

IL NUOVO INTERVENTO PUBBLICO NELL'ECONOMIA

Martedì 9 marzo – ore 18:00-19:20

Webinar

MATERIALI PER LA DISCUSSIONE¹

Indice

1. Lo Stato imprenditore nel '900	p. 1
2. La stagione delle privatizzazioni	p. 2
3. Torna la voglia di Stato	p. 2
4. Investimenti pubblici e dossier aziendali "caldi"	p. 3
5. Oltre il breve termine: cosa fare?	p. 4
6. Alcune domande per il dibattito	p. 5
Riferimenti bibliografici	p. 6

La vita economica di un Paese è fortemente intrecciata con l'intervento pubblico, non solo per il tramite delle politiche fiscali e monetaria, ma anche, per esempio, attraverso la tutela dei diritti di proprietà, la tutela del risparmio, la promozione della concorrenza, le politiche per l'istruzione e la formazione, etc. Un modalità particolare di influenza nel sistema economico è data dall'intervento diretto nel capitale delle imprese, sul quale si concentra principalmente questa nota.

1. Lo Stato imprenditore nel '900

La produzione diretta di beni e servizi non è l'unico modo in cui lo Stato interviene in economia. Un'altra modalità è quella della partecipazione pubblica in imprese che offrono beni e servizi. Storicamente, in Italia (ma anche in altri paesi) questo fenomeno è cresciuto fortemente in risposta alla crisi del 1929. Nel 1933 fu creato l'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI), ente pubblico che rilevava le partecipazioni prima detenute da Banca Commerciale, Credito Italiano e Banco di Roma. Successivamente, specie in periodo repubblicano, l'intervento pubblico non si è limitato solo a salvataggi di imprese in crisi. Lo Stato ha iniziato a investire direttamente in molti settori. L'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) fu creato nel 1952 per operare nei comparti chimico, minerario e petrolifero. Due altri istituti, EFIM (1962) e GEPI (1972) fungevano da leva per l'industrializzazione del Mezzogiorno. Nei primi anni '60 si ha la nazionalizzazione dell'industria elettrica. Già nel 1956 era stato creato il Ministero delle partecipazioni statali, con l'intento di coordinare le molte linee di intervento pubblico.

Molti storici dell'economia sono concordi nel ritenere che l'intervento pubblico sia stato un fattore importante per il decollo economico italiano (per esempio: Barca e Trento, 1997; Crafts e Magnani, 2011). Durante la cosiddetta età dell'oro (1950-1973), il PIL pro capite italiano è cresciuto in media del 5% all'anno. Questa lettura storico-economica è supportata anche da un robusto corpus teorico che sostiene che nelle prime fasi di sviluppo economico di un paese l'intervento pubblico può essere cruciale per coordinare gli investimenti, fornire il capitale necessario, superare le imperfezioni del mercato del credito. Oltre all'Italia, altri paesi hanno sperimentato percorsi simili: il Giappone, la Corea del Sud, la Cina. Si tratta di una fase di

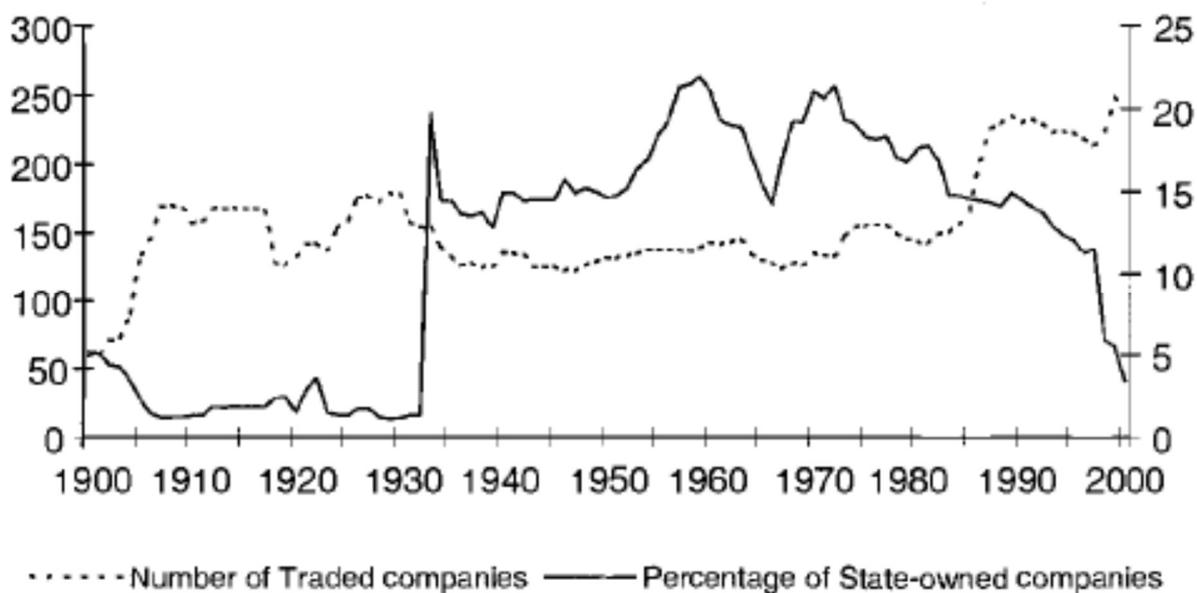
¹ A cura di Guglielmo Barone (04.03.2021).

