

# Presentazione

La privatizzazione dei servizi pubblici: il caso Italia - vol. 1

1. • *La privatizzazione delle imprese produttrici di pubblica utilità solleva questioni numerose e complesse. Non si tratta, infatti, soltanto di individuare appropriate modalità di cessione della proprietà (con riferimento a valori, procedure, tempi, ecc.), ma anche, o soprattutto, di definire in maniera contestuale, i rilevanti aspetti di organizzazione industriale e di quadro regolamentare.*

*In Italia, e generalmente nell'esperienza europea, le imprese di pubblica utilità hanno operato in relazione a esclusive monopolistiche assai estese e talora onnicomprensive; a politiche di tariffazione decise in via amministrativa; spesso, infine, a politiche di consistente sussidiazione.*

*È da vedersi, in tutto questo, il riflesso di una preoccupazione non secondaria né occasionale per i modi d'operare di queste imprese, e in particolare per la conformità di tali modi con l'interesse collettivo. Alla sua natura e difesa la privatizzazione, di per sé, non potrà essere soluzione esauriente.*

*Del resto, proprio in questa direzione sembra possa essere interpretata la discussione in materia di privatizzazioni; da una parte, con il sempre più insistente peso assunto dal tema della regolamentazione; e, dall'altra, con la forte convergenza verso le tematiche tipiche della riflessione americana sulle public utilities, quali l'organizzazione dei settori.*

2. • *È in relazione a questa generale prospettiva che, nella presente occasione, si prendono in considerazione il tema della privatizzazione dei servizi di pubblica utilità e, in particolare, i quesiti, tra loro strettamente collegati, delle ragioni e delle modalità delle operazioni di privatizzazione dei vari servizi.*

*L'attenzione si rivolge in maniera specifica alla situazione italiana, e tuttavia secondo una prospettiva che ci si è proposto di mantenere **più** generale, col tenere presenti e cercare di mettere a frutto, da una parte, il progresso recente e notevole, della discussione teorica, e, dall'altra, **l'arricchimento** delle informazioni e indicazioni provenienti dal procedure, su scala internazionale, delle esperienze concrete di privatizzazione.*

*3. - I contributi raccolti sono suddivisi in tre parti. Nella prima parte, si trovano studi che affrontano la questione della privatizzazione nei suoi termini generali, **coll'interrogarsi** — e **coll'avanzare**, in **più** di un caso, specifiche conclusioni — relativamente alla giustificazione normativa, condizioni salienti, dispositivi e **strumentazione operativa** delle politiche di privatizzazione delle imprese operanti nel campo dei servizi di pubblica utilità.*

*Si presentano poi nella seconda parte, contributi di un diverso taglio, indirizzati alla indagine dei **più** rilevanti riferimenti internazionali: da una parte con la riflessione intorno alle circostanze, conseguenze e insegnamenti del maggiore esperimento di privatizzazione nei paesi industriali avanzati, di cui peraltro resta ancora da compiere una esauriente valutazione degli effetti e, dall'altra, con la **disamina** degli stimoli e **condizionamenti**, provenienti dalle iniziative europee in materia di organizzazione e gestione dei servizi pubblici.*

*Infine, nella terza parte, **sono** comprese analisi di tipo settoriale, con riguardo ai vari servizi considerati tradizionalmente di utilità pubblica e gestiti in Italia, come da formula ugualmente tradizionale, da imprese pubbliche operanti in relazione a larghe — talora — esclusive concessioni monopolistiche: la produzione e distribuzione di energia elettrica, l'approvvigionamento e distribuzione di gas naturale, la gestione del servizio ferroviario, la fornitura di servizi telefonici e la fornitura di servizi postali.*

*4. - In Italia, il tema della privatizzazione prende interesse dal particolare momento nelle **vicende** della politica economica, che*

proprio nelle operazioni di privatizzazione sembrano avere individuato un passo decisivo e qualificante.

Tuttavia, **un'altra**, e forse **più** critica, ragione di interesse per la privatizzazione dei servizi di pubblica utilità sembra poter essere individuabile nella (relativa) scarsità, o mancanza di impeto e polemica, del dibattito corrente in materia.

Se, infatti, sembra **essersi** formata ormai da tempo, in favore delle privatizzazioni, una considerevole convergenza di opinioni, non solo sul piano della riflessione e dell'analisi ma anche sul piano **più** propriamente politico, rimangono poi largamente inesplorate, o comunque scarsamente discusse, le vie concrete da seguirsi.

