

Alcune considerazioni non ideologiche in tema di privatizzazione di alcuni servizi locali, struttura produttiva e competitività

Marco Mazzoli*

16 Agosto 2004

Abstract

In questo lavoro vengono esposte alcune considerazioni in merito alle privatizzazioni dei servizi pubblici, al fine di individuare alcune linee guida teoriche più generali, coerentemente con i principali risultati della recente letteratura di economia industriale, teoria dei contratti e finanza pubblica. L'analisi prende le mosse dai presupposti metodologici tipicamente neoclassici di incentivo-compatibilità delle diverse configurazioni istituzionali, esplicitando le condizioni che possono limitare il funzionamento della concorrenza e suggerendo alcune possibili soluzioni alternative, per i casi di *market failure* particolarmente rilevanti.

* Professore Associato di Politica Economica, Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali Università Cattolica del S. Cuore, Via Emilia Parmense 84, 29100 Piacenza tel (+39) 0523 599312; fax (+39) 0523 599437, web site: www2.unicatt.it/unicattolica/docenti/index.html , e-mail: marco.mazzoli@unicatt.it

1. Introduzione

Queste brevi note contengono alcune considerazioni in merito alle privatizzazioni dei servizi pubblici, al fine di individuare alcune linee guida generali, sulla base della letteratura più recente di economia industriale, teoria dei contratti, finanza pubblica e *corporate governance* delle istituzioni preposte ai servizi pubblici, date le stringenti implicazioni che alcuni risultati recenti di queste discipline hanno per il tema in questione. Coerentemente con l'impostazione prevalente nel pensiero economico moderno, la metodologia è basata su un'analisi di incentivo-compatibilità delle diverse soluzioni politiche.

L'analisi prende le mosse da alcune considerazioni generali sulle cause dell'inefficienza di alcuni servizi pubblici. In particolare, è stato rilevato, fin dai tempi delle privatizzazioni "di thatcheriana memoria" come la gestione di un servizio pubblico in forma di monopolio crei celle inefficienze imputabili non solo all'assenza di incentivi concorrenziali per il perseguimento dell'efficienza produttiva e della minimizzazione dei costi, ma anche al fatto che l'assetto proprietario pubblico, non sottoposto al "giudizio" dei mercati finanziari, né alla loro pressione competitiva esterna in virtù del loro ruolo di "mercato del controllo" dell'impresa, avrebbe esercitato in modo molto inefficace la propria funzione di monitoraggio sull'efficienza del personale. Inoltre, la presenza di un meccanismo "politico" di selezione del gruppo dirigente avrebbe facilitato un atteggiamento "accomodante" e di "ricerca del consenso" nei confronti di alcune rappresentanze politico-sindacali che, in alcuni settori particolarmente protetti del pubblico impiego, contribuirebbero a creare rendite di posizione, "sacche" di inefficienza e frequenti episodi di cattiva amministrazione. La risposta programmatica suggerita negli Anni Ottanta dai governi neo-liberisti consisteva nella privatizzazione dei servizi pubblici, nazionali, locali di varia natura, senza escludere i servizi sociali, i servizi "alla persona", i servizi "di rete" e i trasporti, benché, in molti casi, i settori di appartenenza di tali servizi fossero caratterizzati da profonde differenze non solo sotto il profilo della struttura di mercato (intesa come possibile livello di concorrenza conseguibile o "minimo livello possibile di concentrazione" nell'accezione di Sutton, 1998), ma anche sotto il profilo degli incentivi (analizzabili con lo strumento della teoria dei contratti) e sotto quello dei possibili risultati di *corporate governance* successivi alle privatizzazioni. La continuità e l'efficienza dei nuovi servizi pubblici privatizzati avrebbe dovuto essere garantito dalla definizione precisa e dettagliata dei cosiddetti "obblighi di servizio", ossia dalla precisa individuazione delle mansioni, delle finalità e degli obblighi contrattuali di tutti i gestori privati dei servizi pubblici.

Non c'è dubbio che l'inefficienza dei servizi pubblici, oltre a danneggiare gli utenti, abbia delle ricadute sul sistema produttivo (anche se non è, forse, la causa principale dei nostri mali, dato che molti dei nostri concorrenti diretti sui mercati internazionali, come la Cina, non brillano

certamente per efficienza dei servizi pubblici). Non c'è dubbio che esistano rilevanti settori economici in Italia caratterizzati da assenza e scarsità di concorrenza: ad esempio, oltre ad alcuni servizi locali, le libere professioni, la distribuzione al consumo e i trasporti. Tuttavia, un conto è rilevare, in tali settori, scarsità di concorrenza, altra cosa è suggerire, per settori così diversi la medesima risposta di politica economica.

E' un tema ricco di implicazioni su tutto quanto il sistema economico e non si presta dunque a ricette schematiche o ideologiche: deve, a nostro avviso, essere studiata non solo attraverso la "lente" della microeconomia da "libro di testo" e dell'economia industriale, ma anche in un'ottica di economia pubblica, teoria dei contratti e *corporate governance*.

Un'imprecisione terminologica molto frequente (e peraltro assai importante) nel dibattito sulle privatizzazioni è l'improprio utilizzo dei termini "privatizzazione" ed "introduzione della concorrenza" come sinonimi. Privatizzare un servizio pubblico non significa necessariamente renderlo soggetto a concorrenza né necessariamente renderlo più competitivo. La concorrenza è il risultato complesso di un'insieme di circostanze che dipendono da vincoli di incentivo-compatibilità, dinamiche di economia industriale, di *corporate governance*, analizzabili non solo attraverso i tradizionali schemi di economia industriale, ma anche di teoria dei contratti e di finanza. Occorre quindi seguire le implicazioni di molteplici filoni di letteratura economica.

Un secondo punto che sarà sollevato in questa sede è verificare se la risposta neo-liberista al problema dell'inefficienza dei servizi pubblici (privatizzazione di tutti i servizi in generale e definizione degli "obblighi di servizio" per i gestori privati) risolva o meno il tradizionale problema di *monitoring* (e gli incentivi avversi ad esso associati) che caratterizza la gestione tradizionale dei servizi da parte di un monopolista pubblico.

Saranno poi presi in considerazione gli aspetti riguardanti il "*timing*" e il grado di "reversibilità" di alcune misure che, secondo alcuni fautori "progressisti" delle privatizzazioni, dovrebbero essere associate alla privatizzazione dei servizi pubblici e ridurne i costi sociali e gli effetti redistributivi a danno dei gruppi sociali più deboli: in particolare, si cercherà di valutare se, a fronte di una scelta immediata e irreversibile come la privatizzazione dei servizi sociali siano altrettanto tempestivi ed incisivi gli effetti di riforme strutturali e di lungo periodo (come l'introduzione di un nuovo sistema ammortizzatori sociali) soggette a frequenti ritocchi ed influenzati dal dibattito politico quotidiano. Soprattutto si cercherà di valutare se il "capitalismo familiare" all'italiana, talvolta criticato per scarsa propensione all'innovazione, ruolo dominante di "imprese familiari" e scarsità di "*public companies*", rapporti non sempre molto trasparenti con sistema bancario, dispositivi di controllo insufficienti a tutela dei piccoli azionisti, sia veramente in grado di introdurre concorrenza ed efficienza nei servizi pubblici da privatizzare. Infine, si tratterà

di valutare se i tempi e gli effetti delle complesse modifiche normative e strutturali necessarie per rendere più efficiente e competitivo il sistema finanziario e il mercato azionario italiano siano tempestivi e certi quanto gli effetti redistributivi immediati delle privatizzazioni dei servizi.

