



**FORUM
DISUGUAGLIANZE
DIVERSITÀ**

con il sostegno di

GROWINPRO

Growth Welfare Innovation Productivity



MISSIONI STRATEGICHE PER LE IMPRESE PUBBLICHE ITALIANE

Un'opportunità per guidare
lo sviluppo del Paese

MISSIONI STRATEGICHE PER LE IMPRESE PUBBLICHE ITALIANE

Un'opportunità per guidare lo sviluppo del Paese

Rapporto della Commissione Imprese e Sviluppo*

* La Commissione è composta da Fabrizio Barca, Giovanni Dosi, Simone Gasperin (Rapporteur), Federico Maria Mucciarelli, Edoardo Reviglio, Andrea Roventini, Francesco Vella, Edoardo Zanchini.

Sintesi del Rapporto

Il tema di questo Rapporto è il ruolo dell'impresa pubblica quale agente strategico di cambiamento e di sviluppo. Le imprese pubbliche italiane sono dotate di straordinarie capacità tecniche ed innovative, assolutamente fondamentali per rilanciare la competitività del sistema economico, contribuendo a promuovere la giustizia sociale e la sostenibilità ambientale. Ma come rivelano i risultati del seguente Rapporto, il potenziale complessivo delle imprese pubbliche risulta ancora ampiamente inesperto. Le cause di tale sottoutilizzazione sono principalmente ascrivibili a due fattori. In primo luogo, la mancata definizione di missioni strategiche da parte dello Stato nei confronti delle imprese pubbliche, a cui anche le amministrazioni pubbliche si possano allineare. In secondo luogo, la carenza di un'interazione e di un agire sistemico e coordinato fra le stesse imprese pubbliche.

Sulla base di uno studio preliminare, realizzato anche attraverso una serie di colloqui con gli amministratori delle imprese, il Rapporto sviluppa una Proposta che permetterebbe la definizione concordata e tecnicamente informata di missioni strategiche per le imprese pubbliche italiane. Missioni orientate a promuovere l'innovazione tecnologica e lo sviluppo inclusivo e sostenibile del Paese.

Il Rapporto qui presentato è frutto di un lavoro di nove mesi da parte della Commissione Imprese e Sviluppo, costituitasi sotto il coordinamento del Forum Disuguaglianze e Diversità, composta da un gruppo di studiosi ed esperti di formazione multidisciplinare provenienti da diverse università italiane ed estere.

I punti essenziali del Rapporto, e in particolare della Proposta, sono i seguenti:

- Le imprese pubbliche costituiscono un pilastro fondamentale del capitalismo italiano. Sono tra le più grandi organizzazioni produttive in termini di fatturato: sei fra le prime dieci imprese italiane sono controllate dallo Stato. Se si considerano esclusivamente le controllate da organi dello Stato centrale (Ministero dell'Economia e delle Finanze, Cassa Depositi e Prestiti), le imprese pubbliche impiegano in Italia oltre 350.000 addetti, costituiscono più del 17% degli investimenti fissi delle imprese italiane e circa il 17% della loro spesa in ricerca e sviluppo. Molte di esse sono quotate, rappresentando circa il 29% della capitalizzazione complessiva della Borsa di Milano. Sono realtà produttive che generano redditi cospicui, da cui l'azionista pubblico riceve importanti dividendi per circa 3 miliardi di euro all'anno (anno 2018). Infine, esse operano in settori di notevole interesse strategico: energia, trasporti, manifattura di sistemi ingegneristici complessi ad alto contenuto tecnologico, distribuzione, ed altri ancora. Queste imprese svolgono un ruolo cruciale di avanguardia nella trasformazione digitale e nella transizione ambientale. Le importanti competenze tecniche, unite alla considerevole dimensione quantitativa rispetto ai loro ambiti di attività, investono le imprese pubbliche di uno straordinario potenziale trasformativo per il sistema economico e sociale del Paese.

- Allo stesso tempo, l'analisi del loro operato, informata anche dai colloqui con gli amministratori delle stesse imprese pubbliche, ha fatto emergere l'esistenza di una significativa capacità non valorizzata. Questa potrebbe pienamente dispiegarsi sotto tre condizioni: la definizione concordata con l'azionista pubblico di esplicite missioni strategiche; un agire sistemico e coordinato delle imprese pubbliche sui temi di comune interesse; un'azione dello Stato e delle Regioni coerente con le missioni concordate e con le azioni che ne conseguono.
- La realizzazione di queste condizioni faciliterebbe le imprese pubbliche nell'implementare missioni strategiche di lungo periodo e di valore pubblico per il Paese, sui temi della competitività economica del sistema produttivo, della giustizia sociale e della sostenibilità ambientale. Le missioni relative a questi ambiti devono essere definite attraverso un confronto pubblico che le legittimi sul piano democratico e al tempo stesso essere frutto di un processo tecnicamente informato e animato da un rinnovato "Stato esperto", capace di interloquire ad alto livello tecnico con i vertici delle imprese. Le missioni potranno così soddisfare i bisogni del tessuto produttivo, dei lavoratori e dell'intera cittadinanza. Esse possono nascere dalle sfide che la società si troverà ad affrontare nell'immediato futuro, quali l'innovazione tecnologica e digitale, il cambiamento climatico, l'invecchiamento della popolazione ed altre ancora. Sfide strettamente connesse fra di loro, ma ancora più significative e interdipendenti nella prospettiva di un necessario rilancio dell'economia italiana, colpita severamente dalla crisi pandemica degli ultimi mesi.
- La Proposta contenuta in questo Rapporto riguarda la definizione di missioni strategiche di lungo periodo (della durata minima di cinque anni) in capo alle imprese pubbliche. Essa si riferisce a quelle controllate direttamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze o indirettamente da Cassa Depositi e Prestiti, escludendo le aziende municipalizzate o altre società controllate da enti locali. La Proposta delinea un processo che mira ad allineare virtuosamente l'agire di tutte le amministrazioni dello Stato azionista e i programmi strategici di lungo periodo delle imprese pubbliche. In particolare, rende possibile per il Ministero dell'Economia e delle Finanze la creazione di un ambiente istituzionale in cui possa avvenire un dialogo costante – informale e imprenditoriale – fra gli amministratori delle imprese pubbliche, ma anche dello Stato azionista *con* gli amministratori delle stesse, per la definizione delle missioni. Tra le forze della Proposta, vi è la possibilità di adattarsi a tutti gli scenari di organizzazione delle partecipazioni pubbliche che potessero maturare.
- Strumentale alla definizione delle missioni, e al loro allineamento col resto del sistema Paese, è la creazione di un Consiglio degli Esperti delle imprese pubbliche in seno al Ministero dell'Economia e delle Finanze, uno sviluppo che appare auspicato da un nutrito numero di amministratori delle imprese pubbliche. La Proposta prevede la costituzione di un Consiglio degli Esperti, una squadra di 15 personalità competenti impegnate a tempo pieno nel seguire l'operato delle imprese pubbliche. Essi saranno nominati secondo procedure aperte e trasparenti sulla base di appurate competenze settoriali e di conoscenza dell'operato delle imprese pubbliche, che svolga un fondamentale ruolo di ponte tecnico tra lo Stato azionista e le imprese pubbliche. Lavorando attraverso forma-

zioni a geometria variabile, rispetto ai temi della missione o del settore interessato, gli Esperti interagiscono con gli amministratori delle imprese pubbliche e con i Ministri di riferimento per la definizione delle missioni, facilitandone l'attuazione e monitorandone il perseguimento.

- I colloqui esplorativi con gli amministratori delle imprese pubbliche hanno manifestato una pluralità di opinioni rispetto ai temi della *governance*, del ruolo delle missioni e del rapporto con l'azionista pubblico. In generale, sono emersi punti di condivisione sulla necessità di intensificare il confronto con lo Stato azionista su basi tecniche, di instaurare dinamiche virtuose da sistema Paese, senza burocratizzare questo processo. I punti inequivocabili della Proposta – l'autonomia gestionale del management delle imprese pubbliche, la trasparenza della nomina del Consiglio degli Esperti sulla base di alte e appurate competenze tecniche, l'iscrizione delle missioni nell'ambito di impegni programmatici legislativi di lungo periodo a dimensione europea – sono stati apprezzati da molti amministratori come garanzie rispetto a improprie torsioni dirigiste e ad un non ammissibile appiattimento su obiettivi di corto respiro.
- L'intero impianto della Rapporto – l'analisi delle imprese, la Proposta, i colloqui – sono stati concepiti e realizzati prima che dirompesse la pandemia del Covid-19. La conseguente crisi economica e sociale che il Paese sta attraversando non può che motivare ulteriormente e rendere ancora più urgente la necessità di attivare il potenziale trasformativo delle imprese pubbliche (attuali e di quelle che potrebbero nascere), già nella cruciale fase del rilancio. Soprattutto in questi termini, la Proposta contenuta nel seguente Rapporto costituirebbe un miglioramento del sistema attualmente esistente, immediatamente e facilmente realizzabile, per il pieno dispiegamento delle sue totali capacità.

Ringraziamenti

Questo Rapporto non avrebbe potuto prendere forma senza il contributo di diverse persone ed istituzioni. Si desidera quindi ringraziare Elena Fazio e Marta Perrini per l'imprescindibile lavoro di coordinamento del progetto, Silvia Vaccaro e Katia Scannavini per i preziosi interventi sul testo e per il coordinamento delle fasi conclusive di elaborazione. Un grazie particolare va esteso a Massimo Florio per gli utili commenti sulla versione completa del Rapporto. Si ringraziano naturalmente tutti gli amministratori delle imprese interpellate, i loro collaboratori presenti durante colloqui e il personale che ha reso possibile gli incontri. Fra le istituzioni si ringraziano la Fondazione Basso per l'ospitalità e il supporto logistico delle attività di lavoro della Commissione. Un ringraziamento va inoltre alla Scuola Superiore Sant'Anna e in particolare a Laura Ferrari, per aver reso possibile il coinvolgimento di alcuni dei membri della Commissione. Infine, si riconosce il sostegno finanziario del progetto No. 822781 – GROWINPRO all'interno del programma Horizon 2020 dell'Unione europea.

Introduzione

Prima ancora del trauma provocato dalla pandemia, l'Italia si trovava in condizioni economiche e sociali di particolare debolezza. La produttività era ferma da più di un ventennio. Il prodotto interno lordo in termini reali era ancora inferiore a quello di inizio 2008, gli investimenti fissi lordi addirittura del 20% più bassi. La stagnazione si era accompagnata a un forte inasprimento delle disuguaglianze tra cittadini e tra territori: un grave peggioramento delle condizioni di vita delle persone con i redditi più bassi¹; una quota delle persone in povertà assoluta pari all'8,4% (nel 2018), con 10 milioni di adulti senza le risorse liquide per sostenere tre mesi senza reddito; una forte concentrazione nella distribuzione della ricchezza²; un'elevata quota di piccole e medie imprese poco produttive e quindi vulnerabili per un'alta dipendenza dalla domanda interna; una riduzione della mobilità sociale³ e una mancanza di opportunità per i giovani; forti divari territoriali nell'accesso e nella qualità della scuola, dei servizi sanitari e di welfare.

A produrre questi risultati sono state in primo luogo le scelte politiche che, rinunciando da fine anni '70 a orientare la dinamica del capitalismo, hanno causato in tutto l'Occidente forti squilibri di potere e ricchezza, una concentrazione della conoscenza, una precarizzazione del lavoro, un ridimensionamento dello Stato sociale e interventi pubblici non discrezionali, quindi ciechi rispetto ai contesti territoriali⁴. A questi fattori se ne aggiungono altri, specifici del nostro Paese. Fra questi, assumono un rilievo particolare: il sistematico disinvestimento nelle risorse e nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, il taglio delle spese per istruzione e sanità, la riduzione in valore assoluto degli investimenti pubblici, la stagnazione del già basso ammontare di spesa in ricerca e sviluppo (1,38% del PIL nel 2017), l'effetto negativo sul sistema delle piccole medie imprese della concentrazione della conoscenza e dei costi proibitivi per accedere alle innovazioni. Infine, la rinuncia da parte dello Stato italiano, più marcata rispetto agli Stati Uniti o ad altre nazioni europee e dell'est asiatico, ad imprimere un ruolo di indirizzo strategico nell'economia, anche attraverso le imprese pubbliche.

Gli effetti di queste scelte e delle specificità della “decrescita italiana” sono stati infelici anche dal punto di vista ambientale. Basti considerare che la Pianura Padana è una tra le aree più inquinate dell'Europa occidentale. La riduzione delle emissioni di CO₂ rispetto

1 A. Brandolini, R. Gambacorta e A. Rosolia, *Disuguaglianza e ristagno dei redditi in Italia nell'ultimo quarto di secolo*, in *Stato e Mercato*, 39, 2019, pp. 41-68.

2 La quota posseduta dalla metà meno ricca è scesa nel 1996-2016 dal 10 al 3%, mentre quella dei primi 5000 adulti cresceva dal 2 al 7%: cfr. P. Acciari, F. Alvaredo e S. Morelli, *The Concentration of Personal Wealth in Italy*, 2017.

3 Cfr. F. Bloise, *The Poor Stay Poor, the Rich Get Rich*, Working Paper CIRET, 3, 2018.

4 Per un esame di questi fattori e di quelli aggiuntivi specificamente relativi all'Italia, cfr. F. Barca, P. Luongo, *Un futuro più giusto*, Il Mulino, 2020. Per un quadro della letteratura internazionale, cfr. A. Glyn, *Capitalismo scatenato. Globalizzazione, competitività e welfare*, 2007, Francesco Brioschi.

al PIL è stata insufficiente: in Italia dal 1990 al 2017 esse sono diminuite solo del 30,6%, contro il 41,6% della Francia, il 48% della Germania e il 49,3% dell'Unione europea nel suo complesso⁵. La stagnazione economica non è quindi stata affrontata come un'opportunità per migliorare la sostenibilità ambientale del nostro ecosistema nazionale, che rimane complessivamente minacciato dal persistere di sprechi nei processi produttivi e dall'utilizzo eccessivo di combustibili fossili. Al contrario, la scarsa dinamicità economica e la mancanza di una strategia industriale hanno ritardato gli investimenti necessari ad avviare una transizione ecologica trainata dall'innovazione, una strategia che avrebbe permesso al nostro Paese di aumentare la sua competitività economica, realizzando equità e benessere materiale.

In questo scenario, il ritorno dell'Italia allo sviluppo passa per la capacità di perseguire congiuntamente delle missioni strategiche negli ambiti della competitività, della giustizia sociale e della sostenibilità ambientale. Lo sviluppo economico inclusivo e sostenibile dipenderà da un accesso più diffuso alla conoscenza, da un balzo nel processo di innovazione, da un aumento della produttività delle piccole e medie imprese (anziché per la loro sopravvivenza legata ai bassi salari e alla flessibilità del lavoro), da un'accelerazione dello spostamento verso produzioni "verdi" ad alto valore aggiunto, dalla creazione di buoni lavori, dal contributo di lavoratrici e lavoratori alle decisioni strategiche, dalla creazione di piattaforme digitali al servizio dei cittadini.