In proposito, può essere interessante notare come, con riguardo ad una delle principali operazioni di privatizzazione, quella **dell'ENEL**, il governo Dini si sia espresso a favore di una **privatizzazione** in blocco, secondo un orientamento che capovolge quello del governo precedente, che si era espresso invece in favore di una privatizzazione con interventi di separazione verticale. Ma l'una e l'altra posizione, e la modificazione di orientamento, non sembrano essere state sostenute, almeno per il momento, da analisi e valutazioni approfondite.

5. - Il ricorso a politiche di privatizzazione è fenomeno di portata assai vasta, che negli anni recenti ha interessato, da una parte, una grande varietà di paesi, e, **dall'altra**, ha investito un gran numero delle attività svolte dal settore pubblico, ben oltre i servizi di pubblica utilità di cui ci si occupa qui in maniera specifica.

Non si potrebbe, però, sostenere che questo processo abbia tratto la propria spinta iniziale, e si sia venuto sviluppando nel corso del tempo, in relazione a principi fermamente stabiliti e a procedure conseguentemente definite.

In generale, sembrerebbe che le privatizzazioni non rappresentino un processo organico, frutto di decisioni programmate ma piuttosto un processo sperimentale, esito di tendenze contrastanti **all'inter-**no dei governi, di convincimenti non unanimi tra gli economisti, di frizioni nel funzionamento **dei-mercati dei** capitali non sempre prevedibili.

Anche la principale esperienza europea, quella britannica, che pure sembra presentarsi come **la più** coerente, guidata da una elaborazione unitaria, ad attenti osservatori appare piuttosto frutto di una pluralità di motivi, alcuni **più** politici che economici ed alcuni **più** importanti di altri in periodi differenti o in differenti settori (Johnson [2]).

6. - Quando ci si avvicina all'esperienza italiana appare utile ripercorrere gli obiettivi che vengono solitamente adottati come premessa di un programma di dismissioni per considerarne la valenza nel nostro paese: **l'allentamento** della pressione sulle pubbliche finanze, il miglioramento **dell'efficienza** nelle imprese **privatizzate**, lo sviluppo del mercato di borsa.

A quali di questi obiettivi corrisponde **il** processo di dismissioni in Italia? Una rapida rassegna su alcuni dei documenti ufficiali di politica economica non fornisce risposte univoche. Dopo **il** rapporto della Commissione Scognamiglio, che oltre ai tradizionali, già ricordati, obiettivi menziona l'allargamento della fiducia degli operatori esteri nell'economia italiana, il **recupero** di efficienza appare la finalità **più** frequentemente richiamata. Emblematico al riguardo il documento di programmazione economico finanziaria del governo Berlusconi, dell'agosto del 1994, dove «**l'aumento dell'efficienza nel suo complesso**» viene indicato come l'obiettivo prioritario del programma di privatizzazioni. **Non** da meno il Governo Dini: «**Il** processo di **privatizzazione** costituisce un'occasione unica per accrescere l'efficienza **dell'intera** economia, riducendo **il** costo dei servizi, migliorandone la qualità, accrescendo la competitività del sistema produttivo e assicurando il trasferimento agli utenti dei guadagni di produttività» (dalle dichiarazioni programmatiche del presidente Dini alla Camera dei Deputati, 23 gennaio 1995).

Perdono un poco di rilievo, nel corso del processo, gli altri obiettivi, in particolare il risanamento della finanza pubblica, l'opportunità di accompagnare le dismissioni **all'apertura** alla concorrenza, e il miglioramento della reputazione dell'economia italiana. Ripreso invece più volte lo **sviluppo** del mercato mobiliare. Ma procediamo con ordine.

L'obiettivo dell'efficienza è nel caso delle imprese di pubblica utilità coerente **con** il quadro che ci troviamo di fronte?

Il quadro delle imprese pubbliche, ricordiamolo, è molto variegato: ci sono situazioni gravemente deficitarie sotto il profilo dell'efficienza gestionale ed altre (tipicamente telecomunicazioni ed energia elettrica) dove invece il problema è **più** di natura **allocativa**.

