

24° Congresso internazionale del CIRIEC

Napoli Italia 30 settembre - 2 ottobre 2002

IL RUOLO DEI SERVIZI ECONOMICI DI INTERESSE GENERALE NEL CONTESTO DELLE ECONOMIE INTERNAZIONALIZZATE

Giuseppe Bognetti

Professore presso l'Università di Milano
Direttore della rivista "Economia pubblica" (CIRIEC-Italia)

Lorenzo Robotti

Professore presso l'Università di Ancona

(Italia)

Atelier 1 – Servizi d'interesse economico generale

1. ASCESA E CRISI DELL'IMPRESA PUBBLICA

E' noto che, negli anni recenti, l'impresa pubblica è stata oggetto di grandi contestazioni e ha dovuto abbandonare spazi precedentemente conquistati. Il cambiamento sopravviene dopo un lungo periodo di progressiva "pubblicizzazione" iniziato alla fine del secolo diciannovesimo e riguarda la quasi totalità dei paesi.

La presenza dell'imprenditore pubblico, inizialmente confinata ai soli servizi pubblici locali, all'inizio del ventesimo secolo si era estesa al contesto nazionale, con la progressiva e crescente pubblicizzazione dei grandi servizi pubblici a rete, a cominciare dalle ferrovie. Pensata inizialmente come strumento operativo per i servizi pubblici offerti in condizioni di monopolio naturale, con l'intento di appropriarsi della rendita monopolistica a favore del settore pubblico, l'impresa pubblica entra col passare del tempo anche nei settori manifatturieri - spesso per impedire il fallimento d'impresе private - assumendo un ruolo quantitativamente importante nel sistema produttivo nazionale nel periodo che va dalla fine della prima guerra mondiale fino almeno alla metà degli anni 70.

Nel secondo dopoguerra l'impresa pubblica conosce il suo massimo splendore. Questo avviene sia in Europa sia nei paesi in via di sviluppo. In Inghilterra, sulla scorta delle teorie di Morrison, il partito laburista promuove una serie di nazionalizzazioni che i successivi governi conservatori non metteranno in questione. In Francia, innestandosi sulla tradizione colbertista, l'impresa pubblica assume rilevanza crescente anche quale strumento del piano nazionale. In Italia si afferma e si sviluppa impetuosamente il sistema delle partecipazioni statali che, nel corso degli anni 60, è studiato ed imitato all'estero perché ritenuto strumento particolarmente efficiente, combinando i vantaggi del settore pubblico e di quello privato. Tra i paesi più sviluppati solo gli Stati Uniti sono in qualche modo un'eccezione preferendo, nei servizi pubblici, la regolazione dell'impresa private alla proprietà pubblica.

Anche nei paesi meno avanzati l'impresa pubblica è strumento utilizzato ampiamente: prevale nel periodo, quasi ovunque- con l'eccezione delle economie totalmente rette secondo il modello socialista- l'economia mista accanto all'impresa privata il settore pubblico e l'impresa pubblica assumono un ruolo importante nel funzionamento del sistema. Gli stessi organismi internazionali creati dagli accordi di Bretton Woods (Fondo Monetario e Banca Mondiale) spingono i paesi, nell'ambito di programmi economici da loro finanziati, a adottare provvedimenti in cui il soggetto pubblico e l'impresa pubblica assumano un ruolo attivo nel risolvere i problemi dello sviluppo e del superamento delle difficoltà congiunturali. Il processo d'espansione prosegue, anche se non in modo uniforme, fino a circa metà degli anni 70, quando le forze che avevano favorito la crescita dell'impresa pubblica sembrano perdere slancio (un'unica importante eccezione si ha in Francia dove, sotto la Presidenza Mitterand, agli inizi

degli anni 80 si procede alla nazionalizzazione di numerose imprese; l'episodio, tuttavia, è di breve durata e in ogni modo rimane isolato nei paesi industrializzati).

Dopo la prima crisi petrolifera seguita alla guerra dello Yom Kippur, si diffonde un clima meno favorevole all'imprenditore pubblico; si discute sulla sua capacità di risolvere in modo adeguato i compiti assegnatigli e si sottolinea come spesso l'impresa pubblica non raggiunga livelli d'efficienza accettabili e presenti bilanci in deficit non sempre giustificati dalla teoria ottimale delle tariffe. Negli Stati Uniti si apre il dibattito sulla deregolamentazione; in Inghilterra, con la premiership di Mrs. Thatcher, viene lanciato un massiccio programma di privatizzazioni che riguarda all'inizio solo le imprese presenti nei settori manifatturieri ma che successivamente coinvolge anche i servizi pubblici. A poco a poco il "revisionismo" si diffonde su scala mondiale, toccando non solo i paesi industrializzati ma anche quelli in via di sviluppo. Le cifre relative alle dismissioni sono impressionanti e riguardano tanto i paesi avanzati che quelli in via di sviluppo. Nel solo anno 1997, ad esempio, le dismissioni hanno raggiunto il valore di 162 miliardi di dollari pari allo 0,5 del prodotto mondiale.¹ Anche se in molti casi il soggetto pubblico mantiene il controllo sull'impresa, trattandosi di vendite parziali, il ridimensionamento dell'impresa pubblica è veramente impressionante.

Il processo di privatizzazione segue ovviamente percorsi condizionati dalle caratteristiche storiche e istituzionali d'ogni singolo paese, e ciò crea una pluralità di modelli di privatizzazione. E' interessante tuttavia notare che, così come nel periodo precedente le politiche di "pubblicizzazione" erano portate avanti, pur con intensità diversa, da tutti i governi anche di colore politico differente, così oggi il processo inverso - la privatizzazione - viene promosso sia dai governi conservatori sia da quelli progressisti, senza che si possa distinguere linee politiche diverse tra i due schieramenti. Evidentemente vi sono valutazioni di fondo condivise dalla collettività che caratterizzano il clima culturale di un determinato periodo e che influenzano il comportamento di tutte le parti politiche presenti nel sistema.

