2. Impresa privata, impresa pubblica: strutture istituzionali e performance. Il problema della privatizzazione nell'Est

di Romano Prodi

1. Premessa

È impossibile esaurire in un'unica sede di riflessione l'evoluzione dei rapporti fra Stato e Mercato avvenuta negli ultimi anni nei paesi dell'Europa dell'Est. Ci troviamo infatti in una fase del tutto particolare nella quale vi è ormai un accordo generalizzato nel ripudiare gli schemi propri dei sistemi ad economia centralizzata privilegiando l'economia di mercato, ma si è invece ancora molto arretrati nella preparazione e nell'attuazione delle riforme istituzionali ed economiche necessarie per la transizione da un sistema all'altro.

Il dibattito economico viene ulteriormente complicato dal fatto che esso ha assunto un significato politico che in molti casi ha confuso problemi fra loro assai diversi, sovrapponendo ad esempio la questione generale della libertà di intrapresa a quella della privatizzazione e confondendo quest'ultima con il problema più generale della deregolamentazione delle attività economiche e dei mercati.

Negli ultimi tempi inoltre, in particolar modo in Unione Sovietica ma anche in altri paesi dell'Est, il dibattito sul cambiamento delle strutture economiche ha finito col sovrastare ogni altro tema divenendo a tutti gli effetti un dibattito sul potere in se stesso.

Sebbene coscienti di trascurare, nella nostra analisi, alcuni aspetti estremamente importanti e pieni di implicazioni per la valutazione dei rapporti tra stato ed impresa nei paesi dell'Est Europa, il nostro campo di indagine si limiterà al processo di denazionalizzazione delle imprese pubbliche che, sebbene costituisca un aspetto fondamentale del problema, non è però certamente l'unico.

Come è noto, i metodi adottati in occidente per la denazionalizzazione [Vuyksteke 1988] delle imprese pubbliche sono:

- a) l'offerta pubblica di azioni
- b) l'offerta privata di azioni
- c) gli investimenti privati nelle imprese pubbliche
- d) la vendita degli asset delle imprese pubbliche e della pubblica amministrazione
- e) la riorganizzazione o divisione in parti delle imprese pubbliche
- f) l'acquisto da parte dei manager e dei dipendenti
- g) i contratti di leasing e management.

In linea di principio si può affermare che tutti questi strumenti potrebbero essere impiegati per la denazionalizzazione delle imprese pubbliche dell'Est Europa, salvo poi dovere ammettere che le situazioni di contesto rendono quest'applicabilità difficile e problematica. Inoltre bisogna tenere presente che in molti casi il processo stesso di privatizzazione nel suo complesso si trova di fronte ad ostacoli che obbligano l'adozione di misure più gradualistiche se non, addirittura, a limitarsi all'introduzione di elementi competitivi all'interno del sistema delle imprese pubbliche, senza affrontare operazioni di denazionalizzazione nel senso stretto del termine.

È in questo campo che si inserisce l'attenzione che viene rivolta al sistema italiano delle imprese pubbliche, che è stato oggetto di «particolari ed alterne» prese di posizione da parte di tutti i paesi dell'Europa Orientale (compresa l'Unione Sovietica) proprio in quanto costituisce uno strumento di introduzione di processi concorrenziali che mantiene tuttavia il potere dominante dell'impresa in mano pubblica.

La trasferibilità o meno del modello italiano di impresa pubblica rappresenta un capitolo di estrema importanza intellettuale che ha suscitato l'interesse di molti dei responsabili dei processi di privatizzazione dei sistemi economici dell'Est Europa, proprio perché, esso, almeno sulla carta, offre uno strumento per un passaggio graduale alla privatizzazione che può essere di estrema utilità nel lungo e difficile passaggio dalla proprietà pubblica a quella privata.

Come si diceva, l'attenzione è stata «particolare» perché, sebbene il sistema italiano delle imprese pubbliche sia stato costruito per altri fini, esso si propone come modello adattabile alla realtà dei vari paesi. Questa attenzione non è però stata sempre seguita con occhio favorevole perché molti hanno visto proprio nel modello italiano il pericolo di perpetuare rapporti fra potere politico e potere economico che renderebbero più difficile la rottura con il passato e la crescita di una diffusa situazione concorrenziale.

A favore della soluzione italiana gioca, da un lato, la grande difficoltà di attuare in breve tempo un processo di denazionalizzazione totale, mentre gioca contro l'assoluta necessità di rottura con il passato. Parte dei nuovi liberisti dell'Est giudicano infatti il modello italiano un compromesso non chiaro ed ambiguo, anche se è proprio la sua graduabilità e la sua possibilità di tenere insieme pubblico e privato che lo rende appetibile in queste difficili tesi di transizione.