In un'impostazione da manuale l'inefficienza allocativa richiederebbe come rimedio la liberalizzazione **dell'entrata** e l'abolizione delle concessioni esclusive; una politica che potrebbe essere accompagnata da separazioni e scorpori tra attività in concorrenza e attività eventualmente rimaste in monopolio e dal divieto per l'**impresa** che opera **nel** settore **monopolistico** di potere operare nei settori limitrofi liberalizzati. In assenza di interventi **sull'integrazione** verticale delle imprese concessionarie la politica di **privatizzazione** potrebbe dimostrarsi addirittura controindicata: l'impresa **privatizzata**, fortemente motivata al profitto, vorrà appropriarsi delle rendite **monopolistiche**, quelle che il **management** pubblico, in parte faceva fatica a cogliere e in parte impiegava in obiettivi socio-politici. Per attenuare, ma difficilmente **eliminare**, questo effetto indesiderato, si possono introdurre dei sistemi regolamentari sulla cui efficacia peraltro la discussione è, come vedremo, aperta.

Non si vuole **qui** sostenere la versione estrema della tesi, definita **primacy of competition versus ownership** (Vining e Boardman [4]), secondo la quale laddove la concorrenza rappresenti la forma **più** idonea di mercato non vi è differenza tra l'impresa pubblica e privata in termini di efficienza allocativa. Infatti è difficile immaginare che **all'impresa** pubblica non rimanga comunque l'onere di una qualche produzione di natura socio-politica, né i mercati — anche quelli degli **inputs** primari e del capitale — siano **così** concorrenziali da non tollerarla.

Quando vi è inefficienza gestionale la scelta della politica di privatizzazione dovrebbe invece essere la **più** opportuna.

In conclusione, anche se una attribuzione strumenti-obiettivi del tipo privatizzare per l'efficienza produttiva, liberalizzare per l'efficienza allocativa, può **rivelarsi un'po' naif** e le due politiche possono **interagire** in modo **variabile** a seconda delle funzioni di

costo del grado di concorrenza e di integrazione del mercato, è altresì evidente che il problema non può essere del tutto ignorato.

7. - L'obiettivo della diffusione dell'azionariato rappresenta una delle altre finalità tipiche delle **privatizzazioni** e non a caso; una conseguenza della proprietà pubblica è che il mercato di borsa svolge un ruolo modesto nella distribuzione del rischio e uno dei precetti **dell'economia** di mercato è che i prezzi di trasferimento di una attività siano determinati dalla domanda e dall'offerta. La sua perseguibilità dipende dal grado di sviluppo del preesistente **mercato**: le capacità di assorbimento sono influenzate, oltre che dalle dimensioni della società, dalle caratteristiche della domanda e dalla **microstruttura** del mercato. Gli obiettivi della diffusione **dell'azionariato** e dello sviluppo della borsa sono quindi, in qualche misura condizionati proprio dal grado di sviluppo immediatamente precedente, a meno di non intraprendere strade estreme, come quelle delle privatizzazioni di massa realizzate **nell'est** europeo.

E sempre dalle riflessioni **sull'est** europeo viene l'ultimo, meno tradizionale motivo per le privatizzazioni: sottrarre l'attività economica al controllo dei politici. Qui coloro che hanno disegnato le privatizzazioni in quei paesi hanno **enfaticamente** la necessità di un intervento rapido, che non permetta alle forze contrarie **all'affermazione** del sistema di economia di mercato di riorganizzarsi, dopo la caduta del sistema di pianificazione. Il problema, seppure in termini meno drammatici, si pone anche in Italia dove è evidente che i fattori dirompenti — i vincoli del bilancio pubblico, la crisi di legittimità del sistema politico, le pressioni comunitarie — che avevano sollecitato, nella seconda metà del 1992, l'avvio del processo di **dismissioni**, stanno perdendo, seppure in misura non omogenea, parte della loro forza.

8. - Modellare e realizzare un programma di privatizzazioni, e per gli economisti condurre analisi sia normative che positive, risulta esercizio particolarmente complesso nel caso delle imprese di pubbliche utilità. In questo caso gli aspetti controversi possono

radunarsi intorno a tre nuclei tematici: 1) la definizione della struttura dei settori — orizzontale, verticale e territoriale — e delle condizioni di entrata; 2) la definizione della struttura proprietaria e delle modalità della dismissione; 3) la definizione del quadro regolamentare e della politica della concorrenza.

Con riguardo al primo profilo, sembra di potersi dare ormai per acquisita l'intuizione circa l'effettiva sussistenza delle condizioni di monopolio naturale nei settori di attività dove tipicamente operano le imprese di pubblica utilità; talché esse sono meno pervasive di quanto si fosse giudicato tradizionalmente e, presenti con certezza forse soltanto nell'area delle reti, in particolar modo locali, di distribuzione.

