

GIULIANO AMATO

PRIVATIZZAZIONI, LIBERALIZZAZIONI E CONCORRENZA
NEL SISTEMA PRODUTTIVO ITALIANO

in corso di pubblicazione in:

**ASTRID – Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la
competitività del Paese** – a cura di Luisa Torchia e Franco Bassanini –
Passigli editore – Firenze 2005

1. L'avvio delle privatizzazioni. C'è un peccato originale?

Il giudizio più radicato e diffuso sulle privatizzazioni italiane è che esse, più ancora di quelle di altri paesi, siano state ispirate non da logiche di politica industriale (quali che esse fossero), ma da una impellente ragion politica, accompagnata da non meno impellenti esigenze finanziarie; e che poi siano rimaste inesorabilmente segnate soprattutto dal perdurare di tali esigenze, rendendo asfittiche, anche per questo, le nostre liberalizzazioni.

Se all'inizio della vicenda collochiamo –come in fondo è giusto che sia- la trasformazione delle banche pubbliche in società per azioni, con le azioni in prima battuta possedute da fondazioni create contestualmente, allora quel giudizio diviene opinabile. Di sicuro la legge 30 luglio 1990 n. 218, la c.d. legge Amato, che è all'origine del processo, aveva una motivazione tutta industriale, ispirata com'era alla finalità di smuovere la “foresta pietrificata” delle nostre troppe e troppo piccole banche, per promuovere aggregazioni che le rendessero più efficienti e più competitive¹. Se ci rifacciamo, invece, alla (di poco) successiva privatizzazione sistematica delle imprese a partecipazione statale, allora quel giudizio diviene più vero (ma in senso tuttavia parzialmente diverso da quello corrente). Non so quali fossero le motivazioni prevalenti del decreto legge 5 dicembre 1991, n. 386 del governo Andreotti che autorizzò il Cipe a trasformare in società per azioni qualunque ente pubblico economico, anche se istituito come tale dalla legge. E' un fatto, però, che quel provvedimento restò inattuato sino a quando sopravvenne il decreto legge n. 333 del successivo governo, che l'11 luglio 1992 trasformò ex lege in società per azioni l'Iri, l'Eni, l'Ina e

¹ S. AMOROSINO (a cura di), *La ristrutturazione delle banche pubbliche*, Milano, Giuffrè, 1991. All'evoluzione successiva del nostro sistema bancario è dedicato in questo stesso volume lo scritto di F. Vella.

l'Enel, attribuendo le loro azioni al Tesoro. E di sicuro quel decreto nasceva dalla ragion politica e da ragioni finanziarie.

La ragion politica consisteva nella necessità – esplicitamente indicata - di liberare i consigli di amministrazione dai rappresentanti dei partiti in una stagione nella quale il finanziamento illecito di questi ultimi e la corruzione li stava sempre più delegittimando agli occhi dell'opinione pubblica. Riportare i partiti al ruolo di rappresentanti della società, facendo loro abbandonare quello di gestori non trasparenti degli apparati era una missione che io stesso avevo enunciato come irrinunciabile, prima ancora di assumere la guida del governo². E il passaggio del loro allontanamento dalle partecipazioni statali fu tutt'altro che facile, come già ebbi modo di raccontare, rievocando nei dettagli la giornata che vivemmo, allorché, nel più assoluto segreto, io ed i Ministri Barucci, Guarino e Reviglio decidemmo e facemmo decidere dalla neonata assemblea di ciascuno degli ex enti la ricostituzione di consigli con tre soli componenti fra i quali un amministratore unico, tutti estranei ai partiti³.

Le ragioni finanziarie, almeno in quella prima fase, non erano quelle di fare cassa a beneficio del Tesoro vendendo le imprese ad acquirenti privati. Erano caso mai quelle di salvaguardare la tenuta finanziaria delle stesse imprese, che, in taluni casi erano avviate verso la bancarotta, mentre in tutti o quasi erano aggravate dagli oneri impropri, che in parte avevano arricchito i loro dirigenti, in parte (a volte minore!) erano andati ai partiti. Già il 17 luglio (e quindi prima ancora di dare attuazione al decreto appena adottato su Iri, Eni, Ina ed Enel), davanti alla palese impossibilità dell'Efim di far fronte agli impegni, si dovette procedere allo scioglimento dello stesso Efim, l'ente di gestione che aveva finito per ereditare senza beneficio di inventario una variegata sommatoria di semi-fallimenti privati e che non a caso era stato tenuto fuori dalla nuova disciplina di pochi giorni prima. La sua liquidazione fu affidata a un Commissario straordinario, il Prof. Alberto Predieri, il quale dovette far fronte (con risorse trasferitegli dallo Stato) ad una mole immane di debiti⁴.