Bisogna inoltre ammettere che la presenza intellettuale italiana nel dibattito e nell'attività di consulenza ai governi sul processo di privatizzazione dell'Est è assai frammentaria e non sistematica, per cui non è infrequente vedere presentate come grandi ed originali soluzioni che le nostre imprese pubbliche hanno già più volte adottato.

È comunque certo che la presenza intellettuale italiana in questo

campo non è assolutamente adeguata alla dimensione della domanda dei paesi dell'Est e nemmeno alla grande quantità di esperienza accumulata in Italia negli ultimi 60 anni.

Tutto ciò si traduce naturalmente in una occasione mancata per una più incisiva presenza economica italiana nell'Est, presenza che potrebbe essere ottenuta con un modesto investimento di assistenza e di training nei confronti della Pubblica Amministrazione, degli organi ministeriali dei paesi dell'Est Europa e di alcune tra le grandi imprese dei paesi che hanno come obiettivo preminente la privatizzazione del proprio sistema economico.

Anche se in una sede come la Società degli Economisti questo problema dovrebbe essere oggetto della massima attenzione non mi voglio tuttavia su esso soffermare ulteriormente; mi limiterò quindi a richiamare la grande responsabilità che si ha e la grande influenza che si potrebbe avere in questo momento così decisivo ed importante per la trasformazione dei sistemi economici. Non che la presenza intellettuale italiana manchi del tutto; essa è tuttavia affidata ad iniziative individuali spesso ignorate se non addirittura osteggiata dalla struttura ufficiale dello Stato e comunque non sistematiche e di dimensione adeguata.

Un importante ministro economico di un paese dell'Est, riflettendo su questi temi, argutamente affermava che, nella sua esperienza, l'Italia «non esisteva» ma esistevano «tanti, tanti italiani», capaci di contribuire singolarmente allo sviluppo del suo paese.

2. La privatizzazione in Polonia

Entrando nel merito del problema e cominciando dal caso polacco, si può affermare che, mentre la politica di stabilizzazione monetaria è stata intrapresa con velocità e con estremo vigore (tanto da portare a risultati perfino insperati nel controllo dell'inflazione), le decisioni riguardanti la riduzione dell'intervento pubblico nell'economia sono state difficili e travagliate.

Vi era certamente già nella prima fase del governo Mazowiecki un generale accordo sui benefici della privatizzazione [Office of the Government Plenipotentiary for Ownership Changes 1990] che non solo doveva provvedere ad accompagnare il processo di democratizzazione politica attraverso il decentramento delle decisioni economiche ma doveva nel contempo consentire alle imprese polacche la acquisizione dell'esperienza e del know how tecnologico necessari per riportare con successo la Polonia nell'ambito della concorrenza internazionale. Quanto era avvenuto nel corso degli anni Ottanta non aveva inoltre giovato a semplificare il dibattito e a favorire le decisioni sulle privatizzazioni [Chilosi 1990].

In teoria infatti il settore privato aveva fatto già grandi progressi

nel corso degli anni Ottanta. Alla vigilia della «rivoluzione pacifica» circa 5.600.000 cittadini polacchi lavoravano in imprese che potevano dirsi «private» anche se di questi la grande maggioranza (cioè 4.400.000) erano addetti all'agricoltura, settore in cui i privati costituivano il 72% di mano d'opera e davano luogo a circa il 75% della produzione agricola.

Quello che più conta è che i dipendenti delle aziende private non agricole erano quasi raddoppiati durante gli anni Ottanta. Essi operavano soprattutto nell'edilizia, nel commercio al minuto, nell'artigianato e nei servizi, prendendo tutto lo spazio che veniva loro concesso dalla progressiva erosione dell'attività di pianificazione centralizzata [Walkowick, Breikopf, Jaszcryuski 1990].

Tutto questo era anche accompagnato da un inizio di processo privatizzazione del settore finanziario e di alcuni minori investimenti dall'estero. Naturalmente tutto ciò non poteva espandersi in modo sistematico non solo per la persistenza di un quadro politico generale, ma anche e soprattutto per effetto della mancanza di un comprensibile contesto di tipo macroeconomico e di un moderno e oggettivo quadro giuridico di riferimento.

Mentre gli economisti si sono dimostrati giustamente attenti al quadro macroeconomico di riferimento (e questo ha consentito il varo di un riuscito piano di stabilizzazione monetaria) in questo come in altri casi non viene sufficientemente apprezzata l'importanza e la complessità dell'adattamento legislativo al sistema di mercato. Si tratta di riformare e di adattare migliaia di norme al nuovo contesto, dovendo addirittura impostare fin dall'inizio una disciplina in campi assolutamente nuovi come la regolamentazione della borsa, dei mercati finanziari o del libero commercio con l'estero, senza trascurare altri fatti di enorme importanza, come la ricostruzione totale del sistema fiscale.

