

PHILANTHROPICATION THRU PRIVATIZATION (PtP)

Un progetto del professor Lester M. Salamon, realizzato dall'East-West Management Institute e cofinanziato dalle Fondazioni di origine bancaria

Nel 2009, stimolato dalla positiva esperienza di privatizzazione delle Casse di Risparmio italiane a seguito della riforma Amato del 1990, il professor Lester M. Salamon ha avviato un progetto chiamato "Philanthropication thru Privatization" (PtP) inteso ad esplorare le possibilità, in vari paesi del mondo, di destinare parte dei proventi delle privatizzazioni in corso o future alla costituzione di significative e durature dotazioni per finalità filantropiche, oltre a documentare precedenti o possibili casi di PtP. Ciò al fine di favorire in misura crescente l'attuazione di questo interessante modello.

Il progetto, realizzato dall'East-West Management Institute (EWMI), istituto di ricerca sul non profit nato negli Stati Uniti nel 1988, e finanziato anche dalle Fondazioni di origine bancaria, insieme alla Fondazione Erste e alla Charles Stewart Mott Foundation, si sviluppa attraverso due linee principali:

- La prima è l'"individuazione dei casi", consistente in: (a) identificazione di esempi passati di transazioni di PtP; (b) approfondita indagine di un congruo numero di casi per individuare le migliori pratiche e insegnamenti; (c) predisposizione di linee guida tratte da tali esempi; (d) individuazione di privatizzazioni in corso nelle varie regioni del mondo; (e) disseminazione degli esiti alle persone e soggetti coinvolti in privatizzazioni di tipo PtP.
- La seconda è la fase attuativa, consistente nella selezione di 3 o 4 aree dove le privatizzazioni stanno procedendo con il coinvolgimento della locale società civile, al fine di sperimentare in pratica l'idea di PtP.

Il lavoro svolto nel corso del primo anno di operatività del progetto PtP ha già dato importanti indicazioni, convalidando molte ipotesi e facendo emergere alcuni risultati inattesi, fra cui principalmente i quattro aspetti di seguito illustrati:

Reazioni positive al concetto

Sono state riscontrate reazioni anche più positive di quanto ci si attendeva al concetto di PtP da parte di persone e organizzazioni, fra cui quelle avvicinate per partecipare all'advisory committee¹ del progetto stesso. Ciò non significa che l'attuazione del progetto sarà facile, ma è molto positivo che il concetto risulti attraente per parecchi osservatori del settore.

Dimensione di precedenti transazioni PtP

Dalla fase di "individuazione di casi" ci si attendevano numerosi esempi aggiuntivi del fenomeno PtP rispetto a quelli più noti, ma non i ben 415 esempi ora documentati.

¹ L'"advisory committee" è composto da persone con esperienza di privatizzazione, conoscenza di costituzione e strutturazione di fondazioni, già coinvolte in casi precedenti di PtP, nonché rappresentanti di organizzazioni che potrebbero essere coinvolte in future iniziative di PtP nei rispettivi Paesi.

Tipologia più ampia di transazioni PtP

E' stato riscontrato un più ampio ventaglio di tipologie di transazioni PtP. Le tipologie originariamente ipotizzate erano limitate a casi di dismissione di attività di proprietà dello Stato e di demutualizzazione di organizzazioni mutualistiche o cooperative. Il lavoro d'indagine ha permesso di individuare altri tipi di privatizzazione di attività controllate dallo Stato, che risultano coerenti con l'impostazione concettuale del progetto. Questi includono: la destinazione a fondazioni e charities di fondi raccolti con lotterie statali, swap di debito che permettono di costituire fondi a favore di attività filantropiche e processi di privatizzazione di altri tipi di asset controllati dallo Stato, destinati o destinabili ad attività filantropiche, fondi derivanti da class-action cui ha partecipato il governo... Queste tipologie aggiuntive rendono il concetto di PtP applicabile ad una più ampia varietà di circostanze.