Ma anche tra gli enti trasformati in società per azioni c'erano situazioni difficili e la situazione più difficile era quella dell'Iri. Al 31 dicembre 1991 con un fatturato di poco meno di 70.000 miliardi, il risultato netto, scorporando la quota dei terzi nel capitale delle diverse società, era addirittura negativo, con debito lordi superiori ai 52.000 miliardi contro un patrimonio netto di circa 34.000. Insomma, se c'era un disperato bisogno di privatizzare società dell'Iri, esso nasceva dalla necessità dello stesso Iri di mettere a posto i propri conti e non portare i libri in tribunale⁵.

² G. AMATO, *Soggetti e strumenti della democrazia governante*, in "Mondoperaio", 1991, n. 2.

³ G. AMATO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in "Quaderni costituzionali", 1994, n. 3.

⁴ F. CORSI, *Soppressione dell'Efim: la sorte delle società controllate*, in "Scritti in onore di Alberto Predieri", Milano, Giuffrè, 1996, I, p. 621.

⁵ P. BARUCCI, *L'isola italiana del tesoro. Ricordi di un naufragio evitato. 1992-1994*, Milano, Rizzoli, 1995, p. 224.

Nel successivo programma di riordino, approvato dal Parlamento nel dicembre 1992, la finalità di garantire entrate (anche) al Tesoro (Eni, Ina ed Enel erano in ogni caso in condizioni migliori dell'Iri) era senz'altro prevista e tuttavia non era l'unica. Si agganciava a quella di uscire dalla logica conglomerale, di creare dei gruppi caratterizzati da sinergie industriali e di assicurare, attraverso le privatizzazioni, l'aggancio a imprese private che potenziassero tali sinergie in vista di "insiemi" efficienti e competitivi. Non era, questo, linguaggio puramente finanziario, era linguaggio di politica industriale ed era, sotto questo profilo, nuovo per l'Italia, che per anni aveva fatto coincidere la politica industriale con gli incentivi, gli aiuti e i salvataggi⁶. Se le date dicono qualcosa, sembra evidente la prima influenza del cambiamento che stava interessando non la sola Italia, ma l'intera Europa e che il Trattato di Maastricht aveva codificato proprio nel 1992: il cambiamento dalla politica industriale come difesa protezionistica delle industrie nazionali alla politica industriale come rafforzamento delle stesse industrie allo scopo di renderle competitive sui mercati globali. Il Trattato di Maastricht – come si ricorderà- introdusse il nuovo titolo dedicato, appunto, alla politica industriale e ne adottò questa nuova nozione propulsiva e non più difensiva⁷.

Che questo ci fosse nelle intenzioni di quell'iniziale programma è indubbio. Ed altrettanto indubbio è che ne fosse poi testimonianza la prima privatizzazione effettuata in base ad esso, che trasferì la Nuova Pignone di Firenze alla General Electric, avviando per la nostra impresa quella che sembrò una nuova stagione di aggiornamento tecnologico e di slancio produttivo. E' tuttavia vero che col tempo di politica industriale non resterà grande traccia. Resteranno alcune cautele "istituzionali" che le ambizioni dell'inizio avevano imposto: la possibilità di creare "noccioli duri" (e cioè gruppi di azionisti stabili, disposti a perseguire disegni comuni), anziché affidarsi all'azionariato immesso interamente dal mercato con la formula della "public company"; la conservazione della "golden share" nelle mani del Tesoro, per respingere non solo futuri acquisti, ma anche futuri progetti sgraditi. Ma nulla di questo sarà davvero usato per dar corso a strategie industriali pubbliche; e in particolare della "golden share" si scoprirà che il Governo, una volta messa la sua società sul mercato, questo suo jolly non lo poteva giocare, perché avrebbe svalutato per ciò stesso il valore della società e delle sue stesse azioni⁸.

Emerge così, e lo abbiamo sperimentato in più occasioni, un forte potenziale di conflitto fra lo Stato azionista, che abbia come priorità la futura cessione ai privati delle sue azioni residue, e qualunque politica da esso impostata per l'impresa. E la chiave del conflitto è il timore che il mercato interpreti una tale politica come segno di perdurante guida pubblica e quindi di sovranità

⁶ A. R. PRODI, *Un modello strategico per le privatizzazioni*, in "Il Mulino", 1992, n. 5, va riconosciuto di avere introdotto da noi tale linguaggio e di avere fornito così le basi per il programma di riordino.