Nel perseguire queste missioni, l'Italia può e deve fare forte affidamento sul proprio sistema di imprese pubbliche. Nonostante la carenza di indirizzi strategici, esse rappresentano ancora isole di modernità, progresso economico e innovazione. Continuando un'ormai centenaria tradizione italiana di forte capacità innovativa, ingegneristica e manageriale, esse hanno spesso resistito al generale declino del Paese. Ma a causa della carenza di quegli indirizzi, non hanno potuto affrontare la controtendenza sistemica. Il loro grande potenziale di innovazione e cambiamento strutturale è stato sottoutilizzato, in ossequio a un principio che si potrebbe definire "isolazionista", interamente incentrato al raggiungimento di obiettivi interni all'impresa, talvolta con eccessiva enfasi sulle variabili finanziarie di ritorno economico di breve periodo. Questo ha comportato una riduzione del ruolo strategico delle imprese pubbliche all'interno del Sistema Paese, dal lato degli investimenti in ricerca, nell'interessamento ai temi di innovazione sistemica e nell'allineamento virtuoso con altre imprese e con la pubblica amministrazione. In questo modo, parafrasando Charles Wilson, ciò che è stato buono per una singola impresa pubblica non è sempre e necessariamente stato buono per il sistema nazionale di innovazione e produzione.

Ma lo può diventare. La condizione è che la grande impresa pubblica adotti missioni che rispecchino obiettivi di interesse generale. Lo potrà fare con maggiore efficacia e sostenibilità agendo di concerto con il resto del sistema delle imprese pubbliche e private, cogliendo l'auspicato cambio di paradigma come un'occasione per innovarsi, crescere e trasformarsi. Questo è un punto centrale della Proposta contenuta nel presente Rapporto.

⁵ Questo si spiega anche perché, in termini di emissioni complessive, dal 1990 al 2007 l'Italia registrava un graduale ma costante aumento (da 431 a 485 milioni di tonnellate annue), a fronte di una stazionarietà della Francia (da 386 a 391 milioni di tonnellate annue) e di una marcata riduzione della Germania (da 1.018 a 822 milioni di tonnellate annue). Cfr. rielaborazioni dal database EDGARv5.0 del Joint Research Centre (JRC) della Commissione europea.

to: l'opportunità di sviluppare il massimo potenziale delle imprese pubbliche attraverso la maturazione di missioni strategiche⁶. Un potenziale che diventa oggi ancora più importante e urgente, per reagire con impatto sistemico al momento di incertezza e di crisi profonda che l'irrompere della pandemia ha provocato.

Ma a cosa ci si riferisce qui con "imprese pubbliche"? La definizione che è stata adottata in questo Rapporto può suscitare, come ogni altra, obiezioni analitiche⁷, ma risulta fondamentale per demarcare l'ambito di interesse.

Per *impresa pubblica* si intende un'organizzazione produttiva in cui lo Stato detiene una partecipazione di controllo, ossia tale da influenzare il governo dell'impresa, attraverso la nomina degli amministratori ed altre eventuali prerogative proprietarie. In Italia, tutte le forme in cui si articola la Repubblica (ex Art. 114), sia lo Stato centrale che gli enti autonomi quali le Regioni o i Comuni, possono esercitare questa funzione di proprietà. Nel caso dello Stato centrale, le imprese (quotate e non) sono controllate direttamente tramite il Ministero dell'Economia e delle Finanze, o indirettamente tramite la Cassa Depositi e Prestiti.

Si tratta di una definizione che subito ne sottende un'altra, più sostanziale e assai rilevante per questo Rapporto: una strategia, o missione strategica, di interesse pubblico⁸ è ciò che distingue nella sostanza un'impresa privata da un'impresa pubblica. È infatti il perseguimento dell'interesse pubblico, espresso e istruito attraverso le istituzioni democratiche, che motiva la natura pubblica del controllo.

La Proposta presentata in questo Rapporto riafferma il ruolo strategico dell'impresa pubblica nell'interesse generale del Paese. Essa suggerisce un miglioramento dell'assetto esistente, che porti al pieno dispiegamento del potenziale inespresso delle imprese pubbliche italiane, affinché diano il loro contributo fondamentale nel risolvere le sfide cruciali della nostra epoca: il sostegno allo sviluppo tecnologico e produttivo, la realizzazione di una maggiore giustizia sociale e la lotta al cambiamento climatico.

Con questa Proposta si prevede che lo Stato azionista, sulla base di un accresciuto livello di conoscenza tecnica in seno alle proprie strutture, assuma la piena capacità di dialogare con i dirigenti delle imprese pubbliche per delineare missioni strategiche trasparenti e di lungo periodo che le imprese pubbliche perseguiranno all'interno degli ambiti di competitività economica, giustizia sociale e sostenibilità ambientale, valorizzando le potenzialità sistemiche di iniziative fra esse coordinate.

Il Rapporto è strutturato nel seguente modo. Nella prima parte si richiama il ruolo storico delle imprese pubbliche, concentrandosi sull'evoluzione del caso italiano. Dai dati che

6 Sull'approccio *mission-oriented*, vedasi M. Mazzucato, *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union: A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*, Report for the European Commission ([Link](#)), 2018.

7 Per la verità, anche nella letteratura scientifica i termini "public enterprise" e "State-owned enterprise" sono utilizzati in modo interscambiabile, anche se si tende a far prevalere la seconda (in italiano sarebbe: "impresa partecipata dallo Stato"), per la prevalenza empirica di imprese aventi una forma giuridica privatistica, ma il cui capitale può essere interamente, in parte ma con effettivo controllo, o minoritariamente posseduto da entità statali. Per ulteriori approfondimenti vedasi la raccolta di saggi curati da L. Bernier, M. Florio, & P. Bance, *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*. Routledge: London, 2020.

8 Un punto limpido espresso da un grande protagonista dell'impresa pubblica italiana del secolo scorso come Marcello Colliti (1932-2015). In *Le grandi imprese e lo Stato* (1972, Einaudi) egli sottolineava come l'impresa privata e quella pubblica usassero le stesse tecniche di programmazione, di innovazione e di diversificazione, agendo e presentandosi sul mercato allo stesso modo, ma distinguendosi fondamentalmente per la strategia, che "nel caso di un'impresa pubblica, [è] dettata principalmente dell'interesse pubblico; nel caso dell'impresa privata, la strategia è dettata [da] fattori principalmente interni all'impresa" (p. 125).

vengono presentati qui sotto, in misura del tutto inedita, emerge una dimensione quantitativa di notevole importanza del sistema di imprese pubbliche, per numero di addetti, ma soprattutto per investimenti e ricerca, oltre che per il presidio di settori industriali e attività infrastrutturali strategiche. Nella seconda parte del Rapporto si presenta la forma ultima e completa della Proposta, riguardante l'attribuzione di missioni strategiche alle imprese pubbliche italiane. Questa è stata informata in misura consistente da una serie di colloqui con gli amministratori delle attuali imprese pubbliche italiane, avvenuti tra la fine del 2019 e i primi mesi del 2020. La terza parte del Rapporto riporta il contenuto e la lettura trasversale dei temi al centro delle interviste con gli amministratori. Infine, negli allegati al Rapporto si propongono alcuni esempi di missioni che le imprese pubbliche possono intraprendere, nell'ambito delle sfide legate alla competitività economica, alla giustizia sociale e alla sostenibilità ambientale del Paese.

1. Il ruolo strategico delle imprese pubbliche

1.1. L'eterno ritorno dell'impresa pubblica

Si ritiene comunemente che il “fare impresa” sia un’attività esclusivamente compatibile con gli incentivi intrinseci della proprietà privata dei mezzi di produzione. Eppure, persino in epoche pre-capitalistiche si può rintracciare l’esistenza di imprese “pubbliche”. Fra queste, l’esempio più importante furono i primi monopoli di Stato. Istituiti con l’obiettivo di massimizzare gli introiti fiscali, essi si dimostrarono fondamentali nei processi di finanziamento e di costruzione degli apparati statali. Fra i casi più rilevanti si annoverano il monopolio sul sale della Cina del VII secolo AC, la Compagnia delle Indie Orientali britannica e il monopolio sul tabacco in Francia, introdotto dal Ministro delle finanze Colbert.

Con l’avvento della rivoluzione industriale, la proprietà statale si estese ad iniziative industriali nei settori infrastrutturali (il trasporto ferroviario) e delle *utilities* (produzione e distribuzione di elettricità, gas, acqua), strutturalmente destinati a configurarsi in monopoli naturali. Nei primi decenni del XX secolo si sviluppò l’ente pubblico economico, un’entità produttiva separata dalla pubblica amministrazione, con bilancio e finanziamento autonomi, dotata di uno specifico obiettivo, generalmente soggetta alle norme di diritto pubblico. L’ente pubblico economico vide le prime anticipazioni in Gran Bretagna con la London Transport Passenger Board, primo esempio di *public corporation*, e nella stessa Italia con le aziende municipalizzate per l’energia elettrica e l’INA (1912), promosso da Francesco Saverio Nitti. La sua ragione d’essere mescolava aspetti tecnico-economici (scongiurare la formazione di monopoli naturali privati, sviluppare attività produttive ritenute essenziali) con finalità più prettamente sociali (assicurare servizi pubblici in tutti i territori, sviluppare e salvaguardare l’occupazione, mantenere bassi i prezzi e le tariffe di beni e servizi ritenuti essenziali, ecc.).

In seguito, in particolar modo a partire dalla fine degli anni ’60, l’impresa pubblica assunse sempre più la nuova conformazione di impresa a partecipazione statale, operante secondo i canoni del diritto commerciale, di cui lo Stato deteneva quote azionarie di controllo, esercitandone la gestione per mezzo di predisposte strutture tecniche. L’IRI in Italia fu l’originale precursore negli anni ’30, accoppiato dall’ENI a partire dal 1953, ma numerose furono le imitazioni di questo modello fra i paesi capitalisti avanzati e in via di sviluppo. In questi contesti⁹, gli enti pubblici *holding* arrivarono a gestire, per conto dello Stato, consistenti partecipazioni azionarie – di maggioranza e di minoranza, ma con margini di influenza – in imprese operanti in settori ad alto grado di competizione oligopolistica (per esempio nei settori aerospaziale, automobilistico, farmaceutico, dell’elettronica e delle telecomunicazioni), spesso a fini di promozione delle capacità tecnologiche in attività in cui il capitale privato non intravedeva l’opportunità di investire. Questa forma ibrida di impresa

⁹ Fra gli esempi più noti si possono ricordare la cilena CORFO (1939), l’INI in Spagna (1941), la belga SNI (1962), l’ÖIAG in Austria (1970), la Statsföretag in Svezia (1970), la Canada Development Corporation (1971) e la britannica National Enterprise Board (1975).

pubblica contribuì a dare un forte impulso quantitativo alla ricerca e all'innovazione in settori strategici per lo sviluppo economico di questi Paesi.

Nel corso di quegli stessi anni stava tuttavia maturando un'ostilità ideologica al ruolo dello Stato nell'economia, che in ambito di impresa pubblica teorizzava l'impossibilità di coniugare efficienza interna (concepita con riferimento ai risultati di bilancio) e obiettivi di interesse pubblico generale. Pure ignorando i contributi in termini di progresso tecnico e di cambiamento strutturale che le imprese pubbliche avevano fornito alle rispettive economie, questa posizione trovava sostegno in Italia in alcuni casi di abuso delle funzioni dell'impresa pubblica per finalità di breve periodo e di sussidio indiretto ai territori. La stagione globale delle privatizzazioni fu inaugurata dall'offerta pubblica di vendita di British Telecom, nel novembre del 1984. In Italia iniziò nel 1992, a seguito della trasformazione di IRI, ENI ed INA in società per azioni. Agli albori del nuovo millennio, l'impresa pubblica sembrava destinata a scomparire dal panorama economico.

La crisi del 2008-09 e la crescente egemonia di alcuni paesi emergenti hanno tuttavia imposto un forte ripensamento sulla validità di un modello economico incentrato sull'astensione dello Stato nel dare forma ai cambiamenti economici e tecnologici, anche per mezzo delle imprese pubbliche, la cui presenza era stata fortemente ridimensionata. Nel 2012 l'Economist definiva questo cambiamento come il ritorno del "Capitalismo di Stato". Ci si riferiva principalmente allo sviluppo delle imprese di Stato cinesi, che oggi dominano la graduatoria Fortune delle 500 aziende più grandi al mondo per fatturato (più del 20% fra esse, principalmente concentrate nelle prime posizioni). Ma anche alla loro considerevole resilienza nelle economie avanzate: stando agli ultimi rilevamenti dell'OCSE¹⁰, si registrano più di 2000 imprese pubbliche, con circa 9 milioni di addetti ed un valore di mercato di oltre 3000 miliardi di dollari. Sebbene con notevoli variazioni tra paesi, queste imprese impiegano una media del 2,9% del totale degli occupati ed il loro valore di mercato si attesta in media attorno al 14,2% del prodotto interno lordo. Inoltre, le più grandi imprese a partecipazione statale sono organizzazioni che operano su scala mondiale: l'UNCTAD¹¹ rileva come fra le prime 100 multinazionali per valore estero di attività, vendite ed occupati, 15 siano a controllo pubblico.

Il ritorno dell'impresa pubblica si è accompagnato al fiorire di numerosi filoni di ricerca, sia in ambito accademico¹², che nel campo delle organizzazioni internazionali, in particolare l'OCSE¹³, attraverso una serie di studi comparati e la rielaborazione di nuove linee guida sul governo delle imprese pubbliche.

10 OECD, *The Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries*. OECD Publishing: Paris, 2014.

11 UNCTAD, *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy*. United Nations Conference on Trade and Development: Geneva, 2017.

12 Si vedano le pubblicazioni sui seguenti *Special Issue* di importanti riviste scientifiche. In ordine: The future of public enterprises. Special issue. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4): 361-373, 2011; Critical Issues in Public Enterprise Reform. Special issue. *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3), 2014; Renewal of Public Enterprises and New Forms of Governance. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 86(4), 2015. In particolare si sottolineano i seguenti lavori: A. Musacchio, & S. G. Lazzarini, *Reinventing state capitalism*. Harvard University Press, 2014; A. Cuervo-Cazurra (Ed.), *State-Owned Multinationals: Governments in Global Business*. Springer, 2018; L. Bernier, M. Florio, & P. Bance, *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*. Routledge: London, 2020.

13 Fra i principali lavori dell'OCSE si segnalano: P. Kowalski, M. Büge, M. Sztajerowska, & M. Egeland, *State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications*. OECD Trade Policy Papers, No. 147. OECD Publishing: Paris, 2013; OECD, *The Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries*. OECD Publishing: Paris, 2014; OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*. OECD Publishing: Paris, 2015; OECD, *State-Owned Enterprises as Global Competitors: A Challenge or an Opportunity?*. OECD Publishing: Paris, 2016; OECD, *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*. OECD Publishing: Paris, 2018.

L'impresa pubblica oggi si presenta universalmente nella forma dell'impresa a partecipazione statale, identificabile in un ampio spettro di soluzioni: totalitaria non quotata, di maggioranza non quotata, di minoranza quotata ma con un controllo *de facto*, di minoranza quotata.