sviluppo in cui il paese si trova lontano dalla frontiera tecnologica e deve recuperare terreno. Ma quando un paese si avvicina alla frontiera tecnologica, quel modello di sviluppo tipicamente risulta inadeguato (Acemoglu et al, 2006).

2. La stagione delle privatizzazioni

Non è un caso che, col passare del tempo, l'imprenditoria italiana di Stato sia entrata in crisi. Deboli incentivi manageriali alla massimizzazione del profitto, vincoli di bilancio tutt'altro che stringenti, tecnologie di produzione poco efficienti e cattiva allocazione delle risorse hanno portato all'accumulo di perdite, tipicamente ripianate dal bilancio pubblico che, all'inizio degli anni '90, rischiava di diventare ingovernabile. Nuove sfide globali emergevano: la globalizzazione, la rivoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il percorso verso la moneta unica. Così, anche sotto la pressione dell'Unione Europea, il governo ha avviato un ampio programma di privatizzazioni, con diversi obiettivi: aumentare l'efficienza del sistema, ridurre il debito pubblico, sviluppare un mercato dei capitali, diffondere l'azionariato tra i risparmiatori. La figura 1 (scala di destra) offre una sintesi della storia dello Stato nelle imprese. La quota di imprese pubbliche quotate sale fortemente nella metà degli anni '30, oscilla tra il 15% e il 20% fino alla metà degli anni '80 per poi scendere, più marcatamente nel corso dei '90.

Figura 1: Presenza pubblica in imprese quotate



Fonte: Aganin Volpin (2015)

Tra il 1992 e il 2005, l'Italia ha privatizzato aziende per circa 100 miliardi di euro. La corrispondente riduzione del debito pubblico ha determinato una minore spesa per interessi di 30 miliardi².

3. Torna la voglia di Stato

Il pendolo tra Stato e mercato torna a oscillare a favore del primo dopo la crisi innescata dal fallimento di Lehman Brothers. In diversi paesi i governi sono intervenuti per salvataggi in molti settori, tra cui quelli automobilistico, bancario e del trasporto aereo. Più in generale, nei paesi più avanzati, le pressioni sul mercato del lavoro derivanti dall'automazione dei processi produttivi e dalla concorrenza dei paesi a basso

² http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/partecipazioni/privatizzazioni/privatizzazioni_avviate/.

costo del lavoro, il calo della quota del prodotto destinata ai salari, l'insoddisfacente crescita (in Europa) hanno contribuito alla riproposizione di politiche industriali attive volte a offrire sul mercato "buoni" posti di lavoro, a fronte di un'insoddisfacente risposta che a tali shock esogeni le politiche di welfare tradizionali sono in grado di offrire. In questa prospettiva, la politica industriale è vista anche come argine al populismo (Aiginger e Rodrick, 2020). In scia a tali considerazioni, un seguito crescente ha oggi in Italia l'idea di Stato innovatore (Mazzucato, 2014) o comunque motore di sviluppo (Forum disuguaglianze e diversità, 2020).