⁷ W. SAUTER, *Competition Policy and Industrial Policy in the EU*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

⁸ F. BONELLI, *La "golden share" all'italiana: regole comunitarie e regole interne in materia di "poteri speciali"*, in S. AMOROSINO, G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di), *Istituzioni, Mercato e Democrazia, Liber amicorum per gli ottanta anni di Alberto Predieri*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 55.

limitata dell'azionariato privato. Questo non significa che l'azionista pubblico debba essere necessariamente inerte, rimesso ai venti del mercato e inabilitato a definire, insieme ai privati e non sulla loro testa, strategie di impresa apprezzate dal mercato. Basti pensare al recente ritorno dell'Enel al suo "core business" elettrico e al beneficio che ne ha tratto il suo titolo in borsa. Ma non è questo il punto, per quanto riguarda la nostra vicenda. Il punto è che il Tesoro, dovendo contare per la riduzione annuale del debito pubblico su un'annuale privatizzazione di lotti successivi di partecipazioni statali, tagliò rapidamente fuori da ogni decisione sulla gestione pro-tempore delle medesime il Ministero dell'Industria (diversamente da quanto si era stabilito con il ricordato decreto legge n. 333 del 1992). E lo fece per dare ai mercati la certezza che lo Stato aveva totalmente rinunciato a perseguire proprie visioni e a guidare le imprese, di cui pure possedeva ancora il pacchetto di controllo. Su queste premesse, la sua gestione delle azioni delle società destinate ad ulteriore privatizzazione divenne effettivamente soltanto finanziaria. Ciò rafforzò (utilmente) l'autonomia del management, ma certo allontanò irreversibilmente l'idea che l'originario programma di riordino del dicembre 1992 aveva affacciato, e cioè quella di un fondo unico di gestione delle partecipazioni (minoritarie) rimaste, per farne un consapevole volano di politica industriale. E' in questa evoluzione, peraltro molto rapida, che trova il suo primo fondamento il giudizio corrente sul "far cassa" come fine dominante delle privatizzazioni italiane.

2. Privatizzazioni e liberalizzazioni. Le aspettative, i vizi, i problemi.

C'è un altro e non meno importante versante su cui, se non tutte, diverse privatizzazioni vanno collocate ed è quello della liberalizzazione dei mercati inizialmente affidati in monopolio alle imprese pubbliche da privatizzare. In questi speciali contesti, che sono in via generale quelli dei servizi pubblici, il prioritario disegno di politica industriale promosso in sede europea non era tanto e soltanto quella della efficienza competitiva delle imprese già in mano pubblica, quanto quello della creazione attorno ad esse di mercati aperti alla concorrenza, ovunque questo fosse possibile: telefonia, energia elettrica, gas naturale, trasporti a partire da quelli aerei, servizi finanziari, più l'ampio ventaglio dei servizi pubblici locali costituivano la vasta e articolata platea di questa forma di (non intrusiva) politica industriale. E' una politica, questa, che, soprattutto dove la spinta comunitaria si è esercitata con più forza, è stata effettivamente perseguita. Ma è stata perseguita a macchia di leopardo, in qualche caso a pezzi e bocconi, suscitando la facile critica che, specie in taluni settori, stavamo cadendo dalla padella nella brace, perché privatizzare senza (adeguatamente) liberalizzare ci faceva passare dalle inefficienze dei monopoli pubblici a quelle dei monopoli, o quasi, dei privati. E si prese a dubitare che ne valesse la pena⁹.

⁹ A. MACCHIATI, *Privatizzazioni fra economia e politica*, Roma, Donzelli, 1996.

Rispetto a questa problematica vicenda è arduo dire che la responsabilità delle innegabili inadeguatezze sia stata del prioritario “far cassa” del Tesoro. Di sicuro il Tesoro non è stato la locomotiva della liberalizzazione nei cruciali settori dell’energia e del gas naturale, dove esso ha sempre preteso che non si superasse di un solo centimetro quanto era stato preannunciato ai privati nei prospetti, in base ai quali era stata apprezzata dagli stessi privati la convenienza dell’acquisto di azioni Enel e di azioni Eni. Ma gli ostacoli sono stati altri e altro ha sicuramente pesato nell’ambito dei servizi pubblici locali, dove ad una fase iniziale di effettivo slancio di liberalizzazione è seguita, e perdura, una vera e propria macchina indietro.