Nei paesi più avanzati, nei primi tre quarti del secolo scorso questi valori condivisi hanno portato ad un progressivo allargamento della sfera pubblica, con una continua crescita della spesa pubblica e della tassazione, e alla creazione di un numero sempre maggiore d'impresе pubbliche. Negli ultimi venti-venticinque anni vi è stato un cambiamento notevole: la fiducia nelle capacità dello Stato imprenditore appare scossa, si pensa di cambiare rotta e si progetta una politica di segno diverso. Le preoccupazioni relative all'efficienza dell'impresa pubblica sembrano diventare prevalenti a scapito delle politiche redistributive e del perseguimento d'obiettivi "sociali"; le politiche di privatizzazione sono accompagnate da una rinnovata adesione a dottrine economiche di stampo "liberale" e da una politica economica che sposta la frontiera tra privato e pubblico a favore del primo.

¹ Si veda Schipke A.82001) pag. 1

Ma un fenomeno di questa portata non può essere, a nostro avviso, spiegato solo con una ripresa di teorie già ampiamente conosciute. Bisogna allora esaminare se esistono altri fattori, sia di natura istituzionale e/o tecnologica sia di natura macroeconomica e congiunturale, che hanno mutato il quadro di riferimento entro il quale operano le imprese pubbliche e che quindi giustificerebbero cambiamenti di notevole portata.

2. IMPRESA PUBBLICA ED EFFICIENZA

Per spiegare il “rifiuto” dell’impresa pubblica si è sostenuto che questa è “inefficiente” se confrontata con le imprese private. Quest’affermazione viene di solito fatta sulla scorta delle note teorie dei diritti di proprietà e delle asimmetrie informative. Non è questa evidentemente la sede per un’approfondita analisi che valuti in dettaglio la portata e la validità di queste teorie. Ricordiamo che il punto fondamentale riguarda l’insufficienza di incentivi a spingere il management pubblico ad essere efficiente. Queste teorie, anche se hanno indubbiamente contribuito a chiarire aspetti importanti del funzionamento delle imprese, non sono tuttavia totalmente accettabili. Hanno infatti probabilmente sopravvalutato l’importanza empirica delle asimmetrie informative, dimenticando tra l’altro che queste rappresentano un problema non risolto anche nelle grandi imprese private dove vi è separazione tra proprietà e conduzione dell’impresa.

Ciò che è ritenuto espressione di inefficienza delle imprese pubbliche, dovuta all’incapacità di controllo del principale, spesso altro non è che la conseguenza di una funzione obiettivo stabilita dal soggetto politico che non considera prioritaria l’efficienza. Le direttive impartite dal soggetto politico sono importanti nel definire il comportamento dell’impresa pubblica.

A riprova di quanto detto sta la constatazione che le imprese pubbliche hanno, in determinate fasi storiche, risposto bene e in maniera adeguata e efficiente alle richieste che venivano loro rivolte: pensiamo, in Italia, alle municipalizzate nel loro primo periodo di attività o alle partecipazioni statali nei trent’anni iniziali della loro vita; alle imprese pubbliche francesi che sono generalmente considerate strutture ragionevolmente efficienti; infine alle imprese pubbliche inglesi che, seguendo precise direttive del governo, hanno ottenuto forti aumenti di produttività prima della loro privatizzazione. Del resto le numerose ricerche condotte per misurare l’efficienza relativa impresa pubblica - impresa privata fino ad ora non hanno dato risposte univoche (ovviamente il discorso cambia quando l’intero sistema produttivo è di proprietà pubblica)².

Le imprese pubbliche sono quindi in grado di essere efficienti; possono tuttavia essere chiamate dal referente politico a perseguire obiettivi generali presenti nella funzione

² La letteratura sul tema è ormai abbondante. Da ultimo si veda Megginson W.L. e Netter J.M (2001)

obiettivo del soggetto politico, quali ad esempio redistribuzione del reddito, salvaguardia dell'occupazione, sostegno alla produzione nazionale e/o alle aree depresse, soddisfacimento di particolari interessi. In questo caso l'impresa pubblica non è vincolata all'obiettivo dell'efficienza. È possibile inoltre sostenere che negli ultimi periodi si è accentuata, intorno alle imprese pubbliche, una rete di interessi corporativi (politici, managers, maestranze, associazioni di consumatori etc.) che ne hanno condizionato il comportamento riducendone l'efficienza e facendo spesso scadere a interessi particolari quelli che dovevano essere interessi a carattere generale. Riteniamo pertanto che la causa dell'attuale discredito delle imprese pubbliche vada ricercata non in una loro intrinseca incapacità ad essere efficienti ma nel fatto che esse nel complesso svolgono compiti che non sono ritenuti più accettabili.

Parte della dottrina sembra invece aver sottovalutato gli aspetti relativi alla concorrenza e al vincolo di bilancio. Il contesto concorrenziale in cui opera l'impresa è più importante dell'assetto proprietario: è la presenza di concorrenti che costringe l'operatore pubblico o privato a adottare comportamenti efficienti, pena l'emarginazione dal mercato. Pertanto, se l'efficienza è un obiettivo, è necessario introdurre elementi di maggior concorrenzialità nel mercato in cui operano le imprese; le difficoltà nascono perché spesso i servizi pubblici, specie quelli a rete, agiscono in condizioni di monopolio naturale e quindi la mera sostituzione dell'impresa privata all'impresa pubblica non garantisce risultati ottimali.

3. I MOLTI PERCHÉ ALLE ORIGINI DELLA CRISI DEL SETTORE PUBBLICO

Rimane comunque da domandarsi perché, a cavallo degli anni 70, si siano diffuse diffidenza e sfiducia per l'impresa pubblica. Pensiamo che non si possa sbrigativamente liquidare il tutto attribuendo la "responsabilità" del fenomeno solo all'ascesa al potere di politici di tendenze "conservatrici" e liberiste come il Presidente Reagan e la signora Thatcher o all'affermarsi di teorie economiche più favorevoli al mercato, e neppure alla disgregazione dei sistemi a pianificazione centralizzata, che è avvenuta quando oramai il processo di privatizzazione era in atto da più anni. Il successo di politici portatori di particolari idee dimostra come ci fossero importanti e maggioritari gruppi nella società a sostegno dei loro programmi. Inoltre le idee più liberiste si sono affermate anche là dove non sono andati al potere i "conservatori", e non solo nei paesi industrializzati ma anche in paesi in via di sviluppo (si veda ad esempio i paesi dell'America Latina quali l'Argentina, il Brasile, il Cile etc).

