, in termini di inefficienza, esse hanno portato nei settori strutturalmente concorrenziali. La regolamentazione di questi mercati è suddivisa in quattro tipi:

- i prezzi amministrati di competenza del Cip (o anche del Ministero dell'Industria, dei Trasporti ed altri per casi particolari);
- la pianificazione della distribuzione commerciale al dettaglio dettata dai comuni nonché dalle regioni;
- la regolamentazione del settore dei trasporti, sistema in cui è presente il monopolio di gestione dei servizi aeroportuali a terra e delle F.S.; così come del settore dei servizi finanziari, del credito e del mercato del lavoro;
- l'attività di costruzione dei servizi abitativi sottoposta ad una regolamentazione legislativa ed amministrativa.

Tra questi mercati, se esaminiamo, per esempio, il settore della distribuzione commerciale, si può constatare come la legislazione esistente, favorendo la polverizzazione di questo settore, ha portato a delle manifeste inefficienze. Queste ultime, che si manifestano in un ridotto livello di produttività per addetto, sono infatti il risultato del mancato sfruttamento delle rilevanti economie di scala che sarebbe possibile realizzare grazie alla presenza di punti di vendita caratterizzati da una superficie maggiore¹.

Inoltre, è da tenere presente che, accanto a regolamentazioni che intervengono sul funzionamento dei mercati, e cioè: sui prezzi, quantità prodotte, possibilità di entrata e concorrenza, sono da considerare anche le privatizzazioni di tipo qualitativo che definiscono le misure relative alla tutela della salute, alle risorse ambientali e alla sicurezza negli ambienti di lavoro.

Tenuto conto dei diversi settori in cui la regolamentazione è presente in Italia, si può comprendere quanto essa sia estesa. Questa crescita è stata il risultato sia della presunta esistenza, in certi mercati, delle condizioni, comunque non sempre facilmente osservabili, che identificano un monopolio naturale, cioè casi in cui un'unica impresa si afferma in un settore grazie a particolari caratteristiche di natura tecnologica, sia di motivazioni rivolte a pro-

teggere un pubblico interesse.

Da questa condizione di partenza si è sollevato il dibattito sulle privatizzazioni, che porta quindi ad una profonda riconsiderazione dell'intervento pubblico nell'economia.

Alcune considerazioni di economia

A cominciare dal rapporto redatto dalla commissione per il riassetto del patrimonio mobiliare pubblico per le privatizzazioni nel 1991², per arrivare al decreto legge 333/92 relativo alla trasformazione in S.p.a. degli enti pubblici, diversi sono stati i provvedimenti legislativi che hanno avuto come obiettivo la privatizzazione di importanti imprese pubbliche e la deregolamentazione dei mercati.

Infatti, la privatizzazione è stata da più parti riconosciuta come strumento cardine per ottenere diversi risultati tra cui: il riequilibrio della finanza pubblica, l'allargamento del mercato azionario, attraverso la creazione di titoli che sappiano superare il sottodimensionamento del nostro mercato azionario, la promozione di un afflusso di capitali dall'estero e la rimozione degli ostacoli di natura proprietaria e istituzionale che non garantiscono un'estensione della concorrenza né un incremento dell'efficienza nella gestione delle imprese.

Non sempre però è possibile raggiungere questi risultati solo sulla base di una politica di privatizzazione.

Cominciando dall'obiettivo di riequilibrare la finanza pubblica, la teoria economica per risolvere questo problema espone quattro alternative: l'aumento delle entrate, il contenimento delle spese, l'abbassamento dei tassi e la privatizzazione.

Le seguenti riflessioni indicano perché diversi studi hanno scelto la privatizzazione come metodo per riequilibrare la finanza pubblica.

Per quanto riguarda le entrate, si può affermare che la pressione fiscale italiana ha ormai raggiunto il livello medio Cee, mentre la tassazione dei redditi da capitale è oggetto di una sempre maggiore liberalizzazione finanziaria. A questi dati, se si aggiunge che stiamo vivendo in un periodo di profonda recessione economica, si arriva alla conclusione che, per l'Italia, un aumento della pressione fiscale sia molto difficile da sopportare.

Anche considerando il contenimento delle spese, non sembra neppure questa una pista facilmente perseguibile visto lo stato attuale delle nostre infrastrutture e in virtù della constatazione che la quota complessiva di spesa primaria, in Italia, è all'incirca uguale a quella degli altri Paesi.

