

NUOVE NAZIONALIZZAZIONI E PRIVATIZZAZIONI NELL'UNIONE EUROPEA

Una nuova stagione di privatizzazioni. E' quello che evidenzia l'ultima edizione del Privatization Barometer, rilevando, in particolare, le principali tendenze di privatizzazione a livello internazionale. Oltre alle grandi privatizzazioni della Cina, che ha iniziato a vendere l'immenso patrimonio pubblico, spiccano anche rilevanti dismissioni di pacchetti azionari bancari, sia a livello europeo, sia internazionale.

A partire dal 2013, infatti, alcuni governi, non solo europei, hanno iniziato a vendere quote di istituti bancari, dando avvio a un nuovo ciclo di privatizzazioni anche nel settore bancario. Tale processo si origina, in realtà, tra il 2008 e il 2009, durante i primi anni della crisi, nei quali gli Stati che oggi stanno procedendo alla vendita di pacchetti azionari avevano effettuato ingenti salvataggi bancari, con interventi diretti anche alla nazionalizzazione totale o parziale degli istituti di credito in difficoltà.

Il fenomeno sta interessando soprattutto gli Stati europei, ma non solo: nell'ultima pubblicazione del Privatization Barometer, a cura di KPMG e della Fondazione ENI Enrico Mattei, tra i paesi che hanno avviato processi di privatizzazione di banche figurano anche Australia ed Arabia Saudita, seppur la maggioranza di banche privatizzate (in tutto o in parte) nell'ultimo biennio sia prevalentemente concentrata in Europa. I paesi Europei maggiormente interessati al fenomeno risultano essere Regno Unito, Svezia, Grecia e Belgio.

Dopo la grande ondata di privatizzazioni degli anni Novanta, il biennio 2013-2014 sta iniziando ad essere considerato il punto di partenza di una nuova ondata di privatizzazioni a livello europeo. Nel settore bancario, negli ultimi due anni, il ritorno al mercato è avvenuto con metodi diversi, non solo attraverso la vendita di azioni di proprietà statale, ma in alcuni casi anche mediante aumenti di capitale, sottoscritti da investitori privati, in banche almeno parzialmente pubbliche: tali operazioni hanno ridotto, di fatto, la percentuale detenuta dai rispettivi Stati nelle proprietà.

Il 2013 sembra, dunque, rappresentare il primo anno in cui le banche, nazionalizzate in tutto

o in parte durante la crisi, vengono gradualmente reintrodotti sul mercato. Diverse quote sono state redistribuite ai privati, con metodi spesso gradualisti. Tale approccio rappresenta, indubbiamente, un primo segno della ripresa che sta interessando a ritmi differenti i Paesi europei.

Nel 2013, la più rilevante privatizzazione bancaria è stata della Grecia, la quale, con la vendita della banca Piraeus, ha totalizzato più di 7 miliardi di euro. Nello stesso anno, anche il Regno Unito ha iniziato a privatizzare una parte del Gruppo Bancario Lloyds (Lloyds Banking Group), nazionalizzato durante la crisi finanziaria. A settembre è stata ceduta la prima quota, pari al 6% delle azioni, con un introito pari a 3,83 miliardi di euro. La Svezia ha privatizzato la banca Nordea, in due tranches successive e identiche: la prima a giugno, la seconda a settembre, totalizzando complessivamente 4,38 miliardi di euro e cedendo l'intera quota pubblica del 13,4%. Il Belgio, nel 2013, ha realizzato una vendita del 25% della quota detenuta in BNP Paribas Fortis SA, precedentemente acquistata come salvataggio bancario durante la crisi. Attraverso la vendita, lo Stato è riuscito ad ottenere 3,18 miliardi di euro.