Allo stesso tempo, tuttavia, si deve anche riconoscere che i tentativi di accertare, sul piano empirico, i confini delle aree di monopolio naturale e di (potenziale)-concorrenza, con riguardo ai vari settori, hanno prodotto risultati che sono spesso inconcludenti.

In questa situazione è, naturalmente, **difficile** derivare regole precise e indicazioni ferme.

Forse l'**osservazione** principale può essere qui che le ragioni di principio sembrano andare decisamente a favore di misure di separazione delle imprese e attività da privatizzare. In primo luogo, infatti, il semplice trasferimento al settore privato degli attuali monopoli riproporrebbe non in termini **più** semplici, ma **sicuramente più** complicati, rispetto agli attuali, la questione della **regolamentazione** (quadro **normativo** e autorità di controllo); da questo punto di vista, l'avere in mercati qualche misura di concorrenza sembra essere una condizione essenziale, di per sé per ottenere guadagni di efficienza e strumentalmente per rendere **più agevole** ed efficace la regolamentazione.

In secondo luogo, non si dovrebbe trascurare che le operazioni di privatizzazioni sono plausibilmente, con riferimento non solo al breve o medio periodo, operazioni che possono essere effettuate una volta soltanto. Sotto questo profilo, lo **smembramento** delle imprese da privatizzare darebbe spazio a successivi aggiustamenti, nella forma di acquisizioni, fusioni e diversificazioni; mentre la **dismissione** degli attuali monopoli nella **loro** integrità produrrebbe situazioni di mercato difficilmente — e solo **molto lentamente** — **modificabili**.

*In terzo luogo è anche possibile pensare a politiche di separazione che non si caratterizzino per costi (troppo) elevati di reversibilità; politiche che non ristrutturino in profondità e secondo logiche complessive le imprese e i settori, ma si limitino a **enuclearne** attività specifiche e relativamente circoscritte, ad esempio secondo quanto è avvenuto nel Regno Unito con la costituzione di un secondo e molto **più** piccolo, operatore nel campo delle telecomunicazioni, **Mercury**, a fianco di **British Telecom**.*

*In quarto luogo, infine, si può anche portare qualche elemento a sostegno di una **più** facile — e comunque proficua — utilizzabilità della formula della separazione regionale, rispetto alle altre formule di separazione, verticale e orizzontale: le aziende municipalizzate rappresentano esempi consolidati di ricorso a tale formula, mentre le imprese miste, tipicamente a partecipazione regionale, operanti nel campo della distribuzione del gas metano ne sono esempi **più** recenti.*

9. - *Per quanto riguarda il secondo profilo — la definizione della struttura proprietaria e delle modalità della discussione — non sembrano ancora completamente approfonditi né sul piano teorico né sul piano degli accorgimenti istituzionali le conseguenze della distribuzione temporale della dismissione su **un** arco, in genere, relativamente lungo. In particolare che Stato azionista e Stato regolare devono convivere e non sempre hanno obiettivi coincidenti. Né appaiono sufficientemente meditate **le** interconnessioni tra mutamento della struttura proprietaria e **liberalizzazione** dei settori a cui, in modo non sempre omogeneo, i vari servizi di pubblica utilità sono comunque sottoposti. Tale relazione sembra invece debba essere attentamente meditata: in **un** paese come **l'Italia**, povero di grandissime imprese ma anche di investitori istituzionali, assetti di mercato competitivi rappresentano **la** vera unica opportunità per modificare in misura significativa la struttura degli incentivi degli amministratori delle imprese **monopolistiche**.*

*Infine **la** definizione del quadro regolamentare non può non tener conto degli obiettivi a cui richiamarsi e **dell'alternativa** posta da Hayek [1], in modo **radicale**, tra regolamentare per il programma*



e **regolamentare** per la concorrenza. Appare infine da meditare, anche sulla base della pur contenuta esperienza italiana in materia di autorità indipendenti, l'articolazione del sistema istituzionale che nel suo insieme ruota intorno alla regolamentazione, con **particolare** riferimento al sistema giudiziale di revisione delle decisioni assunte **dall'organo** di regolamentazione. Tale aspetto appare a sua volta legato a quello, assai controverso, della discrezionalità della **regolamentazione**. La discrezionalità è, come noto, considerata con ostilità dalla tradizione liberale che riconduce, in modo pressoché esclusivo, le scelte degli operatori, e quindi anche dei regolatori, a motivazioni di ordine materiale e poco spazio trova la carica ideale mentre non si può escludere come proprio al momento della sua istituzione una Autorità di regolamentazione trovi, come diceva Kahn [3], p. II: «**Vigorous, imaginative and enthusiastic protagonists of the public interest**».