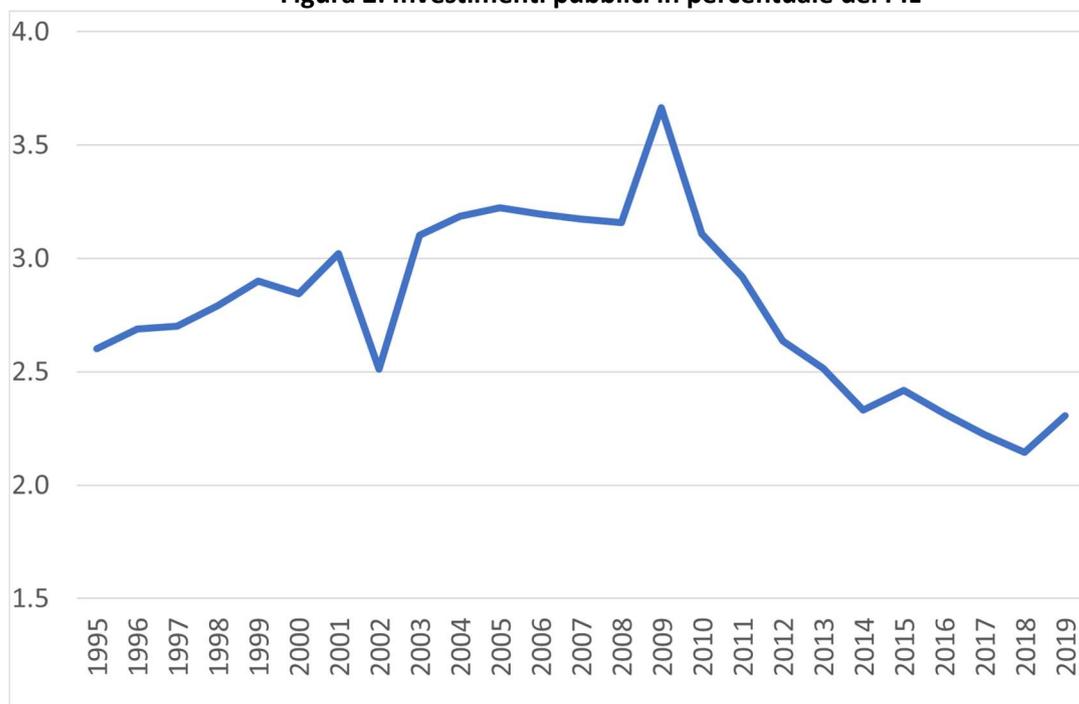
Siamo un bivio tra una visione più o meno interventista, e su questo scenario si è sovrapposta la crisi pandemica che sta vedendo una forte risposta sia pubblica (si pensi alle politiche fiscali e monetarie in atto, molto espansive) sia privata (si pensi alla straordinaria corsa per l'ideazione e la produzione di vaccini).

4. Investimenti pubblici e dossier aziendali "caldi"

Oltre il dibattito più teorico, cosa c'è nell'agenda di politica economica italiana nel breve-medio termine? È possibile ravvisare due temi.

Il primo riguarda gli investimenti pubblici. Nell'ultimo decennio, la spesa per investimenti pubblici si è ridotta significativamente. In rapporto al PIL, è passata dal picco del 3,7% nel 2009 al 2,3% nel 2019 (figura 2). In termini assoluti si tratta di oltre 16 miliardi. Nel 2018, l'Italia era, tra i grandi paesi europei, quello con il più basso rapporto tra investimenti pubblici e prodotto. Il base all'ultima nota di aggiornamento al DEF scritta dal precedente governo, tra il 2021 e il 2023 gli investimenti pubblici dovrebbero aumentare nuovamente, fino a 50 miliardi (erano 41 nel 2019), il 2,8% del PIL, riallineandosi così alla media di lungo periodo 1995-2019. Si tratta di un obiettivo coerente con le raccomandazioni delle istituzioni europee e del FMI, che suggeriscono di ribilanciare la composizione della spesa pubblica a favore degli investimenti (contraendo quindi la quota della spesa corrente). Tra l'altro, lo stesso FMI ha sottolineato come in periodi di forte incertezza, quale quello attuale, il moltiplicatore degli investimenti pubblici sia più elevato (FMI, 2020).

Figura 2: Investimenti pubblici in percentuale del PIL



Fonte: Istat

Il secondo tema è la gestione delle partecipazioni pubbliche. Nel suo discorso di insediamento il premier Draghi ha chiarito che “il ruolo dello Stato e il perimetro dei suoi interventi dovranno essere valutati con attenzione”, segnando così una forte discontinuità rispetto all’orientamento della precedente maggioranza. I dossier aperti sono diversi. I principali: la fusione tra TIM e Open Fiber sotto la regia della Cassa Depositi e Prestiti, l’eventuale ingresso della stessa Cassa in ASPI (Autostrade), il collocamento sul mercato del Monte dei Paschi (e, correlato a questo, il tema della Banca del Sud, che pare per il momento congelato), l’Ilva, Alitalia.