Si noti peraltro come il dibattito sul ruolo economico dello Stato non abbia riguardato la sola impresa pubblica, ma anche l'intero assetto dell'intervento pubblico. Non ci si limita a valutare criticamente l'impresa pubblica ma viene posto in discussione il

presente assetto del *Welfare State*, che può essere considerato il progetto di maggior respiro realizzato, seppure in forme diverse, dai paesi industrializzati nel corso del ventesimo secolo. Le perplessità e i dubbi riguardano la possibilità di mantenere il livello attuale delle prestazioni esistenti in quanto i mutamenti nella composizione demografica hanno portato all'invecchiamento della popolazione e hanno fatto aumentare considerevolmente la spesa nel settore sanitario e in quello delle pensioni; non si può peraltro facilmente ricorrere a nuove risorse per soddisfare l'aumentato fabbisogno dato che la pressione tributaria ha già raggiunto livelli molto elevati.

L'individuazione delle motivazioni che hanno spinto a rivedere la ragion d'essere dell'intervento pubblico e in particolar modo dell'impresa pubblica non può esaurirsi, a nostro parere, nella ricerca di un'unica causa. Una serie di fattori concomitanti può spiegare l'attuale congiuntura dell'impresa pubblica: noi ci limiteremo a richiamarne alcune che ci sembrano essere tra le più rilevanti.

4. L'APERTURA INTERNAZIONALE DELL'ECONOMIA E LE CONSEGUENZE SUL SETTORE PUBBLICO

In primo luogo va ricordato che le imprese pubbliche operano in un mutato contesto politico istituzionale dove due elementi, peraltro legati tra di loro, spiccano per importanza: da un lato la progressiva apertura internazionale dei sistemi economici, dall'altro i mutati rapporti di forza tra stati e mercati che hanno prodotto nuovi equilibri.

In merito al primo punto: l'aumento della quota di esportazione sul Pil mondiale (è cresciuta di quasi due volte e mezzo dal 1950 ad oggi, favorita dall'abbattimento dei dazi doganali e dai diversi accordi internazionali), la liberalizzazione dei movimenti dei capitali, l'espansione degli investimenti diretti esteri, la creazione di numerose imprese transnazionali (il numero delle imprese transnazionali secondo uno studio dell'Onu era 35.000 nel 1992 con più di 200.000 filiali)³, gli importanti flussi migratori degli ultimi venticinque anni sono una prova concreta della progressiva internazionalizzazione dell'economia.

Si è discusso intorno alla novità del fenomeno, sostenendo che già alla fine del diciannovesimo secolo e fino all'inizio della prima guerra mondiale l'apertura internazionale dell'economia era quantomeno pari, sotto alcuni aspetti, a quella odierna⁴; l'affermazione corrisponde al vero ma alcune circostanze, alcune modalità, con cui si è manifestata l'attuale globalizzazione sembrano essere nuove⁵.

³ Per informazioni relative all'importanza del fenomeno delle imprese multinazionali si veda la prefazione di Boyer R. e Drache D. (1996).

⁴ Bairoch P. (1966)

⁵ Su questo punto si vedano: Baldwin R. E. e Martin P. (1999); Bordo M. D., Eichengreen B. e Irwin D. A. (1999).

Innanzitutto la dimensione dei flussi di investimento all'estero e la natura dei movimenti di capitale che sono attualmente molto rilevanti e composti in prevalenza da investimenti finanziari a breve termine, a carattere speculativo, mentre nel passato, anche per le difficoltà di disporre di informazioni attendibili ed in tempi ragionevoli, erano assai più ridotti e rappresentati soprattutto da investimenti a lungo termine nelle attività di produzione dei beni primari o da prestiti per la costruzione di infrastrutture.

In secondo luogo le diverse caratteristiche dei processi di industrializzazione/deindustrializzazione delle economie che hanno accompagnato sia la prima che la recente apertura dei mercati. Un secolo fa l'industrializzazione dei paesi più avanzati sulla via dello sviluppo economico fu la causa principale della relativa stagnazione dei paesi più arretrati per l'incapacità di questi di fronteggiare la concorrenza dei primi. Ciò innescò un lento processo di catching-up tra i paesi sviluppati e portò all'allargamento dei divari tra i livelli di reddito pro-capite⁶. Negli ultimi decenni si è assistito ad un processo assai diverso: la convergenza tra livelli di benessere dei paesi più avanzati è assai rapida e si accompagna ad una accentuata deindustrializzazione; in concomitanza un certo numero di paesi, una volta definiti in via di sviluppo, ha cercato e trovato le vie per una crescita industriale assai sostenuta e raggiunto livelli di reddito pro-capite rilevanti. L'innovazione tecnologica ha assecondato questa tendenza. La maggiore efficienza ed economicità dei trasporti ha consentito di impiantare le imprese di produzione nelle regioni dove le condizioni ambientali risultavano essere più favorevoli. D'altro lato, i grandi progressi raggiunti nel settore delle telecomunicazioni hanno ridotto in modo considerevole tempi e costi delle trasmissioni delle informazioni e permesso di esercitare a distanza il controllo dei processi produttivi per cui si sono avute modifiche rilevanti anche nella stessa organizzazione della produzione, e si è assistito ad una notevole dislocazione di centri di produzione che fanno parte di un unico processo produttivo.

La mutata geografia dell'attività produttiva ha dato luogo ad una nuova divisione internazionale del lavoro e a mutamenti sostanziali nella struttura e nella dimensione del commercio internazionale: la tradizionale divisione imperniata sullo scambio delle materie prime (fornite dai paesi in via di sviluppo) e manufatti (forniti, invece, dai paesi sviluppati) è oramai superata da una serie di rapporti commerciali tra i mercati molto più consistenti e assai più articolati in cui l'interscambio di prodotti manufatti ha un ruolo preminente.

Per apprezzare il secondo degli elementi (il mutamento dei rapporti di forza tra stati e mercati) che caratterizzano il contesto istituzionale in cui si sono venute a trovare le imprese pubbliche e di cui si è detto all'inizio di questo paragrafo è necessario analizzare quali siano le conseguenze di questo nuovo modo di manifestarsi della globalizzazione.

⁶ Bairoch P. (1966).

Il primo immediato risultato è la crescita dell'interdipendenza tra i sistemi. Le connessioni sono assai più estese di quanto non fossero un secolo fa e c'è una intensificazione straordinaria delle relazioni economiche e sociali internazionali con la conseguenza che gli eventi locali risultano essere influenzati e modellati da eventi che si verificano a grande distanza. Tutti avvertiamo che si è avuta una drastica riduzione di quei limiti temporali e spaziali che nel passato hanno vincolato le azioni degli stati e dei soggetti economici.