2.Un metodo di analisi e alcune linee guida

E' convinzione diffusa (e lucidamente argomentata, ad esempio, da Berti, Pezzoli, Rangone e Termini, 2004) che alcuni significativi settori del sistema economico italiano vedano frequenti comportamenti consistenti nella ricerca e nella difesa di nicchie protette, caratterizzandosi dunque più per un atteggiamento di *"rent seeking"* che per la ricerca del massimo profitto, il quale consentirebbe per lo meno al sistema produttivo italiano di conseguire l'obiettivo dell'efficienza allocativa. Altri (ad esempio, Barucci, 2004, quello di Silipo, 2004 e quello di Messori, Mattesini, Barucci e Zazzaro, 2004) hanno lucidamente evidenziato l'insufficienza dei dispositivi di tutela dei risparmiatori e dei piccoli azionisti (in parte anche dovuti alle procedure di nomina del collegio sindacale delle imprese o al fatto che non è inibita alle società di revisione l'attività di consulenza) e i problemi e i conflitti di interesse derivanti dal fatto che alcuni grandi gruppi industriali detengono rilevanti proprietà azionarie in gruppi bancari. Senza soffermarsi ulteriormente su temi già trattati nei contributi sopra citati, ci si propone qui di individuare un'ulteriore categoria politico-economica da affiancare a quelle convenzionali utilizzate in letteratura: la mobilità sociale.

Non vi è alcun dubbio sul fatto che settore finanziario più concorrenziale, caratterizzato da significativa presenza di *public companies*, con un mercato del controllo delle imprese più efficiente e competitivo, con una proprietà azionaria delle banche e delle imprese molto diffusa, frazionata e "popolare" costituirebbe un elemento fortemente positivo per la competitività del sistema produttivo italiano e per una più efficiente allocazione delle risorse. Giova forse ricordare che la configurazione istituzionale di un sistema finanziario ha significativi risvolti macroeconomici e distributivi. Questo vale, sul piano teorico, anche in presenza di mercati finanziari perfetti ed efficienti. Infatti, ad esempio, Rodrik e Ypersele (2001) dimostrano che (in uno schema teorico caratterizzato da due fattori, lavoro e capitale, con perfetta mobilità del capitale e imperfetta mobilità del lavoro) in presenza di shock stocastici che fanno variare il rendimento del capitale nei diversi paesi, la mobilità del capitale può consentire ai proprietari di capitale di ridurre la variabilità del loro reddito, ma questo avviene a spese dei lavoratori. Infatti, se il fattore capitale è mobile, il fattore lavoro è mobile solo nel lungo periodo, mentre è poco mobile nel breve-medio periodo, i proprietari di capitale possono trasferire la loro ricchezza da paesi soggetti a shock negativi verso paesi soggetti a shock positivi, ma tutto ciò avviene a spese del reddito da lavoro. Infatti, nei paesi

affetti da shock negativi tendono a diminuire salario reale e produttività del lavoro, poiché la produttività del lavoro è negativamente correlata con la dotazione di capitale. I risultati di Rodrik e Ypersele (che non possono essere colti dai modelli con agente rappresentativo, i quali, escludono a priori – e forse in modo piuttosto ideologico - qualsiasi effetto macroeconomico della distribuzione del reddito) sono validi anche nel caso in cui i lavoratori posseggano risorse finanziarie, purché il loro reddito dipenda in misura prevalente dal salario e non dal rendimento del capitale.

Occorre poi osservare che, sul piano empirico ed istituzionale, sembra poco probabile uno scenario che veda imprese industriali caratterizzate da azionariato veramente diffuso e “popolare” se una quota molto rilevante della popolazione non dispone di margini di risparmio (magari a causa di una forte tendenza alla precarizzazione del lavoro o di una dinamica salariale sistematicamente al di sotto dell’inflazione), come dimostra un’ampia evidenza dell’America Latina e, più in generale, dei Paesi in via di sviluppo¹.

Una pressione politica e sociale verso la mobilità sociale contribuisce ad allocare in modo efficiente il capitale umano all’interno della società e nel processo produttivo, contribuisce ad indirizzare le rivendicazioni politiche verso soluzioni compatibili con gli incentivi e facilita persino il perseguimento dell’efficienza distributiva. Ovviamente questa categoria non è di per sé sufficiente e necessita di essere affiancata ad altre. Un problema definitorio sta nel criterio guida da utilizzare per analizzare le implicazioni di benessere collettivo delle scelte organizzative. Come è noto, in alcuni elementi della normativa *antitrust* di alcuni paesi sembra prevalere come misura del benessere collettivo il benessere dei consumatori, in altri paesi, o in altri casi il profitto del sistema produttivo nel suo complesso (privilegiando, pur con opportune ragioni, l’efficienza allocativa a quella distributiva), l’analisi economica convenzionale utilizza spesso la definizione di benessere data dalla somma del surplus del produttore e del surplus del consumatore. La soluzione qui proposta è quella di attribuire all’approccio di Amartya Sen, basato sulle *capacità* e i *funzionamenti* almeno la stessa rilevanza che l’analisi economica attribuisce alla somma del surplus di produttore e consumatore. Per esempio, le drastiche riduzioni (o, in alcuni casi, eliminazioni) del tempo pieno per i bambini delle scuole elementari potrebbero apparire come una comprensibile conseguenza di esigenze di bilancio degli Enti Locali, preceduta o associata talvolta a scelte di esternalizzazione del servizio, ma tuttavia, affiancando alle consuete misure di benessere collettivo, le *capacità* e i *funzionamenti* degli utenti (nell’accezione di Sen, 1992) ci accorgiamo di quanto la riduzione o

¹ Il sistema finanziario statunitense, tradizionalmente citato come esempio manualistico di sistema “*market oriented*” si è storicamente affermato (almeno in una fase iniziale) in un contesto in cui la distribuzione del reddito era molto meno ineguale di quella europea. Dall’epoca dei pionieri fino a quasi tutti gli Anni Venti, esistevano grandi estensioni di terre vergini e appropriabile a prezzo bassissimo, e questo ha facilitato una forte mobilità sociale.

l'eliminazione del tempo pieno nelle scuole elementari eserciti una fortissima pressione verso la riduzione della partecipazione femminile al lavoro, riducendo le *capacità* e i *funzionamenti* delle donne come individui privati della loro potenzialità professionale: la misura di perdita di benessere collettivo va in questo caso ben al di là della mera somma del surplus del produttore e surplus del consumatore!

Per completezza, occorre poi ricordare che, anche per quanto riguarda il tema delle privatizzazioni, un forte limite nella portata dei risultati delle analisi di *welfare* microfondate e basate sul surplus del consumatore e del produttore formalizzate con funzioni di utilità convenzionali (come ad esempio la CRRRA) è costituito dalla forte e pervasiva critica del filone di ricerca promosso dal premio nobel Kahneman (si vedano in proposito Benartzi, S. e Thaler, R., H., 1995, Kahneman, D., 1994, Kahneman, D., Tversky, A., 1979, Shafir, E., Diamond, P., Tversky, A., 1997), che dimostra, sulla base di un'enorme evidenza di laboratorio, come le funzioni di utilità convenzionali, spesso utilizzate per semplicità di calcolo, non descrivano assolutamente in modo corretto le preferenze dei consumatori e degli agenti. La forma analitica della funzione di utilità proposta da Kahneman sulla base della sua enorme evidenza empirica è caratterizzata dal fenomeno della "*loss aversion*" o "*status quo bias*" e descrive individui molto più reattivi a perdite di dotazione di beni e di ricchezza che ad aumenti, dello stesso ammontare in valore assoluto, di beni e di ricchezze. Questo aspetto non può non avere forti implicazioni ai fini della valutazione dei costi sociali delle scelte di politica economica, delle decisioni di privatizzazione, e del loro impatto sui consumatori e sugli elettori.