Nel valutare ciò che è stato fatto, e non fatto, occorre peraltro aver chiaro che i processi di liberalizzazione sono per propria natura complessi, chiamano in gioco una pluralità di attori ed hanno andamenti sui quali possono pesare non solo i vizi della politica o la forza prevaricante degli interessi coinvolti, ma anche i veri e propri errori commessi in particolare dai regolatori degli stessi processi (non dimentichiamo mai che quando si parla della regolazione pubblica come strumento che rimedia ai fallimenti e ai limiti del mercato, si fa riferimento a una missione che è senz’altro necessaria, ma che non sempre garantisce il risultato voluto, e non sempre fallisce perché catturata dai regolati).

Le liberalizzazioni sono partite su impulso e attraverso direttive europee, perché giustamente finalizzate alla creazione di mercati aperti europei. Ma le istituzioni europee hanno risentito, da un lato della spinta liberalizzatrice che veniva dallo stesso mercato (è il caso, com’è noto, delle telecomunicazioni), dall’altro però delle resistenze alla liberalizzazione presenti ora in questo o quel paese (l’energia elettrica), ora negli assetti istituzionali pre-esistenti ovunque (i servizi finanziari, per i quali la liberalizzazione non significava fine di concessioni esclusive, ma fine di compartimentalizzazioni nazionali, scavate e protette a difesa dei propri poteri dalle autorità nazionali di vigilanza).

Le direttive di Bruxelles sono state perciò più ardite dove avevano il vento in poppa, più caute e compromissorie dove il vento era di prua. Il risultato che ne è uscito è che in più casi il mercato europeo non è proprio nato, rendendo così problematico che una effettiva concorrenza potesse realizzarsi in mercati rimasti nazionali, specie dove rimaneva, sia pure ridimensionata, l’impresa già monopolistica. Già è difficile scalzare l’impresa ex monopolista in un settore come le telecomunicazioni, dove la disciplina comunitaria è più avanzata e le tecnologie offrono molte più opportunità. E solo ora le diverse “Telecom” cominciano ad affacciarsi ciascuna nel mercato dell’altra. Nei settori dell’elettricità e del gas naturale dove, per ragioni fisiche e giuridiche insieme, non disponiamo di effettive interconnessioni europee e dove continuano ad operare regolazioni per più aspetti diverse da Paese a Paese, la forza degli ex monopolisti era ed è largamente affidata al quadro nazionale. Nel Regno Unito si sono avuti il coraggio e la determinazione di spaccare gli ex

monopolisti sino a creare un mercato del quale nessuno dei produttori coprisse più del 20%. In Italia, dove ad ipotesi del genere si è arrivati ad opporre il contenuto costituzionalmente intangibile dei diritti delle stesse imprese in mano pubblica, la posizione dominante di Enel nell'elettricità e di Eni nel gas è rimasta saldissima.

Si consideri inoltre che molti servizi pubblici si avvalgono di una infrastruttura non replicabile (la rete ferroviaria, la rete elettrica o quella telefonica, il gasdotto), appartenente in partenza al monopolista (la si chiama in inglese “*essential facility*”). I concorrenti che entrano dopo la liberalizzazione devono potersi avvalere di tale infrastruttura per raggiungere i loro (eventuali) clienti e a quel punto l'uso di questa abbisogna di regolazioni ad hoc, sia che l'infrastruttura venga trasferita ad un soggetto terzo (è il caso da noi della rete elettrica) sia che rimanga all'impresa ex monopolista (da noi, la rete telefonica). Con tali regolazioni si cerca di “mimare” un mercato concorrenziale. Ma è una concorrenza in ogni caso artificiale, diversa da quella che naturalmente si sviluppa fra operatori indipendenti l'uno dall'altro, giacché gli equilibri non li determina la dinamica dei loro rapporti, ma la disciplina delle modalità di accesso all'infrastruttura, dei prezzi per usarla, della soluzione dei conflitti che ne possono derivare. Ed è qui che possono pesare negativamente gli errori commessi dai regolatori, ovvero le influenze che subiscono, ovvero entrambe le cose¹⁰.

Si sostiene che il primo degli errori, in Italia, è stato quello di privatizzare prima di liberalizzare, proprio assecondando le ragioni del Tesoro (i cui tempi di vendita delle azioni erano dettati dal solo debito pubblico) e facendo poi dello stesso Tesoro il naturale alleato dell'impresa ex monopolista nel resistere ai passi successivi della liberalizzazione che potessero ridurre il valore. L'argomento è fondato. Ma non elimina gli altri, perché un'autorità di regolazione, anche a prescindere da ciò, può fare scelte che risultano poi controproducenti o essere “catturata” dall'impresa dominante.