In questo sforzo si sono persi mesi e si perderanno anni mentre tutto sarebbe semplificato se si potesse adottare in modo integrale l'impalcatura di legislazioni straniere (come ad esempio il codice di commercio austriaco) che, con i necessari adattamenti, potrebbe portare in breve tempo quella certezza alla vita economica che viene invece rinviata di molti anni se si deve provvedere alla invenzione totale di un nuovo quadro legislativo.

Eppure sia nel caso polacco come nel caso degli altri Paesi dell'Europa dell'Est questi suggerimenti sono sembrati non accettabili sebbene venissero contemporaneamente accettati e fatti propri i severissimi suggerimenti nella politica monetaria e di bilancio.

La resurrezione del vecchio codice di commercio polacco dell'anteguerra non riesce infatti a fornire uno strumento sufficiente per frontare i problemi che si aprono di fronte ad una riforma così globale di un sistema economico.

Ritornando al processo di privatizzazione degli anni Ottanta esso non solo era rimasto parziale o limitato alla parte «minore» del sistema economico, ma era terribilmente inficiato nella sua credibilità dal fatto che la maggioranza delle denazionalizzazioni nel settore manifatturiero era stata realizzata a vantaggio dei burocrati e della nomenclatura del partito.

La nuova classe dirigente polacca da un lato spingeva per una rapida attenzione dei processi di privatizzazione ma, dall'altro, era terrorizzata dalla prospettiva di una ripetizione delle «privatizzazioni selvagge» compiute nel corso degli anni Ottanta, che erano state uno degli ultimi tentativi per rafforzare la presenza della vecchia classe dirigente.

Bisogna tuttavia notare che, nonostante i cambiamenti ricordati in precedenza, la struttura proprietaria di tutto l'apparato produttivo medio e grande rimaneva totalmente pubblica. Per questo motivo il ministro delle Finanze ed il sottosegretario alle privatizzazioni hanno a lungo sottolineato la necessità assoluta (sia per motivazioni di carattere politico che economico) di provvedere immediatamente alla privatizzazione delle 7-8.000 imprese che costituiscono la quasi totalità delle strutture produttive polacche.

Il dibattito in materia ha raggiunto aspetti di notevole interesse ma, fino alla primavera del 1990, vedeva il governo schierato verso soluzioni di privatizzazione integrale e immediata, scartando ogni ipotesi di terza via, fosse essa la via dell'impresa pubblica di tipo italiano o della gestione dei lavoratori di tipo jugoslavo.

Riguardo all'esempio italiano, come già si è ricordato, vi era il timore di non riuscire a preservare le imprese dalle pressioni politiche che le avevano fino ad allora condizionate e di non riuscire a rendere i dipendenti di queste imprese sufficientemente responsabili per l'efficienza delle aziende [*ibidem*], mentre nel secondo caso giocava in senso negativo il largo e crescente insuccesso dell'esperimento jugoslavo. I documenti ufficiali del Ministro delle Finanze [Office of Government Plenipotentiary for Ownership Change 1990] in coerenza con queste posizioni, negano che nel mondo possa esistere una qualsiasi forma di economia efficientemente operante tramite la proprietà pubblica dei mezzi di produzione.

Naturalmente questo non impedisce che ci sia una larga parte del Paese (soprattutto nella sua componente legata ai sindacati) che vede invece nella proprietà dei dipendenti anche collettivamente considerati, lo strumento per eccellenza per la privatizzazione delle imprese. Forse solo il continuo ricordo dell'esperienza jugoslava ha impedito che questa posizione divenisse in qualche modo maggioritaria.

Nel dibattito polacco è presente inoltre un'altra posizione (più cartesiana) che, sebbene con diverse sfumature ed accenti, è riscontra-

bile anche negli altri paesi dell'Est. Si tratta della proposta di dividere in modo equo tutti i beni del paese fra tutti i cittadini del Paese. In Polonia questa posizione è propria dei così detti «liberali di Danzica», ma la troveremo quasi identica (anzi espressa con forse maggiore sistematicità) sia in Cecoslovacchia che in Unione Sovietica. In tutti i casi essa si trova di fronte a difficoltà di attuazione non facilmente superabili.

La legge di privatizzazione del luglio 1990 sposa le linee dei processi di privatizzazione di tipo occidentale e in parte li attenua e ammorbidisce con alcune concessioni a favore dei dipendenti delle imprese e di tutti i cittadini.

In linea di massima si può dire che il 60-70% del capitale delle imprese viene offerto al pubblico secondo i tradizionali metodi, mentre il 20% delle azioni è riservato ai dipendenti ad un prezzo di acquisto pari alla metà di quello di emissione.