Nel 2014, la Grecia ha continuato ad avere un impatto significativo nelle privatizzazioni bancarie, riportando al mercato quote di quattro banche (Eurobank, Banca Nazionale Greca, Piraeus Bank e Alpha Bank), per un totale di 8,31 miliardi di euro. Nello stesso anno, il Regno Unito ha continuato a cedere quote del Lloyds Banking Group, mantenendo il ritmo di vendita del 6% e totalizzando 5 miliardi di euro. In aggiunta, sempre nel 2014, si registra la vendita del 28% della Royal Bank of Scotland, salvata durante la crisi. Per il futuro, ci si aspetta che il Regno Unito, anche a seconda dei risultati delle elezioni di maggio, possa disporre la vendita delle rimanenti quote nel Lloyds Banking Group e nella Royal Bank of Scotland.

In tale contesto, il ruolo dell'Italia si evidenzia solo nel 2014, con la cessione non di banche (non nazionalizzate nemmeno in parte durante la crisi), ma di quote minoritarie in ENI, ENEL, CDP Reti,

Assicurazioni Generali e Fincantieri (privatizzazioni superiori a 100 milioni di euro). Relativamente al 2013, invece, nel nostro Paese non si evidenziano privatizzazioni rilevanti. Negli ultimi due anni, dunque, le privatizzazioni in Italia hanno avuto un ruolo minoritario, non inerenti al settore bancario.

Anche con il contributo delle privatizzazioni bancarie, il Regno Unito si colloca, sia nel 2013, sia nel 2014, al primo posto in Europa nei ricavi dalle privatizzazioni. Tale dato, tuttavia, non può essere considerato in forma isolata: deve essere analizzato in sinergia con le opposte tendenze degli anni precedenti. Il confronto con le privatizzazioni avvenute negli altri Stati deve essere, dunque, calato all'interno di un quadro più ampio, che consideri innanzitutto le precedenti tendenze alla nazionalizzazione, al fine di comprendere se, effettivamente, la tendenza sia verso una riduzione o un ampliamento dei confini dello Stato. Osservare i fenomeni esclusivamente dalla prospettiva delle privatizzazioni permetterebbe di avere una visione parziale del contesto, non cogliendolo nella sua interezza.

In quest'ottica, non stupisce la posizione della Cina, che si qualifica come primo paese, a livello mondiale, in termini di introiti da privatizzazioni, sia nel 2013, sia nel 2014.

Analizzando con maggiore profondità le tendenze alla nazionalizzazione, è possibile evidenziare un processo che, a fianco alla previsione di linee di garanzia e prestiti nei confronti di alcuni istituti, ha visto anche interventi nel capitale azionario di banche e gruppi maggiormente in difficoltà. Dal 2007, per esempio, il governo britannico è entrato nel capitale azionario, tramite sottoscrizioni di azioni e nazionalizzazioni, di quattro banche, arrivando a detenere il controllo di Northern Rock, Bradford & Bingley e di Royal Bank of Scotland. A fine 2008, inoltre, a seguito di una sottoscrizione di capitale di 17 miliardi di sterline, il Regno Unito è diventato il maggiore azionista del Lloyds Banking Group, derivante dalla fusione di Lloyds Tsb e Hbos. A tale intervento è seguita, successivamente, la partecipazione ad un aumento di capitale di altri 5,85 miliardi di sterline, portando, nel 2011, la partici-

zione statale nel Gruppo Lloyds al 41% a fine 2011. La Grecia, invece, tra il 2007 e il 2012 è intervenuta tramite la sottoscrizione di azioni in ben 11 istituti di credito: la sottoscrizione di azioni, in tal caso, ha costituito la principale metodologia di intervento a favore delle proprio banche.

In Italia, le privatizzazioni bancarie hanno avuto ritmi diversi rispetto a quanto sta avvenendo in Europa. Il picco di privatizzazioni degli istituti di credito è culminato negli anni Novanta, parallelamente al ciclo di privatizzazioni di un ampio numero di imprese italiane a controllo statale, che avevano fatto parte, per gran parte del Novecento, dello "Stato Imprenditore". Dal 1993, dunque, ha avuto, nel nostro Paese, un processo di privatizzazione anche delle banche, attraverso metodologie analoghe alla dismissione delle altre imprese pubbliche: era, per esempio, previsto un primo momento di privatizzazione "fredda" (il passaggio alla forma giuridica di società per azioni), per poi giungere alla effettiva alienazione dei pacchetti azionari.