Si pensi a uno degli strumenti principe che vengono usati per determinare i prezzi (in genere) dell'ex monopolista, e cioè il c.d. “*price cap*”. Con esso il prezzo viene collocato ad un limitato margine al di sopra dei costi, con lo scopo di incentivare l'impresa ad una maggiore efficienza, riducendo i costi ed allargando così il proprio margine. Lo strumento è intelligente, ma guai a sbagliare l'entità del margine. Se si vogliono favorire i consumatori e lo si fissa a un livello molto vicino ai costi, si riduce l'incentivo dell'impresa (in genere ex monopolista) ad investire (per esempio nella manutenzione e nell'adeguamento dell'infrastruttura essenziale) e si rende difficile ai nuovi entranti di conquistarsi uno spazio. Se lo si fissa ad un livello alto, l'impresa più forte si rilassa, i concorrenti se la cavano e a pagare per tutti è il consumatore. In più, il regolatore può

¹⁰ G. AMATO e L. LAUDATI (a cura di), *The Anticompetitive Impact of Regulation*, Cheltenham e Northampton, Edward Elgar, 2001.

trovarsi alle prese con la determinazione dei costi da far gravare sul prezzo e qui, se si sottrae alla cattura, è ben possibile che si trovi in aspro conflitto con l'impresa regolata. Da noi è capitato anche questo, con l'Autorità per l'elettricità che non riteneva di gravare sui consumatori i costi di vecchi (e infruttuosi) investimenti dell'Enel e che si è trovata contro (il che invero quanto si diceva poc'anzi) Tesoro ed Enel a difesa del rendimento delle azioni della società elettrica.

Per non parlare delle situazioni nelle quali la regolazione si estende alla fissazione di un unico prezzo non per l'accesso ad infrastrutture essenziali, ma per scambi che ben potrebbero essere affidati al normale gioco della concorrenza. E' quanto è accaduto da noi, ancora nel settore elettrico, per la vendita di energia dai produttori "privati" all'Enel, prima pubblico e poi esso stesso privatizzato. E' il famoso "Cip 6", così chiamato dal provvedimento del Comitato interministeriale prezzi, che, per incentivare i primi albori della ritornante produzione privata (da destinare prioritariamente al consumo proprio o di società al più consorziate e vendibile soltanto all'ancora monopolista Enel), fissò un prezzo di tutto riposo per tali scambi, creando così un incentivo perverso a cui, per vergogna in primo luogo dei produttori privati, non si volle rinunciare neppure dopo la liberalizzazione¹¹.

Tanti altri profili si potrebbero ricordare, tutti riguardanti quei limiti normativi delle liberalizzazioni, che hanno indotto a parlare di "liberalizzazioni a metà" e che sono dovuti non alla vita difficile delle autorità di regolazione, ma al quadro legislativo di partenza. E' liberalizzato a metà il nostro sistema bancario, il quale, pur avendo acquistato una qualche concorrenzialità, viene mantenuto in una condizione di semi-autarchia dall'autorità di vigilanza, molto restia (come del resto le sue colleghe d'oltralpe) alla proprietà non italiana. E sono liberalizzati a metà il mercato assicurativo come quello della distribuzione dei prodotti petroliferi che, grazie a ciò, hanno in comune l'assenza di ogni incentivo al contenimento dei costi, che si scaricano senza remore sui consumatori (per non parlare della distribuzione commerciale, liberalizzata dalla legislazione dello Stato e mantenuta in un quasi immutato vincolismo da buona parte della legislazione regionale).

Questo quadro delle liberalizzazioni fatte e gestite in sede europea e nazionale, per quanto forzatamente impressionistico, dovrebbe tuttavia dimostrare a sufficienza la varietà dei fattori che hanno inciso su di esse, il semplicismo delle spiegazioni che ne imputano gli insuccessi ad una causa soltanto e il semplicismo anche di chi le vede come un generalizzato insuccesso. Non è così. Si è fatto meno di quello che si sarebbe dovuto e, facendo di meno, si sono assecondati interessi conservatori. Le liberalizzazioni a metà attendono l'altra metà e per ottenerla esigono, nulla di più ma nulla di meno, la forza e la lungimiranza politiche necessarie a contrastare gli interessi, economici e/o istituzionali, che ne contrastano il passo.

¹¹ Sulla base della legge 9 gennaio 1991, n. 9. A tutta la vicenda del settore elettrico è dedicato in questo stesso volume lo scritto di P.RANCI.