Secondo alcuni autori, questa constatazione, pur se significativa, mette in luce una conseguenza della globalizzazione tutt'altro che nuova che non riflette un cambiamento qualitativamente caratterizzante ma solo quantitativamente più presente. Per di più, essendo focalizzata su un effetto di maggiore evidenza alla superficie, non pone in risalto un cambiamento più profondo e assai importante che viene a manifestarsi nella sfera dei rapporti tra politica ed economia o, se si vuole, tra stati e mercati⁷.

Come si è già detto, le imprese non considerano più gli stati di appartenenza come sedi obbligatorie e si guardano intorno per scoprire nuovi territori dove poter impiantare i propri affari con più alti profitti. Anche gli investitori per la loro attività non prendono più a riferimento il mercato nazionale ma il mondo intero. I cittadini stessi valutano in modo distaccato e razionale la possibilità di scegliere la propria residenza, di andare a lavorare in luoghi diversi dal paese di origine. Per tutti, oggetto di scelta sono le caratteristiche del territorio in cui si intende vivere ed operare, in particolare quelle istituzionali: il costo della mano d'opera o le tutele previste per il lavoro sono definiti in grande misura dalle istituzioni; così è per le regole che presiedono all'utilizzo delle risorse ambientali e così è, anche, per il clima sociale; parimenti, le stesse possibilità che un paese ha di crescere dipendono non solo dal grado di sviluppo iniziale o dalla dotazione delle risorse naturali, umane e fisiche a disposizione ma anche da come le istituzioni sanno difendere gli istituti della libertà di iniziativa, della proprietà e del contratto che sono alla base degli scambi del mercato e della convivenza civile. Gli individui e le imprese, dunque, scegliendo determinati territori in cui stabilirsi, insediare le attività di produzione o in cui effettuare i propri investimenti, in realtà, scelgono determinati assetti istituzionali piuttosto che altri. Così, i vari assetti istituzionali e normativi del mondo, esposti nella vetrina globale, entrano in concorrenza e si rivelano più o meno convenienti al vaglio di chi deve assumere le decisioni per l'insediamento e l'investimento. In questa comparazione si gioca con i pieni normativi, ossia le regole esistenti, ma anche, e talora soprattutto, con i vuoti normativi, ossia con l'assenza di regole e gli ordinamenti giuridici non hanno neppure bisogno di presentarsi nella loro interezza sistemica poiché anche singoli aspetti possono fare la differenza⁸.

⁷ Ferrarese M. R. (2000), pag. 13.

⁸ Ibidem, pag. 46.

I risultati sono evidenti: la sempre maggiore autonomia del mercato dagli stati-nazione e la dispersione del potere politico che tende ad insediarsi in nuove sedi (imprese multinazionali, soprattutto⁹) penalizzando gli stati come sedi privilegiate; l'acquisizione da parte dei mercati di maggiore capacità di pianificazione (qualità tipica della politica) mentre la politica comincia a muoversi con maggiore naturalezza nei campi della negoziazione e dello scambio (prerogative tipiche dell'economia); la maggiore razionalità dei governi che parlano sempre più scopertamente il linguaggio degli interessi e che reinventano persino le regole interne alle amministrazioni pubbliche ispirandosi al modello imprenditoriale¹⁰. E' in questo rafforzamento dell'economia e nel simmetrico indebolimento della politica che si raccolgono gli effetti più dirompenti dell'attuale globalizzazione. Un secolo fa l'apertura dei mercati non aveva portato a questo risultato. Lo stato aveva conservato integro il suo potere politico e attraverso la normativa, gli interventi di politica economica, la gestione delle imprese pubbliche ha continuato a controllare il mercato. Ora non è più così. Non siamo di fronte alla progressiva eclissi dello stato, come qualcuno forzando il discorso vorrebbe profetizzare, ma certo si avverte una nuova dislocazione del potere e si percepisce che c'è stato un mutamento del rapporto funzionale tra stati e mercati che è diventato più favorevole per i secondi e che sembra (almeno secondo il comune sentire) invertito. Non c'è stata dichiarazione di guerra tra i due soggetti ma l'economia, funzionando secondo i suoi presupposti evolutivi, è riuscita a modificare in maniera sotterranea e silenziosa il quadro istituzionale¹¹.

L'apertura internazionale dei sistemi economici e il collegato cambiamento dei pesi nel rapporto tra stati e mercati ha risvolti importanti sul modo di essere del settore pubblico, sull'organizzazione dei suoi interventi nella società.

Gli esempi più eclatanti si riscontrano nei campi delle politiche sociali e delle regolamentazione del mercato del lavoro. I costi del Welfare State e della regolazione si scaricano sui conti delle imprese e incidono sulla capacità competitiva del sistema produttivo. Se tale incidenza dovesse contribuire a determinare costi per unità di prodotto eccessivi è possibile che i settori sottoposti alla concorrenza internazionale invocino il taglio della spesa pubblica sociale, la riduzione dei carichi fiscali e

⁹ Secondo alcuni autori quali ad esempio S. Strange (1998) negli ultimi decenni le imprese multinazionali hanno giocato un ruolo significativo nel determinare chi-ottiene-cosa nel sistema mondiale. Questa affermazione è sostenuta da quattro constatazioni:

1. c'è stato un declino della proprietà pubblica e del controllo statale sulle imprese e perfino nella direzione di ricerca e innovazione tecnologica;
2. le multinazionali sono state più attive dei governi e delle organizzazioni umanitarie nel redistribuire ricchezza tra gli stati. Gli investimenti delle imprese hanno creato occupazione e innalzato gli standard di vita più di quanto abbiano fatto i programmi di aiuto ufficiali;
3. nelle relazioni lavoro-management le imprese hanno progressivamente sottratto ai governi il ruolo dominante nella risoluzione dei conflitti;
4. in ambito fiscale le imprese hanno eluso l'imposizione dei profitti e generato una concorrenza fiscale (bottom race) che ha ridotto la potenzialità di tassazione dei governi.

¹⁰ Ferrarese M. R. (2000), pagg. 55-56.

¹¹ Ibidem, pag. 14.

contributivo, l'allentamento delle norme che regolano i rapporti di lavoro. Nel confronto col sistema delle imprese, la minaccia dell'abbandono della produzione rende la posizione del potere politico più debole e incline a favorire le esigenze del mercato per cui diventano molto probabili interventi che ridimensionano le tradizionali politiche dello stato sociale, ridisegnano le forme di tutela dei lavoratori, prevedono nuovi istituti contrattuali e così via.