D'altro canto l'abbassamento dei tassi, in considerazione del presupposto che il problema sia soprattutto il disavanzo derivato, cioè degli interessi sul debito pubblico, presuppone una riduzione del tasso d'inflazione che si sta realizzando ma che deve essere collegato alla realizzazione di una chiara politica dei redditi.

Come risultato di queste considerazioni, la scelta è quindi ricaduta sull'ultima alternativa rimasta: le privatizzazioni. Per quanto riguarda questa soluzione, è indubbio che la ricapitalizzazione da vendite di imprese pubbliche, dette anche dismissioni, riduce una parte del debito. A questo si aggiunga che si potrebbero avere, oltre alla riduzione in prospettiva delle future spese per interessi e la diminuzione di future spese, in conto capitale, per la copertu-

ra di eventuali perdite degli enti di gestione, un benefico effetto sulle aspettative e sul premio di rischio connesso ai rendimenti di mercato dei titoli pubblici.

Non mancano però critiche a quest'ultima soluzione ed in particolare ad alcuni aspetti, quale il modo di determinazione del prezzo di vendita delle imprese pubbliche.

Infatti, oltre alla possibile perdita, a carico del settore statale, risultante da una vendita delle imprese pubbliche ad un prezzo inferiore al valore del loro patrimonio, il cosiddetto *underpricing*, anche se la vendita avvenisse ad un prezzo congruo, l'unico risultato potrebbe essere solo una modificazione dell'attivo del bilancio statale connessa all'eventuale entrata *una tantum* che, se non vengono rimosse le cause principali del peggioramento della finanza pubblica, potrebbe creare solo risorse per nuove spese.

Quindi, in ultima analisi, la teoria economica non promuove la scelta di una politica di privatizzazione al fine di riequilibrare la finanza pubblica tranne il caso in cui si verifichi un accrescimento dell'efficienza dell'impresa a seguito di una sua privatizzazione e sempre che sia possibile un aumento prospettico delle entrate fiscali connesso alle imposte societarie.

Riguardo al secondo obiettivo, ovvero l'allargamento del mercato azionario anche attraverso la creazione di un azionariato popolare, benché anche la Costituzione, all'articolo 47, reciti: «La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio popolare» e «favorisce l'accesso del risparmio popolare... al diretto ed indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi», in realtà, la mancanza, per il momento, di una cultura propensa all'azionariato popolare non gioca a favore di queste operazioni. D'altro canto, non bisogna dimenticare che le scelte adottate in merito alla trasformazione in società per azioni degli enti pubblici e soprattutto l'ultima proposta dell'on. Andreatta di offrire *warrant* delle aziende privatizzate a chi possiede titoli di Stato, potranno essere, in futuro, la chiave di volta per alimentare questo importante elemento della democrazia economica di un Paese.

Infine, per quanto concerne la rimozione degli ostacoli di natura istituzionale e proprietaria che comportano una minore efficienza delle imprese e la promozione dell'afflusso di capitali dall'estero, è evidente che la trasformazione delle imprese pubbliche in S.p.a. ed una loro vendita attraverso quotazione in Borsa sono entrambi passaggi importanti per raggiungere questi scopi e consentire al capitalismo italiano di avvicinarsi a quello dei maggiori Paesi industrializzati.

Dopo aver deciso quali sono i risultati che si vogliono perseguire e quindi aver adottato le scelte più opportune, i passi successivi da compiere per varare una valida politica di privatizzazione non sono comunque di minore importanza. Infatti, proprio perché questa politica non può prescindere dalle forme di mercato in cui essa è attuata, risulta necessario determinare quali sono i settori da privatizzare, e creare, nel caso si decida per una privatizzazione dei fallimenti di mercato, come i monopoli naturali, una loro regolamentazione. In altri termini, si deve ricercare un coordinamento tra la politica di privatizzazione e le altre parti della politica economica di un Paese.

Ricorrendo a una semplice distinzione, il primo dato da considerare è se le imprese pubbliche operano in condizioni di monopolio o sono sottoposte alla concorrenza.

Infatti, se l'impresa pubblica considerata opera in un regime concorrenziale, allora la politica di privatizzazione si può dire conclusa con la

semplice vendita dell'impresa in quanto non ci sono interventi da realizzare per perseguire una maggiore efficienza nella gestione dell'impresa.