Impatto della crisi economica

La crisi economica del 2008-9 ha avuto alcune conseguenze sfavorevoli per l'applicazione del concetto PtP, in quanto le privatizzazioni si sono ridotte dopo il picco registrato negli anni 80 e 90 in molte parti del mondo. In prospettiva, potrà però avere anche implicazioni positive. Avendo da un lato portato alla piena o parziale nazionalizzazione di una serie di attività private in vari Paesi e dall'altro aumentato il livello d'indebitamento di altri Paesi, la crisi ha di fatto accresciuto, in prospettiva, il numero di potenziali privatizzazioni future. Se, come si spera, i risultati del progetto PtP saranno disponibili quando il processo di privatizzazione riprenderà vigore, la sua applicazione pratica sarà facilitata e potranno nascere molte nuove iniziative filantropiche. Si è ritenuto, dunque, importante identificare i Paesi e le regioni dove processi di privatizzazione sono in corso.

Fra le privatizzazioni in corso segnaliamo

- In Kosovo è in corso un'importante iniziativa di privatizzazione con la supervisione dell'Unione Europea. L'ammontare stimato delle dismissioni nel 2010 e 2011 è di 6 miliardi di euro. Le offerte relative a "Wave 39" del processo di privatizzazione del Kosovo si sono chiuse già a ottobre del 2009, e "Wave 40" è in corso.
- L'Ucraina progetta privatizzazioni per 1,1 miliardi di dollari nel 2009 e nel 2010, con la vendita di 99 miniere di carbone, alcune industrie nel settore dell'energia e il sistema di infrastrutture di telecomunicazione.
- Il Governo polacco ha annunciato il varo di un ambizioso piano di privatizzazioni per i prossimi tre anni, con previsioni di incasso per circa 2,7 miliardi di euro.
- La Repubblica Ceca ha in programma privatizzazioni per 5 miliardi di euro nel 2010.
- La proprietà pubblica è ancora molto diffusa nell'Africa sub-sahariana, sia nei settori aperti al mercato che negli altri. Un rapporto ha individuato 26 grandi privatizzazioni programmate per i prossimi anni solo in Kenya.
- Altri esempi nell'Africa francofona includono la Société Ivoirienne de Raffinage (SIR), e la Abidjan Transport Company (SOTRA) in Costa d'Avorio; la Cameroon Telecom Company (CAMTEL); in Ciad, la SOTELTCHAD, che detiene la rete delle telecomunicazioni, e la STEE, l'operatore nel sistema idrico ed elettrico, nonché altre prossime cessioni nel Burkina Faso e nel Niger.
- Nel 40% dei Paesi dell'America Latina le industrie delle telecomunicazioni sono ancora possedute e gestite dallo Stato.

- Il Pakistan prevede di ricavare 114 miliardi di rupie dalla privatizzazione della Compagnia Kot Adu Power (KAPCO), della banca Habib Bank Limited (HBL) e della National Bank of Pakistan (NBP).²
- La Turchia è nel mezzo di un programma di privatizzazioni molto intenso che si prevede possa portare all'incasso di 5 miliardi di dollari tramite la vendita di lotterie e zuccherifici e di altri 5 miliardi di dollari con la privatizzazione delle autostrade, nonché un ulteriore programma di cessione del sistema dell'energia elettrica.³
- Il Barometro delle Privatizzazioni, che ha sede a Milano, ha registrato che solo fra il 2006 e il 2008, nei Paesi OCSE vi sono state 158 operazioni di privatizzazione per un totale di oltre 180 miliardi di dollari. La Francia guida la graduatoria con privatizzazioni per 60 miliardi di dollari, seguita dalla Germania con 30 e dalla Svezia con 26.⁴

Sebbene non sia disponibile un quadro completo e globale delle privatizzazioni in atto o prossime, dai dati raccolti sembra chiaro che si tratta di un'attività intensa in tutti i Paesi del mondo e che continuerà nel prossimo futuro. Ciò fa di PtP un progetto attuale e rilevante.