Anche dal lato dei tradizionali strumenti di politica economica si hanno conseguenze di non poco conto. La concorrenza fra i territori per acquisire nuovi insediamenti e investimenti sempre più si trasforma in concorrenza fiscale che trasforma gli strumenti fiscali adattandoli alle esigenze delle imprese e degli operatori. Pure nel caso della tassazione dei redditi personali la comparazione degli assetti normativi comincia ad avere un peso; i cittadini vogliono essere più liberi quando assumono le loro scelte allocative e il tradizionale compromesso tra equità ed efficienza si sta modificando per il maggiore interesse che lo stato dedica alla seconda a tutto svantaggio della prima. Le politiche monetarie e di bilancio si trovano a fare i conti con l'apertura dei mercati e l'interdipendenza dei sistemi economici che vincolano la discrezionalità delle politiche domestiche e ne vanificano pure l'efficacia. La politica industriale che in precedenza poteva utilmente promuovere e difendere le attività nazionali ora deve fare i conti con il multilocalismo delle imprese e dagli interessi di queste è condizionata e ridotta ad operare in spazi sempre più limitati¹².

Nell'insieme degli strumenti di politica economica a disposizione dei governi bisogna considerare la produzione diretta di beni e servizi da parte dello stato. Nel passato, l'impresa pubblica è stata investita di numerosi obiettivi. Alcuni di essi (come il calmieramento dei prezzi per il contenimento dell'inflazione, il mantenimento dell'occupazione e il salvataggio di aziende in crisi) nelle economie sviluppate non sono considerati più adatti alle caratteristiche e alle possibilità dello strumento mentre altri (come la fornitura di beni intermedi e servizi alle imprese e la fornitura di servizi essenziali e socialmente utili alle famiglie) hanno mantenuto la loro rilevanza e l'imprenditoria pubblica è ritenuta ancora in grado di contribuire al sostegno della competitività del sistema produttivo e all'accrescimento del benessere collettivo. Anche in questo caso, però, è necessario fare i conti con l'apertura dei mercati. Il raggiungimento di condizioni produttive ottimali diventa essenziale ed è qui che si presenta il paradosso: nella misura in cui l'impresa pubblica tiene in conto le condizioni di efficienza imposte dal mercato, diventa simile alle altre imprese concorrenti, si "privatizza" e perde quei connotati di "pubblicità" con i quali e per i quali era stata fondata.

¹² Ninni A. e Silva F. (1997).

5. L'IMPRESA PUBBLICA NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

L'accento posto sulla necessità di minimizzare i costi ovviamente porta a trascurare o comunque a mettere in secondo piano gli altri obiettivi che possiamo chiamare distributivi quali ad esempio la protezione delle fasce più deboli della popolazione. L'impresa pubblica che sia e soprattutto debba essere "soltanto" efficiente perde, però, parte della sua ragion d'essere, soprattutto se si tratta di un cosiddetto servizio pubblico. Vi sono aziende pubbliche il cui comportamento è orientato alla massima efficienza, alla massimizzazione del profitto e non differiscono perciò in ciò in nulla da qualsiasi monopolista privato (si pensi all'attuale comportamento dell'Enel e dell'Eni). Ci si può chiedere in questa circostanza come si giustifichi la presenza di un'impresa pubblica.

L'impresa pubblica deve agire secondo una funzione del benessere sociale che tiene conto degli interessi generali della collettività, ivi compresi quelli che sono raggiungibili attraverso politiche redistributive. Tutto ciò è agevolato se non vi sono vincoli esterni. Se questi sono presenti l'impresa può essere indotta a concentrarsi solo sull'aspetto efficientistico, rinunciando perciò a raggiungere quegli obiettivi che sono peraltro una delle giustificazioni della sua esistenza.

Le caratteristiche del processo di integrazione economica tra i diversi paesi e le diverse aree economiche hanno anche un'altra conseguenza importante. Le imprese, nel nuovo contesto tecnologico, sono ormai spesso centrali di coordinamento di unità produttive che possono essere sparse per tutto il mondo e che possono essere o non essere appartenenti ad un'unica struttura giuridica. La territorialità dell'impresa viene meno, così come si modificano i connotati dell'impresa *tout court* soggetta al fenomeno dell'*outsourcing*.

Quali conseguenze per l'impresa pubblica? Per sfruttare le proprie potenzialità di struttura efficiente deve essere pronta a portare la propria attività oltre le frontiere nazionali. Infatti sempre più frequentemente si osserva che le imprese pubbliche superano i confini dello stato; si possono fare numerosi esempi in proposito: si veda il caso dell'Edf, che ha acquisito la proprietà di compagnie elettriche inglesi e tedesche, e più recentemente si è mossa per acquisire il controllo di imprese italiane e spagnole, la presenza di imprese americane nel settore elettrico inglese, etc. Per non parlare delle imprese delle telecomunicazioni che sono oramai vere e proprie imprese transnazionali che stringono accordi, alleanze, promuovono *joint ventures* etc.

Quando l'impresa pubblica si muove nel mercato internazionale perde però, almeno parzialmente, il suo connotato specifico di "pubblicità" in quanto opera su un territorio soggetto ad altra giurisdizione che non quella dello stato di appartenenza. La funzione obiettivo, la funzione del benessere sociale, contiene variabili che riguardano l'interesse generale di una collettività radicata sul territorio. Quando un'impresa

pubblica opera all'estero lo fa quasi esclusivamente per fini che riguardano la convenienza commerciale della singola impresa. Eventualmente può essere utilizzata come strumento di politica "estera" a favore dello stato di appartenenza. Un'impresa pubblica che è presente in uno stato straniero agisce infatti secondo le logiche interne dell'impresa stessa oppure a favore del proprio paese di origine. E' difficile che si occupi della funzione del benessere sociale del paese ospitante, e crea comprensibili sospetti e diffidenze in quanto si presenta con poteri che vanno al di là di quelli meramente economici in quanto si pensa possa contare sugli aiuti più o meno mascherati dello stato di origine e perseguire obiettivi anche in contrasto con gli interessi normali del paese ospitante.