In questa sede ci si limita tuttavia a suggerire di affiancare, alle consuete valutazioni teoriche di *welfare* definito come somma del surplus del consumatore e del produttore, altre valutazioni basate su qualche misura, sia pure approssimativa o informale delle capacità e dei funzionamenti, nell'accezione di Sen.

Un'altra linea guida di grande utilità logica è costituita dalle implicazioni della teoria dei contratti (si veda ad esempio Hart, 1995), per quanto riguarda gli incentivi legati al passaggio di proprietà dagli enti pubblici agli enti privati. La rilevanza teorica della teoria prende le mosse dalla semplice considerazione che la situazione di "incompletezza contrattuale" costituisce la norma nelle transazioni e nei rapporti di fornitura di servizi e di acquisizione di fattori produttivi e la proprietà conferisce la titolarità dei diritti residuali di controllo, ossia la capacità di decidere in tutti i casi non specificamente previsti nell'accordo tra le parti, che caratterizzano appunto il contesto di incertezza contrattuale. Com'è ben noto, un'importante implicazione contrattuale della teoria dei contratti è che la parte che debba effettuare decisioni di investimento rilevanti (dove per decisione di investimento si intende quella consistente nel rendere il bene più produttivo o mantenerlo in

condizioni di efficienza) debba essere proprietaria del capitale, al fine di rispettare il vincolo di incentivo-compatibilità. La prima ovvia implicazione è che non sono incentivo-compatibili, e sono quindi socialmente inefficienti le configurazioni organizzative dove lo stato mantiene la proprietà dell'infrastruttura mentre il mero servizio viene appaltato ad un gestore privato. Nel lungo periodo, la diffusione di una soluzione inefficiente di questo tipo potrebbe persino portare pregiudicare la corretta manutenzione e l'integrità delle infrastrutture, anche e soprattutto in considerazione del fatto che processi di privatizzazione sembrano essere molto difficilmente reversibili, rendendo in questo modo impossibile "rimediare" ad un eventuale errore di direzione politica.

Un esempio "da manuale" di privatizzazione inefficiente è costituito dalla privatizzazione delle ferrovie britanniche (ormai entrate nell'immaginario collettivo britannico per i loro ritardi leggendari e per i loro disastri ferroviari causati da attrezzature difettose), dove, per l'appunto, è stata mantenuta la proprietà pubblica dell'infrastruttura mentre è stata data in appalto a gestori privati il servizio. Il sostenimento delle spese di manutenzione da parte dei gestori, oltre a rivelarsi non incentivo-compatibile, ripresenta pressoché immutati tutti i problemi di monitoraggio che affliggono spesso la gestione dei servizi sociali da parte del monopolista pubblico: chi deve monitorare? Chi fa il monitoraggio di colui che monitora? E così via. Questo ci porta ad una questione centrale: molti fautori delle privatizzazioni dei servizi pubblici e locali sostengono che il ruolo e la funzione di servizio pubblico potrebbe essere correttamente svolta semplicemente attraverso una precisa definizione dei cosiddetti "*obblighi di servizio*": ebbene, la definizione degli obblighi di servizio non pone forse nuovamente il classico problema di monitoraggio sull'operato del gestore privato dei servizi pubblici? Come effettuare il monitoraggio sull'effettivo svolgimento degli obblighi di servizio? Inoltre, presumere che la definizione degli *obblighi di servizio* possa essere così precisa ed onnicomprensiva da risolvere ogni possibile ambiguità, non equivale forse ad affermare che le transazioni e la produzione dei servizi avvengono nel regime totalmente astratto di "contratti competiti", piuttosto che nel contesto più realistico di incompletezza contrattuale? Se così fosse, si tratterebbe di un'idea decisamente un po' troppo ottimistica... Ad esempio, se la proprietà del bene capitale (nel nostro caso l'infrastruttura) ne dà il diritto di controllo "residuale"; per quanto non è specificamente pattuito dagli accordi, non è ovvio e non è sicuro che la rinuncia al controllo residuale possa essere ottimale rispetto a tutti gli usi futuri a cui può essere adibita l'infrastruttura, soprattutto in considerazione del fatto che le privatizzazioni sono difficilmente reversibili. Per converso, un'altra implicazione della teoria dei contratti prevede che la presenza di attività produttive e beni capitali complementari implica la fusione o la proprietà comune dei fattori capitali. Questo apre un ulteriore problema: laddove un servizio pubblico è gestito da diversi soggetti, detentori di diverse attività produttive e diverse tipologie di beni capitali, se – secondo la

teoria dei contratti – la fusione o la proprietà comune dei fattori è una soluzione ottimale, su quali basi deve essere effettuata la fusione? Quale sarà la configurazione di *governance* successiva ad essa? Infatti, una delle ovvie implicazioni della teoria dei contratti è che è non per nulla rigoroso invocare genericamente le virtù del ricorso al mercato come alternativa al servizio pubblico gestito dallo stato senza curarsi del meccanismo di *corporate governance* che emergerebbe dal processo di privatizzazione: diversi meccanismi di controllo, di allocazione della quota proprietaria dell'impresa, della proprietà dei mezzi capitali corrispondono a meccanismi di incentivi nettamente diversi e talora opposti: solo alcuni di questi potrebbero essere incentivo-compatibili, e, anche per questi, andrebbero delineate con precisione le condizioni di stabilità di una determinata configurazione di *governance* incentivo-compatibile. Ci richiamiamo qui alle considerazioni già precedentemente espresse sulle caratteristiche del sistema industriale italiano, sull'esigenza di introdurre maggiore concorrenza nel sistema finanziario e nel mercato finanziario italiano, con qualche ulteriore dubbio, associato al fatto che le decisioni di privatizzazione sono, in generale, irreversibili. Quali sarebbero i danni derivanti dal fatto di affidare la gestione dei servizi pubblici ad un privato incompetente, poco abituato a misurarsi con la concorrenza e poco innovativo? Chi garantisce che nel trasporto locale avremmo gli imprenditori tedeschi, britannici, francesi o giapponesi e non solo qualche imprenditore locale abituato alle “nicchie protette”? Dopotutto è ovvio che per un operatore straniero esistono dei costi di transazione, di raccolta di informazione e di *entry* nel mercato nazionale italiano. Inoltre varrebbe la pena di domandarsi quali siano i costi sociali di una scelta sbagliata irreversibile come quella delle privatizzazioni dei servizi locali. La statistica “bayesiana” potrebbe offrire un'interessante metodologia di analisi a questo proposito, anche se le sue implicazioni potrebbero apparire scoraggianti rispetto all'ipotesi delle privatizzazioni: i costi e i benefici associabili a determinate scelte politiche devono essere “ponderati” con la probabilità (ossia con il grado di certezza e di tempestività) dello scenario ad essi associato. In altre parole, se si intende rendere “competitivi” i servizi pubblici attraverso la loro semplice privatizzazione, occorre valutare con quali tempi e quale probabilità il nostro mercato azionario subirà le modifiche istituzionali e strutturali che lo rendano veramente competitivo ed efficiente, partendo dalla attuale situazione caratterizzata dalla prevalenza di gruppi industriali con “maggioranza di controllo blindate”, importanti quote di proprietà in gruppi bancari e scarsità di *public companies*.