Viene anche prevista la distribuzione in quote uguali e gratuite tutti i cittadini polacchi di una parte (tra il 10 e il 20%) delle azioni, mentre la quota di un'impresa acquistabile dagli stranieri non può (se non attraverso una specifica deroga governativa) superare il 10%.

Non voglio in questa sede approfondire la difficoltà tecniche dell'attuazione di una simile legge in assenza di mercati finanziari, di regole e tradizioni di corretta trasferibilità delle azioni e così via.

È tuttavia d'obbligo constatare che, nonostante l'approvazione della legge, il processo di denazionalizzazione non riesce fino ad ora materializzarsi in decisioni concrete. Una delle ragioni è proprio l'incertezza (o la mancanza) di particolari norme, riguardo alle quali si richiamava in precedenza l'utilità di un loro recepimento da una legislazione che le ha perfezionate e completate con anni di esperienza.

La proposta della primavera Novanta di una privatizzazione di centinaia di imprese entro la fine dell'anno e di tutto l'apparato produttivo entro due-tre anni deve perciò essere corretta da ipotesi più realistiche che, avendo con chiarezza sancito l'obiettivo di fondo, debbono però superare con pazienza gli infiniti ostacoli che si frappongono al suo raggiungimento.

3. La privatizzazione in Ungheria

Le sperimentazioni (ed anche le contraddizioni) più interessanti emergono indubbiamente dall'esame delle evoluzioni del sistema economico ungherese. La larga apertura dell'economia di mercato e gli stretti rapporti economici con i paesi esteri (saldamente costituiti prima della seconda guerra mondiale in Ungheria) lasciano il posto ad un processo di pubblicazione progressiva e implacabile nel quindicennio successivo alla seconda guerra mondiale.

La centralizzazione del sistema prosegue anche nel corso degli anni Sessanta con la creazione di monopoli settoriali volti a completare la trasformazione dell'intero sistema. Questo processo di centralizzazione [Csillag 1990] si spinge molto avanti. In Ungheria non solo si hanno 4,5 impianti per ogni impresa (contro 2 in Cecoslovacchia e 1,3 nell'Europa occidentale) ma vengono prescritte regole sempre più restrittive contro le imprese famigliari e ogni forma di autonomia nella vita economica.

L'Ungheria è tuttavia anche il primo paese a iniziare un processo di revisione di queste politiche: già alla fine del 1980 compaiono infatti delle norme favorevoli alla costituzione di piccole imprese private e a un certo grado di decentramento dell'economia. Non si tratta di mutamenti radicali ma, alla fine degli anni Ottanta, si può contare in Ungheria su 200.000 artigiani autonomi e 20.000 piccole imprese, anche se si tratta in molti casi di secondi lavori o di strutture assolutamente elementari.

L'organizzazione di base dell'economia ungherese rimane saldamente ancorata alla proprietà pubblica in senso stretto (che produce il 78% del Prodotto Nazionale Lordo) mentre il 17% è originato dalle cooperative (che sotto l'aspetto delle regole di comportamento fanno parte della realtà pubblica) e solo il 5% è originato da operatori privati.

Con il 1985 si afferma tuttavia il concetto del distacco delle imprese pubbliche dalla Pubblica Amministrazione, dal quale partiranno le riforme degli anni seguenti.

Infatti nel 1988 (quindi assai prima degli altri paesi dell'Est) l'Ungheria prepara uno schema di sviluppo embrionale di un'economia di mercato tramite il così detto *Company Act*, attraverso il quale viene reso possibile un forte processo di decentramento ed anche di privatizzazione delle imprese, processi entrambi affidati ai dirigenti che avevano in passato gestito le imprese attraverso i consigli aziendali. La riforma del 1988 è un primo passo verso l'abbandono del socialismo reale e l'avvicinamento a comportamenti economici di tipo occidentale, anche se viene realizzato a tutto ed esclusivo vantaggio della nomenclatura e dei dirigenti delle imprese.

Gli abusi creati da questa legge sono stati molteplici e hanno dato luogo alle così dette: «Privatizzazioni spontanee», in quanto i funzionari delle imprese avevano un potere quasi illimitato nel valutare il valore degli «assets» e avevano spesso un chiaro interesse nel fissare questo valore ad un livello più basso di quello che sarebbe stato ottenibile attraverso politiche più serie e trasparenti di mutamento proprietario [Mizsei 1990].