Le recenti importanti innovazioni tecnologiche costituiscono un terzo motivo di spiegazione dell'indebolimento dell'impresa pubblica: i grandi sconvolgimenti che hanno portato all'introduzione di nuovi processi produttivi e di nuovi prodotti hanno mutato radicalmente le condizioni in cui operano le imprese. Nel settore dei servizi pubblici toccati da questa ondata di innovazione tecnologica le ragioni per il monopolio naturale talvolta vengono meno e si crea una situazione nella quale è possibile introdurre la concorrenza. Inoltre il maggior grado di internazionalizzazione ha portato molti stati a ricercare la creazione di aree (regioni) economiche integrate: si pensi all'EU, al Nafta, al Mesur etc. L'aumentata dimensione del mercato fa spesso venir meno la condizione di monopolio naturale che ha favorito la costituzione di impresa pubblica sotto forma di monopolio legale ;viene quindi meno in radice la ragione di molte imprese pubbliche. Inoltre in queste aree economiche integrate – si veda il caso dell'unione Europea- lo statuto dell'impresa pubblica presenta aspetti contraddittori. La sua presenza, quando viene favorita da un aiuto finanziario che viene dallo stato, può distorcere la concorrenza, soprattutto se i servizi pubblici entrano a far parte in modo generalizzato nei costi di produzione. Alternativamente, come abbiamo accennato, l'impresa pubblica può essere utilizzata come una sorta di strumento di politica economica estera.

In presenza di potenziali forti innovazioni- si pensi al settore delle telecomunicazioni- un mercato pienamente liberalizzato presenta inoltre il vantaggio di consentire il massimo d'iniziativa possibili alla ricerca dello sfruttamento delle nuove invenzioni. In queste circostanze l'impresa privata che, per sua intrinseca natura, ha probabilmente rapidità di reazione flessibilità nella struttura organizzativa superiori a quella dell'impresa pubblica, legata da molteplici vincoli di tipo politico e burocratico, presenta vantaggi operativi di una certa importanza.

Si tenga poi conto che nei settori dove si sono concentrati i maggiori mutamenti tecnologici (telecomunicazioni, energia elettrica etc.) si sono aperte possibilità di realizzare forti profitti. Questo li ha resi appetibili alle imprese private che si sono adoperate per la privatizzazione.

6. LE PRIVATIZZAZIONI E GLI EQUILIBRI MACROECONOMICI

Oltre alle spinte sopra descritte, originate da motivazioni sostanzialmente microeconomiche, esistono anche fattori di natura macroeconomica che hanno contribuito a indebolire le ragioni dell'impresa pubblica e a far adottare politiche di privatizzazione. Difficoltà riguardanti la finanza pubblica, la politica monetaria, la bilancia dei pagamenti hanno costituito infatti motivazioni per intraprendere vaste operazioni di privatizzazione.

Nel recente periodo storico – come abbiamo ricordato più sopra – l'espansione del settore pubblico è stata notevole, e ha riguardato sia le economie sviluppate che quelle in via di sviluppo. Nei paesi più avanzati le difficoltà nel mantenere gli equilibri di bilancio si sono manifestate in modo particolarmente accentuato quando, a partire dagli anni 70, i tassi di aumento del Pil si sono dimezzati, mentre le esigenze di aumento della spesa conservavano tutto il loro potenziale e le entrate legate all'andamento del reddito tendevano naturalmente a rallentare. Nei paesi arretrati e in via di sviluppo l'aumento delle entrate è invece in qualche modo limitato dall'arretratezza dei sistemi tributari, che quindi hanno scarsa capacità nel raccogliere rapidamente nuovo gettito. La politica fiscale, nel tentativo di contenere i disavanzi di bilancio, ha quindi assunto spesso segno restrittivo.

In presenza di deficit che si ritiene opportuno contenere le privatizzazioni sono state spesso utilizzate quale strumento complementare e/o sostitutivo della politica fiscale. Se il punto di riferimento è il vincolo di bilancio intertemporale, le privatizzazioni non portano ad alcun allentamento del vincolo in quanto il valore delle vendite corrisponde, se l'alienazione non avviene a prezzi scontati, al flusso dei profitti futuri, attualizzati. Le conclusioni sono diverse se consideriamo invece il vincolo di bilancio uniperiodale, che richiede in ogni periodo la copertura finanziaria dell'intera spesa dello stato. Le vendite delle imprese pubbliche sono, da un punto di vista sostanziale strumento di copertura della spesa come qualsiasi altra entrata. Consentono quindi di mantenere, almeno temporaneamente, i livelli di spesa raggiunti o di abbassare le tasse e, se possono essere inserite tra le entrate sopra la linea, di far diminuire anche formalmente il livello del deficit. Ovviamente tutto ciò è rilevante se le vendite ai privati sono quantitativamente significative. Questo sembra il caso per molti paesi, dove il valore cumulativo delle vendite di imprese pubbliche rappresenta quote non trascurabili del Pil¹³. Queste circostanze si sono rivelate importanti in questi anni non solo per i paesi in via di sviluppo ma anche per i paesi legati all'UE, che si sono vincolati, prima con il trattato di Maastricht, poi con il patto di stabilità e sviluppo, a parametri molto stringenti¹⁴. Ovviamente il ricorso alle privatizzazioni risolve solo

¹³ Schipke A. (2001)

¹⁴ Nel caso Europeo la vendita dell'impres pubbliche ha riguardato principalmente il vincolo posto al debito pubblico

temporaneamente lo squilibrio che, per essere eliminato in via permanente, richiede l'aumento delle imposte o di altra entrata permanente.

Vi è tuttavia un caso in cui la privatizzazione comporta una diminuzione permanente del deficit: questo avviene quando le imprese pubbliche sono in perdita e sono sussidiate dal bilancio dello stato e con la dismissione si rinuncia a coprire i deficit. E' chiaro che, se le perdite non sono dovute a inefficienza, l'eliminazione del sussidio comporta la rinuncia a perseguire politiche di redistribuzione. La vendita dell'aziende pubbliche può essere soluzione accettabile quando i fondi che lo Stato mette a disposizione per coprire i disavanzi sono in competizione con quelli destinati alle spese per il Welfare (pensioni e sanità principalmente), che probabilmente sono ritenuti prioritari. Naturalmente, per vendere l'impresa, è necessario provvedere alla sua preventiva ristrutturazione in modo da consentire ai privati una gestione non gravata da deficit e da altri vincoli, quali ad esempio un'eccedenza occupazionale, che limitino la possibilità di realizzare profitti. Lo stato si libera del peso della gestione corrente delle imprese pubbliche e avendo risanato il settore facilita l'afflusso di nuovi investimenti.