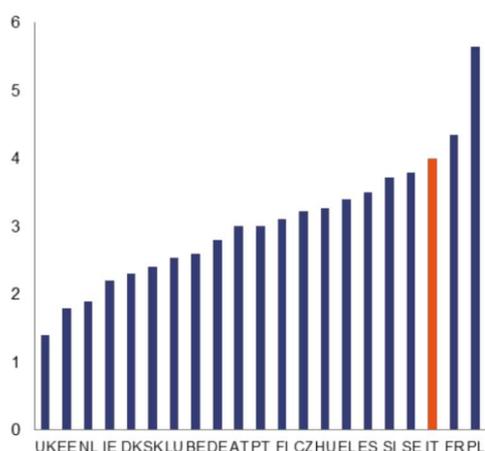
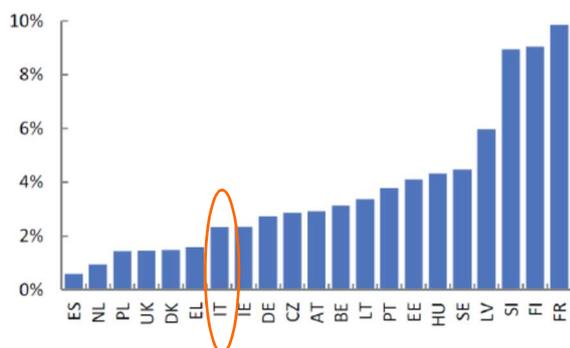
5. Oltre il breve termine: cosa fare?

È necessario ripensare l’attuale modello di presenza pubblica nelle imprese? E se sì, in quale direzione? Un buon punto di partenza è il confronto internazionale. Sotto questo aspetto, il quadro non è univoco. In Italia il numero di addetti in imprese partecipate dallo Stato in rapporto agli addetti totali è inferiore alla media europea (figura 3A). Se però si includono le partecipazioni degli enti locali e si guarda alla diffusione tra i settori il quadro cambia (figura 3B). È bene precisare che i risultati del confronto internazionale vanno presi con una certa cautela, data la difficoltà di omogeneizzare l’informazione su diversi aspetti quali il trattamento delle partecipazioni indirette.

Figura 3: Peso del settore pubblico nelle imprese

Pannello (A): Occupati nelle imprese partecipate dallo Stato in rapporto al totale dell’occupazione

Pannello (B): Indicatore Oecd (scala 0-6) su numero di settori con imprese partecipate da Stato e enti locali (esclusi i comuni)



Fonte: Commissione Europea (2016) per Pannello (A) e Karantounias e Pinelli (2016) per Pannello (B). Nel Pannello (B), valori più elevati indicano una maggiore presenza pubblica.

Focalizzandosi sull’Italia, un recente lavoro di ricerca (Mocetti e Roma, 2020), che ha ricostruito il perimetro complessivo delle partecipate e delle controllate dal settore pubblico, aiuta a fare chiarezza. Nel 2018 le partecipate pubbliche erano circa 7.300, in calo di oltre un quinto rispetto al 2011. Molte imprese dismesse erano molto piccole e/o non attive. La razionalizzazione è stata molto inferiore rispetto all’obiettivo dell’allora commissario alla spending review Cottarelli che nel 2013 si prefiggeva di arrivare a 1,000 società.

La fotografia scattata al 2018 offre informazioni molto interessanti. Nella metà dei casi la partecipazione è di controllo. La diffusione sul territorio delle imprese pubbliche è mediamente maggiore nel Lazio e nelle regioni a statuto speciale. In molti casi si tratta di imprese molto piccole. I soggetti pubblici con le partecipazioni più rilevanti sono spesso i comuni (il “capitalismo municipale”). Le controllate pubbliche mostrano una quota di politici nei consigli di amministrazione molto superiore alle altre imprese, e un’esperienza media come

amministratore inferiore. Infine, nelle aree del Paese con un maggiore rischio di corruzione e una peggiore qualità della pubblica amministrazione, i risultati economici delle società pubbliche sono inferiori e l'incidenza del costo del lavoro superiore. Questi risultati sono coerenti con quelli di un'altra ricerca che mostra che la produttività delle imprese pubbliche locali è inferiore rispetto a quella delle imprese private (Curci et al, 2017).

