

Una lunga carrellata di opinioni dai politici agli economisti dagli imprenditori ai manager. C'è chi crede che tutto si risolverà nella tradizionale bolla di sapone e chi pensa di ripianare i «buchi» dello Stato

Privatizzazioni vere o rattoppi del deficit?

Sulle privatizzazioni è di nuovo polemica. Questa volta il via l'ha dato il recente decreto legge 3 ottobre 1991 n. 309 presentato dal ministro del Tesoro Guido Carli sulla trasformazione degli enti pubblici economici e dismissioni delle Partecipazioni statali. È importante sottolineare che questo decreto fa parte del pacchetto di misure che accompagnano la Finanziaria 1992 e un primo passo in avanti l'ha fatto superando l'esame di un ramo del

Parlamento. Da parte governativa le privatizzazioni vengono indicate come la via alla salvezza (si prevede di incassare 15.000 miliardi) e considerate come pilastro della legge finanziaria 1992. Da parte privata c'è un notevole interesse a entrare in alcuni settori considerati strategici che operano in regime di monopolio ma c'è allo stesso tempo molto scetticismo. Su questo argomento, offriamo ai lettori un ventaglio di pareri.

Intervista al professor Paolo Leon

«Non c'è solo un unico tipo di mercato»

PATRICIA VASCONI

Il professor Paolo Leon, ordinario all'università di Roma «La Sapienza» e amministratore delegato del Cies, centro di ricerche sui problemi del lavoro, dell'economia e dello sviluppo, traccia il profilo storico ed economico della presenza pubblica nell'economia e spiega perché ha un senso la presenza dello Stato.

Dopo il decreto del ministro del Tesoro Carli, sulle privatizzazioni è di nuovo polemica. Da parte industriale alcuni pensano che si tratti di una semplice enunciazione di principi poiché non c'è la volontà e l'interesse da parte dello Stato di cedere ai privati la proprietà e la guida di imprese che vanno bene. Qual è la sua opinione?

Dopo il crollo del muro di Berlino, l'ideologia banale che si sta affermando è che esista un solo tipo di impresa, quella capitalistica pura, e un solo tipo di mercato, quello che si studia sui libri di testo. I mercati dell'Occidente, invece, si sono sviluppati in modo ben diverso da questa versione semplificata del liberismo. Ad esempio, le forme di impresa e le loro tipologie proprietarie sono numerose in ciascun paese e differiscono da un paese all'altro. Si pensi al ruolo della piccola impresa, dell'artigianato, delle forme cooperative e mutualistiche, diffuse in tutti i paesi dell'Europa occidentale. Si pensi alle varie forme di organizzazione imprenditoriale dei servizi pubblici su base locale, in Italia le municipalizzate, che a cavallo fra fine '800 e inizio '900 hanno il terreno di sperimentazione in tutta Europa delle prime

politiche di welfare, oltre che la base per molte teorizzazioni del socialismo riformista. Quindi la questione dell'industria pubblica non può essere posta in modo ideologico: essa è stata dappertutto strumento di politiche, ha sempre avuto cioè, delle missioni da compiere. Scriviamo che non serva più, dobbiamo dire perché «le missioni che doveva compiere sono state raggiunte, quindi assieme alla politica si cancella lo strumento, oppure pensiamo che esistano strumenti più efficienti per perseguire le stesse politiche. In questo caso, le privatizzazioni non si esauriscono in meccanismi di ingegneria finanziaria, ma devono diventare l'occasione per ridefinire i contenuti e gli obiettivi delle politiche pubbliche.

Condivide il parere del ministro Carli secondo cui la presenza statale nell'economia è un residuo del socialismo reale?