Se invece si tratta di un monopolio, come nella maggior parte dei casi, la vendita dell'impresa pubblica non può prescindere da una serie di considerazioni, prima fra tutte la constatazione che non è affatto dimostrata la maggiore efficienza di un monopolio privato rispetto ad un monopolio di proprietà pubblica. In effetti, questo risultato sarà vero solo se la politica di privatizzazione non si preoccuperà solo del trasferimento della proprietà dell'impresa pubblica, ma porrà in essere tutte quelle misure necessarie alla creazione di una regolamentazione volta a scongiurare sia che non si verifichino posizioni dominanti del monopolista nei confronti del consumatore, sia ad incentivare risultati migliori, in termini di efficienza, del monopolio privato. In questa logica, la prossima presentazione di un Ddl del ministro delle privatizzazioni, Paolo Baratta, per la creazione di quattro *authority* per i servizi pubblici riguardanti: trasporti, acqua, energia e telecomunicazioni, rientra a pieno titolo perché esso mira a creare degli organismi che avranno il compito sia di controllare la qualità dei servizi pubblici, sia di intervenire nei casi in cui si verificassero distorsioni nel corretto funzionamento nel mercato.

Le ultime proposte a Brescia

Restringendo l'orizzonte dell'analisi alla nostra città, anche in Loggia si comincia a parlare di privatizzazioni. Questa manovra, da cui si spera di ricavare 15 miliardi destinati alla realizzazione di nuovi investimenti municipali, è stata infatti proposta dall'attuale assessore al Bilancio, Massimo Pollini, e approvata dal Consiglio comunale in data 16 aprile 1993.

Le vendite riguardano: la colonia marina di Loano, sulla riviera ligure, dodici negozi situati sotto il lato nord del cavalcavia Kennedy, il supermercato di via Tiboni e altre piccole proprietà del Comune del valore complessivo di circa 600 milioni di lire³.

Ripercorrendo lo schema delineato in precedenza, procediamo innanzitutto a definire quali sono gli scopi che si vogliono raggiungere con questa operazione. Come risposta a questa domanda, dal commento espresso dall'attuale assessore al Bilancio⁴, si può dedurre che la scelta di privatizzare risponde a una logica tesa a ricavare liquidità in un momento in cui l'aumento delle imposte, per esempio l'Iciap, è sottoposto ad un vincolo stringente a seguito del protrarsi della recessione.

Passando invece al secondo aspetto da considerare per valutare una politica di privatizzazione e cioè: quali siano le forme di mercato che regolano le imprese pubbliche oggetto della vendita, è interessante esaminare che la privatizzazione nella nostra città non riguarda, per il momento, i settori definiti strategici. In effetti, le alienazioni o vendite finora approvate non comprendono imprese soggette a specifiche regolamentazioni come le farmacie comunali e la Centrale del latte. Infatti, anche se per questi ultimi casi sono stati approvati dei nuovi regolamenti al fine di realizzare una gestione di tipo imprenditoriale, decisioni in merito ad una loro totale privatizzazione non sono ancora state prese.

Quest'ultima iniziativa, a mio parere, risulta corretta tenuto conto della maggiore complessità dei settori in cui operano queste imprese ed è la stessa che, con successo, più volte è stata praticata in Francia, dove con il ter-

mine di *filialisation* si indica appunto il processo mediante il quale si è favorito l'afflusso di capitale privato nel settore pubblico e si è permesso un processo di privatizzazione del management delle imprese pubbliche.

Concludendo, a proposito di tutta l'operazione, sollevo un solo pericolo legato al comportamento delle società immobiliari, che potrebbero ricercare un insuccesso dell'asta di vendita degli immobili al fine di poterli riacquistare, in un secondo tempo, ad un prezzo più basso.

¹ Si veda Ignazio Visco in *Caratteri strutturali dell'inflazione italiana (1986-1991)*, versione preliminare e incompleta presentata alla Società italiana degli Economisti a Roma il 30-31 ottobre 1991.

² Compito di questa commissione, presieduta dal prof. Carlo Scognamiglio, è stata la formulazione di proposte al fine di procedere ad una trasformazione in società per azioni degli enti pubblici economici e di proporre le procedure, le modalità, i tempi e gli strumenti adeguati per una loro privatizzazione.

³ Bresciaoggi, 14 aprile 1993, pag. 9.

⁴ Giornale di Brescia, 17 aprile 1993, pag. 4.