A questo patto legislativo seguono nel 1989 il così detto *Transformation Act* e il *Foreign Investments Act*, che regolano la trasformazio-

ne e l'alienazione agli stranieri delle imprese pubbliche e che avrebbero certamente prodotto conseguenze notevoli nell'economia ungherese se non fossero stati interpretati in modo perlomeno «particolare» dai dirigenti delle imprese, che hanno proceduto più a separare le parti sane dalle parti irrimediabilmente ammalate delle imprese pubbliche, che non a provvedere ad un razionale processo di privatizzazione.

Il clima era tuttavia del tutto cambiato e nel corso del 1989, anche se la struttura delle imprese pubbliche rimaneva quasi immutata la nascita di nuove imprese e di nuove iniziative private assumeva tuttavia un ritmo ed una importanza crescente.

Questo processo di privatizzazione ha tuttavia suscitato una serie di crescenti polemiche e opposizioni per il sospetto che, in mancanza di ogni parametro dovuto all'assenza del mercato dei capitali e di accettati criteri di valutazione, i membri della vecchia guardia avessero trasferito a se stessi le azioni delle imprese privatizzate ad un prezzo ridicolmente basso.

Il secondo elemento di critica batteva su un tasto anche di tipo nazionalistico, sottolineando il pericolo che in questo modo si potesse svendere tutto il Paese agli stranieri. Pericolo ancora non reale quanto solo l'1,5% dell'industria era caduta in mano straniera ma certo non da escludere per il futuro, dati l'interesse e la forza dei potenziali investitori stranieri.

Queste diffidenze nei confronti di un rapido processo di privatizzazione entravano intanto a fare parte della cultura di governo dopo l'ascesa al potere del Foro Democratico (MDF) che, ad una scelta per l'economia di mercato, accompagnava tuttavia una forte tensione di tipo ugualitario e di protezione per la piccola e piccolissima impresa.

Quanto alla privatizzazione delle imprese industriali l'MDF ha elaborato perciò una serie di punti fermi volti ad evitare gli abusi delle privatizzazioni e a limitare la presenza degli investitori stranieri. L'obiettivo è di un cammino (non una corsa) verso la privatizzazione dell'economia con lo scopo di fare scendere la quota del settore pubblico dal 90 al 40% del Prodotto Nazionale Lordo entro il 1995. Si tratta di un obiettivo di grande portata, anche se, ovviamente, la privatizzazione delle strutture minori è prevista ad una velocità molto maggiore, come nel caso del commercio al dettaglio dove per ora tuttavia esclusa una presenza straniera.

Un altro problema, in un contesto di assoluta assenza del mercato dei capitali, è dato dal progressivo accumularsi delle azioni delle imprese nei portafogli degli istituti di credito di proprietà pubblica. Tenuto conto della concentrazione del sistema bancario ungherese, e dato il ruolo dominante che lo stato ha in questo sistema, se questo processo dovesse andare molto avanti in futuro, si verrebbero a crea-

re situazioni assai simili a quelle che si sono volutamente abbandonate perseguendo la via del decentramento economico.

I più significativi casi di privatizzazione realizzati (o tentati) hanno dato inoltre luogo a innumerevoli dibattiti e polemiche. Nel caso della privatizzazione della fabbrica di lampade elettriche Tungsram (venduta alla Banca Austriaca Girozentrale) la polemica prima è scoppiata riguardo al prezzo (anche se 110 milioni di dollari per il 49,6% non appariva cifra inadeguata) e poi per il fatto che dalla banca austriaca le azioni sono state rivendute alla General Electric che da un lato era vista negativamente in quanto concorrente della Tungsram stessa e dall'altro era vista positivamente per la grande capacità di procurare valuta al Paese tramite le esportazioni nell'Europa Occidentale.

Negli ultimi tempi le polemiche si sono affievolite, lasciando spazio ad una crescente attenzione verso il rinnovamento dei metodi gestionali portati dalle nuove dirigenze. Il caso della Tungsram rimane tuttavia isolato: a tutt'oggi può essere definito come un caso unico.

Uno scandalo nazionale è scoppiato invece per la privatizzazione dell'agenzia di viaggi Ibusz e per la vendita della catena di alberghi Hungarhotel, la cui cessione ad una banca di investimenti svedese è stata successivamente annullata dal governo. L'accusa specifica è quella di vendere le imprese a prezzo troppo basso ma anche quella (che ha sempre più forza) di alienare all'estero tutto il patrimonio valido dell'economia ungherese.

Gli investitori stranieri non riescono perciò ad avere un quadro di riferimento preciso di quanto avverrà nel prossimo futuro salvo i casi delle grandi imprese meccaniche come Ikarus (produttrice di autobus) che non ha alcuna possibilità di vivere senza un partner straniero e che il governo è quindi disposto a cedere (almeno in parte) ma per le quali nessuno ha fino ad ora compiuto il passo decisivo per l'acquisto.