La situazione italiana presenta una caratteristica del tutto particolare, e cioè la presenza, accanto all'ordinario universo delle aziende direttamente pubbliche che gestiscono servizi e monopoli, di un universo altrettanto vasto di imprese partecipate dallo Stato: imprese, cioè, di diritto privato, ma i cui pacchetti azionari sono detenuti da Enti di gestione pubblici. La missione di queste imprese - in origine - era collegata allo scarso sviluppo dei mercati finanziari italiani, all'impossibilità per i capitali privati di acquistare le partecipazioni industriali detenute dalle banche negli anni '30, alla strategicità di alcuni settori e investimenti a redditività differita, alla possibilità di agire da braccio dell'intervento pubblico nelle politiche di sviluppo di un paese retardatario. Il sistema entra in difficoltà a partire dall'inizio degli anni '70: alcune missioni si esauriscono, altre se ne aggiungono. A distanza di vent'anni il cosiddetto socialismo statalista sta suscitando la reazione dell'opinione pubblica attraverso i referendum e i più generali sintomi di rivolta contro l'inadeguatezza dei partiti nella vita economica. Se fos-



duzione di servizi si basa su processi meno assoggettabili al progresso tecnico di quanto non avvenga nella produzione di beni. Ma questa è solo una parte della storia, perché le inefficienze dei servizi italiani, e non solo di quelli pubblici, dipendono dalla scarsa concorrenzialità di molti mercati e da meccanismi di regolazione - consolidati in normative e in tutta una tradizione di tipo giuridico-formale - che raramente hanno tenuto conto dei criteri di tipo economico, o anche soltanto di efficienza organizzativa. Appunto perché tendenzialmente meno efficienti, e quindi progressivamente più costosi, molti servizi possono aspirare a restare pubblici, ad essere cioè assoggettati a politiche di welfare: solo se riusciranno a massimizzare la loro produttività, con tutti i mezzi ammissibili. In caso contrario, sarà sempre più difficile fare welfare e ricordiamoci che la rivolta contro l'eccesso di carico fiscale e contro il peso dell'azione di welfare controllata dallo Stato è avvenuta e avviene anche in paesi dove i servizi funzionano molto meglio che in Italia. Nessuno, però, ha una ricetta miracolistica per regolare in modo ottimale i mercati dove più tipicamente avviene l'intervento pubblico. Di nuovo, bisogna uscire dagli ideologismi del pubblico contrapposto al privato ed affermare l'obiettivo dell'efficienza negli specifici contesti in cui si pone. Gli strumenti si chiamano valutazione, monitoraggio e controllo, e chiamano in causa nel nostro paese l'applicazione di metodi poco diffusi, oltre che drastiche riforme di alcuni apparati normativi: come l'istituto della concessione, la legge sugli appalti, lo status giuridico dei dipendenti pubblici, le relazioni sindacali nel pubblico impiego e, in generale, nei settori protetti dalla concorrenza, la giurisdizione di forme appropriate di impresa «non-profit».

Non è contraddittorio l'atteggiamento dei privati: da un lato sostengono che le aziende pubbliche sono gestite male e dall'altro vogliono acquistarle, certamente non quelle in perdita. La logica è quella di privatizzare i profitti e pubblicizzare le perdite?

Dipende da cosa intendiamo per concentrazione. La dismissione di singole imprese partecipate dallo Stato può avvenire tramite vendita a singoli investitori e inserirsi in strategie di concentrazione settoriale o di diversificazione e di complementarietà all'interno di gruppi, e quindi di concentrazione finanziaria. Ma gli effetti sulla concentrazione della ricchezza nazionale di un massiccio programma di privatizzazioni dipenderà dai meccanismi che verranno utilizzati per creare un azionario diffuso. Il vero vincolo all'uso «macroeconomico» delle privatizzazioni nell'Italia di oggi è proprio questo, perché mancano gli intermediari finanziari istituzionali e i mercati finanziari sono rachitici, oltre che schiacciati dal debito pubblico. Tuttavia, la diffusione dell'azionariato, la più netta separazione della proprietà dal management, la crescita di intermediari finanziari istituzionali interessati a orizzonti temporali di lungo periodo, la diversificazione della finanza delle imprese sono tutti obiettivi coerenti con una riforma dei rapporti fra politica ed economia in Italia. Saldarli con una politica di privatizzazioni è possibile, e ci sono molte proposte in merito. Se questo è vero, allora dobbiamo concludere che obiettivi delle privatizzazioni non è solo di ridurre l'estensione dello «Stato pigliatutto», ma anche di costringere il sistema economico italiano ad uscire da un arretrata forma di capitalismo familiare e oligarchico.

Secondo alcuni nella corsa alle privatizzazioni sarebbero favoriti i grandi gruppi privati con il rischio di sostituire un monopolio con un altro. Cosa ne pensa?