Quanto, in particolare, ai servizi pubblici che si è cercato di aprire, assoggettandoli alla regolazione di autorità di settore, c'è una difficoltà in più. Si era pensato inizialmente che tale regolazione fosse solo una necessità transitoria, che il crescere della concorrenza avrebbe reso desueta, lasciando gli stessi mercati dei servizi pubblici alle sole e generalissime regole dell'antitrust. Laddove le tecnologie rendano possibile il superamento delle infrastrutture non replicabili e quindi essenziali (nel settore delle telecomunicazioni ciò non è affatto da escludere), una tale aspettativa può non essere illusoria. Altrimenti il massimo di volontà politica liberalizzatrice non riuscirà a porre fine al bisogno di regolazioni speciali, per garantire comunque le ragioni essenziali del servizio pubblico e della pur artificiale concorrenza, che si realizza sulle infrastrutture essenziali e che in più casi è tutto ciò a cui si può aspirare. E qui i rischi di errori dei regolatori e quelli della loro cattura continueranno ad essere immanenti, mantenendo aperto il fronte di conflitti perduranti con le ragioni della concorrenza¹².

3. In particolare nei servizi pubblici locali.

In buona parte diverso è il discorso per quanto riguarda i servizi pubblici locali¹³. Qui tutto si può dire, tranne che mancasse un nitido disegno che inquadrava le privatizzazioni in un contesto di liberalizzazione, all'insegna del principio "la concorrenza ovunque possibile, la gestione in esclusiva e, ancor più, l'affidamento diretto solo dove sono inevitabili". Il disegno era corroborato da analisi che denunciavano le inefficienze e le falle finanziarie di aziende pubbliche gestite con criteri spesso clientelari e guidate dai Comuni con l'occhio più ai dipendenti (e al loro potenziale elettorale) che non agli utenti. Privatizzarle e metterle in concorrenza non avrebbe perciò danneggiato la loro originaria missione, al contrario avrebbe liberato i Comuni dalle spinte della gestione e li avrebbe spostati sul terreno di una supervisione regolatoria più facilmente ispirata dalle ragioni degli stessi utenti; mentre la dinamica della concorrenza avrebbe scrostato i servizi dagli appesantimenti del passato.

Certo si era ben consapevoli che c'erano servizi non duplicabili, per i quali l'unica concorrenza possibile era quella "per" il mercato (e non "nel" mercato), vale a dire la gara periodica fra contendenti diversi per l'assegnazione di una esclusiva a tempo. E qui si ritenne di introdurre anche la formula mista dell'azienda comunale che diventa società, rimane l'unica candidata all'affidamento diretto del servizio, ma deve scegliere, con gara, un socio privato che sarà responsabile della gestione. In più, c'era anche un cruciale problema di ricomposizione di microaziende locali, al duplice scopo di consentire alle nuove società privatizzate la soglia minima dell'efficienza e, con essa, la capacità di essere concorrenziali. Tutte difficoltà e specificità che

¹² F. DI PORTO, *Regolazioni di "prima" e "seconda" generazione. La liberalizzazione del settore elettrico italiano*, in "Mercato, Concorrenza, Regole", 2003, n. 2.

portarono a prevedere lunghi periodi transitori, nel corso dei quali ha preso corpo una realtà figlia del disegno iniziale, ma largamente diversa dalle sue aspettative. Da una parte sono emersi alcuni campioni fra le aziende ex pubbliche, che, avvalendosi della nuova forma privata e delle ragioni della ricomposizione, hanno ribadito la propria posizione nei rispettivi Comuni e si sono contestualmente allargate ad altri. Dall'altro il versante dei privati ha fatto emergere, più che una agguerrita concorrenza, ristretti gruppi oligopolistici, e in qualche caso (la gestione dei rifiuti, ad esempio, ma anche il servizio idrico) men che oligopolistici, che ha suscitato una contropinta nei Comuni a favore delle loro ex aziende. Fatto sta che il clima è cambiato e si è tornati, sia pure in un nuovo contesto, ad un processo di cattura non dissimile a quelli del passato: con le società privatizzate che hanno influito sui Comuni e i Comuni che hanno a loro volta influito sul legislatore nazionale, portando nel 2003 al principio, non più della preferenza per la concorrenza, ma dell'indifferenza fra la stessa concorrenza e l'affidamento "in house". Ed anche quando, per tale affidamento, è previsto che sia necessario il socio privato gestore, la scelta del medesimo ha preso ad avvenire senza gara .

