

I dieci comandamenti per privatizzare

1. Introduzione

Le privatizzazioni sono improvvisamente tornate al centro dell'agenda politica. Le pressioni dei mercati sul debito pubblico hanno costretto il primo ministro, Mario Monti, ad annunciare che “abbiamo predisposto dei veicoli, fondi immobiliari e mobiliari attraverso i quali convogliare in vista di cessioni attività mobiliari e immobiliari del settore pubblico, prevalentemente a livello regionale e comunale”.¹ Non è ancora chiara la modalità con cui l'operazione verrebbe condotta né la sua estensione. Si parla, al momento, della costituzione di tre fondi – due immobiliari e uno mobiliare – con una dotazione di circa 3 miliardi di euro, destinati ad avviare la dismissione degli asset detenuti a livello locale.²

L'Istituto Bruno Leoni è intervenuto più volte sul tema, caldeggiando una politica di dismissioni mobiliari e immobiliari col doppio obiettivo di raccogliere risorse per la riduzione del debito pubblico, e promuovere la concorrenza nel mercato. Questo documento intende offrire alcuni suggerimenti al governo sulla gestione dell'operazione, nella consapevolezza che mai come nel caso delle privatizzazioni, la bontà dell'esito – al di là dell'intento dichiarato – dipende in misura critica dai mezzi adottati.

2. L'obiettivo

Deve essere chiaro l'obiettivo di una politica di privatizzazioni, specialmente in un momento come questo in cui l'entità del debito pubblico è un problema enorme, ma la crescita non è una questione da meno. Il fine delle dismissioni non può e non deve essere la massimizzazione del gettito. Per massimizzare il gettito, il governo dovrebbe semplicemente costruire le privatizzazioni in modo tale da cedere rendite, per esempio sottraendo alla concorrenza le società partecipate da enti pubblici o garantendo vincoli di destinazione o limiti all'edificabilità per le aree circostanti gli immobili ceduti tali da aumentarne artificialmente il valore. In tutta evidenza, questo tipo di manovre – che può fornire risorse aggiuntive dal processo di vendita – non è compatibile con una visione di lungo termine orientata allo sviluppo. In altri termini, l'obiettivo del governo deve essere quello di massimizzare il gettito sotto il vincolo di massimizzare la crescita (cioè la concorrenza).

Perché questo possa avvenire è necessario che vengano rispettate alcune condizioni. Nella sua indagine sulle privatizzazioni effettuate nell'arco degli anni Novanta, l'Ocse ha avanzato una serie di indicazioni procedurali che bisogna augurarsi il governo tenga in seria considerazione.³ Tali indicazioni riguardano la trasparenza del processo di vendita, la presenza di un forte sostegno politico alle operazioni di privatizzazioni, la cessione per lotti anziché in blocco, eccetera. In questo documento l'IBL intende offrire il proprio contributo in riferimento specifico alla realtà italiana.

1 Fabio Martini, “La nuova carta del premier: siamo pronti a cedere asset”, *La Stampa*, 14 giugno 2012.

2 Mario Sensini, “Tre fondi comuni per il patrimonio degli enti locali”, *Corriere della sera*, 14 giugno 2012.

3 Ocse, *Privatizing State-owned Enterprises*, Parigi, Ocse, 2003.

3. I dieci comandamenti delle privatizzazioni

I “dieci comandamenti” che IBL ha sviluppato si dividono in un comandamento generale e tre gruppi legati agli aspetti pratici della cessione, il contesto regolatorio, le modalità di cessione.

Precetto generale

► Ognuno venda il suo

Gli asset di proprietà pubblica sono divisi tra numerosi enti e livelli di governo. Molto spesso, quando si parla di privatizzazione ci si riferisce quasi esclusivamente ai beni mobiliari e immobiliari degli enti locali. Sebbene sia opportuno che essi siano venduti il prima possibile, non può essere l'esecutivo a deliberarne la cessione. Naturalmente il governo ha molti strumenti per indurre comuni e regioni a vendere i loro beni, ma dovrebbe in ogni caso lasciare un margine di discrezionalità riguardo a cosa, come e quando vendere. E' pure possibile agire sul flusso dei trasferimenti, vincolandoli alla dismissione di imprese e patrimonio. In ogni caso, il governo non deve sottrarsi allo sforzo di cedere asset pubblici, e dovrebbe mettere sul mercato immobili e società da esso stesso controllate.