Un caso di PtP, per essere definito tale, richiede le seguenti quattro caratteristiche:

- Un soggetto pubblico o quasi-pubblico. Un soggetto pubblico è tale se partecipato o posseduto dallo Stato, come avviene ad esempio spesso per la gestione di infrastrutture quali centrali elettriche, ferrovie o edifici destinati a funzione pubbliche. Ai fini della ricerca, un soggetto quasi-pubblico è un ente che può essere posseduto o controllato da privati ma che ha goduto di significativi incentivi statali, ovvero per legge o regolamento è parzialmente o totalmente finalizzato a beneficenza o ad altre finalità pubbliche. In molti Paesi, tali enti sono regolati da leggi che prevedono che le attività di tali istituzioni continuino ad essere dedicate a scopi di beneficenza o di pubblica utilità dopo che le organizzazioni siano state sciolte o vendute.
- Una dotazione di beneficenza. Una dotazione è un insieme di risorse disponibili per un lungo periodo utilizzabili a supporto di specifici obiettivi. Può essere costituita da un immobile o da un terreno ma, di solito, consiste in un patrimonio mobiliare, azioni o titoli di debito, che frutta un ritorno ai proprietari. In alternativa, può consistere in un flusso di reddito garantito (per esempio una partecipazione dei ricavi di una lotteria), a condizione che il flusso di reddito sia garantito tanto legalmente quanto contrattualmente.
- Un controllo privato significativo ad esito del processo. La dotazione che risulta dalla transazione PtP deve finire sotto il controllo di una istituzione privata dedicata alla beneficenza. L'esempio chiaro tipico è quello di una fondazione con un'assemblea costituita da una maggioranza di privati ed autonoma dallo Stato, ovvero da enti privati che acquistano un asset pubblico o quasi-pubblico. Il test di controllo è complicato, perché sembra esserci un "ciclo di vita" del caso PtP: nei primi anni successivi alle operazioni PtP, pubblici ufficiali o altri soggetti espressione del pubblico spesso conservano un ruolo significativo, che viene gradualmente meno nel tempo. Pertanto, l'aspetto chiave da considerare, perlomeno nei primi anni vita successivi alle operazioni PtP, è che i beni o gli attivi siano destinati ad uno scopo di interesse pubblico.

² <http://downloader.fw-notify.net/0000002782-111054272/Newsletter-March08.pdf> visited on 7/30/2008 1:27:48 PM

³ <http://www.todayszaman.com/tz-web/detaylar.do?load=detay&link=146175&bolum=106> visited on 7/29/2008 5:17:23 PM

⁴ *The PB Report 2008: A Publication of the Privatization Barometer*. (Milan, Italy: Fondazione ENI Enrico Mattei, 2009).

- Un processo di trasformazione di queste attività da pubblico o quasi-pubblico a destinazioni di beneficenza. Almeno tre diversi modi di trasformazione sono previsti nel manuale che è stata redatto nell'ambito del progetto: (i) il trasferimento diretto di un bene (ad esempio un edificio) a un ente di beneficenza; (ii) la vendita del bene ad una società privata, con deposito del denaro ricavato in una fondazione o in un altro ente senza scopo di lucro; (iii) la conversione del bene pubblico (ad esempio una società siderurgica) in una società per azioni e il deposito di tutte o una parte delle azioni in una fondazione o in un altro ente senza scopo di lucro. Il manuale, sulla base di questi tre processi di trasformazione base, ha individuato il seguente ventaglio di possibili transazioni PtP.