4. Una storia che non è finita e una diversa storia che forse è cominciata.

Quale complessiva conclusione si può trarre dal quadro sin qui tracciato? Le privatizzazioni e le liberalizzazioni ci sono state e con effetti consistenti. Abbiamo avuto molto in termini di introiti e abbiamo fatto decollare la borsa più asfittica di Europa, moltiplicando i volumi degli scambi e diffondendo l'azionariato in un mondo di risparmiatori dedito in precedenza ai titoli di Stato. Inoltre, per il sol fatto di aver assunto veste giuridica privata, diverse imprese afflitte da squilibri finanziari cronici sono state risanate¹⁴. Tuttavia, abbiamo avuto molto meno di quanto ci aspettavamo in termini di efficienza industriale e di benefici per i consumatori.

Certo, lo Stato è uscito dalla produzione dei panettoni e dei pelati (e non solo di questi), e per questa sola ragione sono diventati più schietti e meno surrettiziamente alterati i mercati dai quali esso si è ritirato. E' vero che non sempre gli acquirenti hanno saputo gestire meglio dello Stato ciò che lo Stato aveva loro venduto. In più casi però le difficoltà da essi incontrate erano dovute, non a loro incapacità, ma alla fine di trattamenti speciali e fuori mercato, sia all'interno delle imprese sia nei rapporti con i fornitori, che la proprietà pubblica aveva praticato e fatto tollerare¹⁵. E di ciò non sempre si è tenuto conto nelle proteste e nelle insofferenze provocate dalle privatizzazioni. E' vero inoltre che in taluni settori i benefici per il consumatore sono stati indubbi, in termini sia di scelta che di prezzo: basti pensare alle telecomunicazioni e al trasporto aereo. Ma altri servizi fondamentali per la vita dei cittadini e per la competitività dell'insieme delle imprese impongono

¹³ Ai servizi pubblici locali è dedicato in questo stesso volume lo scritto di C. DE VINCENTI, V. TERMINI e A. VIGNERI.

¹⁴ G. ZANETTI e G. ALZONA, *Capire le privatizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 1998.

putroppo un discorso diverso. I servizi finanziari e bancari hanno prezzi crescenti, la nostra energia è fra le più care d'Europa e i servizi pubblici locali, un po' (e lo abbiamo visto) per la scarsa concorrenza, un po' per il (necessario) orientamento dei loro prezzi ai costi, sono spesso lontani da quella accessibilità dei prezzi stessi, che pure dovrebbe essere propria dei servizi pubblici; e pesano sui conti delle imprese. Di questo contesto è parte cospicua la vera e propria *defaillance* europea nell'integrare –come già si è detto- taluni mercati nazionali, che tali sono rimasti per cruciali servizi, anche dopo l'entrata in funzione della moneta unica. E ciò è, allo stesso tempo, irrazionale e nefasto, perché dotarsi di una moneta unica, lasciando in piedi le inefficienze relative dovute a mercati imperfetti, significa semplicemente pagarne tutti i costi, perché non c'è più la valvola di sfogo della svalutazione competitiva.

E' dunque necessario riprendere il cammino, ma l'esperienza sin qui acquisita non consente di ricominciare con un "heri dicebamus", che ignori le durezze del percorso che si è fatto. Sullo sfondo di tali durezze, andrebbero in primo luogo ri-tarate le autorità di regolazione, da una parte per ostacolarne la cattura (e questo è problema in primo luogo di procedure di nomina dei loro componenti, di trasparenza procedurale e di pieno dispiegamento del principio del contraddittorio), dall'altra per promuovere in esse la cultura della misura nella scelta delle loro regolazioni, alle quali non si possono affidare aspettative miracolistiche, né interventi che, per promuovere concorrenza, finiscano per imbrigliare in una rete di regole minute la dinamica delle imprese. In particolare, piuttosto che addentrarsi sempre più nella esasperazione della par condicio ai fini dell'uso di un'unica infrastruttura, ovunque ciò sia tecnologicamente possibile e finanziariamente accessibile bisognerebbe creare incentivi a replicarla, così da creare mercati autentici e non artificiali. Toccherebbe infine al legislatore nazionale ed europeo, prima ancora che alle autorità, aprire i mercati in modo da prevenirne le chiusure oligopolistiche ed evitare così le amare sorprese incontrate, fra gli altri, dai nostri enti locali, alle prese con il dilemma fra il ritorno al (fin troppo gradito) affidamento diretto alle proprie aziende e l'apertura di gare destinate ad allargare la quota di mercato di imprese private già dominanti.