Questo è esattamente uno dei problemi di regolazione dei mercati che sopra richiamavamo. Qui bisogna distinguere fra vendita della proprietà e privatizzazione della gestione, perché in questo secondo caso l'impresa monopolista è comunque soggetta ad un rapporto contrattuale con il concedente pubblico che può terminare. Però, è sempre possibile la collusione, ed anzi in Italia abbiamo molta esperienza di arricchimento del privato a spese del pubblico (la Tv privata, ad esempio). Si vede qui come le privatizzazioni siano solo un pezzo di una possibile politica della con-

correnza: l'altro è il rafforzamento, da parte del soggetto pubblico, della capacità di programmazione, controllo e verifica, e quindi in ultima analisi del suo interesse a perseguire obiettivi pubblici. Come costringere la classe politica a legare i suoi interessi agli obiettivi pubblici, e quindi ad essere valutata in base ai risultati ottenuti su di essi? Sembra che molto del dibattito intorno alle riforme istituzionali ruoti intorno a questo punto (tendenza a favore dell'uninominale, federalismo fiscale, ecc.).

Non è contraddittorio l'atteggiamento dei privati: da un lato sostengono che le aziende pubbliche sono gestite male e dall'altro vogliono acquistarle, certamente non quelle in perdita. La logica è quella di privatizzare i profitti e pubblicizzare le perdite?

Dipende da cosa intendiamo per concentrazione. La dismissione di singole imprese partecipate dallo Stato può avvenire tramite vendita a singoli investitori e inserirsi in strategie di concentrazione settoriale o di diversificazione e di complementarietà all'interno di gruppi, e quindi di concentrazione finanziaria. Ma gli effetti sulla concentrazione della ricchezza nazionale di un massiccio programma di privatizzazioni dipenderà dai meccanismi che verranno utilizzati per creare un azionario diffuso. Il vero vincolo all'uso «macroeconomico» delle privatizzazioni nell'Italia di oggi è proprio questo, perché mancano gli intermediari finanziari istituzionali e i mercati finanziari sono rachitici, oltre che schiacciati dal debito pubblico. Tuttavia, la diffusione dell'azionariato, la più netta separazione della proprietà dal management, la crescita di intermediari finanziari istituzionali interessati a orizzonti temporali di lungo periodo, la diversificazione della finanza delle imprese sono tutti obiettivi coerenti con una riforma dei rapporti fra politica ed economia in Italia. Saldarli con una politica di privatizzazioni è possibile, e ci sono molte proposte in merito. Se questo è vero, allora dobbiamo concludere che obiettivi delle privatizzazioni non è solo di ridurre l'estensione dello «Stato pigliatutto», ma anche di costringere il sistema economico italiano ad uscire da un arretrata forma di capitalismo familiare e oligarchico.

Secondo alcuni nella corsa alle privatizzazioni sarebbero favoriti i grandi gruppi privati con il rischio di sostituire un monopolio con un altro. Cosa ne pensa?

Questo è esattamente uno dei problemi di regolazione dei mercati che sopra richiamavamo. Qui bisogna distinguere fra vendita della proprietà e privatizzazione della gestione, perché in questo secondo caso l'impresa monopolista è comunque soggetta ad un rapporto contrattuale con il concedente pubblico che può terminare. Però, è sempre possibile la collusione, ed anzi in Italia abbiamo molta esperienza di arricchimento del privato a spese del pubblico (la Tv privata, ad esempio). Si vede qui come le privatizzazioni siano solo un pezzo di una possibile politica della con-

Intervista a Francesco Forte «Non si vuole un regime di concorrenza»

ANTONIO GIANCANE

Privatizzazioni ancora nel mirino. Continua la discussione sui diversi disegni di legge relativi alle dismissioni (sono tre, tra cui un decreto-legge), e il dibattito è ancora in corso. Ma di cosa si discute effettivamente? Lo abbiamo chiesto al senatore Francesco Forte, responsabile economico del Psi, che è stato tra l'altro relatore del provvedimento relativo ai beni immobili e proponente, assieme ad Andreotta e Berlanda di un disegno di legge sulle privatizzazioni ancora fermo al Senato.

Senatore, cominciamo proprio a parlare di quest'ultimo disegno di legge, che è ancora fermo alla Camera, e che non ci vorrebbe molto a far passare...

