

Identificativo: DO20041114006AAA
Data: 14-11-2004
Testata: IL SOLE 24 ORE
DOMENICA
Riferimenti: ECONOMIA E
SOCIETA'



 [Pag. 32](#)

Il pubblico in vendita - Le analisi di Domenico Siniscalco sui fattori per la buona riuscita delle
dismissioni

Privatizzazioni? Dipende

In Italia lo Stato finisce per vanificare gli effetti positivi mantenendo il controllo delle società -
Aumento della concorrenza e organi di regolamentazione indipendenti: questi i requisiti
fondamentali per i servizi pubblici

Giorgio Barba Navaretti

di Giorgio Barba Navaretti

Raccontava qualcuno del suo galante nonno che domandando a una bella fanciulla <Signorina,
lei crede all'amore?> si sentì rispondere: <Dipende>. Difficile trattare un mito a dipende e però.
Certo l'amore, ma - i romantici mi perdonino il paragone - anche le privatizzazioni, il mito, la
bandiera di 25 anni di transizione dallo Stato al mercato, da Margaret Thatcher a Vladimir Putin.
E soprattutto se ne tratta chi le privatizzazioni le deve fare: Domenico Siniscalco, il nostro
ministro dell'Economia. Eppure il libro di Siniscalco e Bernardo Bortolotti dell'Università di
Torino, pubblicato recentemente da Oxford University Press, che studia vent'anni di cessioni di
imprese pubbliche nel mondo, manda un messaggio molto chiaro: le privatizzazioni servono,
però il loro effetto non è scontato, dipende da come le si fa. Ridurre il peso dello Stato
nell'economia, allargare la sfera dei mercati è un affare complesso. I big bang, le transizioni
rapide non funzionano se non articolate in un insieme di misure di politica economica e
governate da un quadro istituzionale adeguato.

Infatti, le privatizzazioni non hanno sempre dato i risultati sperati. Persino in Gran Bretagna,
dove questo processo è stato spinto al massimo e dove praticamente rimane nulla da privatizzare,
l'esito è controverso. Un altro lavoro, appena pubblicato da Mit Press e scritto da Massimo Florio
dell'Università degli studi di Milano, analizza appunto gli effetti delle privatizzazioni inglesi sul
benessere del Paese, ossia cerca di quantificare i benefici e i costi che ne hanno tratto i diversi
gruppi economici: le imprese (variazione di efficienza e profitti), i consumatori (riduzione dei
prezzi), i lavoratori (occupazione e salari) o i cittadini in quanto tax payers e azionisti. La
conclusione è che il trasferimento delle imprese pubbliche ai privati non si è sempre tradotto nei
benefici auspicati.

Allora perché le privatizzazioni si sono fatte e si continuano a fare comunque? Secondo
Bortolotti e Siniscalco, oltre ai calcoli di benessere, bisogna cercare di capire le ricadute più
generali di questo processo sull'evoluzione dei sistemi economici, ricadute difficili da
quantificare. Il punto di fondo è che le privatizzazioni da un lato generano una domanda di
riforme istituzionali (del diritto societario, del mercato azionario, degli organi di
regolamentazione eccetera) che permettono a un'economia di mercato di funzionare meglio e
d'altro lato rendono queste riforme più sostenibili nel tempo.

Pensate alle offerte pubbliche di azioni con cui sono vendute le principali imprese pubbliche nei