Infine, anche se le privatizzazioni venissero effettuate con dispositivi che prevedono inizialmente un certo frazionamento della proprietà azionaria, esiste una probabilità non remota che si creino in futuro gruppi o “cordate” di controllo. Per queste considerazioni legate al *timing* delle modifiche auspicabili nel sistema finanziario italiano, sembra opportuno mantenere più di una

riserva sull'opportunità di attuare significativi processi di privatizzazione dei servizi pubblici prima il sistema finanziario e settore bancario italiano raggiungano un grado di concorrenza più soddisfacente.

Un limite all'applicazione della teoria dei contratti come strumento analitico dell'incentivo-compatibilità delle soluzioni organizzative è peraltro costituito dal ben noto "teorema fondamentale di non decentralizzazione" di Greenwald e Stiglitz (1986): in presenza di fallimenti di mercato un'allocazione efficiente non può essere raggiunta se non attraverso l'intervento pubblico. In altre parole, l'assenza di costi di transazione non assicura un risultato cooperativo nello scambio dei diritti di proprietà, contrariamente a quanto previsto dal Teorema di Coase.

Un ultimo aspetto da tenere in considerazione è l'eccessiva focalizzazione degli indicatori di costo come unica misura del grado di efficienza. Se, come osservano Blinder et al (1998) con riferimento ad una dettagliatissima analisi statistica condotta sui managers privati americani, il prezzo non è l'unica variabile attraverso cui si equilibra il mercato, ma è solo uno degli "elementi di un vettore" di variabili equilibratrici che includono i tempi di consegna, i tempi di pagamento e la qualità del prodotto, non appare ingiustificato affermare che il controllo della qualità erogata debba essere uno degli elementi da monitorare in un ipotetico servizio pubblico gestito da un privato, con tutti i problemi – spesso irrisolvibili – legati al monitoraggio. Infatti, soprattutto nel settore dei servizi alla persona e dell'assistenza, un'eccessiva pressione al ribasso può portare addirittura ad uno snaturamento dei servizi².

Coerentemente con l'impostazione di maggiore consenso nell'analisi economica contemporanea, le conclusioni a cui sembra di poter pervenire concludendo questa sezione suggeriscono una sorta di "microfondazione" delle decisioni politiche di privatizzazione: formulare delle proposte incentivo-compatibili significa non invocare in modo informale e retorico macrocategorie di pensiero aprioristiche, la cui validità dipende dal comportamento e dagli obiettivi degli agenti coinvolti nel fenomeno in analisi. Ad esempio, se, come ora, ci si occupa di competitività, concorrenza e di confronto tra stato e mercato analizzando la maggiore o minore efficienza del gestore privato rispetto al gestore pubblico, non si può prescindere dall'analizzare gli aspetti, rilevanti affinché il meccanismo della concorrenza possa esplicare correttamente nei casi in questione, sulla base di quanto evidenziato non solo dall'attuale di *industrial economics*, ma anche dalla teoria dei contratti, dalla finanza pubblica, e dalla *corporate governance*. In altre parole, invocare informalmente e genericamente la maggiore efficienza di mercato rispetto al gestore pubblico quando oggetto dell'analisi è proprio la concorrenza nei servizi e la competitività del sistema produttivo costituisce una circolarità sul piano logico e un pesante "a priori" sul piano dei

² Per riflettere sulla rilevanza di questo punto, sono stati innumerevoli gli episodi di mala sanità riscontrati in strutture private a cui sono state appaltate da enti locali alcune funzioni di servizio pubblico.

contenuti. E in questo contesto il mercato è una categoria in un certo senso “macroeconomica”, ossia aggregata, poiché già assume implicitamente un esito strategico nei problemi di incentivi e di condizionamento reciproco dei soggetti economici che sono invece proprio l’oggetto dell’analisi.

3. Il panorama industriale e la competitività del sistema produttivo.

Una delle ben note peculiarità produttiva del sistema produttivo italiano consiste nella sua natura di “capitalismo familiare” che caratterizza non solo le piccole ma anche le grandi imprese. Se, come osservato da Pagano e Panunzi (2003) e Burkart, Panunzi e Shleifer (2002), tale configurazione proprietaria ha come punto di forza la coincidenza di interessi tra il proprietario e il manager, crea d’altra parte problemi molto rilevanti dal punto di vista del processo di selezione del gruppo dirigente e nel processo di raccolta delle risorse finanziarie. E’ ovvio che tale configurazione organizzativa pone un grosso limite alla mobilità sociale nel Paese ed è associato anche a situazioni di inefficienza produttiva, questa volta nel settore privato. Ad esempio, Santarelli e Vivarelli (2003, 2002), Lotti, Santarelli e Vivarelli (2001) notano che se, da un lato, la significativa nascita di imprese sembra essere un tratto caratteristico del sistema italiano, dall’altro nascono molte piccole, hanno una elevata probabilità di uscire rapidamente dal mercato e hanno ricevuto incentivi poco selettivi e con significative distorsioni. L’economia italiana è poi caratterizzata, come noto, da una forte presenza nei settori tradizionali (anche detti del “made in Italy”) e nel settore meccanico, mentre è debole nei settori dove più importanti sono le dimensioni di scala e nei settori ad alta tecnologia. Questa scarsa propensione all’innovazione è ritenuta una delle principali cause e del declino industriale, che si ripercuote in un basso livello di salari, profitti e competitività. Purtroppo non è per nulla facile indurre i gruppi di controllo delle holding e delle a rinunciare al controllo “blindato” delle loro imprese. Ne deriva una situazione in cui, nella grande maggioranza delle imprese quotate, la redditività degli azionisti di minoranza è subordinata ad un processo decisionale su cui essi hanno una scarsissima probabilità di incidenza. Questo non può che causare un rallentamento nel processo di sviluppo dei mercati azionari e, in una fase di crescente apertura internazionale delle economie e dei mercati finanziari, determinare rallentamento e scarsa competitività dell’economia italiana. La spesa in ricerca e sviluppo, pubblica, ma soprattutto privata è tra le più basse in Europa (si vedano, in proposito, i dati presentati da Bussola, 2003) ed è proprio questa scarsa abilità di penetrazione nei settori più tecnologicamente avanzati a creare il maggiore handicap e a fare dell’Italia un paese con una struttura produttiva molto diversa da quella degli altri paesi sviluppati. La redditività operativa delle imprese manifatturiere è scesa da circa l’11% del

1989 al 9% del 2001, tuttavia il costo del lavoro italiano non è certamente tra i più elevati se confrontato con quello europeo.

Costo orario del lavoro nelle imprese manifatturiere con almeno 10 dipendenti (valori in euro), anno 2000

Germania	28,5	Lussemburgo	22,1
Svezia	28,3	Finlandia	22,0
Danimarca	25,9	Italia	17,8
Austria	24,3	Irlanda	17,3
Paesi Bassi	24,1	Spagna	15,1
Francia	24,0	Grecia	9,6
Regno Unito	23,5	Portogallo	6,9

Fonte: Baussola (“Tra crescita e declino: l’industria italiana al bivio”, *Vita e Pensiero*, n.6, 2003), sulla base di dati Eurostat, Labour Cost Survey

I problemi di competitività non sembrano dunque emergere particolarmente dal costo del lavoro, quanto piuttosto da problematiche di tipo tecnologico e organizzativo, spesso legate alla dimensione inadeguata dell’impresa.