Lo stato del dibattito parlamentare rispecchia una inutile battaglia di tipo ideologico, tesa a dimostrare la necessità a tutti i costi delle privatizzazioni per il finanziamento pubblico. E penso ad esempio all'operazione Imi-Cariplo. Ma il motivo per il quale il provvedimento sui beni immobili (l'unico che potrebbe fruttare subito un gettito consisten-

te sui 5.000 miliardi) è ancora bloccato è che esso avrebbe immediatamente delle conseguenze sul prezzo delle aree fabbricabili, rendendole disponibili per l'edilizia economico-popolare e facendo scendere l'anomalo livello dei prezzi degli alloggi, degli esercizi commerciali e dei relativi fitti. Pensi che per le principali città italiane siamo a livelli di prezzo circa doppi rispetto a New York e a Manhattan. Inmettere sul mercato i beni immobili pubblici avrebbe l'effetto di far scendere questi prezzi insostenibili. E qui c'è un'altra scelta ideologica: evidentemente non si vuole fare una scelta a favore della concorrenza. In altri termini, sembra che l'attuale governo, nelle sue tesi di privatizzazione, non sia favorevole alla concorrenza: è solo favorevole alla logica di grandi gruppi, prevalentemente finanziari.

Qual è invece il suo giudizio sul decreto-legge in discussione?

Questo provvedimento secondo me è sbagliato. Gli errori sono due. Il primo, che abbia senso vendere i pacchetti di maggioranza dei grandi enti (Ina, Eni, Enel, Iri), anziché vendere pacchetti di maggioranza



relativo ai fondi di dotazione degli enti. Sarebbe perfettamente logico pensare a uno «scambio» tra minori erogazioni per i fondi, e autoliquidazione delle PpSs con le operazioni di vendita. Inoltre si potrebbe sempre stabilire che alienando delle quote, gli enti in questione ricevano dei titoli pubblici indicizzati a lunga scadenza. E queste ipotesi venivano recepite nel mio disegno di legge sulle privatizzazioni attualmente al Senato. A riprova del fatto che la questione è dominata da fattori e pressioni tra l'ideologia e l'arbitrio, sta la circostanza che questo Ddl sulle privatizzazioni non era affatto «impantanato» per colpa del Senato. È il governo che non l'ha mai sostenuto e portato avanti, con decisione, contro chi voleva farlo bloccare.

Quindi, a suo parere, il decreto-legge segue la strada più imprudente e improduttiva.

L'ipotesi di cessione delle imprese ha un senso operativo e finanziario, quella del decreto-legge non ha un senso operativo, in quanto per acquistare la maggioranza degli enti dovrebbero concorrere solo i giapponesi, e non mi sembra una grande operazione.

Avete accennato a un secondo errore del decreto. Di cosa si tratta?

Questo provvedimento è una forma di «vampirismo economico». Già i mercati finanziari italiani hanno un corpo abbastanza anemico per conto loro, pensare di tirar fuori quindici miliardi di «sangue» finanziario con una Borsa già così esangue, e con gli operatori economici che stanno già pagando l'invito straordinario, e la svalutazione dei beni immobili, significa privare i mercati degli stessi mezzi per l'investimento privato. Insomma, se il progetto andasse in porto, avremmo

mo compiuto un'operazione di «deindustrializzazione» assai losca. E poi non va sottovalutata l'ideologia da economia corporativa, di supporto e bano privatizzare quote di punto fondamentale è in esistenza spazi privati nel settore, postale, elettrico ecc. Con la finalità di un meccanismo di concorrenza il contrario dello che ha tentato l'Olivetti e cioè un monopolista di pubblica che diventa un'industria mista pubblica. Si tratta invece di un'impetuosità di soggetti. Se che impresa nasce e grande con operazioni di affar suo.

Ma il problema fondamentale di aprire il mercato ai privati nei settori pubblici deregolamentati sta in una vera privatizzazione.

Invece politiche di tipo Thatcheriano, libero il paese, portandosi di scarsa industrializzazione. Gran Bretagna. Con l'ulteriore che la Thatcher aveva un mercato azionario dai fondi-pensione, che non abbiamo.

In definitiva, una falsa idea di rilancio del mercato.

