

STATO IMPRENDITORE: È FINITA UN'EPOCA?

di Emilio Barucci e Federico Pierobon
19 febbraio 2008

Il Ministero dell'Economia detiene il controllo di imprese che valgono oltre 100 miliardi di euro. Considerando come discriminante il fatto che lo Stato garantisca almeno 1/3 dei ricavi si osservano due mondi diversi. Le imprese che operano a mercato hanno conosciuto negli ultimi anni un incremento di produttività, una crescita sostenuta e hanno sostituito il lavoro con il capitale garantendo una crescita dei salari superiore all'inflazione. Le società che invece non operano a mercato hanno conosciuto una stagnazione dei ricavi e hanno visto aumentare il divario di produttività.

Quale è lo stato di salute delle imprese ancora sotto il controllo dello Stato italiano?

Nonostante l'Italia sia il primo paese in Europa per controvalore delle privatizzazioni realizzate negli ultimi quindici anni, ben 140 miliardi di euro, lo Stato continua a detenere il controllo di importanti imprese industriali e di servizi: le ventitré imprese più significative controllate dal Ministero dell'Economia sono valutabili in più di 100 miliardi di euro ed impiegano oltre mezzo milione di dipendenti.

Nel dibattito di politica economica sul ruolo dello Stato ci si confronta attorno ad una posizione ben salda che sostiene la superiorità dell'impresa privata rispetto all'impresa a controllo pubblico. Quanto c'è del vero in questa posizione e che riscontro ne abbiamo per l'Italia?

Porre il problema della proprietà pubblica o privata dell'impresa di per sé rischia di essere fuorviante per almeno due motivi.

In primo luogo ai due tipi di proprietà corrispondono obiettivi diversi: l'impresa privata mira a perseguire gli interessi degli azionisti e, spesso a parole più che nei fatti, l'interesse degli stakeholders (lavoratori, consumatori), lo Stato invece è in grado di porsi direttamente altri obiettivi che riguardano la cittadinanza in senso lato (qualità della vita, sviluppo di sistema). Per valutare i due assetti proprietari occorre quindi scegliere il metro adeguato: tuttavia, poiché gli interessi collettivi sono difficili da valutare, si finisce spesso per utilizzare come unico parametro il valore per l'azionista, giungendo a concludere che la proprietà privata è più efficace di quella pubblica nel garantire l'efficienza gestionale e la redditività dell'impresa. L'evidenza a conferma di questa tesi è assai corposa; poco si sa e si dice, invece, sulla differente performance nel garantire gli investimenti dell'impresa e i profili redistributivi. In merito si tende spesso a recidere il problema alla radice: lo Stato imprenditore non deve perseguire scopi redistributivi, di esclusivo dominio della leva fiscale.

Il secondo punto riguarda i diversi meccanismi di governance che accompagnano le due diverse strutture proprietarie e che determinano il funzionamento dell'impresa. Anche su questo fronte l'impresa privata sembra essere meglio attrezzata di quella pubblica: i managers dell'impresa privata rispondono del loro operato agli azionisti che saranno bene attenti a cacciarli se non danno risultati; se un'azienda quotata non è ben gestita può divenire oggetto di una scalata e, in ultima analisi, c'è sempre lo spettro del fallimento. Viceversa il controllo di un'azienda pubblica è in mano alla classe politica, non è scalabile da soggetti terzi e non è esposta al rischio di fallimento: l'assenza o il mal funzionamento dei correttivi di governance nel caso dell'impresa pubblica contribuiscono al fatto che l'impresa privata sia solitamente gestita meglio di quella statale. Un'analisi attenta richiede tuttavia di valutare l'assetto proprietario assieme ad altri meccanismi di governance: l'apertura al mercato, una regolazione efficace, la quotazione e l'eliminazione degli aiuti di Stato (imposta tra l'altro dalla recente normativa europea) potrebbero essere strumenti sufficienti a condurre una impresa controllata dallo Stato «sulla retta via».

Che cosa è quindi successo alle imprese pubbliche dopo la crisi delle partecipazioni statali nel 1992? Hanno continuato ad essere mal gestite? Il quadro che emerge dall'analisi dei bilanci delle società controllate dal Ministero dell'Economia è molto più composito di quello che potrebbe apparire a prima vista.

A fronte di imprese, soprattutto nei trasporti (Alitalia, Ferrovie dello Stato, Tirrenia, Anas), la RAI e alcune holding, che presentano una performance reddituale e di gestione deficitarie con lo Stato che è spesso chiamato a ripianare le perdite, ci sono imprese (sia quotate, come ENI ed ENEL, che non quotate, come Poste Italiane) che stanno sul mercato e sono caratterizzate da profili reddituali e gestionali che niente hanno a che invidiare all'impresa privata.

Il ruolo dello Stato come principale cliente appare cruciale. Considerando come discriminante il fatto che lo Stato garantisca almeno 1/3 dei ricavi delle imprese, si osservano due mondi completamente diversi. Come si può osservare dai grafici riportati qui sotto, le dodici imprese che operano a mercato hanno conosciuto negli ultimi anni un incremento di produttività, una crescita sostenuta e hanno sostituito il lavoro con il capitale garantendo una crescita dei salari superiore a quella dell'inflazione. Le società che invece non operano a mercato hanno conosciuto una stagnazione dei ricavi, hanno visto aumentare ulteriormente il divario in termini di produttività rispetto alle altre imprese e continuano a remunerare i dipendenti in misura maggiore.

Da questo quadro composito vanno tratte due lezioni strettamente collegate tra loro.

In primo luogo va chiarito il ruolo del settore pubblico nel fornire aiuti alle imprese e fissarne i ricavi in via amministrativa: perché il viaggiatore di treno deve godere di un sussidio da parte dello Stato (e quindi dell'intera comunità) mentre il cittadino che paga la bolletta elettrica è costretto a pagarla fino in fondo (e anche di più!) al fine di garantire lauti dividendi al Ministero dell'Economia? In assenza di una risposta convincente circa questi profili redistributivi sarebbe bene che lo Stato non garantisca sussidi impropri alle sue controllate.

In secondo luogo, lo Stato deve occuparsi di fornire un adeguato sistema di incentivi alle imprese che controlla: eliminare il sistema di sussidi e trasferimenti, oltre che rendere un servizio di equità alla cittadinanza, fornirebbe un vincolo di budget rigido alle imprese, incentivandole a perseguire una gestione efficiente. In questa prospettiva non sarebbe poi male quotare l'azienda sul mercato azionario. In conclusione, la lezione da trarre è che la questione non è tanto la proprietà quanto i meccanismi di intervento: lo Stato imprenditore può avere un ruolo a condizione che sappia imporsi adeguati meccanismi di governance.

Emilio Barucci e Federico Pierobon