L'insieme di queste evidenze suggerirebbe che sia oggi auspicabile una riduzione del perimetro dell'intervento pubblico. Vi sono peraltro economisti che sostengono una tesi opposta, e cioè che la presenza pubblica vada mantenuta (se non allargata). Questi autori contrappongono all'evidenza sulla cosiddetta inefficienza statica delle imprese pubbliche, la loro maggiore efficienza *dinamica*: l'impresa pubblica sarebbe più capace di generare e diffondere innovazione (Belloc, 2014; Antonelli et al. 2014), anche se su quest'ultimo punto i risultati empirici sono contrastanti.

6. Alcune domande per il dibattito

- È possibile un intervento pubblico nell'economia senza le pesanti derive clientelari del passato? Da questo punto di vista, la governance del processo di spesa (controlli, distribuzioni dei poteri tra i vari attuatori, etc.) può aiutare?
- Come rispondere alla critica, spesso proveniente da destra, della cattura politica dell'impresa pubblica?
- Come rispondere alla critica, spesso proveniente da sinistra, secondo la quale l'impresa privata non può essere realmente interessata a obiettivi di interesse pubblico come la sostenibilità ambientale?
- La macchina pubblica italiana è oggi attrezzata per la grande sfida della gestione del Recovery fund?
- Quali riforme della PA sono necessarie affinché essa possa svolgere i ruoli (di pianificazione, indirizzo, regolazione e intervento diretto) che sono necessari per il PNRR?
- Ha senso parlare di un nuovo ruolo per lo Stato imprenditore quando negli ambiti in cui è già molto presente, come l'istruzione, i risultati sono poco felici, specie al Sud?
- Il Paese ha bisogno di un polo bancario pubblico imperniato su MPS e Popolari di Bari, orientato al Mezzogiorno, come suggerito da alcune forze politiche?
- Gli obiettivi occupazionali del policy maker possono essere raggiunti in modi più efficaci/efficienti rispetto all'intervento pubblico diretto nelle imprese?

Riferimenti bibliografici

- Acemoglu D., Aghion P., Zilibotti F. (2006), Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth, *Journal of the European Economic Association*, 4, 37-74.
- Aganin A., Volpin P. (2005), The History of Corporate Ownership in Italy, in "A History of Corporate Governance around the World: Family Business Groups to Professional Managers" (a cura di Randall K. Morck), University of Chicago Press.
- Aiginger K., Rodrik D. (2020), Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century, *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20, 189-207.
- Antonelli C., Barbiellini Amidei F., Fassio C. (2014), The mechanisms of knowledge governance: State owned enterprises and Italian economic growth, 1950–1994, *Structural Change and Economic Dynamics*, 31, 43-63.
- Barca F., Trento S. (1997), State Ownership and the Evolution of Italian Corporate Governance, *Industrial and Corporate Change*, 6, 533-559.
- Belloc F. (2014), Innovation in state-owned enterprises: reconsidering the conventional wisdom, *Journal of Economic Issues*, 48, 821-847.
- Crafts N., Magnani M. (2011), The Golden Age and the Second Globalization in Italy, *Banca d'Italia, Economic History Working Papers*, 17
- Commissione Europea (2016), State-owned enterprises in the EU: lessons learnt and ways forward in a post-crisis context, *European Economy Institutional Paper*, 31.
- Curci N., Depalo D., Vadalà E. (2017), Municipal socialism or municipal capitalism? The performance of local public enterprises in Italy, *Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza*, 408.
- FMI (2020), Fiscal Monitor: Policies for the Recovery, October 2020.
- Forum disuguaglianze e diversità (2020), Missioni strategiche per le imprese pubbliche italiane.
- Giordano C., Zollino F. (2015), A historical reconstruction of capital and labour in Italy, 1861-2013, *Rivista di Storia Economica*, 2, 155-224.
- Karantounias V., Pinelli D. (2016), Local State-Owned Enterprises in Italy: Inefficiencies and Ways Forward, *European Commission, European Economy Economic Brief*, 10.
- Mazzuccato M. (2014), *Lo Stato innovatore*, Laterza.
- Mocetti S. Roma G. (2020), Da 8.000 a 1.000? Razionalizzazione e governance delle società pubbliche, *Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza*, 570.
- Rizzica L. (2020), The Italian public sector workforce: recent evolution in the light of the rules on turnover, *Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza*, 560.