A fine Novecento, dunque, gran parte delle banche era stata in mano pubblica per quasi sessant'anni, acquisita dallo Stato a partire dal 1933, attraverso l'IRI. L'orientamento alla gestione pubblica fu confermato dalla legge bancaria del 1936, che ebbe come principio ispiratore la "funzione di interesse pubblico" degli istituti di credito. I limiti della gestione pubblica e del sistema delle partecipazioni statali, tuttavia, si resero progressivamente più evidenti anche nel settore creditizio: invece che garantire l'interesse pubblico e i risparmi, la scarsa efficienza della gestione pubblica causò, di fatto, una tendenza alla dissipazione del patrimonio dei cittadini.

Le privatizzazioni di fine Novecento furono, per l'Italia, un momento di svolta e di superamento del lungo secolo in cui lo Stato Imprenditore si era gradualmente espanso in tutti i settori dell'economia. Un ampio numero di imprese, non solo bancarie, era stato protetto nei decenni dai capitali dello Stato, mentre il nuovo contesto, che si indirizzava verso una prospettiva europea, rendeva necessario un recupero di efficienza da parte delle imprese e un riequilibrio dei conti pubblici. In tale prospettiva, con il Decreto Legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo Unico Bancario), alle banche fu ri-

conosciuto il "carattere d'impresa", allontanandosi significativamente dalla "funzione di interesse pubblico" del 1936.

Contrariamente ad alcune tendenze europee e internazionali, l'Italia non ha nazionalizzato alcuna banca negli anni dell'ultima crisi. Gli interventi a sostegno delle attività creditizie sono stati di natura diversa, prevalentemente inquadrati come garanzie alle emissioni obbligazionarie, ma non hanno implicato interventi diretti nel capitale degli istituti di credito da parte dello Stato. La prospettiva di nazionalizzare le banche in difficoltà è stata, nel nostro Paese, lontanissima negli ultimi anni, anche per il difficile equilibrio dei conti pubblici, che avrebbe reso estremamente onerosi tali interventi per i cittadini. L'Italia è, infatti, insieme alla Grecia, uno dei Paesi con il maggior rapporto debito pubblico/PIL sin dagli anni precedenti alla crisi finanziaria, già superiore al 100% nel 2007.

Le analisi e le politiche economiche debbono, dunque, essere sempre calate nel contesto, anche in una prospettiva storica. Le differenze tra le banche italiane e quelle oltre confine sono molteplici e variegate: oltre alle diversità legislative, la crisi è stata affrontata con varie metodologie, in alcuni casi (non in Italia) anche con ingenti interventi di sostegno da parte dello Stato. Gli ultimi anni, in particolare, hanno evidenziato due opposte tendenze, che hanno visto, prima, l'ingresso del capitale pubblico in alcuni istituti bancari europei, poi, la graduale dismissione di tali azioni nei confronti dei privati. Tali orientamenti, tuttavia, non trovano diretto riscontro nel nostro Paese.

Si evidenzia, in attesa di un comune quadro legislativo a livello Europeo, la necessità di analizzare a fondo i fenomeni che derivano dalla diversità di regole, anche considerando le peculiarità dei territori e le specificità delle storie. È opportuno, quindi, non fermarsi a considerare come virtuoso soltanto chi ha totalizzato il massimo punteggio negli introiti da privatizzazioni: altri e vari fattori potrebbero essere stati determinanti a crearne le condizioni. Nell'analisi dei fenomeni, non solo bancari, è necessario innanzitutto avere chiaro il contesto di riferimento, sia in chiave presente, sia passata.

ALESSIA PATUELLI