A questo proposito, ad esempio, Baussola rileva che alla fine degli Anni Novanta circa il 70% delle imprese sotto i 20 addetti non introduce alcuna innovazione di processo o di prodotto, mentre la quota scende al 26% solo tra le imprese medio-grandi, con almeno 250 addetti. Peraltro, data la già citata prevalenza numerica delle piccole imprese è facile rendersi conto della portata del problema. Anche altri dati riportati nel lavoro sopra citato di Baussola mostrano poi una scarsissima propensione alla crescita dimensionale delle imprese. Nel periodo 1996-2000 la quota di imprese di piccole dimensioni (con meno di 20 addetti) che crescono verso la classe superiore (20-49 addetti) è pari a solo il 7% del totale. Solo nelle classi di imprese di medie dimensioni (50-99 addetti) si trova un po’ più di crescita: la quota di imprese che transitano alla classe superiore (100-249 addetti) è pari al 33%. Questi dati si traducono in una scarsa capacità del settore industriale di creare occupazione: tra il 1999 e il 2000 la variazione occupazionale netta del settore industriale in senso stretto è stata pari a +0,2%, mentre nel settore delle costruzioni è stata +4,5% e nei servizi +4%.

Questa situazione sembrerebbe richiedere un settore bancario e mercati finanziari più dinamici, più concorrenziali e maggiormente in grado di raccogliere risorse finanziarie esterne, attraverso opportuni meccanismi incentivo-compatibili che garantiscano i piccoli risparmiatori dai rischi connessi alle false comunicazioni sociali e li tutelino dalle scelte di gruppi dirigenti che operano solo nell’interesse dei gruppi di controllo. Questo richiederebbe naturalmente un profondo cambiamento istituzionale nel mercato azionario italiano, che deve necessariamente passare

attraverso una maggiore diffusione di *public companies* e di imprese ad azionariato popolare e diffuso. Tuttavia è proprio la naturale propensione dei gruppi di controllo delle holding e delle imprese “familiari” a deterere un controllo ferreo e “blindato” che causa un rallentamento nel processo di sviluppo dei mercati azionari e, in una fase di crescente apertura internazionale delle economie e dei mercati finanziari, a causare i problemi di rallentamento e scarsa competitività dell’economia italiana. A completare il circolo vizioso, la scarsa propensione all’innovazione dell’industria italiana non può che rendere poco appetibili gli investimenti italiani nello scenario competitivo mondiale. La spesa in ricerca e sviluppo, sia privata che pubblica è infatti tra le più basse in Europa, ed è proprio questa scarsa abilità di penetrazione nei settori più tecnologicamente avanzati a creare il maggiore handicap e a fare dell’Italia un paese con una struttura produttiva molto diversa da quella degli altri paesi sviluppati.

Spesa in Ricerca e Sviluppo in % sul PIL – Anno 2001

	Tutti i settori	imprese
Belgio	2,2	1,6
Danimarca	2,4	1,7
Germania	2,5	1,8
Spagna	1,0	0,5
Francia	2,2	1,4
Italia	1,1	0,6
Olanda (anno 2000)	1,9	1,1
GB	3,0	1,3
Giappone (anno 2000)	3,0	2,1
Stati Uniti	2,7	2,1

Fonte: Baussola (“Tra crescita e declino: l’industria italiana al bivio”, *Vita e Pensiero*, n.6, 2003), sulla base di dati Eurostat, *Statistics in focus*, Science and Technology.

Il processo di liberalizzazione nel settore bancario e di espansione dei mercati finanziari può sicuramente facilitare l’uscita dall’impasse, ma non può imporre all’imprenditoria italiana di cambiare atteggiamento, secondo il noto adagio “puoi portare i cavalli ad abbeverarsi, ma non puoi costringerli a bere”. Le abitudini consolidate in tanti anni di lira debole e conseguenti esportazioni facili verso i paesi europei vicini hanno forse “abituato male” la classe imprenditoriale italiana, non creando adeguati incentivi all’innovazione.

Dunque la domanda che sembra lecito porsi è la seguente: siamo veramente sicuri che questa classe imprenditoriale così poco propensa all’innovazione, così poco competitiva sul piano internazionale, propensa al “*rent-seeking*” e all’intreccio con il sistema bancario introdurrà veramente concorrenza e maggiore efficienza nel gestire i servizi pubblici? I dati non sembrano rimuovere i dubbi in proposito.

Ma esiste una forma di impresa alternativa sia a quella “capitalista classica” di stampo anglosassone che a quella del “capitalismo familiare” italiano? Un tempo si sarebbe potuto dire che l’impresa cooperativa costituiva una forma di impresa “diversa”, partecipativa, che era caratterizzata da una *governance* democratica e partecipativa, in virtù del principio (ora emendato) “una testa un voto”, che non mirava al profitto (in base al vecchio – ora emendato – principio dell’indivisibilità del capitale proprio e del limite massimo nella retribuzione dei soci ordinari). Le imprese cooperative costituivano parte molto significativa del tessuto produttivo nella parte più ricca del Paese: l’Emilia-Romagna e il Veneto. Esiste una letteratura di teoria economica che spiega in modo molto lucido le chiavi del successo delle imprese cooperative e le individua proprio nel meccanismo di incentivi e di *governance* che caratterizzava (prima della Bozza Mirone, e della successiva riforma del diritto societario, implementata dal governo Berlusconi) il vecchio modello di impresa cooperativa. Ad esempio Aoki (1993) e Ben-Ner (1993) mostrano come nel caso in cui funzioni il modello di *governance* che caratterizza il vecchio modello classico cooperativo, i lavoratori (che “generano” informazione sull’efficienza del processo produttivo, essendo essi stessi parte del processo produttivo) sono incentivati a diffondere l’informazione all’interno dell’impresa, sia in senso verticale che in senso orizzontale. In questo modo vengono ridotti i costi di monitoraggio e l’impresa e il lavoratore “si identifica” con gli obiettivi dell’impresa stessa. Con la legge 59/92 vengono introdotti i titoli di “socio sovventore” e di “azione di partecipazione cooperativa”, che possono essere detenuti da investitori esterni, non hanno alcun vincolo di remunerazione e possono rappresentare fino a un terzo dei voti esprimibili in assemblea. L’applicabilità di tali titoli è stata molto significativamente estesa nella Bozza della Commissione Mirone (creata dai governi di centrosinistra), recepita nella sostanza dal Governo Berlusconi, con la riforma del diritto societario.