Certo da una parte abbiamo della concorrenza e la vecchia classe economica che ragiona secondo un'ideologia descritta da Grotti nei «4 travellazioni», e Ernesto Rossi ne del «vapore». La stessa e Imi-Cariplo non è una prima, ma solo la creazione di un polo di potere.

Intervista a Luigi Abete

«Lo Stato regoli pure ma non gestisca più»

M a cosa ne pensano i privati? Qual è il giudizio degli imprenditori privati del nostro paese? Lo chiediamo a Luigi Abete, vicepresidente della Confindustria.

Sulle privatizzazioni è di nuovo polemica. La stura l'ha data il decreto legge presentato dal governo in ottobre. Quali devono essere le funzioni e l'ampiezza della presenza pubblica nell'economia?

Innanzitutto bisogna capire quali devono essere il ruolo e la strategia dello Stato nella società di mercato in vista del 2000. Negli anni 60 lo Stato ha svolto un ruolo produttore in aree in cui c'era carenza di presenza del mercato, ma oggi in una società più matura e anche nell'ottica della globalizzazione, questa concezione è superata. Non più uno Stato gestore ma uno Stato regolatore che sceglie gli indirizzi e verifica il raggiungimento degli obiettivi. In altri paesi non più liberisti del nostro, si è capito prima che bisognava modificare il modo di essere soggetto economico. A favore delle privatizzazioni giocano poi due condizioni congiunturali (1) l'ingente debito pubblico e 2) la ge-

stione fallimentare di alcune specifiche imprese. Devo dire di aver ricavato una sensazione negativa dopo l'audizione parlamentare: mi sembra che i politici siano più interessati a capire se si raggiungerà l'obiettivo di 15.000 miliardi di entrate e a sapere quanti sono i compratori, mentre la vera questione è se si attiva bene o no il meccanismo delle privatizzazioni, se si vogliono mantenere settori strategici, se si introducono norme di politica industriale e finanziaria indirizzate a un recupero della competitività il quadro di riferimento oggi è cambiato: si possono salvaguardare gli interessi collettivi utilizzando i privati e cioè il mercato.

Privatizzare in alcuni settori non significherebbe passare da un tipo di monopolio a un altro?

Per operare in alcuni settori occorrono inizialmente elevati investimenti che hanno un ritorno economico nel lungo periodo e capacità



all'ingresso. In un'ottica di sviluppo e guardando ai settori innovativi, non si può procedere come nel passato, non è più pensabile che un determinato mercato sia in mano ad un'unica impresa. La concorrenza tra imprese diverse nello stesso mercato di fatto migliora l'efficienza e la completa libertà di accesso a tutti i mercati subordinata a una par condicio può annullare le distorsioni alla concorrenza. I nodi da sciogliere restano, dunque, lo sviluppo della domanda pubblica in un determinato mercato e la razionalizzazione del mercato produttivo.

Un diffuso luogo comune ritiene che lo Stato pubblico inefficiente mentre il privato efficiente. È valida quest'affermazione?

Ci sono settori che presentano deficit di bilancio strutturali e difficilmente gestibili in attivo dove lo Stato riveste il ruolo di unico offerente. Lo Stato, però, oltre a promuovere sempre e comunque il mercato, deve cercare di minimizzare il deficit. Nel campo delle infrastrutture e dei servizi locali per quanto riguarda le concessioni non ci sono regole e di conseguenza non c'è competizione

tra concessionari: si può la validità di una concessione determinato periodo alla sua scadenza la concessione viene messa in gara e l'area assegnata al miglior offerente. L'impresa che opera deve essere competitiva. L'aiuto e chi ha cultura accetta più facilmente la competizione.

Nella corsa alle privatizzazioni non vengono in pratica i grandi gruppi privati?

Per assicurare trasparenza nella vendita di imprese pubbliche si può ricorrere che ovviamente garantisca l'obiettivo rispetto alla valutazione dove si ha competenza. Ricorre all'azienda fuso significa, però, un'propensione all'investimento della collettività quindi indispensabile, più, far partire subito una diversa politica fiscale attiene i titoli azionari e non deve rilevare un certo sismo del Parlamento. menti relativi ai fondi di pensione e immobili, e per quanto riguarda l'aumento del tetto del vestito in forme come zioni vita se ne riparla.

spazioimpresa

Ogni primo martedì del mese

Prossimo appuntamento il 4 febbraio