Le privatizzazioni possono essere utilizzate anche a fini di politica monetaria. In presenza di inflazione o di iperinflazione provocata da deficit di bilancio finanziati con creazione di nuova moneta, gli introiti dovuti alla privatizzazione - qualora siano depositati presso la banca centrale- diminuiscono la base monetaria. L'effetto delle privatizzazioni è assimilabile a quello di operazioni di mercato aperto. Indagini empiriche (ad esempio sull'Argentina¹⁵) mostrano che le operazioni di dismissione di imprese pubbliche hanno contribuito a diminuire il tasso di inflazione in misura significativa.

Da ultimo, le privatizzazioni sono state utilizzate anche per affrontare problemi di bilancia dei pagamenti. Hanno consentito infatti di ridurre il debito pubblico detenuto da operatori esteri, un grosso e fisso onere finanziario per alcuni paesi in via di sviluppo, attraverso operazioni d'assets swaps: le cartelle detenute da operatori esteri sono state convertite in azioni delle imprese privatizzate. Questo certamente significa la perdita almeno parziale della proprietà dell'impresa, ma evita di pagare un onere fisso rappresentato dagli interessi sul debito pubblico.

Alcuni autori addirittura hanno voluto vedere complessivamente negli aspetti finanziari la spiegazione principale del movimento mondiale di privatizzazione. Lo stimolo è indubbiamente stato rilevante, ma non sarebbe stata decisivo se non fosse stata accompagnato dalla persuasione che lo strumento impresa pubblica è fosse poco adatto per una politica economica che punta a privilegiare gli aspetti dello sviluppo e dell'efficienza.

¹⁵ Schipke A. (2001)

Il processo di privatizzazione è stato inoltre favorito dal cambiamento della politica d'intervento dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale. Questi due organismi, infatti, mentre nei periodi precedenti gli anni 80 subordinavano i loro aiuti a programmi che prevedevano una maggior presenza della mano pubblica e dell'impresa pubblica, negli ultimi anni hanno invece spesso condizionato il loro intervento a politiche di privatizzazione e di ridimensionamento del settore pubblico. Il mutato atteggiamento degli organismi internazionali riflette certamente la generale maggior fiducia accordata ai meccanismi di mercato, ma è dovuto anche all'esperienza maturata negli anni precedenti, quando spesso i paesi in via di sviluppo avevano mostrato scarse capacità per gestire programmi complessi e per condurre in modo efficiente le imprese pubbliche. I managers delle imprese multinazionali sono ritenuti, a torto o a ragione, portatori di maggiore esperienza e capacità gestionale.

7. LE PRIVATIZZAZIONI E IL CONTESTO POLITICO

Vi sono infine altre due spiegazioni a carattere più generale riguardanti il comportamento del corpo sociale e l'evoluzione delle istituzioni. La prima può essere fatta risalire alla ben nota tesi di Hirschman, che sostiene l'esistenza di oscillazioni cicliche nel rapporto pubblico privato: si alternano cioè momenti in cui prevale "l'impegno pubblico" a momenti in cui gli individui si ripiegano su se stessi e si dedicano maggiormente al perseguimento di fini privati. La ciclicità è dovuta alla generale insoddisfazione che accompagna sempre l'azione umana. Nei momenti in cui prevale lo spirito "pubblico" l'intervento dello stato trova maggiori consensi, mentre si ha il fenomeno contrario quando prevale il "privato". Il cambiamento avviene perché le aspettative suscitate o dall'intervento pubblico o dal meccanismo di mercato sono sempre superiori ai risultati effettivamente ottenuti, e quindi, dopo una fase d'euforia, subentra una di delusione. Negli anni in cui è esplosa la privatizzazione, la sfiducia verso il "pubblico" era diffusa, come dimostrato dallo scollamento esistente quasi ovunque tra la classe politica e l'elettorato. E' ovvio peraltro che, nei limiti in cui la privatizzazione è dovuta a fattori ciclici, il fenomeno è almeno parzialmente destinato a ridimensionarsi.

Un'altra spiegazione di tipo generale che riguarda il modo di evolversi dei sistemi sociali potrebbe rinvenirsi in un adattamento delle teorie di Mancur Olson: questi sostiene che il processo di sviluppo è accompagnato dalla creazione di *vested interests* che acquistano sempre più potere, irrigidendo i processi di mutamento del sistema e impedendo lo sviluppo spontaneo e vitale della società. Grandi crisi, guerre, depressioni etc. provocano una rottura in questi agglomerati di potere e ridanno slancio alla società. Si può sostenere che col tempo si è venuta formando una rete d'interessi corporativi (politici, managers, maestranze, etc.) che hanno condizionato il comportamento dell'impresa pubblica riducendone l'efficienza. La reazione presente

non sarebbe altro che un tentativo di liberarsi dagli interessi costituiti per rilanciare lo sviluppo nei settori occupati dall'impresa pubblica.