In generale, tuttavia, vi è incertezza sulle imprese, sui settori e sulle modalità con cui effettuare le vendite. La privatizzazione procede cioè con la consueta lentezza, anche se sarebbe forse più appropriato dire che procede con la dovuta lentezza, date le difficoltà di carattere economico e giuridico che ad essa si frappongono. Trasformazioni di questo tipo non si fanno in un solo giorno.

4. La privatizzazione in Unione Sovietica

Il problema della privatizzazione si presenta ancora più complesso nell'Unione Sovietica, dove il processo di concentrazione nelle mani dello Stato non solo aveva raggiunto livelli più avanzati rispetto agli altri paesi comunisti ma si era da più tempo consolidato.

Non ci si vuole soffermare in queste sede sulle discussioni che ne-

gli ultimi anni hanno riempito il dibattito economico a tutti i livelli, dallo scontro giornalistico al confronto scientifico nell'ambito delle diverse strutture accademiche.

Nell'analisi di questo dibattito possono essere riempite intere biblioteche. In questa sede mi sembra opportuno porre l'accento soprattutto sul punto di arrivo, o meglio sui punti di arrivo, cioè sulle proposte di privatizzazione contenute nei due piani che si sono confrontati negli ultimi tempi cioè il così detto programma di Ryzkov quello di Yeltsin e sui tentativi di sintesi che ancora sono in corso.

Nel primo documento [Ryzkov 1990], il capitolo dal titolo «Destatalizzazione dell'economia, incoraggiamento dell'imprenditorialità superamento del monopolio», pone le basi per una diffusa privatizzazione dell'economia partendo dall'affermazione che preconditione per la creazione del mercato è la presenza di «produttori indipendenti autonomi di beni e servizi che rispondano non solo con il proprio reddito corrente ma con la totalità dei propri beni».

Tali produttori debbono – sempre secondo lo stesso documento avere libertà di iniziativa economica, compreso il diritto di intraprendere con proprio rischio e con propria responsabilità ogni attività non proibita specificamente dalla legge, di usare i propri beni per questo scopo, di disporre dei profitti che rimangono dopo i pagamenti delle imposte e di organizzare contratti di lavoro nei casi previsti dalle leggi. Tutto ciò – dice il documento – implica la «destatalizzazione» dell'economia, cioè l'eliminazione di ogni controllo diretto da parte del governo sulla maggioranza delle imprese pubbliche e la loro trasformazione in società per azioni, cooperative, imprese in leasing, in partnership ed in semplice proprietà privata.

Gli obiettivi di questa crescente presenza della proprietà privata sono volti prima di tutto al cambiamento totale della società ed, secondo luogo, alla diminuzione della circolazione monetaria per migliorare la situazione finanziaria dello Stato.

Il problema della privatizzazione delle proprietà pubbliche viene proposto tramite i tre possibili strumenti e cioè:

- a) il trasferimento dei beni ai dipendenti delle imprese stesse
- b) il trasferimento per quota a tutti i cittadini dell'Unione Sovietica
- c) la vendita ai cittadini o ai soggetti giuridici che si presentano come acquirenti.

Viene inoltre fatto un esplicito richiamo alla necessità di preparare (in un breve spazio di tempo) una legislazione organica per il riconoscimento e la protezione della proprietà privata e, in secondo luogo, una serie di procedure per la valutazione dei valori dei beni che debbono essere alienati e di regole per la fornitura dei crediti necessari per rendere possibili queste operazioni.

Un'attenzione particolare viene dedicata alle imprese che possono essere alienate in modo più facile e più rapido, a cominciare dai 250.000 negozi e dai 200.000 chioschi di proprietà dello Stato (da assegnare ai lavoratori, alle loro famiglie o a cooperative da essi organizzati), per passare ai 245.000 fra ristoranti e caffè ed arrivare poi all'attività di costruzione e di gestione delle pubbliche utilità.

L'alienazione ai dipendenti è inoltre prevista per le altre 20.000 imprese industriali aventi meno di 200 addetti, mentre per le imprese maggiori viene data la priorità alla trasformazione in società per azioni.

Ugualmente ampia è l'ipotesi di privatizzazione delle aziende agricole che deve essere preceduta da una «forzata disintegrazione» delle grandi imprese agricole, pur tenendo conto delle differenze esistenti nelle diverse regioni dell'Unione Sovietica. La previsione (anche in questo caso estremamente ambiziosa) è di aggiungere 150.000 nuove imprese agricole familiari alle 30.000 oggi esistenti in Unione Sovietica.

Per facilitare la trasformazione delle maggiori strutture produttive viene esplicitamente prevista la creazione di *holdings* polisettoriali a maggioranza pubblica, sul modello delle imprese pubbliche italiane. Il processo finale dovrebbe essere materialmente completato dalla costituzione di una commissione antimonopolistica.