1.2. Le imprese pubbliche italiane

In Italia, la stagione delle privatizzazioni è stata particolarmente intensa negli anni Novanta e nei primi anni 2000, collocandosi rispettivamente al primo e al secondo posto fra i paesi occidentali per valore complessivo dei proventi¹⁴. Non è nelle intenzioni di questo Rapporto tracciare un giudizio generale sui benefici o sulle ricadute negative delle privatizzazioni. In altra sede si potrà discutere se il contributo fornito all'abbattimento del debito pubblico non sia stato compensato da una rinuncia permanente a dividendi futuri, da un forte ridimensionamento dei livelli e della qualità della ricerca e dell'innovazione tecnologica nelle ex imprese pubbliche, o da un deperimento relativo di alcuni settori interamente trasferiti nelle mani del capitale privato¹⁵, come quello siderurgico, delle reti di trasporto (marittimo, aereo, autostradale) e dei sistemi di telecomunicazioni.

Quello che invece risulta fondamentale rilevare, per il prosieguo dell'analisi e della Proposta contenuta in questo Rapporto, è la permanenza di un nucleo consistente di grandi imprese di cui lo Stato detiene una quota di controllo. Nonostante il menzionato processo di privatizzazioni, che ha investito in particolare le aziende ex-IRI, lo Stato si trova ancora oggi ad essere l'azionista di riferimento di alcune fra le principali realtà industriali del Paese. Si procede dunque a restituire la dimensione quantitativa della presenza delle imprese pubbliche nel sistema economico italiano.

La Tabella 1 riporta la situazione delle principali imprese pubbliche italiane controllate direttamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze o indirettamente da Cassa Depositi e Prestiti, con riferimento ai valori di bilancio dell'anno 2018. Si può subito apprezzare come fra le dieci più grandi imprese italiane per fatturato, sei siano a controllo pubblico (fra cui le prime tre). Il totale dei ricavi delle imprese pubbliche supera i 250 miliardi di euro, ovvero l'8,4% del fatturato totale delle imprese italiane e il 23,5% di quelle con più di 250 addetti (Tabella 2). Alcune fra queste imprese svolgono attività in mercati regolati, in cui gestiscono concessioni monopolistiche. Ma nella maggior parte dei casi il loro business è collocato in un contesto di competizione oligopolistica, quasi sempre in ambito internazionale. Le imprese

14 Nei quindici anni fra il 1992 e il 2007, i proventi dalle privatizzazioni hanno superato i 160 miliardi di dollari USA (elaborazione degli autori da Privatization Barometer). La stessa cifra considerevole dei proventi ottenuti dalle privatizzazioni suggerisce quanto valore intrinseco possedesse il patrimonio industriale precedentemente gestito dalle strutture economiche pubbliche. Solo l'IRI, che nel 1992 era considerato in condizioni finanziarie ben più disastrose rispetto ad ENI ed ENEL, all'atto della liquidazione nel 2002 restituì all'azionista pubblico un saldo netto di circa 20 miliardi di euro (escluso il valore della RAI). Su questo, vedasi l'analisi di M. Mucchetti, "L'ultimo decennio, revisione di una liquidazione sommaria" in Artoni, R. (Ed.) *Storia dell'IRI: 4. Crisi e privatizzazione*, Laterza Editore, 2013.

15 Un simile arretramento è stato reso ancor più grave dall'impreparazione del grande capitalismo privato italiano nel far fronte alle sfide della competizione globale. Cosicché l'Italia si trova oggi ad essere un produttore marginale nell'industria dell'automobile, pur avendo avuto una grande casa produttrice, mentre ha dilapidato posizioni di dominio e competenze tecnologiche nei settori strategici della chimica (e della farmaceutica) con la scomparsa o il ridimensionamento di Montedison, Pirelli e Farmitalia o dell'elettronica di consumo della Olivetti.

pubbliche italiane sono importanti realtà che presiedono settori tecnologicamente strategici: energia, trasporti, aerospaziale, elettronica avanzata, grandi sistemi ingegneristici, reti di distribuzione. Che le imprese pubbliche rientrino a pieno titolo nel novero delle grandi imprese è incontestabile. Poste Italiane è il più importante soggetto industriale per numero di addetti del Paese, ma quasi tutte le altre in elenco sono caratterizzate da una dimensione in termini di personale dell'ordine di migliaia o decine di migliaia di lavoratori, a fronte di una dimensione media dell'impresa italiana di 3,8 addetti. Anche considerando le imprese italiane con più di 250 addetti, la loro media complessiva di 988 addetti è di gran lunga inferiore al numero medio di quelli delle imprese pubbliche (più di 26.000 nel totale, circa 18.500 per quanto riguarda gli addetti in Italia).

Il personale complessivo delle imprese pubbliche italiane supera le 500.000 unità, ma di questi solo il 70,3% lavora in Italia (circa 351.000 addetti), segnalando in molti casi un elevato grado di internazionalizzazione. Gli addetti delle imprese pubbliche in Italia rappresentano circa il 2,1% del totale delle imprese ed il 9,2% del totale delle imprese con più di 250 addetti (Tabella 2).

Le imprese pubbliche sono inoltre fra le prime in termini di investimenti tecnici in Italia, con Ferrovie dello Stato in cima alla classifica (Enel ed Eni localizzano gran parte dei loro investimenti all'estero¹⁶). Va ricordato che agli investimenti di queste grandi aziende corrisponde l'attivazione di produzioni complementari da parte dell'apparato produttivo nazionale. Queste risultano particolarmente consistenti, vista l'alta intensità di capitale che le caratterizza. Nel complesso, il sistema delle imprese pubbliche italiane realizza circa 17,3 miliardi di euro di investimenti all'anno, ovvero il 17,5% del totale delle imprese e il 38,2% delle imprese con più di 250 addetti (Tabella 2).

Per quanto riguarda l'impegno in ricerca e sviluppo (R&S), il valore complessivo è stimabile attorno ai 2,6 miliardi di euro, il 10,5% del totale della spesa in R&S in Italia. In rapporto alla spesa in R&S delle imprese italiane, quelle pubbliche rappresentano il 16,9% ed il 27,3% di quelle con più di 250 addetti (Tabella 2). Va sottolineato come la sola Leonardo, vista la natura ad alta intensità di ricerca dei settori aerospaziale e dell'elettronica per la difesa, con i suoi 1,4 miliardi copra circa un decimo della spesa in R&S delle imprese italiane, contenendosi il primato di maggiore attore nella ricerca con il Gruppo FCA e con Telecom Italia. Fra le imprese pubbliche seguono a distanza STMicroelectronics (che nel 2018 spese 1,4 miliardi di dollari USA in R&S, stimati a circa un quarto in Italia), Eni, Enel, Fincantieri e Ansaldo Energia fra le imprese con oltre 100 milioni di euro annuali di spesa in R&S (Tabella 1).

16 Nella Tabella 1 sono riportati gli investimenti complessivi (fissi e in R&S) di tutte le aziende pubbliche, con l'eccezione di STMicroelectronics, la meno italiana fra le aziende in questione per numero di addetti e sede fiscale della capogruppo. In Tabella 2, dove vengono calcolati i totali e le quote rispetto al valore nazionale, vengono considerati gli investimenti afferenti alla realtà italiana.

Numero	Aziende industriali	Settori	Ricavi	Utile netto	Totale dividendi	Totale dividendi all'azionista pubblico	Payout	Rendimento dei dividendi	Investimenti tecnici	Ricerca e sviluppo	Addetti	Addetti in Italia	Capitalizzazione di mercato	Graduatoria Imprese	Azionisti pubblici
1	Eni	Energia e petrolio	76.938	4.126	2954	889	72%	5,9%	9.119	197	31.701	20.576	49.695	1°	25,76% CDP; 4,34% MEF
2	Enel	Energia elettrica e gas	75.672	4.060	2847	672	70%	5,7%	8.152	135	69.272	28.134	50.254	2°	23,59% MEF
3	GSE	Energie rinnovabili	32.280	9	5	5	52%	ND	130	0	1.275	1.275	Non quotata	3°	100% MEF
4	Leonardo	Aerospazio, difesa ed elettronica	12.240	509	81	24	16%	1,8%	508	1.440	46.462	29.244	4.413	7°	30,2% MEF
5	Ferrovie dello Stato Italiane	Trasporto ferroviario	12.078	559	150	150	27%	ND	7.500	27	82.944	75.944	Non quotata	8°	100% MEF
6	Poste Italiane	Postale e distribuzione	10.864	1.399	574	369	41%	6,3%	538	12	134.360	134.360	9.120	9°	35% CDP; 29,26% MEF
7	Saipem	Ingegneria e impiantistica	8.538	-410	0	0	0%	0,0%	485	32	31.693	5.703	3.286	15°	30,54% ENI; 12,55% CDP Equity (100% CDP)
8	Fincantieri	Cantieristica	5.474	69	17	12	24%	1,1%	161	122	19.274	8.662	1.500	25°	71,64% CDP
9	Snam	Rete e sistemi del gas	2.586	960	731	222	76%	5,9%	882	77	3.016	3.016	12.606	66°	30,37% CDP Reti (59,1% CDP)
10	Rai	Televisione	2.578	0	0	0	0%	ND	104	14	12.805	12.805	Non quotata	67°	99,56% MEF
11	Terna	Rete elettrica	2.319	772	451	135	71%	4,7%	1.035	56	4.252	4.252	9507	77°	29,85% CDP Reti (59,1% CDP)
12	STMicroelectronics	Elettronica	8.417	1.124	188	27	17%	2,0%	246	273	45.953	10.266	11.092	109°	28,23% STMicroelectronics Holding NV (50% MEF)
13	Italgas	Distribuzione gas	1.176	314	168	67	54%	4,2%	523	0	3.619	3.619	4.036	186°	26,05% CDP Reti (59,1% CDP); 13,5% Snam
14	Ansaldo Energia	Impiantistica per l'energia	1.172	-232	0	0	0%	ND	127	109	4.086	4.086	Non quotata	187°	59,9% CDP Equity (100% CDP)
15	ENAV	Controllo aereo	890	114	101	54	88%	4,4%	110	7	4.114	4.114	2.300	241°	53,28% MEF
16	SOGEI	Informatica	539	28	28	28	100%	ND	32	14	2.164	2.164	Non quotata	388°	100% MEF
17	Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato	Editoria e zecca	460	57	54	54	95%	ND	95	61	1.736	1.736	Non quotata	441°	100% MEF
18	SOGIN	Gestione impianti e rifiuti nucleari	212	4	2	2	63%	ND	34	-2	1.173	1.173	Non quotata	802°	100% MEF
19	Consip	Centrale committenze pubbliche	74	6	2	2	38%	ND	0	1	420	420	Non quotata	1522°	100% MEF
20	PagoPA	Servizi digitali	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	Non quotata	ND	100% MEF

Tabella 1. Prime venti imprese pubbliche italiane per fatturato totale (anno 2018). Non sono incluse la Cassa Depositi e Prestiti e Invitalia, Agenzia nazionale per lo sviluppo. Fonte: Elaborazione degli autori sulla base dei bilanci delle imprese. Note: 1) I dati relativi a ricavi, utile netto, dividendi, investimenti, spesa in R&S e capitalizzazione di mercato sono tutti espressi in milioni di euro. 2) I ricavi e l'utile netto di STMicroelectronics srl, relativo alla componente italiana del gruppo STMicroelectronics, sono stati rispettivamente di 1.759 e 24 milioni di euro. Gli investimenti tecnici e in R&S sono stimati sulla base della quota di addetti in Italia (22,3%), probabilmente sottostimando i valori. 3) PagoPA è inclusa sulla base di stime sul fatturato per il 2020.

	Totale	Valori di riferimento		
Ricavi	254.508	8,4% Sul fatturato totale delle imprese italiane (anno 2017)	23,5% Sul fatturato totale delle imprese italiane con più di 250 addetti (anno 2017)	
Utili netti	13.468	5,3% Margine di profitto rispetto ai ricavi totali delle imprese pubbliche		
Totale dividendi	8.354	ND		
Totale dei dividendi all'azionista pubblico	2.711	4,6% Sul totale delle uscite in conto capitale	7,1% Sul totale della spesa per investimenti pubblici	
Payout	48% Valore medio	ND		
Rendimento dei dividendi	3,8% Valore medio	ND		
Investimenti tecnici	17.289	17,5% Sul totale degli investimenti fissi delle imprese italiane (anno 2017)	38,2% Sul totale degli investimenti fissi delle imprese con più di 250 addetti (anno 2017)	
Ricerca e sviluppo	2.575	10,5% Sul totale della R&S in Italia (stime per il 2018)	16,9% Sul totale R&S delle imprese (stime per il 2018)	27,3% Sul totale R&S delle imprese con più di 250 addetti (anno 2017)
Addetti	500.319	ND		
Addetti in Italia	351.549	2,1% Sul totale degli addetti nelle imprese (anno 2017)	9,2% Sul totale delle imprese con più di 250 addetti (anno 2017)	
Capitalizzazione di mercato	157.809	29,1% Sul totale della capitalizzazione della Borsa di Milano al 28 dicembre 2018.		

Tabella 2. Valori complessivi relativi alle venti imprese pubbliche in Tabella 1 (con aggiustamenti). *Fonti:* Rielaborazioni degli autori sulla base di dati Istat. *Note:* I dati relativi a ricavi, utile netto, dividendi, investimenti, spesa in R&S e capitalizzazione di mercato sono tutti espressi in milioni di euro.

A prescindere dalle differenze strutturali fra i settori di appartenenza delle varie imprese pubbliche, le quote complessive nazionali nei parametri di investimento (tecnici e in R&S) risultano superiori alle rispettive quote di fatturato e di addetti. Questo certifica la peculiarità tecnica delle imprese pubbliche italiane, che attribuisce loro un ruolo strategico nella formazione di capitale fisico e di conoscenza.

Per quanto riguarda invece i risultati di bilancio, quasi tutte le imprese pubbliche (tranne Saipem e Ansaldo Energia) registravano utili nel 2018 (Tabella 1), per un totale complessivo di 13,5 miliardi, un margine di profitto medio rispetto al totale dei ricavi del 5,3% (Tabella 2). Da questi, le imprese pubbliche hanno distribuito circa 8,4 miliardi di dividendi, per un payout medio del 48%, che ha generato per le imprese quotate un rendimento stimabile al 3,8% (maggiore del 48% rispetto alla media dei valori mensili del rendimento su un BTP decennale, che nel 2018 si è attestata sul 2,6%). Come si può notare in Tabella 1, la varianza nei payout e nei rendimenti risulta essere notevole. Essi sono più elevati nelle aziende con linee di business a sicuro rendimento, poiché in mercati regolati, e viceversa per quelle operanti in mercati più concorrenziali.

Si stima che all'azionista pubblico siano spettati 2,7 miliardi di utili complessivi, che se considerati in un'ottica alternativa di risorse utilizzabili dallo Stato azionista per compiere investimenti pubblici, rappresenterebbero in proporzione un potenziale 4,7% di uscite in conto capitale e un 7,1% degli investimenti pubblici dal bilancio dello Stato (Tabella 2).

Infine, la capitalizzazione di mercato delle imprese pubbliche quotate al 31 dicembre 2018 raggiungeva la quota di 157,8 miliardi di euro, ovvero il 29,1% della capitalizzazione complessiva della Borsa di Milano (Tabella 2).