Tipologia di transazioni PtP

I.	Una società di proprietà statale o altro tipo di attivo è venduto o trasferito in tutto o in parte a una impresa privata e una parte dei proventi della vendita è destinata a una fondazione o altro ente non profit.
I(a)	L'attivo è venduto e i proventi della vendita sono destinati a una fondazione o altro ente non profit;
I(b)	L'attivo è trasformato in una società per azioni e tutta ovvero una parte delle azioni è destinata a una fondazione o altro ente non profit;
II.	Una risorsa posseduta o controllata dal governo (ad esempio attivi dormienti lasciati presso banche o trust, proventi da una class action, multe erogate a società, istituzioni culturali) è trasferita a una fondazione o altro ente non profit.
III.	Il governo istituisce una lotteria nazionale o vende altre risorse sotto il suo controllo (ad esempio frequenze radio o telecomunicazioni) e destina in tutto o in parte i proventi a una fondazione o altro ente non profit per un periodo esteso.
IV	Tutto o parte del debito estero di un Paese è condonato dal Paese creditore o acquistato da una organizzazione non profit e venduto alla nazione debitrice in cambio di un importo da destinare a una fondazione o altro ente non profit.
V	Un'organizzazione con finalità pubbliche o di natura quasi-privata o mutualistica (charity, organizzazione non profit, cooperativa, fondazione, organizzazione quasi-privata con finalità pubbliche) è venduta o trasformata in una società, ovvero una parte dei proventi della vendita sono destinati a una fondazione o ente non profit.
V(a)	Gli attivi sono venduti e i proventi sono trasferiti a una fondazione o ente non profit.
V(b)	L'organizzazione che possiede gli attivi è trasformata in una società e tutte o parte delle azioni sono depositate presso una fondazione o entità non profit.

Alcuni esempi del passato di PtP

Una parte importante del progetto ha riguardato la documentazione di casi già realizzati di PtP e l'individuazione delle esperienze che possono facilitare le future operazioni, in particolare con riferimento alle procedure per l'avvio di nuove iniziative filantropiche. È stata pertanto raccolta una lista di esempi in tutto il mondo, alcuni dei quali in corso di esame approfondito; fra questi:

Paese	Foundatione	Tipo	Descrizione
Austria	Erste Foundation	V	Creata quando le Casse di risparmio sono state trasformate in società per azioni e la maggioranza delle azioni è stata attribuita a fondazioni. Erste Bank è la maggiore ed ha continuato a crescere, facendo della Erste Foundation una fondazione di importanti dimensioni.
Belgio	King Baudouin Foundation	III	Creata come dono di anniversario a Baldovino I Re del Belgio e finanziata con i proventi della Lotteria Nazionale.
Canada	Change Foundation	V(a)	Creata con i proventi della vendita della Assicurazione Blue Cross/ Blue Shield, braccio operativo della Associazione per la sanità dell'Ontario.
Repubblica Ceca	Foundation Investment Fund	I(a)	Creato dal Governo ceco nel 1992 destinando allo scopo 1% dei proventi delle privatizzazioni, per dare supporto alle fondazioni ceche.
Germania	Volkswagen Foundation	I(a)	Creata destinando il 60% dei proventi derivanti dalla vendita della società pubblica Volkswagen agli inizi degli anni 60.
Italia	Fondazioni di origine bancaria	V(b)	Costituite quando il Governo italiano introdusse una norma per trasformare le Casse di risparmio ed alcune altre banche con finalità di interesse pubblico in società per azioni. Le banche conferirono l'attività bancaria alle nuove spa di cui le Fondazioni detenevano originariamente il 100%.
Marocco	Hassan II Foundation Fund	I(a)	Alimentato con il 50% dei proventi delle privatizzazioni, finalizzato allo sviluppo economico e sociale e per supportare, fra l'altro, il settore delle fondazioni.
Polonia	Foundation of Polish Science	I(a)	Costituita nel 1991 con un atto parlamentare (la legge di privatizzazione del 2000 le garantì il 2% dei proventi da privatizzazioni).
Gran Bretagna	Lloyds TSB	V(a)	Quattro trust indipendenti grant-making, dedicati alle regioni England & Wales, Scotland, Northern Ireland e Channel Islands. Sono azionisti del Gruppo Lloyds TSB, risultato della acquisizione del Gruppo Trustees Savings Bank (TSB) da parte della Banca Lloyds nel 1995. Insieme possiedono l'1,4 % delle azioni del Gruppo e ricevono l'1% dei profitti.
Stati Uniti	California Wellness Foundation	V(a)	Creata nel 1992 quando l'organizzazione non profit Health Net fu trasformata in una società e la Fondazione ricevette l'80% delle quote.