10. - La definizione del quadro regolamentare ci introduce alla considerazione **dell'impatto** redistributivo di un processo di **privatizzazione**. Possiamo ipotizzare due canali, **temporalmente** e logicamente distinti: il prezzo di cessione **dell'impresa**, i prezzi dei beni e servizi **venduti/acquistati**.

La determinazione del prezzo di vendita delle imprese pubbliche è un esercizio molto difficile a carico di **valenze** politiche. Le **valenze** politiche assumono maggior peso laddove la valutazione è affidata o ad una negoziazione (come nella trattativa diretta) o al **relational contracting** con le banche incaricate del collocamento.

Passando al secondo dei canali, la privatizzazione non dovrebbe dar luogo ad alcuna modifica del prezzo dei servizi o dei beni, sia acquistati che venduti se la forma di mercato è concorrenziale. Diverso se vigono condizioni di monopolio, come nel caso dei servizi pubblici, non modificate con la privatizzazione. In questo caso un ruolo cruciale viene svolto dalla regolamentazione che determina, in qualche misura, l'effettocomplessivo della privatizzazione sul reddito di consumatori e fornitori. In primo luogo ci si può attendere un qualche miglioramento di **efficienza** interna solo in virtù del cambio di proprietà: se c'è un regolatore attento ed autorevole gli utenti

potranno beneficiare della riduzione dei costi. Ma la maggiore conseguenza, anche se di segno incerto, è quella che può derivare dal mutamento della struttura delle tariffe. Infatti la politica dei prezzi delle imprese pubbliche risente dell'obiettivo di **sussidiare**, attraverso tariffe inferiori ai costi sostenuti, le fasce **più** povere di consumatori; mentre sono i clienti **più** grandi, in genere le imprese, a sopportare l'onere pagando a loro volta tariffe relativamente **più** elevate. Dal momento che nella distribuzione del reddito della popolazione in genere **più** del 50% ha un reddito inferiore a quello medio, è evidente che applicare prezzi bassi nei **servizi pubblici** può rappresentare una politica premiante sotto il profilo elettorale.

È probabile che con la privatizzazione la pratica dei sussidi incrociati vada incontro a difficoltà e tensioni.

In primo luogo, si può notare che in realtà nella situazione attuale, l'esistenza di sussidi incrociati deve essere presunta, e la loro effettiva presenza e consistenza lasciate alla congettura. Non sussistono condizioni tali da far emergere i sussidi incrociati, come (o perché) non ci sono incentivi alla loro eliminazione o riduzione: in realtà, per le imprese pubbliche presentemente operanti in monopolio risulta plausibilmente indebolita la spinta motivazionale al profitto, e dall'altra parte, comunque, esclusa ogni minaccia, effettiva o potenziale di ingresso di altre imprese e, collateralmente, di **cream-skimming**.

Ma con la privatizzazione potranno facilmente aprirsi possibilità e stabilirsi incentivi di senso diverso, in relazione alla modificazione delle due circostanze appena notate. In sostanza, e brevemente, ci si deve aspettare che la privatizzazione spinga all'attenzione e allo scrutinio con riguardo all'opportunità e convenienza delle **forniture** a tariffe agevolate.

Del resto, anche sul piano normativo, la pratica dei sussidi incrociati sembra avere perso progressivamente di richiamo. In parte, si possono ritenere indebolite **le** ragioni tradizionalmente addotte in favore della redistribuzione mediante tariffe agevolate; ma d'altra parte, e in modo forse **più** decisivo, si può ritenere che, se ci sono dei validi obiettivi **distributivi** in questo campo, essi potrebbero essere meglio serviti da **politiche esplicite** e visibili di sussidiazione,

*ossia con l'assegnazione di apposite risorse ed il finanziamento a carico del bilancio pubblico.*

**11. - Le privatizzazioni**, comparse nei concreti interventi di politica economica del governo ormai tre anni or sono, stanno per entrare nella fase più delicata con la **dismissione** delle imprese di pubblica utilità. L'impressione generale che la dismissione in questo settore particolarmente delicato, sia connotata da un contenuto di **sperimentalismo** un po' elevato. L'esito finale del processo, peraltro valutabile solo nel medio termine, è affidato in gran parte anche al contenuto della regolazione e quindi alle trasformazioni del sistema politico.

MARIO BALDASSARRI  
ALFREDO MACCHIATI  
DIEGO PIACENTINO