Queste evidenze sui risultati di bilancio, sebbene smentiscano un pregiudizio persistente sulle imprese pubbliche come sperperatrici di denaro pubblico, al tempo stesso accendono alcune questioni centrali per questo Rapporto. Perché lo Stato è azionista di alcune fra le più importanti imprese del Paese? Al di là delle ragioni di ritorno monetario – nei termini di un investimento operato con un'ottica da portafoglio – lo Stato assegna a queste imprese delle trasparenti missioni strategiche di medio-lungo termine, volte a utilizzare pienamente il loro potenziale imprenditoriale e tecnologico nell'interesse generale del Paese?

La ricognizione svolta con gli amministratori delle imprese pubbliche italiane (esposta nel capitolo 3 di questo Rapporto) fornisce una risposta negativa a quest'ultima domanda. Le imprese pubbliche possono in alcuni casi perseguire missioni strategiche, ma ciò non avviene in modo sistematico e coordinato, bensì per iniziativa dei singoli manager. Non esiste fra queste imprese un confronto anche informale ma continuo che valorizzi le forti sinergie potenziali. Mancando tutto ciò, le amministrazioni pubbliche dello Stato e delle Regioni non agiscono necessariamente in modo coerente con l'azione delle imprese pubbliche.

Esistono quindi delle opportunità per un cambiamento tecnico, che imprima un significativo miglioramento del funzionamento economico, politico e sociale delle imprese pubbliche. Nasce qui la Proposta di questo Rapporto.

2. La Proposta: missioni strategiche per le imprese pubbliche

La Proposta del Forum Disuguaglianze Diversità si fonda sull'opportunità che le sfide del presente e del futuro ci offrono per recuperare la funzione storica dell'impresa pubblica come agente strategico di cambiamento. Il punto centrale di questa iniziativa è la consapevolezza che l'impresa pubblica può dare un contributo maggiore di quello attuale all'innovazione tecnologica e alla competitività del Paese, favorendo uno sviluppo orientato alla giustizia sociale e alla sostenibilità ambientale.

2.1. Le opportunità che l'impresa pubblica offre

L'impresa pubblica, ossia l'impresa di cui lo Stato detiene una proprietà determinante ai fini del controllo, ha svolto varie funzioni nella storia recente del capitalismo. In primo luogo, ha permesso di mettere a capo di complesse organizzazioni aziendali i soggetti più capaci a governarle, ossia ad esercitarne il controllo, senza che questi abbiano i mezzi finanziari per esserne proprietari. A questa separazione fra proprietà e controllo, l'impresa pubblica dà soluzione caricando la proprietà sull'intera collettività e selezionandone il management. Il secondo ruolo storico delle imprese pubbliche riguarda le produzioni caratterizzate da una tendenza al monopolio naturale in cui, per via del peso dominante dei costi fissi (che non variano al variare del prodotto, come nelle reti infrastrutturali), non è economicamente conveniente che operi più di un'impresa sul mercato: un monopolista pubblico è in questo caso preferibile a un monopolista privato, perché si può più facilmente garantire maggiori investimenti e minori prezzi. Ma la caratteristica forse più rilevante delle imprese pubbliche è che esse, grazie alle due suddette caratteristiche, possono costituire strumenti diretti e tecnicamente efficienti per realizzare strategie di medio e lungo termine intorno a obiettivi geopolitici, programmi di ricerca e sviluppo delle tecnologie, strategie di influenza sul grado di monopolio del mercato.

In molti contesti in cui permane un'importante presenza delle imprese pubbliche, lo Stato azionista vi esercita la propria influenza definendo missioni strategiche stabili e trasparenti. Inoltre, esso utilizza il proprio campo diretto di azione attraverso appalti, investimenti pubblici, finanziamento della ricerca, politica universitaria, accordi geopolitici ed altro ancora, per sostenerne le missioni strategiche. Intrecci poco virtuosi tra impresa e politica, che hanno caratterizzato le partecipazioni statali italiane negli anni Settanta, non sono una costante strutturale, bensì il risultato di un generale disegno di *governance* o di specifici errori. Essi non possono certamente giustificare il consapevole assenteismo da parte dello Stato italiano nei confronti delle sue imprese pubbliche.

Come riportato dai risultati dei colloqui con gli amministratori (Capitolo 3 del Rapporto), già in molti casi i singoli amministratori, nell'esercizio della propria autonomia, si prefiggono obiettivi strategici che vanno oltre la profittabilità di breve periodo, e che riguardano progetti tecnologici di lungo termine, oltre a finalità ambientali e di giustizia sociale. Inoltre, i gruppi manageriali che hanno guidato le imprese pubbliche in questi anni hanno spesso realizzato scelte strategiche significative che hanno concorso, non solo a risultati aziendali buoni o brillanti, ma anche a favorire l'innovazione e il presidio di attività ad alto contenuto tecnologico.

Anche e soprattutto per queste ragioni, l'insieme delle imprese pubbliche rappresenta ancora un notevole potenziale per il Paese. Un potenziale che rimane tuttavia sotto-utilizzato per la mancanza di una visione unitaria nazionale attorno ad alcune esplicite missioni strategiche di lungo periodo. Missioni che promuovano la loro cooperazione ed un rapporto sistemico e coordinato con il resto del sistema nazionale di innovazione e produzione. Missioni rispetto a cui rendere coerenti le azioni di tutte le amministrazioni pubbliche, dello Stato e delle Regioni.

Infine, l'assenza di trasparenti missioni strategiche ha reso opaco agli occhi dei cittadini il ruolo delle imprese pubbliche, che restano menzionate quasi esclusivamente nelle discussioni intorno a nomine, stipendi dei vertici e relative laute liquidazioni. I risultati, che pure esse hanno raggiunto, non sono sufficientemente oggetto di pubblico dibattito. Pesa anche qui quel processo di sottrazione delle scelte strategiche al confronto democratico, quel restringersi degli spazi di rappresentanza, che costituisce una fonte primaria di risentimento fra i cittadini e mina le basi della nostra democrazia.

Il senso di questa Proposta è quello di potenziare il sistema delle imprese pubbliche. Il rafforzamento delle competenze tecniche da parte dello Stato azionista, previsto dalla Proposta, gli permette di svolgere un ruolo che è al tempo stesso strategico e di legittimazione democratica, nel concorrere a definire missioni di lungo periodo, che orientino le imprese pubbliche verso missioni di competitività economica, giustizia sociale e sostenibilità ambientale. È un'esigenza avvertita ben prima del Covid-19, ma che la crisi pandemica rende ancora più urgente.

2.2. La Proposta nel dettaglio

La Proposta concerne le imprese controllate da organi dello Stato centrale, ovvero quelle partecipate direttamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze o indirettamente da Cassa Depositi e Prestiti. Non si considerano quindi le aziende municipalizzate e altre società controllate da enti locali.

La Proposta si può riassumere nei seguenti termini. Il Governo, su istruttoria del Ministro dell'Economia e Finanze, attraverso un iter che prevede l'approvazione del Parlamento e un impegno nei confronti dei programmi dell'Unione europea, definisce missioni strategiche di lungo periodo (della durata minima di cinque anni) che le imprese pubbliche si impegnano a perseguire attorno a tre sfide: competitività economica, giustizia sociale e sostenibilità ambientale.

Queste missioni strategiche dovranno essere definite anche sulla base di un dialogo informale ma regolare con i dirigenti delle imprese pubbliche stesse. La preconditione per la realizzazione di questo processo dialettico con i dirigenti delle imprese pubbliche risiede nell'urgenza e nella necessità per lo Stato azionista di dotarsi di alte competenze tecniche: un Consiglio degli Esperti che possano seguire l'andamento delle singole imprese pubbliche, conoscere i mercati di riferimento, comprendere gli aspetti tecnologici legati ai programmi di investimento delle stesse. Questo permetterebbe allo Stato azionista di elevare il livello del confronto con gli amministratori delle imprese pubbliche, facilitando la creazione di un *humus* istituzionale in cui possano prendere forma le missioni strategiche e i consorzi di imprese coinvolte nel loro perseguimento.

Prima di specificare la forma e le funzioni del Consiglio degli Esperti e la formulazione delle missioni (vedasi sotto le successive sezioni), si descrive il meccanismo che può garantire efficacia all'intero processo. Esso viene presentato con riguardo alle partecipazioni direttamente possedute dal Ministero dell'Economia, ma è concettualmente estendibile a quelle detenute indirettamente tramite Cassa Depositi e Prestiti. Il meccanismo della Proposta si articola su tre funzioni:

1. Una *funzione tecnica*, da creare *ex novo*.
2. Una *funzione politica*, che oltre al Ministro dell'Economia e al Parlamento, coinvolge anche i diversi Ministri di settore rilevanti per le diverse imprese pubbliche e le Regioni.
3. Una *funzione di presidio* delle missioni dello Stato azionista all'interno delle imprese pubbliche, costituita dai membri dei consigli di amministrazione e dal loro Presidente, o da altri dirigenti di alto rango.

1. Funzione tecnica

Per lo svolgimento della funzione tecnica, si propone di costituire un apposito Consiglio degli Esperti delle imprese pubbliche, di natura permanente, presso il Ministero dell'Economia e Finanze. Gli Esperti potranno svolgere i seguenti ruoli.



Figura 1: Schema della funzione tecnica della Proposta.

- a) In seguito ad un preliminare confronto con le stesse imprese pubbliche, elaborare per i tre ambiti generali – competitività economica, giustizia sociale e sostenibilità ambientale – un rapporto sulle tipologie di missioni strategiche e di corrispondenti obiettivi, necessario per avviare l'istruttoria del governo.
- b) Fornire supporto tecnico alla selezione politica delle missioni.
- c) Contribuire alla formulazione delle linee guida metodologiche delle imprese pubbliche per la scelta (di responsabilità delle imprese stesse) degli obiettivi specifici e dei relativi indicatori e delle modalità di valutazione.
- d) Condurre il monitoraggio e la valutazione delle missioni strategiche che il Governo assegnerà alle imprese pubbliche, redigendo appositi rapporti pubblici.

Lo svolgimento di queste funzioni segna l'assunzione di maggiori responsabilità del Ministero dell'Economia e delle Finanze rispetto alle funzioni di monitoraggio procedurale del Testo Unico sulle Società Partecipate, ora svolto dalla Direzione VII (Valorizzazione del Patrimonio Pubblico) del Ministero stesso, la cui funzione andrà precisata in relazione a quella del Consiglio degli Esperti. Quest'ultimo stabilirà, infine, forme appropriate di cooperazione continuativa con i funzionari dei Ministeri settoriali coinvolti e con gli amministratori delle imprese pubbliche. Si tornerà sotto a discutere separatamente della composizione e della funzione del Consiglio degli Esperti.

2. Funzione politica

La funzione politica è coordinata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, il quale esplicita, sulla base dell'istruttoria del Consiglio degli Esperti, le proposte di missioni strategiche al Governo.

Infine, il Ministro dell'Economia e delle Finanze promuove un regolare confronto periodico con gruppi di manager pubblici, da riunirsi a geometria variabile rispetto ai settori di appartenenza o alle più trasversali missioni da imbracciare. Questo per evitare riunioni pletoriche, dove non vi è incentivo a esprimere valutazioni, di conseguenza inconcludenti. Questo processo è volto a creare momenti di confronto rituali ed operativi, sebbene informali, per il trasferimento orizzontale delle informazioni e per la maturazione di convincimenti comuni.

Alla funzione politica concorrono anche i Ministeri di settore che interagiscono oggi con le imprese pubbliche in varie forme (autorizzazioni, contratti, regolamentazioni, pareri, apporti finanziari o *moral suasion*), sempre secondo il criterio di discussione tematica o settoriale. Il loro coinvolgimento è della massima importanza sia al fine di costruire un'effettiva coerenza delle politiche pubbliche di settore con le missioni strategiche assegnate alle imprese pubbliche, sia affinché essi assicurino al Consiglio degli Esperti una piena e motivata collaborazione dei funzionari appartenenti ai propri Ministeri. Un simile obiettivo deve essere raggiunto con le Regioni: dalla loro responsabilità nell'approvazione delle missioni strategiche deve derivare un impegno sull'attuazione delle politiche e degli atti amministrativi coerenti con quelle stesse missioni.

Presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con il concorso dei soggetti menzionati (Consiglio degli Esperti, amministratori delle imprese pubbliche, Ministri settoriali),

si elabora un programma di missioni di lungo periodo per le imprese pubbliche della durata minima di cinque anni. Una volta raggiunta l'intesa in Conferenza Stato Regioni, il programma viene discusso e approvato dal Consiglio dei Ministri e quindi con apposite risoluzioni delle due Camere. La stabilità delle missioni prescelte viene rafforzata dal loro inserimento nel Piano Nazionale di Riforma, ossia quella sezione (III) del Documento di Economia e Finanza che illustra gli interventi messi in atto a livello nazionale e regionale e la loro coerenza con gli orientamenti e le missioni strategiche dell'Unione europea. Il Ministro dell'Economia, incorpora quindi le missioni strategiche in un apposito atto di indirizzo diretto a tutte le imprese pubbliche controllate.

Ministero dell'Economia e delle Finanze



Figura 2: Schema della funzione politica della Proposta.

Sarà sempre compito del Ministro dell'Economia e delle Finanze illustrare al Parlamento gli esiti del monitoraggio sull'attuazione delle missioni e proporre eventuali aggiustamenti delle missioni secondo un procedimento aperto e trasparente ispirato alle *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*¹⁷ del 2015, soggetto ad un ampio consenso politico che coinvolga anche le minoranze parlamentari. In questo modo si soddisfa

17 OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris, 2015.

l'esigenza richiamata proprio dall'OCSE¹⁸, di una più attenta puntualizzazione del ruolo di indirizzo e coordinamento – maggiormente centralizzato da parte dell'azionista pubblico – un ruolo essenziale per l'attuazione delle missioni.

3. *Funzione di presidio*

Il quadro dei ruoli e delle relazioni è completato dagli amministratori delle imprese pubbliche ai quali è affidata l'importante funzione di presidio delle missioni dello Stato azionista all'interno delle imprese pubbliche. In questo nuovo sistema si rende necessario individuare per quelle posizioni figure di riconosciute competenze tecniche nei settori oggetto dell'incarico. La nomina dei nuovi amministratori dovrà avvenire in base a procedure ispirate ad assoluta trasparenza che seguano due principali criteri: la garanzia di solidi requisiti di indipendenza e professionalità; la verifica dell'esistenza di specifiche e comprovate competenze nel perseguire le missioni concordate. Le procedure dovranno essere adeguatamente rendicontate.

Queste particolari modalità di nomina si giustificano, oltre che sull'esigenza di superare l'attuale sistema, connotato da eccessi di discrezionalità e assenza di trasparenza, in ragione del fatto che spetta in prima istanza agli amministratori, nell'ambito della loro autonomia di gestione, una funzione altamente qualificata di sprone e di verifica nei confronti dell'impresa pubblica da essi guidata, soprattutto nel conseguimento delle missioni strategiche.

Per svolgere tale rafforzata funzione, dovrà instaurarsi una costante interlocuzione tra gli organi delle imprese e il Consiglio degli Esperti (configurata secondo le diverse competenze settoriali che questo esprime), regolata e assistita dai doverosi presidi di correttezza e riservatezza, affinché venga preservata la funzione manageriale. Si tratta di assicurare che l'assegnazione di indirizzi strategici espliciti attraverso giustificate e competenti nomine, non leda l'autonomia di quegli stessi manager, bensì la valorizzi, assicurando loro un percorso certo entro cui muoversi con risolutezza.