8. IL FUTURO DELLE PRIVATIZZAZIONI: IL NODO DEI SERVIZI PUBBLICI

Ci si può chiedere a questo punto se il recente processo di privatizzazione sia destinato a proseguire oppure ad essere riassorbito, lasciando spazio per un ritorno almeno parziale all'impresa pubblica. Con tutte le cautele del caso si possono fare almeno alcune considerazioni. Una prima riguarda le privatizzazioni dei servizi pubblici: le ultime, in ordine di tempo, per ragioni ben precise. L'impresa pubblica ha in questi settori una giustificazione "forte", poiché assicura servizi importanti se non indispensabili per l'intera collettività. I servizi pubblici operano, com'è noto, in condizione di monopolio naturale almeno per ciò che concerne la gestione della rete infrastrutturale quasi sempre presente in questo genere di servizi; la loro privatizzazione non garantisce quindi l'introduzione della concorrenza. Il passaggio puro e semplice del servizio all'impresa privata consentirebbe a quest'ultima di esercitare il proprio potere monopolistico senza vincoli. Per impedirlo è necessario procedere alla regolamentazione; si è però pensato di andare oltre il mero controllo dei prezzi del monopolista (pubblico o privato che sia), procedendo invece a nuovi sistemi di regolazione più complessi per sottoporre a controllo la struttura del mercato al fine di introdurre una liberalizzazione almeno parziale del settore. Questo nella convinzione che il regime di monopolio verticalmente integrato, tipico dell'impresa nazionalizzata, possa essere spezzato in quanto per alcuni segmenti della filiera di produzione non sussistono le condizioni di rendimenti crescenti ed è quindi possibile introdurre in essi la concorrenza. Una regolamentazione di questo tipo si presenta però molto complessa e piena di difficoltà d'applicazione. Simulare un mercato concorrenziale presenta difficoltà a volte difficilmente superabili perché presuppone che il regolatore possieda informazioni dettagliate su struttura dei costi, sui futuri sviluppi tecnologici, sulle caratteristiche della domanda etc.. Particolarmente difficile è la regolamentazione delle reti infrastrutturali, per le quali il modo e il prezzo d'accesso sono fondamentali per garantire un buon sistema concorrenziale e per conservare un flusso sufficiente d'investimenti. In taluni casi la regolazione non ha dato buoni risultati. Ad esempio in California il settore elettrico è entrato in crisi per ragioni che almeno in parte sono da attribuirsi ad errori del regolatore che, mentre consentiva ai prezzi all'ingrosso di aumentare, calmierava i prezzi al dettaglio¹⁶. Questo naturalmente portava alla crisi le imprese che operavano nello stadio finale. Un secondo esempio viene dall'Inghilterra, dove recentemente la compagnia che gestiva la rete ferroviaria ha dovuto essere salvata per evitare il fallimento e, di fatto, anche se non di diritto, è stata rinazionalizzata. Dove non si riesce ad eliminare la necessità di un regolatore o non si riduce ad un minimo le sue funzioni i risultati

¹⁶ Borenstein S (2002)

raggiunti possono non essere sempre soddisfacenti. Del resto il recente lavoro di Kahn, che - come è noto - è stato uno dei fautori della deregolamentazione e della nuova regolamentazione, mette in luce una serie di difficoltà che il processo di regolamentazione ha incontrato¹⁷. Quindi o si riesce con la liberalizzazione del settore a ridurre la regolamentazione al minimo, almeno col tempo, o si corre il pericolo di raggiungere posizioni inefficienti. Complessivamente è vero che i primi studi sulle privatizzazioni “offrono almeno un limitato appoggio all’affermazione che la privatizzazione è associata a miglioramenti nei risultati operativi e finanziari delle imprese dismesse”¹⁸. Questo però non esclude che per i servizi pubblici dove l’elemento monopolistico è forte i risultati ottenuti non sempre sono stati soddisfacenti.

In presenza di questi “fallimenti” delle privatizzazioni potrebbe allora scattare il meccanismo indicato da Hirschman, per cui di fronte a risultati non all’altezza delle aspettative, si potrebbe tornare a considerare di buon occhio una maggior presenza della mano pubblica.

9. IL FUTURO DELLE PRIVATIZZAZIONI: RESISTENZA ALL’INTERNAZIONALIZZAZIONE DELL’ECONOMIA

L’altro aspetto su cui è opportuno riflettere riguarda l’eventuale resistenza al processo di globalizzazione dell’economia mondiale. Come è stato spesso ricordato il precedente periodo contrassegnato da una straordinaria apertura internazionale, da straordinari movimenti di capitali, imprese e popolazioni finì per arrestarsi con la prima guerra mondiale. Seguì un faticoso periodo contrassegnato da recessioni e da restrizioni di vario genere che resero più isolate le singole economie. Certamente oggi la situazione è diversa anche perché, come abbiamo accennato, lo stesso commercio internazionale ha assunto connotati diversi; tuttavia va riconosciuto che il processo in atto produce squilibri che potrebbero portare ad un mutamento di rotta. In particolare la dislocazione del commercio internazionale può danneggiare comparti produttivi anche dei paesi sviluppati provocando, almeno temporaneamente, seri problemi di disoccupazione. E’ possibile allora che interi settori manifatturieri debbano essere fortemente ridimensionati senza che la mano d’opera espulsa trovi immediatamente occupazione nel settore dei servizi. Inoltre all’interno di ciascun paese potrebbero trovare spazio politiche che mirino fortemente a conservare i livelli già raggiunti di protezione sociale. Queste tensioni e squilibri potrebbero provocare una reazione al processo di apertura delle economie; facilmente allora verrebbero adottati interventi più o meno protezionistici con una forte ripresa di politiche di redistribuzione che potrebbero essere portate avanti dalle imprese pubbliche stesse.

¹⁷ Kahn A E. (2001)

¹⁸ Megginson W.L. Netter J.M. (2001) pag 356

Il futuro delle privatizzazioni è pertanto legato da un lato ai successi che otterranno le nuove imprese private nei servizi pubblici e dall'altro dall'evolversi della situazione politica generale e in particolar modo dalla prosecuzione dell'apertura internazionale dell'economia. Qualora questa dovesse venir meno è probabile che lo spazio occupato dalla mano pubblica aumenti concedendo quindi maggior spazio per l'impresa pubblica.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bairoch P. (1966), *Globalization Myth and Realities: One Century of External Trade and Foreign Investment*, in Boyer R. e Drache D., (a cura di), *States against the Market*, New York, Routledge.

Baldwin R.E. e Martin P. (1999), *Two Waves of globalisation: Superficial Similarities, Fundamental Differences*, NBER, W. P. n. 6904.

Boyer R. e Drache D.(1996), (a cura di) , *States against the Markets*, New York, Routledge.

Bordo M.D., Eichengreen B. e Irwin D.A. (1999), *Is Globalization Today Really Different than Globalization a Hundred Years Ago?*, NBER, W. P. n. 7195.

Ferrarese M. R. (2000), *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, Il mulino.

Hirschman A.O. (1982), *Shifting Envolvements*, Princeton , Princeton University Press

Kahn A.E. (2001), *Whom the Gods Would Destroy, or How not to Deregulate*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies

Meggison W.L. e Netter J.M. (2001) , *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*, in *Journal of Economic Literature*, (June)

Ninni A. e Silva F. (1997), (a cura di), *La politica industriale. Teorie ed esperienze*, Bari, Laterza.

Olson M. (1982) , *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press.

Schipke A. (2001), *Why Do Governments Divest?*, Berlin, Springer.

Shonfield A.(1965), *Modern Capitalism: the Changing Balance of Public and Private Power*.