Tutto questo cambiamento (forse la maggiore rivoluzione della storia dell'economia) avrebbe dovuto essere realizzato entro la fine di questo anno.

Prima di passare ad una breve esposizione del così detto piano di Yeltsin è utile ricordare che questa trasformazione fa parte di quella che è stata definita come l'ipotesi «più conservatrice», anche se, riguardo allo specifico problema della privatizzazione, è davvero difficile stabilire quale dei due progetti di riforma si spingesse più avanti. Il così detto programma di Yeltsin (voluto da una decisione congiunta di Gorbachov e Yeltsin), di cui la mente è l'economista Stanislav Shatalin) è sulla stessa linea di quello del primo ministro ma le proposte in esso contenute sono più specifiche e situate in un periodo di tempo estremamente breve e con forme legislative semplificate. Si dovrebbe – secondo Shatalin – procedere nei primi cento giorni alla vendita di tutte le auto e di tutti i mezzi di trasporto posseduti dallo stato, delle costruzioni non compiute e di 50-60 imprese pubbliche, da trasformare in società per azioni. Nelle fasi successive (dal programma dei 500 giorni) si sarebbe dovuto passare a denazionalizzare tutto il commercio, la catena alimentare, i servizi, le piccole e medie imprese e le rimanenti imprese pubbliche.

Si prevede quindi una denazionalizzazione rapida e generalizzata attraverso una ampia partecipazione dei lavoratori (largamente intesi),

attraverso la separazione tra la proprietà ed il controllo, attraverso forme di pagamento da parte degli acquirenti ed, infine, attraverso diversi tipi di vantaggi previsti a favore delle imprese denazionalizzate. Sono inoltre previste strutture di auditing e varie innovazioni tecnologiche per affrontare un processo che deve coinvolgere tutta la struttura dell'Unione Sovietica, fatta solo eccezione per le imprese del settore della difesa che sono al di fuori del programma di conversione, per le imprese che usano energia nucleare, per gli oleodotti per le infrastrutture di comunicazione di lunga distanza, le principali ferrovie ed il KGB. Il processo di denazionalizzazione dovrebbe quindi esplicitamente comprendere anche l'industria aerospaziale, degli strumenti di comunicazione, la flotta oceanica, tutti i porti e tutte le industrie leggere e pesanti.

In coerenza con la filosofia di questo piano le regole specifiche per la denazionalizzazione sono naturalmente lasciate all'iniziativa delle singole repubbliche, anche se il sistema dell'asta pubblica viene ritenuto come un'irrinunciabile base di riferimento. Anche in questo caso è previsto che i negozi e le strutture minori passino ai lavoratori, mentre le strutture maggiori saranno trasformate in società per azioni.

È interessante, a questo proposito, sottolineare come si riconosce l'enorme difficoltà di quest'ultimo passaggio e si prevede una serie di strutture per addestrare manager per la valutazione, la riorganizzazione contabile e amministrativa ed, infine, per la gestione delle imprese.

Le prime imprese ad essere denazionalizzate dovranno servire da «navi scuola», mentre le varie repubbliche dovranno creare fondi di investimento che facilitano l'uscita dello stato dalla proprietà dei mezzi di produzione, prevedendo anche, nei casi in cui non si trovino acquirenti, delle specie di Management Buy Out.

Il diritto alla proprietà da parte dei lavoratori non è tuttavia, in linea di massima, ritenuto prevalente rispetto al diritto dell'intera categoria dei cittadini, anche se viene previsto che i fondi possano lasciare fino al 10% delle azioni alle imprese, perché queste azioni siano vendute con un certo sconto ai lavoratori. Assai simili sono inoltre le norme previste per l'uso dei fondi della privatizzazione allo scopo di drenare la massa monetaria e di rompere, attraverso le privatizzazioni, l'elevatissimo livello di monopolio di molti settori produttivi dell'Unione Sovietica.

Come si vede chiaramente il capitolo della denazionalizzazione non vede sostanziali differenze nei due programmi. È in entrambi radicale e generale e trova le sue massime differenze sul ruolo attribuito alle repubbliche nella realizzazione di questi progetti di privatizzazione e nella politica di controllo dei paesi, la cui liberalizzazione economica viene dal piano Ryzkov ritenuta pericolosa e senza possibilità di controllo. In entrambi i casi viene infatti ipotizzato, in un periodo di

tempo estremamente breve, un livello di privatizzazione ben superiore a quello che si ha, ad esempio, nell'economia italiana.