La natura aperta delle missioni strategiche assegnate alle imprese pubbliche lascia agli amministratori piena discrezionalità di attuazione. La stabilità nel tempo delle missioni riduce il rischio di un'influenza impropria sulle imprese pubbliche per finalità di breve termine. Spetterà poi ai manager, coadiuvati dal supporto tecnico del Consiglio degli Esperti, la traduzione degli obiettivi in indicatori per valutarne il conseguimento. Infine, sono fattore di garanzia le stesse modalità rigorose di nomina dei membri del Consiglio degli Esperti, sui quali si rivolge ora l'attenzione.

¹⁸ Rispetto a quello che avviene anche in altri paesi (OECD, *Ownership and Governance of State Owned Enterprises*, 2018), l'Italia è priva di una struttura centralizzata di monitoraggio e governo delle partecipazioni pubbliche. Nel Testo Unico sulle Società Partecipate si prevede (art. 15) la creazione di una struttura centrale con funzioni di indirizzo, monitoraggio e controllo con poteri ispettivi nei confronti di tutte le società a partecipazione pubblica, di diffusione di migliori pratiche, e della tenuta di un elenco pubblico di tutte le partecipazioni. Questa disposizione non comporta tuttavia un vero e proprio potere di indirizzo e non si traduce in capacità di incidenza sulla governance societaria. I compiti di monitoraggio sono stati assunti dalla Direzione VIII del Dipartimento del Tesoro.

2.2.1. Consiglio degli Esperti delle imprese pubbliche

Il Consiglio degli Esperti delle imprese pubbliche ricopre un ruolo cruciale all'interno della Proposta, rappresentando un chiaro valore aggiunto rispetto all'esistente. Il Consiglio riempie un vuoto di conoscenza che mantiene troppo isolati lo Stato azionista dalle imprese pubbliche. Fungendo da "ponte tecnico" in seno alle strutture dello Stato azionista, il Consiglio viene a costituire la condizione necessaria per la formulazione consapevole di missioni strategiche e per la valorizzazione dell'impatto sistemico delle imprese stesse (Figura 1).

Il Consiglio sarà composto da Esperti di elevata competenza nei settori di intervento delle imprese pubbliche, che si dedicheranno a tempo pieno a seguirne l'operato e le strategie industriali di lungo periodo. Le competenze degli Esperti dovranno essere fondate sulla conoscenza dei mercati e dei settori in cui le imprese pubbliche operano, con particolare riferimento alle applicazioni della tecnologia, ai temi ambientali e all'organizzazione del lavoro, oltre che alla valutazione dei risultati.

Il Consiglio si insedierà nella struttura del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in quanto azionista pubblico di riferimento, per poter godere del suo qualificato supporto tecnico interno. Per poter esercitare la sua funzione di ponte con le imprese pubbliche, sarà necessario che gli Esperti possano mantenere un dialogo costante e aggiornato con i vertici delle imprese, con la facoltà di poterne seguire le attività: a un livello decisionale, interno alle strutture organizzative; a un livello territoriale, con riferimento ai siti produttivi. Il Consiglio risponderà del suo operato al Ministro dell'Economia e delle Finanze e al Presidente del Consiglio dei Ministri. Il successo di questa formula dipende dalla capacità implicita nell'esistenza del Consiglio degli Esperti di portare esperienze e punti di vista specialistici, esterni all'area delle competenze dei tecnici del Ministero dell'Economia e delle Finanze, così da ampliare il livello di discussione. Il fine ultimo è quello di stimolare un consapevole attivismo di sistema da parte dello Stato azionista e di avvicinare le imprese pubbliche nel loro complesso a un interlocutore più competente e informato.

Per quanto riguarda la composizione e la nomina del Consiglio degli Esperti si prevedono inizialmente 15 membri che lavorano a tempo pieno sui temi di afferenza. Nove di essi sono Esperti esterni, selezionati in misura ponderata rispetto al peso dei settori relativi: quattro potrebbero essere Esperti nel settore energetico e nelle reti, due nel settore digitale e sulla logistica, due sul manifatturiero in sistemi complessi, uno sui trasporti. Essi saranno coordinati da un Presidente e rimarranno in carica per cinque anni. Il Presidente sarà nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, d'intesa con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. I nove Esperti, inoltre, saranno nominati con la medesima procedura, d'intesa con il Presidente del Consiglio degli Esperti. Gli Esperti sono selezionati con una procedura aperta, con presidi di massima trasparenza e opportunamente rendicontata, in base ai criteri di competenza e professionalità nei settori richiesti. Il Consiglio degli esperti viene completato da cinque tecnici (sempre a tempo pieno) appartenenti alla pubblica amministrazione, nominati sempre con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, d'intesa col Presidente (del Consiglio

degli Esperti), dopo adeguata istruttoria, anche avvalendosi di forme di distacco da altre amministrazioni.

Il Consiglio dovrà dotarsi di un budget autonomo e del supporto di una struttura tecnico-amministrativa costituita da forme di distacco dei vari ministeri. Al momento dell'istituzione vengono determinate la dotazione finanziaria del Consiglio, le regole e i criteri per la loro gestione autonoma sotto il coordinamento e la responsabilità del Presidente, e l'ammontare delle retribuzioni degli Esperti, in coerenza con i parametri previsti per la dirigenza della pubblica amministrazione.

2.2.2. Missioni strategiche delle imprese pubbliche

Una volta predisposte le condizioni tecniche e legislative, lo Stato azionista non deve sprecare l'opportunità di assegnare missioni strategiche alle imprese pubbliche.

Le missioni strategiche ricalcano le ragioni stesse dell'esistenza delle imprese pubbliche, che si possono riepilogare nel seguente ordine di fattori:

- Orientare le scelte aziendali al medio-lungo termine, sottraendole alle logiche miopi di massimizzazione del valore azionario di breve periodo, dando stabilità e certezza al management selezionato.
- Promuovere le capacità umane, tecnologiche e organizzative degli *stakeholders* dell'azienda: lavoratori, consumatori, imprese fornitrici e utilizzatrici, residenti nel territorio ed altri.
- Concorrere all'utilità sociale (come riferito nell'Art. 41 della Costituzione) dell'intero sistema attraverso il contrasto a forme di monopolio estrattivo, strategie geopolitiche, ricadute positive sul clima e l'ambiente.

Le missioni si definiscono e si affinano attraverso periodici confronti *ad hoc* fra gli esponenti del Consiglio degli Esperti, dei manager delle imprese pubbliche e dei tecnici dei Ministeri, riuniti non nel loro insieme eterogeneo, ma secondo il tema specifico della missione (Figura 2). Talvolta esso sarà di carattere puramente settoriale, a volte, se di intrinseca natura trasversale, potrà implicare la complementarietà di diversi settori (e quindi delle imprese pubbliche e dei Ministeri di riferimento).

Il processo con cui attuare questo disegno deve assicurare che le missioni strategiche abbiano i tratti prima richiamati: essere tecnicamente rigorose e frutto di pubblico confronto, rimanere aperte all'autonoma interpretazione dei manager, mantenersi stabili ma adattabili in base agli esiti del monitoraggio.

L'assunzione di missioni strategiche e sistemiche richiede la costruzione di un contesto istituzionale in cui i rapporti informali, che oggi già esistono nel sistema delle imprese pubbliche, possano trovare forza. Si rende necessaria la creazione di un ambiente in cui le strategie maturino da un confronto, in cui esse trovino coerenza con l'azione complessiva dello Stato e raggiungano la massa critica per avere efficacia. Esso rappresenta un primo logico punto di partenza per l'attivazione di iniziative di carattere più sistemico e coordinato fra le imprese pubbliche italiane ed altri elementi del sistema nazionale. Tutti i livelli di

governo, Stato e enti autonomi, assicureranno la realizzazione di politiche pubbliche e una gestione amministrativa, in tutti i settori, coerenti con le missioni strategiche assegnate.

Nel rendere esplicite, verificabili e ben governate le missioni delle imprese pubbliche, è utile fare ricorso a un impianto concettuale rodato, inquadrato all'interno del sistema degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU. Ovvero, la ripartizione dell'obiettivo generale di "sviluppo" nelle sue tre dimensioni, che divengono così le tre sfide generali all'interno delle quali prendono forma le missioni che le imprese pubbliche possono perseguire: competitività economica, giustizia sociale, sostenibilità ambientale. Si rimanda agli allegati di questo Rapporto per alcuni esempi di come si possono costruire delle missioni attorno ad essi. Qui si possono brevemente illustrare nei seguenti termini:

- a. *Competitività economica.* Le imprese pubbliche sono fra gli attori più strategici del sistema economico, come si è potuto valutare nella sezione precedente. Orientarne l'azione secondo la sfida della competitività economica significa non soltanto consolidare la competitività di lungo periodo dell'azienda stessa, ma anche rilanciare il resto del sistema nazionale di innovazione e di produzione con iniziative orientate alla ricerca e all'innovazione, il cambiamento strutturale, la formazione e la circolazione di competenze, la realizzazione di investimenti strategici.
- b. *Giustizia sociale.* Proprio perché l'azionista pubblico è il soggetto rappresentante l'intera comunità nazionale, a maggior ragione deve far rientrare nell'interesse che le società controllate perseguono gli interessi degli altri *stakeholders*, sotto forma di obiettivi strategici del Paese. Gli obiettivi di giustizia sociale significativi per le imprese pubbliche riguardano l'organizzazione del lavoro (per esempio i canoni sulla sicurezza e l'introduzione di forme moderne di partecipazione strategica dei lavoratori ai processi decisionali interni), la riduzione delle discriminazioni di genere, l'impatto sulla filiera delle imprese fornitrici.
- c. *Sostenibilità ambientale.* Alcune fra le imprese pubbliche italiane che operano nel settore energetico sono fra i principali attori industriali nella lotta al cambiamento climatico, non soltanto in Italia, ma in alcuni casi anche a livello mondiale. Le imprese pubbliche non-energetiche hanno un'impronta di consumo ed emissione non trascurabile. La lotta ai cambiamenti climatici (attraverso lo sviluppo di nuove soluzioni energetiche, come l'eolico *off-shore* o lo sfruttamento delle tecnologie attorno ai sistemi a idrogeno) e la transizione verso un'economia circolare sono missioni che le imprese pubbliche possono abbracciare attraverso investimenti e soluzioni tecnologiche innovative, che possano rappresentare decisivi elementi di competitività interna alle imprese stesse.

Le tre sfide generali non si devono concepire a compartimenti stagni. Al contrario, singole missioni all'interno di ciascuna categoria sono in grado di stimolarne altre sotto ambiti diversi. Questo risulta abbastanza immediato se si considera lo straordinario impulso all'innovazione e alla competitività che i futuri sistemi energetici sostenibili implicitamente forniranno. Oppure di come la digitalizzazione possa diventare non soltanto uno strumento di efficienza di imprese e pubbliche amministrazioni, ma anche un fattore di inclusività sociale per comunità e territori isolati. Infine, si pensi a quanto nuove forme di organizzazione del lavoro e la formazione continua possano generare competenze da riorientare nei nuovi settori dell'economia verde, in una chiave di "transizione giusta".

2.3 La validità della Proposta per tutti i possibili scenari

L'insieme delle imprese pubbliche italiane è diviso tra quelle che sono direttamente controllate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e quelle che lo sono indirettamente, tramite la Cassa Depositi e Prestiti o veicoli finanziari della stessa. CDP a sua volta è controllata per l'82,77% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Questa Proposta è stata dunque formulata rispetto all'assetto azionario esistente.

Tuttavia, la sua sostanza, i suoi obiettivi e gli strumenti concepiti restano invariati nello scenario alternativo in cui le partecipazioni dello Stato vengano ipoteticamente concentrate in capo a un unico soggetto. Si tratterebbe di una modifica istituzionale che trova corrispondenza negli assetti di importanti Paesi (Francia, Spagna, Regno Unito, Stati scandinavi, Singapore, ed altri ancora). Seguirebbe inoltre l'indicazione contenuta nelle linee guida dell'OCSE sulla *governance* delle imprese partecipate dallo Stato (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015, Articolo II, Comma D.):

The exercise of ownership rights should be centralised in a single ownership entity, or, if this is not possible, carried out by a co-ordinating body. This "ownership entity" should have the capacity and competencies to effectively carry out its duties.

Ovviamente, a seconda di come l'ipotetico accentramento venisse attuato, la Proposta verrebbe adeguata nelle sue forme.

In una prima versione, tutte le partecipazioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze verrebbero trasferite a CDP, che diventerebbe la "ownership entity" ufficiale delle imprese pubbliche italiane. In quella circostanza, non cambierebbe il processo di formulazione delle missioni, ma potrebbe sembrare più consono che il Consiglio degli Esperti trovasse collocazione istituzionale all'interno di CDP, pur rispondendo al Ministero dell'Economia e delle Finanze rispetto alla sua procedura di nomina e alla provenienza degli Esperti interni ministeriali.

In una seconda ipotesi, la concentrazione si verificherebbe in direzione opposta, verso il Ministero dell'Economia e delle Finanze o in una sua struttura controllata. Per CDP si tratterebbe di separare la funzione di banca di sviluppo da quella di gestore di partecipazioni azionarie delle imprese pubbliche. In questo scenario, le partecipazioni di CDP potrebbero riunirsi a quelle in capo al Ministero dell'Economia e delle Finanze in una holding avente natura di *market unit* ai fini delle classificazioni Eurostat, partecipata al 100% dallo stesso Ministero dell'Economia e delle Finanze. Questa ipotetica holding, senza capacità di finanziamento autonomo, semplicemente dotata di un proprio personale tecnico-manageriale, si collocherebbe fra il Ministero azionista e le imprese pubbliche. Ancora una volta, il processo di formulazione delle missioni non verrebbe alterato, mentre il Consiglio degli Esperti potrebbe trovare inquadramento all'interno della holding.

Entrambi gli scenari di concentrazione andrebbero ovviamente inquadrati anche in relazione alle conseguenze della crisi pandemica attuale, che potrebbe richiedere, come appare delinearsi in alcuni recenti provvedimenti, l'istituzione di nuove strutture di intervento a favore delle imprese, e segnatamente l'assunzione da parte dello Stato di partecipazioni rilevanti in un numero consistente e variegato di imprese.

Non è tuttavia lo scopo di questo Rapporto, e della sua Proposta, suggerire una preferenza per la situazione esistente o per la concentrazione delle imprese pubbliche in capo a un singolo soggetto. In questa sede, si è voluto solamente segnalare che la Proposta rimane valida anche in presenza di scenari alternativi riguardo al collocamento istituzionale delle imprese pubbliche.