Paesi industrializzati. Rafforzano il capitalismo popolare e creano supporto per riforme economiche orientate al mercato. Questo Siniscalco lo sa bene e ha infatti insistito che nella cessione della terza tranches di Enel a fine ottobre una larga fetta delle azioni fossero riservate agli azionisti individuali. Anche se l'obiettivo dell'azionariato diffuso sia spesso illusorio (in Gran Bretagna molti degli azionisti iniziali vendettero rapidamente le proprie azioni che oggi sono in gran parte possedute dagli investitori istituzionali), comunque le privatizzazioni, aumentando l'offerta di titoli, favoriscono un ampliamento dei mercati azionari e finanziari. E pensate anche alle privatizzazioni dei servizi pubblici, le utilities, spesso dei monopoli. I monopoli pubblici sono in genere tali in quanto si ritiene che lo Stato, pur avendo potere di mercato, tutelerà gli interessi dei cittadini e quindi fornirà servizi di pubblica utilità a un prezzo ragionevole. La privatizzazione di questi servizi richiede due cose. Primo, che ci sia una segmentazione delle diverse fasi produttive (ad esempio la divisione tra produzione e distribuzione dell'energia elettrica) in modo da creare mercati "contendibili", ossia aperti alla concorrenza. Secondo, che quando non sia possibile liberalizzare i mercati (ad esempio nel caso di monopoli naturali), vengano adottati strumenti di regolamentazione efficaci, come agenzie pubbliche indipendenti, che impediscano ai privati di abusare del loro potere di mercato e al governo di espropriare l'investimento dei privati. In altri termini, viene introdotta una divisione di ruolo tra chi gestisce le imprese e chi regola i mercati.

Le privatizzazioni dei servizi pubblici non funzionano senza questa miscela tra aumento della concorrenza e regolamentazione. Dato che le utilities sono in genere i gioielli della corona, il dibattito si è concentrato su come nei fatti debba essere composta la miscela. Ma disegnare meccanismi di regolamentazione che concilino gli obiettivi di profitto dei privati e gli obiettivi sociali dello Stato in mercati efficienti non è semplice. Florio, ad esempio, ritiene che nel caso della Gran Bretagna ci sia stata una collusione tra azionisti, manager delle imprese privatizzate e agenzie di regolamentazione che ha garantito a imprese come British Telecom profitti di monopolio senza fornire un incentivo efficace a ridurre i costi. Florio, è dunque cauto sull'imperativo a privatizzare e ritiene che in alcuni casi sarebbe stato meglio mantenere la proprietà pubblica dei servizi. Agenzie indipendenti di regolamentazione sarebbero comunque necessarie - anche l'azionista pubblico può abusare del proprio potere di monopolio - ma in questo caso gli obiettivi del regolatore e del regolamentato sarebbero più vicini e i rischi di cattura del primo minori.

Se con l'aiuto di Bortolotti e Siniscalco usciamo però dall'esperienza inglese e guardiamo al panorama internazionale, vediamo che il controllo pubblico sulle utilities non ha generato modelli di regolamentazione migliori ed effetti più incoraggianti sul benessere economico, anzi quasi sempre peggiori che in Gran Bretagna. L'esempio per eccellenza è l'Italia, dove lo Stato mantiene nelle imprese privatizzate un ruolo più importante che nel resto dell'Europa, ma i servizi costano di più e sono in genere meno efficienti. Da più parti è stato ricordato quanto sia costoso per il nostro Paese avere servizi non sufficientemente esposti alla concorrenza e spesso regolamentati in modo blando.

Dunque, retrocedere sulle privatizzazioni non avrebbe senso. Ma se il Siniscalco ministro seguisse i suggerimenti del Siniscalco autore, ai suoi programmi di privatizzazione assocerebbe un impegno preciso ad aumentare il grado di concorrenza sui mercati e a introdurre organi di regolamentazione indipendenti ed efficaci. A quel punto, se qualcuno gli chiedesse <Ministro, cosa pensa delle privatizzazioni?>, non dovrebbe più rispondere: <Dipende>!

Barba@unimi.it

Bernardo Bortolotti e Domenico Siniscalco, <The Challenges of Privatization: An International Analysis>, Oxford University Press, 2004, pagg. 160, s.i.p.;

Massimo Florio, <The Great Divestiture: Evaluating the Welfare Impact of the British Privatizations: 1979-1997>, Mit Press, 2004, pagg. 424, s.i.p.