Contesto regolatorio

► Completare la liberalizzazione dei mercati prima di vendere gli incumbent

Laddove le società oggetto di cessione siano monopolisti o quasi-monopolisti nei rispettivi mercati, è essenziale portare a termine i processi di liberalizzazione *prima* di vendere gli asset. Questo allo scopo di evitare la (percezione di) una cessione di rendite, che nuocerebbe alla credibilità dell'operazione e darebbe luogo a enormi quanto prevedibili attività lobbistiche all'indomani della vendita. Questo problema è particolarmente sensibile in presenza di imprese che gestiscano monopoli tecnici o servizi pubblici in esclusiva. Dove possibile, le esclusive vanno rimosse (es. trasporto pubblico locale); la durata delle concessioni in essere, se molto lunghe e frutto di affidamenti diretti, va accorciata e rinegoziata *prima* della cessione. Per i servizi pubblici locali, può essere utile introdurre una norma che vieti alle società partecipate da un ente di partecipare a gare per l'affidamento di servizi da parte dell'ente proprietario.

► Rompere i monopoli

I monopoli verticalmente integrati vanno “rotti” in modo da non riprodurre, sul mercato, lo stesso tipo di distorsioni che si sono osservate fino a oggi. Questo vale per realtà quali le ferrovie, ma anche, per esempio, per quei casi in cui la struttura conglomerata dà luogo a forme di sussidio incrociato scarsamente trasparenti (es. Poste).

► Verificare l'esistenza di economie di scala

A tutti i livelli, accade molto spesso che le imprese pubbliche siano sovradimensionate. Prima di procedere alla vendita, occorre condurre un'accurata analisi sull'esistenza o meno di economie di scala. Laddove le dimensioni aziendali non appaiano giustificate in tal senso, la vendita andrebbe operata sotto forma di spezzatino.

Modalità di cessione

► Cedere integralmente gli asset

La cessione sia di immobili sia di società deve essere integrale: Stato ed enti locali non devono mantenere quote neppure simboliche all'interno del loro capitale. Questo sia per attribuire maggiore credibilità all'operazione, sia per rimuovere ogni forma di co-interesse del settore pubblico all'andamento aziendale futuro.

► Effettuare i collocamenti sempre e solo attraverso procedure a evidenza pubblica

Ogni forma di trattativa privata va evitata per garantire la piena trasparenza. Nel caso degli immobili, qualunque modifica al piano regolatore va effettuata *prima* della cessione o, in alternativa, la cessione può essere preceduta da un concorso di idee per individuare la destinazione d'uso dello stabile. Come terza alternativa, è possibile definire gare a doppio oggetto che includano sia il prezzo di vendita sia la destinazione d'uso richiesta, ma questo può porre problemi di trasparenza. Inoltre vale solo per gli immobili che vengano ceduti individualmente e non attraverso fondi.

▶ **Non porre limiti alla libera conduzione dell'attività post-privatizzazione**

La procedura di assegnazione non deve prevedere vincoli alla conduzione delle imprese, inclusa la tutela dei livelli occupazionali esistenti. L'attività imprenditoriale deve essere lasciata libera.

▶ **Costruire fondi piccoli, omogenei e solo nel caso siano necessari**

Laddove si ritenga di costituire fondi con lo scopo di accompagnare gli asset al mercato, essi devono avere dimensioni contenute – in modo da non diventare colossi ingestibili – e soprattutto devono essere omogenei al loro interno. Inoltre, l'uso dei fondi dovrebbe essere limitato ai casi in cui esistano rilevanti costi di transazione nella cessione individuale dei beni interessati. Per esempio, le società quotate in borsa o comunque tali da avere un profilo facilmente identificabile (es. Poste, Inail) non dovrebbero essere collocate attraverso fondi.

Aspetti pratici della cessione

▶ **Non impedire la partecipazione straniera**

Non dovrebbero essere posti limiti né formali né informali all'ingresso di soggetti stranieri nel capitale delle imprese pubbliche, o alla loro acquisizione di immobili pubblici.

▶ **Vendere solo a soggetti privati**

La privatizzazione implica una cessione di asset pubblici a proprietari privati. Non dovrebbe essere consentito vendere asset pubblici a società pubbliche (come la Cassa depositi e prestiti o i fondi da essa partecipati quali F2i e Fsi).

IBL Policy Paper

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.