

Finanza italiana / Le privatizzazioni

di Paolo Baratta

La politica di privatizzazioni incontra il problema del futuro assetto delle imprese di pubblica utilità (energia, telecomunicazioni, ecc.). L'interesse dello Stato a vendere, che nasce dalle condizioni della finanza pubblica, si confronta con l'interesse del consumatore e dell'utente a vedere promossi nei servizi efficienza, bassi costi e alta qualità, degni di una economia moderna.

La produzione di questi servizi deve procedere con modalità e criteri non diversi da quelli necessari per mantenere competitive le altre attività industriali. Ma in questi campi non sempre è possibile affidare, o affidare interamente alla concorrenza tra più soggetti lo sviluppo degli stimoli all'efficienza.

Sono di ostacolo una molteplicità di fattori tecnici ed economici. Il più noto di questi vincoli è dato dalla improponibilità di vedere duplicate o moltiplicate le infrastrutture sulle quali corre la loro distribuzione (rete elettrica, telefonica, ecc.). Va poi tenuto conto che la gestione di queste attività incontra forti differenze nei costi delle forniture, tra le utenze concentrate e intense e le utenze sparse e saltuarie. L'obiettivo della universalità del servizio rende pertanto necessario affidare alle imprese distributrici anche una funzione parafiscale: praticare prezzi più alti per le prime, a compenso dei più alti costi delle seconde.

Anche laddove è possibile vedere sviluppato un più alto grado di concorrenza, questa deve essere governata. Infatti, non è possibile lasciare incondizionata via libera ai nuovi entranti, che si accaparrerebbero le fette migliori del mercato senza sopportare gli oneri delle forniture meno ricche. Ma, per contro, troppa cautela in questo senso potrebbe accentuare indebitamente gli ostacoli all'entrata e consentire

Public company e pubblica utilità

un eccesso di privilegi per le imprese monopolistiche, che sono già ampiamente avvantaggiate rispetto ai potenziali concorrenti.

Le condizioni esterne per l'operare delle imprese sono determinate in larga misura da scelte politico-amministrative, con le quali si attribuiscono volta a volta oneri e privilegi, il cui equilibrato dosaggio nel tempo costituisce problema tra i più delicati.

Le imprese di pubblica utilità operano in un terreno fertile per lo sviluppo di tentazioni a mantenere o acquisire rendite monopolistiche eccessive, e per collusioni di interessi, per comportamenti cioè dannosi all'utenza e svantaggiosi per l'economia.

È facile diventare preda di una logica di patteggiamenti, con i quali i diversi interessi siano tutti parzialmente soddisfatti a discapito delle finalità principali. E ciò è tanto più facile in queste attività che si prestano per loro natura a essere caricate in misura eccessiva anche di numerosi oneri impropri di natura sociale, congiunturale e così via; oneri impropri che possono venire accettati da chi le amministra in cambio di ulteriori protezioni e tutele.

Si badi bene che si tratta di tendenze e pericoli temuti non solo in Italia ma in tutti i Paesi. Questi pericoli sono stati tenuti ben presenti quando sono state adottate in Europa direttive comunitarie relative a questi settori. Di essi si è tenuto conto nelle trasformazioni già adottate su vasta scala, in vari Paesi europei, nell'ultimo decennio.

Tema centrale di quelle trasformazioni è sempre stata la preoccupazione di fare delle privatizzazioni l'occasione per un più elevato grado di liberalizzazione e per introdurre in crescente misu-

ra una disciplina di mercato: nella consapevolezza che privatizzazioni e introduzione di una disciplina «di mercato» non sono sinonimi ma possono essere anche in conflitto e in antitesi.

È di fronte a una simile complessità di problemi che vanno considerate le modifiche annunciate e avviate in Italia.

Da questa considerazione emerge innanzitutto una parziale, forse inevitabile contraddizione, tra la già avvenuta trasformazione in società per azioni dell'Enel, che opera in un'area nella quale la concorrenza sarà comunque di più difficile estensio-

ne, e la circostanza che restano tuttora affidati alla gestione di una amministrazione dello Stato i servizi postali, area nella quale la concorrenza è possibile ed è anzi già ampiamente presente. Per quanto riguarda le trasformazioni in società per azioni, esse vanno interpretate certamente come affermazione della necessità di una gestione imprenditoriale.