3. I colloqui con gli amministratori delle imprese pubbliche

La Proposta presentata in questo Rapporto è stata arricchita da una serie di importanti colloqui che il gruppo di lavoro ha tenuto con i vertici di 11 fra le principali imprese a partecipazione pubblica¹⁹, tra i mesi di ottobre 2019 e aprile 2020. Sono state interpellate alcune fra le principali imprese partecipate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) o da Cassa Depositi e Prestiti (CDP), escludendo quindi il gruppo altrettanto significativo delle municipalizzate, concentrate nei settori energetico e dei trasporti. A seconda delle disponibilità, sono stati intervistati gli amministratori delegati, i presidenti o altri dirigenti delle società in loro rappresentanza. I colloqui si sono svolti seguendo la modalità Chatham House²⁰. Di conseguenza, il contenuto degli stessi rimane assolutamente confidenziale e non verranno esposte informazioni, non disponibili pubblicamente, che possano essere riconducibili alle specifiche imprese intervistate. I riferimenti alle singole aziende sono basati su informazioni interamente tratte da materiale pubblico e non fanno né diretto, né implicito, riferimento al contenuto dei colloqui.

Dal punto di vista metodologico, i colloqui sono stati eseguiti seguendo l'impostazione delle interviste non strutturate. La traccia dell'intervista era composta da blocchi di domande, che corrispondevano a diversi temi. Gli argomenti sviluppati dagli intervistati nel corso del colloquio e la specificità delle aziende (operanti in settori e forme diverse di mercato) hanno portato le interviste a modellarsi di caso in caso, per affrontare i temi rilevanti nelle specifiche circostanze. I blocchi teorici di cui erano composte le interviste sono stati i seguenti:

1. Origini, attività e caratteristiche tecnologico-produttive dell'impresa.
2. Missione dell'impresa in relazione alla sua natura "pubblica".
3. Rapporti con l'azionista pubblico e relazioni con altri Ministeri.
4. Interazioni con le altre imprese pubbliche.
5. Rapporto col sistema produttivo nazionale e con i lavoratori dipendenti.
6. Reazioni rispetto a una politica industriale orientata dagli SDGs dell'ONU.
7. Filosofia del governo dell'impresa.
8. Ruolo degli amministratori.
9. Reazioni rispetto alla Proposta.

¹⁹ Le società intervistate sono state: Leonardo (16 ottobre 2019), GSE (24 ottobre 2019), Saipem (6 novembre 2019 e 16 gennaio 2020), Fincantieri (21 novembre 2019), Snam (6 febbraio 2020), Enel (18 febbraio 2020), Ferrovie dello Stato (24 febbraio 2020), PagoPA (10 marzo 2020), CDP (20 marzo 2020), Terna (7 aprile 2020), Poste Italiane (9 aprile 2020). I colloqui con gli amministratori di Rai ed Eni non hanno avuto luogo nel primo caso per difficoltà logistiche, nel secondo per l'indisponibilità del vertice aziendale.

²⁰ La regola Chatham House prevede che i partecipanti ad una riunione siano liberi di utilizzare le informazioni ricevute, senza rivelare l'identità o l'affiliazione della persona interessata.

Nella sezione 3.1. viene esposto il contenuto dei colloqui rispetto ai primi otto temi riportati qui sopra, con un'analisi trasversale delle risposte intessuta da considerazioni – talvolta esplicative, in altri casi critiche – degli autori del Rapporto. La sezione 3.2. è specificamente dedicata alle reazioni sulla Proposta da parte degli attuali vertici delle imprese pubbliche. Esse vengono presentate nel contorno di una sintesi interpretativa, sempre per opera degli autori di questo Rapporto.

3.1. Come operano le imprese pubbliche italiane

1. *Origini, attività e caratteristiche tecnologico-produttive dell'impresa*

I colloqui hanno restituito l'immagine di una significativa capacità produttiva, organizzativa e tecnologica delle imprese pubbliche, oltre che di un notevole potenziale innovativo e di ricerca. Esse dimostrano di possedere una sviluppata efficienza manageriale e una conoscenza approfondita dei processi produttivi e dei mercati in cui operano. Va sottolineato che in molti casi (come si vedrà oltre), anche se con diversi gradi di intensità, le imprese in questione hanno incorporato notevoli elementi “privatistici” nella loro organizzazione e nel loro operato, tali da renderle pubbliche in un senso molto ristretto, oltre alla mera presenza di un azionariato pubblico di controllo. Tuttavia, in un'ottica storico-comparativa, sarebbe opportuno studiare se anche solo la mera permanenza di un capitale pubblico “di presidio” sia servita ad evitare la dissoluzione o l'arretramento competitivo che altre imprese interamente privatizzate hanno subito negli ultimi tre decenni.

Queste imprese pubbliche, assieme a poche altre realtà private, rappresentano il cuore pulsante e la spina dorsale di un capitalismo italiano rimasto assai “provinciale”. Con le loro iniziative forniscono un impulso di dinamicità a un'economia per molti aspetti anemica. Attivano un complesso sistema di relazioni con i fornitori specializzati che promuove la diffusione della conoscenza. Sviluppano con efficienza, in modo integrato e con una discreta visione di lungo periodo le reti nazionali strategiche nel campo energetico, dei trasporti e della distribuzione.

Le brillanti medie imprese del cosiddetto “quarto capitalismo” e molte altre importanti aziende dei migliori distretti industriali costituiscono esempi di eccellenza anche mondiale, ma operano in interstizi di mercato relativamente ristretti e con scarsa capacità di attivare interdipendenze sistemiche. Al contrario, le grandi imprese pubbliche italiane spesso ragionano in un'ottica di competizione internazionale, rispetto a controparti estere di notevoli dimensioni. Anche quando si configurano come multinazionali, con linee di attività in altri Paesi, rimangono in grado di agire come chiocciola per il sistema produttivo nazionale: si portano appresso un considerevole gruppo di fornitori italiani, favorendone la crescita attraverso l'apertura di potenziali mercati esteri.

Con l'esclusione di GSE e di PagoPA, costituitesi come imprese solo negli ultimi anni, le altre società sono eredi del sistema novecentesco delle partecipazioni statali, costituito da aziende sottoposte alla gestione di enti pubblici come IRI ed ENI, oppure rappresentano esse stesse il risultato della trasformazione di ex enti pubblici o aziende autonome come ENEL, Poste Italiane e Ferrovie dello Stato. Nessuna di queste riguarda realtà finite nel perimetro pubblico a seguito di recenti processi di statalizzazione.

Il mutamento della forma di proprietà, l’alienazione di quote di capitale a favore di investitori privati – tramite quotazione sul listino di borsa – sembra averne modificato l’agire in misura significativa. Si rileva come, a fronte di una maggiore efficienza gestionale dal lato del conto economico, siano andate affievolendosi quelle tensioni verso l’interesse economico generale tipiche di un’impresa più propriamente pubblica. Per semplificare, si può rintracciare un’ovvia tendenza di fondo: a gradi maggiori di privatizzazione dell’impresa corrisponde una minore propensione pubblicistica. Questo implica che persino all’interno di un campione di imprese di fatto “controllate” da un azionista pubblico si trovino delle realtà profondamente diverse tra loro, che vanno da un estremo composto da società quotate, ad un altro fatto di imprese autonome (non *in-house*) ma non quotate, con capitale 100% pubblico. Tutte queste a loro volta possono operare in segmenti di mercato aperti alla competizione (anche a livello mondiale), oppure avere grosse fette, se non la quasi totalità, delle loro linee di attività in mercati regolati da concessioni di fatto monopolistiche.

Si è potuto tuttavia percepire come l’esperienza professionale e la visione, anche in un certo senso “politica”, dei singoli amministratori costituisca una variabile che intreccia e scombina lo schema di un *continuum* fra pubblico e privato dettato dalla struttura azionaria. A determinare l’agire delle imprese pubbliche italiane in un senso o nell’altro, ma pur sempre all’interno di un sentiero piuttosto definito, sembra esservi un duplice sistema di elementi. Vi sono fattori oggettivi: impresa quotata o meno, quota di controllo, tipologia degli azionisti privati terzi, natura del settore in cui operano. Ma anche fattori soggettivi: le competenze, la formazione e la visione dell’amministratore.

Tenuto conto di queste sfaccettature casistiche, si procede illustrando i caratteri comuni che attraversano le imprese pubbliche, con riferimento al resto dei temi presentati sopra, segnalando eventuali tensioni fra posizioni diverse.

2. Missione dell’impresa in relazione alla sua natura “pubblica”

Rispetto all’epoca dell’economia mista e delle partecipazioni statali, sono cambiati la natura delle missioni e chi le attribuisce. Salvo alcune eccezioni, la missione di ciascuna impresa è focalizzata interamente sulle attività interne alla stessa. Spesso si può riassumere nella scontata affermazione “essere i migliori nel nostro settore”, talvolta il portato di eredità storiche, ma che per certe imprese (specialmente in ambito energetico) richiede una profonda ridefinizione, a fronte dei radicali cambiamenti in atto nel settore di pertinenza. In alcuni casi, compare il riferimento a elementi di impatto esterno all’impresa, come la creazione di valore, con una evidente attenzione a non ricondurla esclusivamente alla massimizzazione del valore azionario di breve periodo, bensì rifacendosi a un più generale concetto di valore riguardante tutti gli *stakeholder*.

Salvo situazioni specifiche e tuttavia non esplicitate nelle fonti ufficiali, si può affermare che vi sia una scarsa proiezione della propria missione industriale verso obiettivi del sistema economico italiano nel suo complesso. In certi casi, sembra mancare un legame esplicito tra l’operato dell’impresa e il suo contributo verso il “Sistema Paese”, che rimane tuttavia imprescindibile e implicito nella rilevanza di tali soggetti all’interno del contesto nazionale. In altri casi, esiste la consapevolezza di una missione che intreccia le due dimen-

sioni azienda-Paese, ma rimane il frutto di un'interpretazione del management, non di un processo democratico e tecnicamente informato di definizione delle missioni strategiche con le rappresentanze pubbliche. Se nel passato le missioni delle società operative venivano definite per mezzo di un'istruttoria dialettica che coinvolgeva i rappresentanti delle medesime imprese, gli enti pubblici di gestione e le autorità di politica economica, oggi le missioni delle imprese pubbliche italiane sono essenzialmente auto-attribuite, sulla base di valutazioni autonome rispetto ai mutamenti tecnologici e di mercato.

In conclusione, nonostante la forte attrezzatura tecnologica, organizzativa e manageriale esistente, emerge la consapevolezza di una certa sua sottoutilizzazione. Questo sembra essere fondamentalmente legato all'assenza di forti missioni strategiche pubbliche, a loro volta impossibili a definirsi senza le necessarie competenze tecniche in seno alle strutture amministrative dello Stato azionista. In assenza di questi requisiti, il management diventa auto-referenziale, vuoi a protezione di obiettivi di interesse pubblico costruiti in isolamento, vuoi utilizzando la natura di impresa quotata come motivazione unica e limitante di ogni altra missione, in una lettura restrittiva delle opportunità di azione. In entrambi i casi ne discende una perdita per gli interessi generali del Paese: nel primo caso, perché quelle singole missioni non sono accompagnate da una strategia complessiva, nel secondo caso perché viene messa in discussione la stessa ragione dell'investimento dello Stato in un'impresa in qualità di azionista di riferimento.

3. Rapporti con l'azionista pubblico e relazioni con altri Ministeri

Il prevalere della specificità settoriale su questioni di carattere economico generale sembra essere il risultato di un certo assenteismo da parte dell'azionista di riferimento. Astenendosi dall'intrattenere un dialogo tecnico con le società partecipate, all'interno di un ambiente istituzionale formalizzato, l'azionista si priva della possibilità di far emergere degli indirizzi di interesse generale, opportunamente concordati con le relative imprese del sistema. I rapporti delle imprese pubbliche con il Ministero dell'Economia e delle Finanze su questioni di natura strategica e industriale rimangono prevalentemente sporadici e determinati da volontarie interazioni informali. Oppure si materializzano formalmente in sede di approvazione dei bilanci, momento che interessa l'azionista pubblico per quanto riguarda la corresponsione dei dividendi. A fronte dell'attuale basso grado di interazione e della scarsa conoscenza sull'operatività delle imprese pubbliche, con riferimento alle tecnologie e ai mercati in cui operano, è naturale, e probabilmente anche auspicabile, che il Ministero dell'Economia e delle Finanze non attribuisca missioni o stabilisca orientamenti generali di carattere prescrittivo.

Per la verità, questo distacco sui temi operativi dell'azionista di riferimento risulta meno marcato quando l'impresa è controllata da CDP o da una delle sue società finanziarie. In quel caso, la funzione di holding industriale di CDP ha reso possibile una discreta, sebbene non programmatica, razionalizzazione per filiera dei raggruppamenti societari, oltre all'attivazione di singole iniziative tra le partecipate. Concependosi in parte come un'impresa holding – per quanto di natura finanziaria, e non di gruppo industriale integrato – CDP sembrerebbe favorire un maggiore dialogo orizzontale fra le proprie partecipate, sebbene in maniera preterintenzionale.

Fatte salve queste distinzioni, prevalgono i rapporti settoriali che le imprese pubbliche intrattengono con i vari ministeri di riferimento: Infrastrutture e Trasporti, Difesa, Sviluppo Economico, Ambiente e via dicendo. Sono interazioni di natura prevalentemente normativa, di “ordinaria amministrazione”, instaurate per rimuovere ostacoli, approvare norme e regolamenti e vigilare più che per guidare l’attività delle imprese rispetto alle evoluzioni dei settori interessati. Si tratta di confronti che non hanno evidentemente a che fare con la partecipazione “pubblica” dell’impresa, ma che si verificano sulla base di specificità settoriali e dell’importanza dimensionale degli attori interessati. I rapporti istituzionali con le autorità pubbliche nei settori del trasporto ferroviario, dell’energia, della difesa, avverrebbero con regolarità anche se queste imprese fossero interamente private.

Simili logiche di interazione a compartimenti stagni, se da un lato aiutano a preservare l’autonomia delle imprese nei loro rispettivi ambiti, dall’altro vanificano la possibilità per l’azionista pubblico di favorire un dialogo più intersettoriale, attraverso la ricerca di iniziative congiunte di scopo e la messa a sistema delle competenze. Inoltre, viene meno la possibilità di definire indirizzi strategici congruenti con gli obiettivi generali del Paese, incorporando a livello delle istituzioni pubbliche le conoscenze e le ipotesi strategiche del management delle singole imprese.

Infine, è emerso come la realizzazione di scelte strategiche, pure condivise dallo Stato, ha trovato ostacoli in sede attuativa a seguito di mancate autorizzazioni da parte di autorità locali, o di dissidi fra amministrazioni. Questo è il segno dell’assenza di un consenso strategico alto, condiviso fra esecutivo e legislativo, fra Stato e regioni, coerente con i programmi dell’Unione europea, che stabilisca una missione pubblica condivisa a tutti i livelli di governo.

4. Interazioni con le altre imprese pubbliche

Per quanto riguarda la capacità di fare sistema fra le imprese pubbliche, si deve riscontrare una situazione di evidente potenziale inespresso. Le iniziative sono sporadiche, dettate dall’intraprendenza dei singoli dirigenti, e di carattere prevalentemente commerciale, ovvero legate a singoli rapporti di fornitura o ad altri servizi. Seppure in misura minore, ciò riguarda anche quel sottoinsieme di imprese pubbliche operanti in settori contigui. Iniziative di natura industriale, quali progetti tecnologici congiunti, programmi d’investimento comuni, costituzione di nuove società, sono rare ed hanno principalmente avuto luogo all’interno della cornice di CDP. In alcuni casi si verificano delle vere e proprie frizioni fra gli obiettivi strategici e le linee di attività delle diverse imprese, per i quali un maggior coordinamento, lungi dal costituire un atteggiamento collusivo, porterebbe a un rafforzamento della capacità competitiva del Sistema Paese nel suo complesso.