Come è ben noto, basta molto meno di un terzo dei voti in assemblea per controllare un’impresa. Questo significa che, di fatto, le cooperative che emettevano tali titoli cessavano di essere tali, poiché creavano al loro interno un gruppo di controllo, generalmente costituito da creditori esterni, banche e dai manager stessi dell’impresa cooperativa. Il meccanismo di *governance* partecipativo e democratico che ha costituito (come mostrano Aoki, 1993 e Ben-Ner, 1993) la chiave di successo dell’impresa cooperativa, e che è peraltro riscontrabile nella solidità e nella crescita del modello emiliano dei decenni passati è stato profondamente alterato, per non dire stravolto. Inoltre, data l’eliminazione di ogni vincolo nella remunerazione dei nuovi strumenti finanziari delle cooperative, sembra veramente molto difficile sostenere che la cooperativa non abbia scopo di profitto o abbia

qualche motivazione di carattere mutualistico o solidaristico³. Ci si potrebbe legittimamente domandare se tali modifiche normative, pur sollevando varie critiche non abbiano in realtà determinato dei vantaggi (in termini di accesso ai mercati finanziari e raccolta di finanziamento) per le imprese cooperative. Ebbene, non è per nulla così, dato che non è stata effettuata alcuna emissione di titoli di capitale di rischio per le imprese cooperative nei mercati borsistici, mentre i titoli di socio sovventore o le azioni di partecipazione cooperativa sono state collocate quasi sempre attraverso negoziazioni private presso istituzioni finanziarie legate a Legacoop o al suo gruppo dirigente. Ma le cooperative erano veramente sottocapitalizzate? Ci sono studi econometrici (ad esempio Mazzoli e Negrini, 2001) che dimostrano il contrario: le imprese cooperative non avevano assolutamente un problema di sottocapitalizzazione che limitasse gli investimenti e la crescita dell'impresa, contrariamente a quanto sostenuto dai vertici e dalla presidenza di Legacoop ai tempi della Commissione Mirone, nella scorsa legislatura: in altre parole, la motivazione politica usata dai vertici di Legacoop per giustificare la cancellazione di fatto del principio cooperativo "una testa un voto" è negata dai dati statistici. Se poi ci fosse veramente stato un problema di sottocapitalizzazione, esisteva lo strumento finanziario delle obbligazioni con rendimento indicizzato ad indicatori della crescita d'impresa (Mazzoli Rocchi, 1996 e Mazzoli Negrini 2001), tipici obiettivi – secondo la letteratura di *managerial economics* - del gruppo dirigente di un'impresa a proprietà frazionata e diffusa. Il quadro delle grandi imprese cooperative (un pezzo rilevante del sistema produttivo italiano) è dunque di un'impresa "sui generis" non più completamente caratterizzata da meccanismo di *governance* democratico e partecipativo e, per di più, non sottoposta alla disciplina di mercato, dato che non si ha notizia alcuna di collocazione in borsa di titoli di "partecipazione cooperativa" né di titoli di socio sovventore. Purtroppo questi recenti episodi mostrano come manchi completamente (anche tra le forze che si dicono progressiste) un progetto e un concetto coerente di democrazia economica, slegata da etichette ideologiche e associata al concetto di concorrenza di mercato, mobilità sociale, partecipazione, incentivi all'efficienza e concorrenza con il mercato.

Dunque la domanda che sembra lecito porsi è la seguente: siamo veramente sicuri che questa classe imprenditoriale così poco propensa all'innovazione, così poco competitiva sul piano

³ Per questo motivo ben facile gioco ebbe a sua tempo Tremonti nel sostenere che le cooperative avrebbero dovuto essere tassate esattamente come le altre imprese: si trattava di un provvedimento che avrebbe condannato al fallimento migliaia di imprese e alla perdita di numerosi posti di lavoro. Tuttavia, l'allora presidenza di Legacoop anziché proporre l'equiparazione fiscale alle imprese "capitalistiche" delle sole cooperative che avessero emesso titoli di socio sovventore e azioni di partecipazione cooperativa e il mantenimento di un regime fiscale diverso solo per le cooperative che avessero mantenuto i connotati mutualistici originari negoziò uno strano compromesso, che consisteva, sostanzialmente, nella tassazione "a metà" di tutte le imprese cooperative indistintamente, tranne di alcune poche tipologie in cui l'attività di utilità sociale fosse assolutamente prevalente. Si trattava, sul piano economico, di una soluzione molto discutibile e decisamente poco in linea con i comportamenti imprenditoriali e gli incentivi che devono caratterizzare un'economia di mercato.

internazionale, propensa al “*rent-seeking*” e all’intreccio con il sistema bancario introdurrà veramente concorrenza e maggiore efficienza nel gestire i servizi pubblici? I dati non sembrano rimuovere i dubbi in proposito.

4.Privatizzazioni e organizzazione interna dell’impresa

Ovviamente, una volta evidenziati alcuni problemi di incentivi legati al processo di privatizzazione, l’ovvia domanda è: d’accordo, ma lo stato, non è comunque meno efficiente del privato?

Non tutti i servizi pubblici sono o sono stati inefficienti allo stesso modo (basti pensare alle positive esperienze - forse da valutare con maggiore attenzione – dei servizi sociali alla persona in Emilia-Romagna e in Veneto nei decenni passati), e la loro efficienza dipende dalla presenza di controllo sociale o convenzioni sociali diffuse (analizzabili ad esempio con la teoria dei giochi, in particolare, con i giochi ripetuti, oppure con i giochi differenziali), le quali, a loro volta, dipendono dalle preferenze collettive verso meccanismi redistributivi e verso la presenza di istituzioni regolatrici pubbliche (per una trattazione rigorosa e formale, si veda, a questo proposito, Corneo, G., Grüner, H. P. 2002, 2000). In particolare, volendo scendere, sia pur brevemente, sul piano delle considerazioni politiche, dovrebbe suscitare qualche riflessione il sondaggio giornalistico di alcuni mesi fa del quotidiano “la Repubblica”, dal quale emergeva un netto orientamento dell’opinione pubblica (e quindi dei consumatori, degli utenti e dei contribuenti stessi) per la gestione di servizi sociali e locali da parte di istituzioni pubbliche e contro la privatizzazione: un episodio non facilmente liquidabile in modo paternalistico con l’affermazione che la maggior parte delle persone siano ingenui e male informate: la percezione negativa delle privatizzazioni di molti servizi sociali e locali da parte dell’opinione pubblica è semplicemente un fatto⁴, spesso causato da risultati inferiori alle promesse e alle aspettative dell’opinione pubblica .

⁴ Forse non molti ricordano che poco tempo prima della sconfitta elettorale del centrosinistra alle elezioni amministrative di Bologna nel 1999, si tenne un referendum cittadino sulla privatizzazione delle farmacie comunali, un’istituzione che, ben lungi dallo svolgere un ruolo di servizio sociale, non aveva, ovviamente, alcun motivo per essere di proprietà pubblica. Ebbene, pure su un quesito così chiaro e per nulla controverso, e anche se l’affluenza fu bassa e insufficiente (il 36% degli aventi diritto) si registrò un 86% di voti espressi contrari alla privatizzazione: certo molto al di là della consistenza politica dei simpatizzanti di Rifondazione Comunista, che aveva promosso il referendum. La giunta Vitali di centrosinistra, data l’affluenza insufficiente, diede seguito al programma di privatizzazione, ma, una volta di più, non si pose il problema di una cattiva comunicazione e di una scarsa o inesistente comprensione dei propri programmi da parte dell’elettorato di sinistra.