Il fatto però che il Tesoro sia candidato a divenire nuovo azionista e ad assumere la responsabilità degli sviluppi futuri, qualunque essi siano, può indurre in questa amministrazione il

desiderio di vederselo consegnate (le imprese di pubblica utilità) piuttosto ben dotate di salvaguardie e protezioni, che non più esposte alla concorrenza. L'obiettivo della privatizzazione, in sé e per sé, conduce poi a vedere il successo nello spuntare un prezzo elevato nel collocamento dei titoli e ciò può portare a predisporre per la vendita imprese più dotate di privilegi monopolistici, che non «minacciate» da più rigorose discipline esterne, o da più forti sollecitazioni di mercato.

Non è un paradosso, ma quanti si annunciano severi

critici di vendite a basso costo, sostengono indirettamente proprio quel tipo di soluzione. Può diffondersi poi la convinzione che il modo per sciogliere i vari nodi e praticare un'iniezione di mercato sia quello di realizzare un azionariato diffuso. Si tratterebbe certo di un passo molto importante, ma per altri motivi.

Di per sé azionariato diffuso può voler dire soprattutto diffuso desiderio di dividendi. Questi possono essere più facilmente o comodamente ottenuti spalleggando il management nella richiesta di privilegi, che non tallonandolo verso l'efficienza. Alcuni infine manifestano la loro preoccupazione per la tutela dell'interesse pubblico proponendo che, a un azionariato diffuso, si affianchi la condizione del mantenimento del controllo in mano allo Stato. Per quanto detto sopra, questa soluzione può presentarsi come quella che somma e massimizza tutti gli inconvenienti: soprattutto per quelle attività ove è possibile una più ampia liberalizzazione e concorrenza.

Resta il punto che non è con questa o quella formula relativa all'azionariato che si può sfuggire al nodo vero del problema. Occorre introdurre più concorrenza ove possibile e comunque una rigorosa disciplina nel determinare le condizioni esterne entro le quali operano queste imprese. E poiché in questi settori le condizioni di mercato sono governate in larga parte in via amministrativa, occorre anche la creazione di responsabilità amministrative che di quel governo siano capaci.

Altri Paesi ci hanno preceduto su questa via. La legge del 1984, con la quale la Gran Bretagna avviava la privatizzazione delle telecomunicazioni, apriva al titolo

primo proprio con la costituzione dell'ufficio del direttore generale per le telecomunicazioni. La legge lo definiva come una componente dell'amministrazione dello Stato, dotato però di ampia autonomia nell'amministrare se stesso e nel reclutamento dei propri dipendenti; a esso venivano affidati compiti di studio e di vigilanza e attribuiti poteri. Nella sua definizione statutaria erano precisati anche i rapporti con il ministero responsabile; la sovrannità di quest'ultimo veniva condizionata dall'obbligo di preventiva consultazione con il responsabile del Direktorat.

L'amministrazione che deve provvedere a questi compiti non può che essere un'amministrazione particolare, visto che a essa si chiede non solo di eseguire e di vigilare, ma anche di svolgere una funzione di impulso, per il perseguimento costante dell'obiettivo per il quale essa è creata. La si potrebbe definire un'amministrazione di scopo che deve essere necessariamente garantita nella sua autonomia.

Anche in Italia le privatizzazioni, se perseguite e attuate con coraggio, possono rappresentare la via per un'importante riforma. Nel caso delle imprese di pubblica utilità, più che negli altri casi, occorre che siano chiari gli scopi complessivi, affinché esse non risultino contraddittorie negli esiti.

Si tratta in particolare di aver chiaro che con le privatizzazioni nei settori di pubblica utilità non si persegue un generico farsi da parte dello Stato mantenendo lo status quo per tutto il resto. Occorre piuttosto concordare che esse sono la via per la quale lo Stato si ritira da una eccessiva presenza nell'area dei patteggiamenti e delle contraddizioni, che ne hanno indebolito la capacità a negoziare, per veder ricostruite in altre e più appropriate forme la sua autorità e autorevolezza.