Alcuni amministratori hanno mostrato una forte condivisione su quest’ultimo punto, e sui costi dell’astensione dal coordinamento (inteso come una maggiore facilitazione dei momenti di confronto), riportando degli esempi concreti di come l’agire in totale autonomia o addirittura in aperta ostilità abbia talvolta creato delle frizioni fra le imprese pubbliche. Così facendo, singole logiche particolaristiche hanno compromesso migliori risultati a livello di sistema. Questo è particolarmente rilevante per tutti i futuri investimenti strategici

sui temi della trasformazione digitale o della transizione energetica, che, anche a causa delle complesse sfide tecnologiche, necessiteranno del massimo potenziale sistemico degli attori fondamentali coinvolti nei rispettivi processi.

5. Rapporto col sistema produttivo nazionale e con i lavoratori dipendenti

Come si diceva sopra, la grande dimensione di queste imprese viene ad assumere un notevole impatto quantitativo sull'economia italiana, che alcune di esse misurano con stime degli effetti moltiplicatori su occupazione, investimenti e prodotto. Le imprese impegnate nello sviluppo e nella gestione delle reti nazionali hanno poi una anche un'importante rilevanza qualitativa, poiché dalla loro efficienza dipendono la capacità innovativa e competitiva dell'intero sistema produttivo, la sostenibilità ambientale dei consumi e anche un certo grado di giustizia sociale legato per esempio al mantenimento di tariffe adeguatamente contenute, alla natura del rapporto con le piccole e medie imprese, all'organizzazione interna del lavoro.

Stante il livello generale dell'indagine, risulta difficile in questa sede esprimere un giudizio di merito sull'operato delle imprese pubbliche rispetto a tali macroscopici fattori di competitività del sistema economico italiano. In un certo senso, la difficoltà di valutare oggettivamente l'attività corrente e le strategie future delle singole imprese pubbliche in relazione alla strategia industriale complessiva del Paese rafforza il senso della Proposta contenuta in questo Rapporto, la cui specificità è proprio quella di costruire un "ponte" tecnico che renda possibile combinare aspetti di programmazione strategica e di valutazione delle missioni.

Un tema emerso con ricorrenza risulta essere quello delle relazioni con la filiera dei fornitori. In molti casi, l'impresa pubblica decide di instaurare un rapporto fiduciario stretto e di lungo periodo con i suoi fornitori, privilegiando la qualità sul basso costo, aiutando le piccole e medie imprese fornitrici nazionali a partecipare alle gare oltre che ad innovare e sviluppare prodotti e servizi competitivi. Spesso si pretende che le imprese fornitrici adottino gli stessi (più alti) standard di protezione dei lavoratori della grande impresa committente. In altri casi, tale attenzione non sembra assumere la stessa importanza, segnalando l'esistenza di diversi indirizzi.

Storicamente, molte di queste imprese sono state create dal nulla, sulla base dei nuovi bisogni del grosso committente. Troppo spesso però, le singole imprese fornitrici sono fortemente dipendenti dal singolo acquirente, hanno pochi mercati di sbocco al di fuori di esso, a causa di un'insufficiente scala dimensionale e della difficoltà nell'accrescerla autonomamente senza adeguate politiche di supporto. Da questo risultano due considerazioni.

La prima, che il mondo della piccola e media impresa, decantato come asse portante dell'economia nazionale, in molte circostanze si presenta come l'insieme dei rami di un ben più solido fusto costituito dalla domanda e dagli investimenti dei grandi operatori nazionali. Col venire meno di questi ultimi, numerose realtà produttive, dislocate in una ampia varietà di territori, sarebbero ridotte in condizioni di estrema difficoltà. Assume dunque una rilevanza decisiva il ruolo di "chiocciola" svolto dalla grande impresa pubblica nel far crescere e rendere più innovative le PMI fornitrici, che appare forte o risulta meno

rilevante a seconda delle scelte individuali del management, non di un indirizzo strategico assegnato all'insieme delle imprese.

La seconda considerazione è che dai bisogni della grande impresa pubblica non riescono ad emergere altre realtà medio-grandi e possibilmente capaci di inserirsi nella competizione oligopolistica mondiale dei rispettivi campi. Questo secondo punto, che riguarda aspetti propositivi rispetto all'esistente, potrebbe essere meno rilevante per i fornitori delle imprese definite *system integrator*, il cui prodotto ultimo deriva dalla gestione del contenuto tecnologico e dall'assemblaggio di componenti specifici. Meno si addice a quei grossi investimenti per la realizzazione di sistemi e macchinari complessi (per esempio in ambito energetico e nel trasporto), dove il nanismo delle imprese fornitrici italiane, unito alla logica delle gare aperte a cui pure le imprese pubbliche devono adeguarsi, impediscono lo sviluppo di strategici rapporti utilizzatore-produttore dal lato dell'offerta, a vantaggio dei grandi operatori esteri. All'interno dell'esistente sistema delle imprese pubbliche, nel rapporto con la catena di fornitura, manca una riflessione sullo sviluppo di questa galassia di produttori, verso maggiori capacità finanziarie e tecnologiche in grado di attivare nuovi circoli industriali virtuosi.

Infine, come si accennava sopra, dai colloqui è emersa l'assenza di criteri condivisi sull'organizzazione interna del lavoro, sul ruolo delle maestranze e sul rapporto coi sindacati. Alcuni rappresentanti delle imprese pubbliche, di nuovo su base individuale, hanno sottolineato l'importanza della responsabilità sociale di impresa nei confronti dei lavoratori, in situazioni dove le condizioni lavorative risultano essere delicate per il tipo di mansione richiesta, o nei casi in cui l'andamento di mercato e il progresso tecnologico spingerebbero in favore di licenziamenti o chiusure, temporanee o definitive. Ancora una volta, la mancanza di un canone universalmente condiviso sui temi della formazione (e sull'aggiornamento permanente), sulla protezione fisica, su pratiche contrattuali possibilmente stabili e di lungo periodo, impedisce lo sviluppo di un certo modello di relazioni industriali – di cui le imprese pubbliche potrebbero farsi promotrici per il resto del sistema produttivo – che oltre a valorizzare le competenze del lavoratore, crei un ambiente più favorevole ai processi di innovazione *learning-by-doing*.

6. Reazioni rispetto a una politica industriale orientata dagli SDGs dell'ONU

I colloqui hanno restituito l'immagine di un Paese che ha rinunciato a una sua politica industriale nazionale, per delegarne alcuni ambiti alle istituzioni sovranazionali dell'Unione europea o alla conformità procedurale con i principi generali enunciati all'interno del quadro degli SDGs dell'ONU. Principi che, a livello nazionale, non sembrano avere un interlocutore di parte pubblica.

Anche le imprese pubbliche hanno incorporato formalmente alcuni obiettivi di sostenibilità, che presentano in modalità accentuata, talvolta con toni propagandistici, all'interno dei propri bilanci di sostenibilità. Emerge la sensazione che gli obiettivi di sostenibilità siano essenzialmente percepiti come un necessario costo da pagare per promuovere la propria immagine, piuttosto che rappresentare un investimento con ricadute strategiche interne o esterne all'impresa. In alcuni casi, gli amministratori hanno rivendicato il diritto di auto-

valutarsi, senza che alcuna autorità o struttura esterna possa verificare l'adeguatezza degli impegni e il loro conseguente rispetto.

In generale, il campione delle interviste si divide quasi a metà, fra quelli che percepiscono le implicazioni degli SDGs come degli inevitabili oneri da soddisfare, ove possibile, in modo procedurale e coloro che colgono questa opportunità per orientare le loro linee di attività entro binari condivisi dalla pluralità degli attori produttivi. In quest'ultimo caso, gli SDGs assumono il ruolo di cornice dentro cui prendono forma le più specifiche missioni, già intraprese autonomamente dal management.

Alcuni amministratori, fra quelli favorevoli a trasformare gli obiettivi di sostenibilità in opportunità per lo sviluppo futuro dell'impresa, hanno sottolineato come l'esistenza di un chiaro indirizzo di politica industriale nazionale, inquadrato dentro un approccio condiviso a livello europeo e internazionale, rafforzerebbe la consapevolezza di muoversi nella direzione giusta, riducendo i margini di incertezza sul loro operato. In generale, un buon numero di amministratori ha accolto positivamente l'idea di una politica industriale ispirata da missioni di lungo periodo, partorite a loro volta da un dialogo tecnicamente informato tra parte pubblica (azionista o controparte ministeriale) e imprese, con la facoltà per quest'ultime di declinarle in autonomia e compatibilmente con i vincoli strutturali da esse fronteggiati (condizioni di mercato, capacità tecniche, ecc.).

L'ambito più evidente, riscontrato anche nel corso dei colloqui, di come le sfide degli SDGs rappresentino delle opportunità per diversificare, innovare e crescere riguarda quello della sfida al cambiamento climatico. Essa attraversa tutte le imprese, ma particolarmente quelle che operano in ambito energetico, come stimolo a intensificare il progresso tecnico ma anche a trasformare radicalmente la natura stessa delle tradizionali attività, intrinsecamente legate alla trasformazione dei combustibili fossili.

7. *Filosofia del governo dell'impresa*

Già da qualche tempo, rinomati accademici ed illustri esponenti del mondo produttivo e finanziario avevano iniziato a mettere in discussione i principi di governo dell'impresa basati sulla massimizzazione del valore azionario di breve periodo e sulla distribuzione agli azionisti di tutti gli utili possibili. In linea con lo spirito dei tempi, pure gli amministratori delle imprese pubbliche hanno espresso una sincera critica alla gestione di corto respiro dell'impresa, tutta schiacciata sui risultati finanziari. Questo potrebbe spiegarsi anche sulla base della natura sistemica di queste imprese, che richiedendo investimenti o contratti di durata pluriennale, impedisce il pieno dispiegamento di una miope gestione focalizzata sui risultati trimestrali.

Allo stesso tempo però, il rapporto con gli azionisti sembra essere in parte caratterizzato da alcuni fra questi atteggiamenti. Il cosiddetto *management by numbers* risalta dall'enfasi riposta sui KPI (*Key Performance Indicators*), parametri di natura prevalentemente finanziaria, presenti all'interno dei piani industriali pluriennali e pubblicati periodicamente nelle relazioni sui risultati trimestrali.

Questo risulta particolarmente accentuato per le imprese quotate. Per motivi oggettivi afferenti alla regolazione dei mercati azionari e alle normative del Codice Civile, oltre che a

convinzioni più soggettive legate a una certa benevola sudditanza nei confronti dei vincoli che essi impongono, anche l'impresa pubblica, se quotata, viene permeata da dinamiche che la letteratura economica definisce di "finanziarizzazione". In quest'ottica, l'attenzione al valore azionario e alla remunerazione degli azionisti non viene a corrispondere al contributo che essi forniscono all'impresa in termini di capitale di rischio necessario a svilupparsi. Al contrario, la massimizzazione del valore azionario diventa l'obiettivo di riferimento, da perseguire anche a costo di compromettere la capacità dell'impresa di crescere ed innovare, investendo con una prospettiva di lungo periodo.

Alcune fra le imprese pubbliche intervistate, come si può riscontrare nella Tabella 1 sopra riportata, hanno delle generose politiche di distribuzione dei dividendi, con programmi che prevedono di aumentare il dividendo per azione nei prossimi anni. Un numero ancora più ristretto di esse si esibisce in *buy-backs*, operazioni di ingegneria finanziaria che impiegano risorse interne per riacquistare sul mercato azioni proprie, al fine di sostenerne il valore di borsa, invece di impiegarle internamente per aumentare le capacità innovative e competitive dell'impresa.

Questo tema chiama in discussione il ruolo degli azionisti, in primo luogo dell'azionista pubblico di controllo. Per stessa ammissione di alcuni amministratori, anche di alcune imprese quotate, la filosofia dello Stato azionista sarebbe miope se questo impegnasse risorse pubbliche nel capitale delle imprese solo per staccare la cedola annua dei dividendi. Si tratta di una cifra consistente, che lo Stato può vantare come entrata in conto capitale e teoricamente impiegare in modi diversi. Tuttavia, per la competitività di lungo periodo delle imprese pubbliche, oltre che per la generale utilità collettiva del sistema economico nel suo complesso, si richiederebbe una filosofia di azionariato pubblico in cui le imprese possano trattenere una maggiore parte dei propri utili, per poterli direttamente reinvestire in attività strategiche per il futuro, contando sulle ineguagliabili competenze tecniche di cui esse dispongono, a differenza di altre strutture dell'amministrazione pubblica. Si vede chiaramente dai dati riportati nei bilanci (Tabella 2) che anche solo un dimezzamento²¹ del *dividend payout* (ovvero la quota di utili che viene distribuita in dividendi), incrementerebbe di oltre quattro miliardi di euro la disponibilità di risorse liquide in capo al complesso delle imprese pubbliche²², che potrebbero essere destinate a rafforzare il loro impegno nei programmi di investimento e ricerca, specialmente quelli onerosi e di impatto sistemico legati alle strutture e alle tecnologie necessarie per la sfida al cambiamento climatico.

Un ragionamento simile chiama in causa il ruolo degli azionisti terzi. Nello scenario ideale essi vengono dipinti come una moltitudine di consapevoli risparmiatori che ricercano opportunità di investimento di lungo periodo, in attività potenzialmente più remunerative, ma con un rischio maggiorato rispetto a un investimento obbligazionario. Alla prova dei fatti, nella maggioranza delle imprese pubbliche quotate, oltre il 50% dell'azionariato complessivo è composto da investitori istituzionali (fondi e banche d'investimento) esteri. In questi casi, quando si distribuiscono i dividendi, più della metà del valore monetario prodotto dall'impresa pubblica esce dall'Italia. Sarebbe importante domandarsi fino a che

21 Nella maggior parte dei casi questo manterrebbe il rendimento dei dividendi ben al di sopra del rendimento su un BTP decennale calcolato sulla media degli ultimi cinque anni.

22 Stima dei dati relativi alle informazioni riportate sui bilanci delle imprese per l'anno 2018.

punto questo sistema contribuisca a maggiori disponibilità finanziarie e ad instaurare un più alto livello di efficienza economica, o se prevalgano invece delle dinamiche di tipo estrattivo, che costituiscono vincoli alla piena realizzazione del potenziale tecnico-produttivo delle imprese pubbliche.