Se, da un lato, fenomeni di inefficienza e di burocrazia sono presenti spesso anche in imprese private, d'altra parte, la presenza di inefficienze e distorsioni nei servizi pubblici dipendono spesso dal *design* organizzativo della struttura che li eroga. Tali inefficienze potrebbero essere ridotte considerevolmente applicando anche al settore pubblico alcuni dispositivi tipici della teoria dell'organizzazione delle imprese, ossia introducendo:

- 1) meccanismi incentivo-compatibili che riducano i costi di monitoraggio sull'operare del personale preposto (ad esempio, la presenza di un soggetto istituzionale estraneo alla struttura che raccolga segnalazioni da parte degli utenti e la cui remunerazione dipenda dalla raccolta di informazioni e/o segnalazioni da parte degli utenti);
- 2) il design di contratti lavorativi incentivo-compatibili nel settore pubblico che prevedano l'applicazione sanzioni in caso di inefficienza (ad esempio, un caso estremo potrebbe essere dato dall'applicazione o dall'estensione delle fattispecie dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori che prevedono il licenziamento per giusta causa) e un meccanismo di carriere/remunerazioni ancorato al livello di gradimento riscontrabile nell'utenza; in questo modo, ad esempio, si conseguirebbe anche il risultato di ridurre la disparità di condizioni presente tra lavoratori del settore privato e lavoratori del settore pubblico.

Se anche la scelta di privatizzare darà luogo a resistenze e qualche conflitto, potrebbe essere preferibile scegliere un ambito di conflitto che abbia delle ricadute positive più generali sulla produttività del settore pubblico nel suo complesso e di maggiore equità attraverso l'equiparazione tra lavoratori del settore pubblico e lavoratori del settore privato. Ad esempio, si potrebbe ipotizzare l'estensione dell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori – anche nella sua valenza “restrittiva” – introducendo il licenziamento per giusta causa e assenteismo nel settore pubblico o nei casi di comportamento illegale del dipendente pubblico. Si tratta di un tema molto controverso che non può non suscitare un dibattito molto acceso. Tuttavia, proprio a questo proposito, vale la pena di ricordare che chi crede nel ruolo dello stato e nei suoi strumenti di intervento deve necessariamente essere favorevole (a meno di non cadere in una macroscopica contraddizione) a tutti gli interventi necessari per garantirne l'efficienza e la funzionalità.

Premesso che il tentativo di introduzione di design organizzativi incentivo-compatibili nel settore pubblico non pregiudica l'attuazione futura dei processi di privatizzazione, mentre, al contrario, è noto che i processi di privatizzazione, una volta attuati, sono molto difficilmente reversibili, ovviamente il problema è di incentivi, e l'argomentazione spesso citata a questo proposito è che gli incentivi dei manager privati, soggetti al rischio di fallimento ed esposti alla concorrenza di mercato sono molto più forti degli incentivi presenti in un'istituzione pubblica e conducono generalmente ad un'allocazione efficiente delle risorse. Tuttavia, affinché ciò accada,

devono essere verificate alcune condizioni. In primo luogo, come si è detto in precedenza, si tratta di verificare se:

- a) la configurazione raggiunta dopo la privatizzazione è effettivamente concorrenziale o se esistono limiti tecnici o economici all'azione concorrenziale; in particolare, come mostra il contributo di Sutton (1998) esiste un limite minimo al grado di concentrazione di mercato raggiungibile, a causa della natura tecnica del processo produttivo in analisi e dalla dimensione della domanda: in moltissimi settori industriali la presenza di una configurazione di mercato concorrenziale è semplicemente non raggiungibile e non compatibile con la tecnologia esistente; è assolutamente ovvio che in queste condizioni vengono a mancare i principali incentivi all'efficienza nel comportamento dei manager e il passaggio da monopolio pubblico a monopolio privato (o oligopolio privato); l'unico effetto rilevante sarebbe forse quello (negativo) di una maggiore precarizzazione del lavoro a livello nazionale, data la pratica molto diffusa tra i gestori privati di servizi pubblici di impiegare lavoro giovanile non qualificato con contratti di lavoro a termine e senza particolari forme di protezione sociale; tenuto conto che la privatizzazione dei servizi sociali locali potrebbe arrivare a costituire una quota non trascurabile di attività economica e del P.I.L., si creerebbe una significativa estensione dell'area di lavoro precario, non qualificato, con bassi salari e senza protezioni sociali;
- b) in secondo luogo si tratta di vedere se l'oggetto della privatizzazione è semplicemente la gestione del mero servizio, con mantenimento della proprietà pubblica delle infrastrutture; in questo caso, come si è detto, Hart (1995) dimostra che vengono completamente a mancare gli incentivi per il gestore privato a sostenere i costi per il mantenimento del valore capitale delle infrastrutture, con risultati socialmente disastrosi;
- c) in terzo luogo, si tratta di vedere se il processo di privatizzazione dei servizi pubblici, elimina veramente i problemi di monitoraggio riferiti al rispetto dell'obbligo di servizio; in caso contrario non faremmo che sostituire un problema di monitoraggio (quello interno alla struttura pubblica) con un altro problema di monitoraggio: a priori non è detto che uno sia meno peggio dell'altro;
- d) essendo ben noti i "vizi" dell'imprenditoria italiana, la sua propensione al "rent-seeking", la scarsa esposizione alla concorrenza e la scarsa capacità innovativa, occorre poter valutare quale sia la struttura *corporate governance* dell'eventuale gestore privato dopo il processo di liberalizzazione; se ad un monopolista pubblico si sostituisce un privato inefficiente, poco attento all'utenza e solo interessato a collocarsi in una "nicchia" di mercato, la privatizzazione potrebbe non comportare miglioramenti del

servizio, o, addirittura, causare peggioramenti; in altre parole, la struttura di *governance* che emerge dopo la privatizzazione è assolutamente fondamentale per valutarne l'efficacia, poiché diverse strutture di *governance* corrispondono a diversi meccanismi di incentivi per il *management* e un diverso modo di rapportarsi all'utenza, ai mercati finanziari e, più in generale, alla collettività.

5. Conclusioni

In queste brevi note si è analizzato il tema delle privatizzazioni e della ricerca di meccanismi incentivo-compatibili per la gestione di servizi pubblici alla luce dei recenti contributi teorici della letteratura di economia industriale, *corporate governance*, teoria dei contratti e finanza pubblica, e tenendo conto delle peculiarità del sistema produttivo e imprenditoriale italiano, poco propenso all'innovazione, e collocato – diversamente da quanto avviene in molti altri paesi sviluppati - in settori produttivi tradizionali e non di alta tecnologia. In particolare, sembra non consigliabile il ricorso alla privatizzazione in presenza di:

- a) settori le cui caratteristiche tecnologiche siano tali da avere un limite minimo nel grado di concentrazione e da non permettere dunque il conseguimento di un meccanismo concorrenziale che possa fungere da incentivo all'efficienza allocativa delle risorse per il gestore privato;
- b) servizi sociali caratterizzati da un discreto standard di efficienza ed inseriti in contesti urbani o locali caratterizzati da forte radicamento di norme sociali e controllo sociale diffuso; in questo caso il rischio è quello di compiere una scelta in condizioni di incertezza, sostituendo una struttura di servizio sociale moderatamente efficiente con una nuova struttura privata il cui grado di efficienza dipende da un alto numero di incognite tra cui il sistema di *governance* risultante, i costi e l'efficienza del monitoraggio da parte del governo locale appaltante e/o da parte dell'autorità pubblica;
- c) appalto di servizi a gestori privati, in presenza di proprietà pubblica delle infrastrutture sottostanti, poiché in tal caso manca in modo plateale (o è addirittura avverso) l'incentivo da parte del gestore privato a sostenere le spese di mantenimento del valore capitale (si veda Hart, 1995);
- d) presenza di forti costi di monitoraggio per l'ente pubblico appaltante che debba valutare se e in quale misura i requisiti del servizio pubblico sono soddisfatti dal gestore privato.