Ci sarebbe infine da rivedere criticamente le partecipazioni statali residue, la loro attuale organizzazione e il loro futuro, perché anche qui quello che è accaduto ha preso una strada diversa da quella attesa inizialmente. Non dimentichiamo che si pensava allora a partecipazioni (possibilmente) di minoranza, o da mandare ad esaurimento o da gestire secondo logiche industriali¹⁶. Oggi non c'è più il Ministero delle partecipazioni statali, ma presso il Ministero dell'economia e la costellazione che esso si è creato intorno c'è di tutto e di più. C'è intanto una *governance* delle partecipazioni nella quale i poteri pubblicistici che il governo formalmente non ha

¹⁵ G. ZANETTI e G. ALZONA, *Capire le privatizzazioni*, cit., p. 123

¹⁶ P. BARUCCI, *L'isola italiana del Tesoro*, cit., p. 233.

più (o perché scomparsi o perché trasferiti all'una o all'altra autorità di settore) possono penetrare senza trasparenza nei poteri privatistici dello Stato azionista. C'è poi un insieme variegato di società, il cui futuro e il cui ruolo sono in più casi avvolti nella più totale incertezza.

Eni, Enel, Società di gestione della rete elettrica, Ferrovie dello Stato, Alitalia hanno una strada segnata. I tempi potranno essere diversi, ma alla fine in tutto lo Stato dovrebbe rimanere come azionista minoritario e non necessariamente di controllo. Così forse accadrà per Finmeccanica e per Fincantieri, che per ragioni sia pure diverse sono state sottratte allo scioglimento dell'Iri e che hanno ora una nuova vita, quali uniche, autentiche rappresentanti delle tradizionali partecipazioni statali in mercati industriali normalmente concorrenziali. In ogni caso, per ora, sono e rimangono appunto partecipazioni statali; e se prima tra loro e il Governo c'era di mezzo l'Iri, adesso sono esse stesse "statali", nel senso più pieno e diretto. Ci sono poi le nuove società di proprietà pubblica, che esercitano, in *outsourcing*, funzioni in partenza della pubblica amministrazione: Consip e Sogei sono gli esempi più noti ed esse non sono null'altro che una modalità organizzativa della stessa amministrazione. Meno facile è capire che cosa potranno essere le società che stanno fra l'*outsourcing* di funzioni pubbliche e le attività di mercato, come Italia Lavoro e Sviluppo Italia ad esempio; oppure che cosa potrà diventare la nuova Cassa Depositi e Prestiti, una società posseduta al 70% dallo Stato, che può acquistare partecipazioni già dello Stato e finanziare, oltre che gli enti locali secondo tradizione, anche investimenti privati. Altrettanto aperti sono gli sviluppi che potranno avere le società costituite per la valorizzazione e per la vendita del patrimonio, dalla Patrimonio dello Stato SpA alle successive Scip per la vendita degli immobili. Per non parlare di Fintecna, sopravvissuta all'Iri per liquidarne talune attività, che ora sta diventando un jolly per ulteriori liquidazioni e per operazioni di cartolarizzazione, oltre ad essere azionista della società per il ponte sullo stretto di Messina e risultare periodicamente candidata a missioni di parziale salvataggio industriale¹⁷.

E', come si vede, un mondo ancora più variegato di quanto fosse quello delle vecchie partecipazioni statali. E' giusto distinguere in esso ciò che esprime una elasticizzazione delle forme organizzative della pubblica amministrazione da ciò che conserva, pur innovando, la presenza dello Stato in settori di mercato. Ma non sempre - lo abbiamo appena constatato - la distinzione è facile e quando la si sia fatta ci si trova comunque davanti ad un robusto azionariato pubblico in società che stanno appunto sul mercato, ora con le originarie (ma non ancora realizzate) aspettative di privatizzazione, ora con aspettative diverse. Il confuso rigoglio di questa crescita è uno degli aspetti più singolari, e più problematici, delle nostre vicende più recenti. Siamo indotti ad inquadrarla nella storia, apertasi negli anni '90, delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni e vi cerchiamo le tracce

¹⁷ www.dt.tesoro.it/Aree-Docum/Partecipaz/Partecipaz/Partecipate.htm_cvt.htm, è al momento la fonte più esauriente.

della conclusione auspicabilmente prossima e felice di tale storia. Ma forse ne è iniziata un'altra. Ed è bene che la capiamo, per capire in primo luogo se davvero vogliamo viverla.