Il realismo di queste ipotesi è fortemente discutibile, tanto è vero che nulla è stato realizzato e il dibattito politico è ancora in corso quando si sarebbero già dovuti ottenere i primi risultati sulla via della privatizzazione. Non si conoscono i termini dell'ultima mediazione presentata da Gorbachov al Soviet supremo ma leggendo i contenuti dei due piani precedenti, non si trattava in questo caso di una mediazione difficile. Come si evince da queste brevi note, il dibattito è ancora molto articolato e complesso e le azioni limitate e sperimentali.

Per questo motivo ci sembra che gli esempi offerti siano sufficienti per illustrare le difficoltà della trasformazione delle strutture proprietarie dell'economia dell'Europa Orientale. Non ci sembra infatti di particolare interesse aggiungere analisi suppletive riguardo ad altri paesi, come ad esempio la Cecoslovacchia, dove le posizioni del Ministro delle Finanze Klaus (favorevole alla privatizzazione) e del Presidente Vaclav (molto prudente per motivi di carattere sociale) danno luogo ad una crescente quantità di dibattiti ma mantengono ancora un'assoluta paralisi decisionale, escluso il caso dei ristoranti, dei piccoli negozi e di altre strutture minori, per le quali la privatizzazione è una decisione ormai presa.

Allo stesso modo la Romania è alla vigilia di decisioni che, tuttavia, non sono ancora maturate.

Riassumendo con pochissime riflessioni lo stato della materia, si può affermare che, dal punto di vista della dottrina, la varietà delle ipotesi discusse e prospettate non può mettere in secondo piano un punto fermo da tutti riconosciuto, e cioè la scelta di muoversi verso un processo di liberalizzazione ampio e generalizzato. A differenza di analoghi dibattiti svoltisi in occidente, la superiorità del mercato e dell'impresa concorrenziale privata non viene nemmeno messa in discussione.

Il meno che si possa dire è che la voce degli oppositori alla privatizzazione si è fatta così debole da non essere nemmeno ascoltata. Questa unanimità di veduta ha prodotto una sostanziale sottovalutazione delle difficoltà nel percorso di privatizzazione a cui è seguita una seconda fase di delusioni e di frammentazione di posizioni, non tanto sull'obiettivo finale ma sulle modalità, sui tempi, sui ruoli dei protagonisti e, infine, sullo spazio da lasciare agli operatori stranieri.

Tutti i paesi, anche se con diverse modalità, stanno perciò passando attraverso una fase di rinnovamento lento e prudente, che tiene conto dei complessi rapporti di forza esistenti. Il processo di privatizzazione rompe infatti profondamente questi equilibri politici ed economici e produce paure e fantasmi che da decenni erano stati tenuti lontani dai paesi dell'Europa dell'Est. Soprattutto la paura delle dise-

guaglianze sociali pesa come un macigno nei paesi dell'Europa Orientale, con tutti i sacrifici e i timori che provoca, primo dei quali quello della disoccupazione, che è la fatale e logica conseguenza dei processi di privatizzazione.

Tensioni sociali di questo tipo appaiono affrontabili solo con molta gradualità dopo tanti anni in cui erano sparite dalla scena politica. È questo il motivo che spiega come alla prima fase di adesione acritica ne segua ora una seconda, piena di perplessità, di esitazioni e di cautela nell'azione, anche perché il processo di privatizzazione non può che essere preceduto e accompagnato da altri momenti di trasformazione del sistema, anche essi assai complessi da raggiungere.

Crediamo perciò che questa seconda fase sia lunga e difficile, così lunga e difficile da aprire le porte anche alla nascita di posizioni globalmente critiche rispetto al processo stesso di privatizzazione.

Riferimenti bibliografici

- Chilosi, V.A. (1990), *L'economia privata tra stabilizzazione e trasformazione istituzionale*, Pisa, ciclostilato.
- Csillag, I. (1990), *Privatisation Policy and Private Sector Development in Hungary*, in «International Spectator», n. 3, luglio-settembre.
- Mizsei, K. (1990), *Experience with Privatisation in Hungary*, World Bank, 13-14 giugno.
- Office of the Government Plenipotentiary for Ownership Changes (1990), *An Example of Public Relations Campaign being conducted in Poland*, Warsaw, ciclostilato.
- Ryzkov, N. (1990), *Program on Regulated Market Economy: Structure and Mechanism Formation*, Mosca, settembre, ciclostilato.
- Vuylsteke, C. (1988), *Techniques of Privatisation of State Owned Enterprises*, in «World Bank Technical Paper», n. 88, The World Bank.
- Walkowick, V.W., Breitkopf, M. e Jaszczryuski, D. (1990), *Private Sector and Privatisation in Poland*, in *Privatisation and Ownership Changes in East and Central Europe*, World Bank Conference, 13-14 giugno.
- Yeltsin, B.N. (1990), *Transition to Market*, Mosca, Aerkangel' skoe, agosto.