Non c'è alcuno dubbio sul fatto che sia necessaria un'espansione e una maggiore concorrenza del mercato azionario italiano, attraverso una maggiore diffusione delle "public companies" e come strumento di incentivazione per il management e di controllo dell'efficienza allocativa delle risorse. Tuttavia, non solo questo è un elemento concettualmente distinto da quello dell'inserimento della concorrenza, nei servizi pubblici ma si tratta, per giunta, di un processo ancora da attuare, e che presuppone necessariamente tempi lunghi.

Se, in passato, non aveva alcun senso la produzione statale di panettoni natalizi, di automobili o di altri prodotti metalmeccanici, assai più delicata è la questione della privatizzazione dei servizi pubblici e locali. Sembra essere decisamente inopportuna nel caso dei servizi a rete, e serie difficoltà possono sussistere anche per quanto riguarda altri servizi pubblici.

Il mantenimento del gestore pubblico dei servizi potrebbe essere un'accettabile soluzione di *second best* (se associato all'introduzione di un design organizzativo incentivo-compatibile e all'inserimento di meccanismi di monitoraggio che prevedano anche provvedimenti sanzionatori, come il licenziamento per giusta causa) in quei contesti culturali caratterizzati dalla presenza di un sistema di norme sociali consolidato e di un forte controllo sociale. Sul piano della comunicazione politica, il perseguimento di una maggiore efficienza del gestore pubblico dei servizi (comunque collocabile in uno sforzo rivolto ad una maggiore efficienza del settore pubblico che non può non stare a cuore a chi crede in un ruolo economico dello stato) potrebbe essere associato ad una sorta di "appello ad un nuovo contratto sociale" che, oltre a prevedere l'introduzione di meccanismi di sanzione ed incentivazione del personale pubblico, faccia appello ad un monitoraggio volontario, decentrato e diffuso da parte degli utenti i quali, analogamente a quanto analizzato su un piano rigoroso e formale da Aoki (1993) con riferimento ai "*p-network*", sono interpretabili come soggetti "creatori di informazione", il cui coinvolgimento partecipativo consente l'economizzazione di costi di monitoraggio e un importante contributo all'efficienza del sistema.

Giova infine ricordare che il meccanismo politico-elettorale (ossia la configurazione del menu delle scelte collettive) non è indifferente rispetto alla natura e alla caratteristica delle scelte.

Non è forse un caso se i processi di privatizzazione hanno avuto luogo in sistemi elettorali con il maggioritario secco, caratterizzati dalla "corsa all'elettore mediano" di due schieramenti concorrenti, con un sistema politico caratterizzato da una bassa affluenza al voto (spesso al di sotto del 50%) un forte costo di "entry" per qualsiasi forza politica nuova: non a caso il bipolarismo (o tripolarismo nel caso britannico) vede protagonisti solamente partiti di età più che centenaria e l'esclusione dallo scenario politico di altri gruppi sociali, per quanto possano essere relativamente diffusi nella società, o di qualunque movimento politico che si proponga di rappresentare il 15-20% più povero ed escluso della popolazione.

Riferimenti bibliografici

- Aoki, M., (1993), "The motivational role of an external agent in the informationally-participatory firm", Bowles, S., Gintis, H., Gustafsson, B., (eds.) "*Markets and Democracy: Participation, Accountability and Efficiency*", Cambridge, U.K., Cambridge University Press, 1993.
- Barucci, E., (2004), "Alcune riflessioni sulle innovazioni in tema di diritto dei mercati finanziari", mimeo, Fondazione Di Vittorio
- Baussola, M., (2003) "Tra crescita e declino: l'industria italiana al bivio", *Vita e Pensiero*, n.6, 2003.
- Benartzi, S. e Thaler, R., H., (1995), "Myopic Loss Aversion and the Equity Premium Puzzle", *Quarterly Journal of Economics*, vol.110, 73-92
- Ben-Ner, A., (1993), "Cooperation, Conflict and Control in Organizations", in Bowles, S., Gintis, H., Gustafsson, B., (eds.) "*Markets and Democracy: Participation, Accountability and Efficiency*", Cambridge, U.K., Cambridge University Press, 1993.
- Berti, L., Pezzoli, A., Rangone, N., Termini, V., (2004), "Competitività, Crescita e Concorrenza nei Servizi", mimeo, Fondazione Di Vittorio.
- Blinder, A., Canetti, E., Lebow, D. E., Rudd, J.B., (1998), *Asking about prices: a new approach to understanding price stickiness*, Russel Sage, New, York.
- Burkart, M., Panunzi, F., Shleifer, A., (2002), "Family Firms", CEPR Discussion Paper N. 3234.
- Corneo, G., Grüner, H., P., (2002), "Individual preferences for political redistribution", *Journal of Public Economics* 83 (2002),
- Corneo, G., Grüner, H., P., (2000), "Social limits to redistribution", *American Economic Review* 90 (2000), 1491-1507.
- Greenwald, B., Stiglitz, J., (1986), "Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets", *Quarterly Journal of Economics*.
- Kahneman, D., (1994), "New Challenges to the Rationality Assumption", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150/1, 18-36
- Kahneman, D., Tversky, A., (1979), "Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk", *Econometrica*, vol. 47, 263-91.
- Hart, O., (1995), *Firms, Contracts and Financial Structures*, Oxford University Press.
- Helg, R., (2003), "La specializzazione anomala dell'economia italiana", www.lavoce.info.
- Lotti, F., Santarelli, E. e Vivarelli, M., (2001), Le politiche per la formazione di nuove imprese, *Rivista di Politica Economica*, 91(4-5), 151-170.

- Mazzoli, M., (1994), *Market Concentration, Credit Institutions and the Macroeconomy*, Department of Economics, University of Warwick, U.K., Ph.D. Dissertation.
- Mazzoli, M., Negrini, R., (2001) "Incentive-compatible financial instruments for co-operative firms: a few policy considerations", *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, CIX, pagg. 137-157.
- Mazzoli, M., Rocchi, E., (1996), "*La finanza delle cooperative, Profili economici e giuridici*", Liocorno editori, Roma.
- Messori, M., Mattesini, F., Barucci, E., Zazzaro, A., (2004) "Assetti proprietari e rapporti banca -impresa nel sistema proprietario italiano", mimeo, Fondazione Di Vittorio.
- Pagano, M., Panunzi, (2003) "Il Capitalismo familiare: punto di forza o di debolezza?"
www.lavoce.info
- Rodrik, D., Van Ypersele, T., (2001), "Capital mobility, distributive conflict and international tax coordination", *Journal of International Economics*, 54, pp. 57-73.
- Santarelli, E., Vivarelli, M., (2002), Is Subsidizing Entry an Optimal Policy?, *Industrial and Corporate Change*, 11, 39-52.
- Santarelli, E., Vivarelli, M., (2003) "Il falso mito dei sussidi alle nuove attività", www.lavoce.info
- Sen, A., K., (1992), *La diseguaglianza*, Bologna, Il Mulino.
- Shafir, E., Diamond, P., Tversky, A., (1997), "Money Illusion", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, pp.341-374.
- Silipo, D., B., (2004) (a cura di), "Lo sviluppo dei mercati finanziari italiani e la tutela del risparmio", mimeo, Fondazione Di Vittorio
- Sutton, J., (1998) *Technology and Market Structure*, MIT Press, 1998.