Altro discorso vale per un'altra forma di partecipazione terza nel capitale delle imprese pubbliche, quella del socio industriale. Si tratta di una formula che ha in Italia dei precedenti storici illustri: la divisione aerospaziale di Leonardo deriva dalla società Aeritalia fondata da Fiat e Finmeccanica nel 1969, la stessa STMicroelectronics nasce da una fusione del 1987 tra la SGS e la francese Thomson Semiconductor, il business della fibra ottica di Prysmian ha origine dall'installazione dell'impianto di Battipaglia della Fibre Ottiche Sud, società paritetica Stet-Pirelli fondata nel 1977. A differenza dell'azionariato disperso fra fondi ed altri investitori di carattere finanziario, il rapporto azionario con un soggetto terzo di natura industriale permette di sviluppare progetti congiunti anche al di fuori della singola impresa partecipata, scambiando tecnologie e accesso ai mercati. La formula dell'impresa pubblica a partecipazione paritetica con altre realtà industriali è rimasta in alcuni limitati casi: State Grid Corporation of China partecipa CDP Reti al 35%, mentre il 40% di Ansaldo Energia è posseduto da Shangai Electric. Sebbene sporadici e limitati ai casi in questione, l'associazione con tali soggetti industriali ha prodotto delle iniziative che hanno visto le imprese pubbliche italiane entrare nell'ampio e tecnologicamente promettente mercato cinese in condizione di partner affidabile. Anche in questa circostanza, sembra non essere casuale che partenariati di questo genere abbiano potuto prendere luogo all'interno di CDP, in quanto struttura avente natura di impresa, sebbene finanziaria. Inoltre, si ritiene che l'affidabilità della controparte italiana rispetto agli accordi con le imprese pubbliche cinesi sia stata aumentata dalla natura pubblica dei soggetti in campo.

8. Ruolo degli amministratori

Un altro punto riguarda il ruolo e la composizione dei consigli di amministrazione. Gli amministratori hanno sollevato due questioni, la prima generalmente condivisa da tutti, la seconda è stata ancora una volta espressa con maggiore fermezza da alcuni rappresentanti delle imprese quotate.

In primo luogo, si lamenta come la partita delle nomine da parte dell'azionista sia principalmente incentrata sui ruoli chiave dell'amministratore delegato e del presidente, quando in verità bisognerebbe considerare la squadra degli amministratori nel suo complesso, assegnando maggiore preferenza a profili di carattere tecnico-scientifico rispetto a quelli di carattere giuridico. Questo per poter in qualche modo replicare nel CdA le competenze esistenti nei rami direttivi d'azienda di tipo non elettivo e facilitare un più alto livello della discussione fra i membri del consiglio. Un rilievo la cui importanza ha informato positivamente la formulazione della Proposta contenuta in questo Rapporto.

Andrebbe accolta con interesse l'obiezione di alcuni amministratori riguardo alla brevità del mandato di tre anni, poiché essa limiterebbe la capacità di preservare la coerenza degli impegni di investimento pluriennali. La Proposta della durata quinquennale delle missioni

va esattamente nella direzione di garantire continuità e legittimazione all'operato degli amministratori tra un mandato e l'altro.

La seconda questione riguarda il tema controverso dell'autonomia del CdA, che alcuni amministratori vorrebbero fosse assoluta rispetto ad ogni tipo di influenza esterna (azionisti, portatori di interessi) nel corso del mandato e persino al momento del rinnovo. Una simile autonomia, peraltro, deriva dall'impiego della S.p.A, in cui, secondo il modello disegnato dal Codice Civile, gli azionisti hanno scarsissimi poteri e diritti individuali, con la conseguenza che gli amministratori hanno poteri di gestione generali e incompressibili. Ovviamente, nella prassi, gli azionisti di controllo riescono a far sentire la propria voce e i propri interessi, al di là di quanto previsto dalle norme civilistiche, ma ovviamente questo dipende dall'impegno attivo dei singoli soci. Come rilevato precedentemente, queste opinioni probabilmente rivelano l'assenteismo o lo scarso coinvolgimento dello Stato quale azionista di riferimento.

Alcuni amministratori hanno persino delineato una sorta di autogoverno "sovrano" del CdA, in cui quest'ultimo nomina i suoi successori con la semplice approvazione dell'assemblea degli azionisti: un simile modello di governance non è infrequente nelle società per azioni "private", ma appunto dipende dall'incapacità degli azionisti di far valere la loro voce o di coordinarsi, come tipicamente accade nelle società ad azionariato completamente diffuso (ma non dovrebbe accadere in presenza di un socio di controllo).

In questo modo, l'iniziativa di nomina passa dall'azionista al CdA stesso, rendendolo impermeabile a qualunque influenza esterna sugli indirizzi strategici dell'impresa. Si configurerebbe così una radicale separazione tra proprietà e controllo dell'impresa, che appare problematica nel caso di soggetti di strategica rilevanza nazionale e a partecipazione pubblica.

Se ogni aspetto della vita dell'impresa, inclusa la sua strategia di lungo periodo sugli obiettivi da realizzare, viene esclusivamente definito dagli organi direttivi interni dell'impresa in totale autosufficienza, viene a mancare ogni distinzione di senso tra impresa pubblica e privata. In sostanza, l'esistenza di un azionista pubblico di controllo perde qualunque giustificazione non riconducibile a una semplice natura difensiva, ovvero volta a evitare la caduta di imprese cruciali per la sicurezza nazionale in mani ritenute inaffidabili.

Infine, secondo alcuni amministratori, *tertium non datur* tra un'impresa interamente pubblica non quotata e un'impresa privata, in cui rientrerebbe a pieno titolo l'impresa quotata con un azionista di maggioranza pubblico. A prescindere dalla confutabile inflessibilità di un'impresa quotata controllata dallo Stato (che alcuni amministratori hanno esplicitamente messo in discussione), non si può non riconoscere che la quotazione in borsa, con un capitale aperto a soggetti finanziari terzi (in larga parte non nazionali) tenda a schiacciare un'impresa sul lato privatistico della remunerazione facile e veloce di una posizione di rendita. In un modello virtuoso di impresa pubblica, preservare l'autonomia degli amministratori non dovrebbe essere incompatibile con la possibilità di influenzare le scelte strategiche di lungo periodo dell'impresa. Per quanto riguarda le sue strategie interne, ma ancor di più rispetto al raggiungimento di interconnessi obiettivi di pubblico interesse, quali possono essere: la competitività del sistema produttivo, la sostenibilità ambientale e la giustizia sociale.

3.2. Le reazioni degli amministratori alla Proposta

Nella parte finale dei colloqui, durante il confronto sulla strategia, si è cercato di captare le reazioni degli amministratori delle imprese pubbliche alla Proposta. La sua forma definitiva, presentata nelle pagine precedenti, è stata notevolmente informata dai colloqui degli ultimi mesi. Essa appare come il risultato sia dell'accoglimento di alcune obiezioni da parte degli amministratori più scettici, che dell'incorporazione di proposte da parte degli aperti sostenitori.

Per sua stessa natura, la Proposta rappresenta una provocazione costruttiva, di miglioramento dell'attuale stato di cose esistenti. Era inevitabile tuttavia che le opinioni degli amministratori si polarizzassero. Esclusi un paio di casi di evidente avversione, la maggioranza degli intervistati si è attestata su una posizione non troppo lontana da quella esposta in questo Rapporto nel Capitolo 2, mantendendo una generale e comprensibile attenzione rispetto ad una non auspicabile burocratizzazione delle interazioni fra imprese pubbliche e Stato azionista, da scongiurare attraverso un processo trasparente e un investimento nelle competenze tecniche di quest'ultimo. Di seguito si riportano maggiori dettagli sulle discussioni attorno alla Proposta.

9. Reazioni nei confronti della Proposta

La proposta di sviluppare dentro lo Stato azionista le competenze tecniche necessarie a definire opportune missioni di lungo periodo con le imprese pubbliche ha sollevato varie reazioni, ma prevale decisamente un generale consenso. Solo in un paio di casi gli amministratori hanno reagito negativamente a quello che loro stessi hanno scelto di percepire come un ritorno del dirigismo. Altri ancora, fra le dovute cautele, hanno accolto con favore l'introduzione di una struttura agile e competente, costituita da figure con forti competenze settoriali, avente funzioni tecnico-consultive (di supporto tecnico per gli indirizzi affidati ai livelli istituzionali) e finanche prescrittive. Qualunque sia la forma che questa evocata "struttura agile" possa assumere, si avverte l'interesse nel trovare interlocutori con cui dialogare in modo non occasionale, per confrontarsi e costruire un'intesa attorno alla definizione di strategie complessive di utilità generale, per l'impresa dal lato degli amministratori e per il Paese dal lato di un più lungimirante e attivo azionista pubblico.

Vi è dunque un consenso generalizzato intorno alla necessità che l'apparato dello Stato si doti di competenze tecniche per elevare il livello del confronto sui temi chiave del futuro, fra tutti quelli della digitalizzazione, della mobilità, del cambiamento climatico. Questa struttura, è stato ribadito, dovrebbe essere dotata di una sua specificità rispetto all'assetto esistente e dovrebbe poter fornire un valore aggiuntivo agli attuali processi. Essa dovrebbe favorire l'attivazione di un proficuo contesto istituzionale di interazione e scambio fra gli amministratori delle diverse imprese, che possa andare oltre le iniziative isolate e i rapporti personali del singolo amministratore. L'idea sottostante rispecchia il principio secondo cui un certo insieme sia maggiore della somma delle sue parti e riflette l'insoddisfazione di molti per le occasioni non colte a seguito dell'assenza di un rapporto orizzontale sistema-

tico: la nuova struttura dovrebbe costituire il pretesto per un più intenso e migliore dialogo tra le imprese pubbliche, orientato a evitare frizioni e doppioni, ma soprattutto a valorizzare iniziative da assumere in un'ottica di Sistema Paese.

È apparsa assolutamente ragionevole la preoccupazione comune che la partecipazione di tutti i rappresentanti delle imprese pubbliche in una sorta di grande assemblea collegiale non possa portare ad altro che a generiche discussioni senza contenuto concreto. A questo proposito, gli amministratori hanno suggerito la creazione di momenti di confronto a geometria variabile, per aree di interesse che possano anche coinvolgere più settori (come nella logica delle missioni), ma che siano focalizzate su un tema preciso di politica industriale. È una posizione che ha fortemente influenzato questa Proposta.

A questo punto, si è arrivati a considerare come un primo utile passaggio in questo processo l'istituzione di una squadra di esperti "ninja" (come li ha simpaticamente definiti un amministratore) che conoscano i mercati, i prodotti, i servizi, le tecnologie con cui lavorano le imprese pubbliche, seguendone da vicino l'operato e fungendo da interlocutore tecnico per la politica, favorendo così l'elaborazione dialettica di missioni maggiormente concordate. In questo modo, gli esperti di imprese pubbliche sarebbero in grado di facilitare l'attivazione di missioni strategiche di lungo periodo, tecnicamente informate, ponendosi in una funzione di ponte fra i mondi distanti della politica economica del Ministero dell'Economia e delle Finanze (o della Presidenza del Consiglio) e delle specifiche attività caratterizzanti le imprese pubbliche italiane. Questa apparirebbe essere la strada per evitare che ogni proposito di miglioramento dell'attuale *governance* strategica venga compromesso dalla costruzione di bardami formali e procedurali tipici dell'amministrazione pubblica italiana o dalla richiesta di soddisfare incompatibili priorità politiche di breve periodo. A presidio della possibilità di incorrere in questi rischi, la Proposta di incardinare questo nuovo rapporto in missioni di lungo periodo, non modificabili se non attraverso una maggioranza parlamentare rafforzata e comunque iscritti in impegni formali con l'Unione europea, ha trovato un positivo riscontro da parte della generalità degli amministratori.

Allegato:

Esempi di missioni strategiche

La forza delle missioni che si propone di assegnare al sistema delle imprese pubbliche, secondo le modalità descritte nel Rapporto, consiste nella possibilità di perseguire assieme obiettivi di competitività economica, giustizia sociale e sostenibilità ambientale, sfruttando le forti interconnessioni esistenti e attivabili fra queste dimensioni. Questo risulta evidente dagli esempi di missioni strategiche presentati di seguito. Si tratta di esempi puramente illustrativi, pensati come spunto per ulteriori riflessioni, sulla base di alcuni temi toccati nel corso dei colloqui con gli amministratori delle imprese pubbliche.

1. Sviluppo di un sistema nazionale integrato di filiere produttive

Le grandi imprese pubbliche italiane attivano filiere di fornitura dal valore economico che spesso è un multiplo dell'impresa committente. Il valore di attività generato sull'indotto è nell'ordine delle decine di miliardi di euro. Questo avviene poiché le imprese pubbliche italiane rappresentano grossi *systems integrator* della meccanica e dell'ingegneristica, o perché sono operatori di reti e servizi di estensione nazionale, la cui espansione e manutenzione richiedono il contributo di fornitori specializzati, spesso ad alto contenuto tecnologico.

In questo ambito, una missione che le imprese pubbliche possono assumere è quella di trasformare reti disperse di fornitori in un sistema nazionale integrato delle filiere produttive, in cui innestare maggiore coordinamento, opportunità di apprendimento, di innovazione e di crescita (non solo per accorpamento), valorizzando in chiave strategica le relazioni "utilizzatore-fornitore" (*user-producer*), nella direzione dell'economia circolare attraverso la spinta al *green public procurement*. Questo processo si può intensificare a livello della singola impresa, ma anche estendere a più imprese pubbliche, se si attivano dei canali di comunicazione, promozione e financo integrazione fra le realtà interessate.

Si individuano almeno quattro contributi che le imprese pubbliche possono offrire in un'ottica di organizzazione sistemica delle filiere produttive nazionali. In primo luogo, vi sono svariate attività con potenziale rilevanza strategica per il futuro che possono nascere dalla domanda di componenti e impianti ad alto contenuto tecnologico. La domanda delle imprese pubbliche può così stimolare l'innovazione e la competitività dei fornitori, oltre che rafforzare le competenze dei loro lavoratori. In secondo luogo, la messa a sistema dei fornitori comuni a più imprese pubbliche (o potenziali tali) può generare un rafforzamento di quella fascia esigua ma cruciale di medie imprese con alte potenzialità di competere nell'oligopolio internazionale. A questo scopo, le imprese pubbliche potrebbero favorire ulteriormente la penetrazione dei loro fornitori nei mercati internazionali. Terzo obiettivo, di tipo ambientale, è quello di contribuire al rafforzamento di un mercato di materiali provenienti da recupero e riciclo, ovvero di energia prodotta da fonti rinnovabili, fissando in tutti i capitolati di gara prestazioni e target capaci di valorizzare le filiere e le imprese che puntano su innovazioni nella direzione della sostenibilità. Infine, ci si potrebbe focalizzare non soltanto sul rafforzamento dei fornitori (*backward linkages*) ma anche sullo sviluppo di imprese utilizzatrici di prodotti e infrastrutture delle imprese pubbliche stesse (*forward linkages*). L'assegnazione di una simile missione strategica alle imprese pubbliche dovrebbe essere accompagnata da un uso coerente da parte dello Stato e delle Regioni dei finanziamenti e delle commesse pubbliche al settore privato.

2. Trasformazione digitale delle amministrazioni pubbliche e delle imprese

Già da tempo lo Stato in Italia ha assunto un ruolo da protagonista nella trasformazione digitale, tramite iniziative come quella del Team per la Trasformazione Digitale che si sono tradotte in capacità industriale-imprenditoriale (si pensi alla trasformazione societaria della piattaforma PagoPA). Questa capacità può essere messa al servizio di obiettivi importanti, per la competitività e per la giustizia sociale.

Nel caso delle pubbliche amministrazioni, non si tratta di “digitalizzare” l’attività produttiva senza modificarne l’organizzazione, né di assumere decisioni (ad esempio nella selezione dei destinatari dei servizi) di cui non possa essere spiegata la logica, né di sostituire nel welfare la fondamentale funzione di riconoscimento umano delle condizioni delle persone vulnerabili. Viceversa, si tratta di migliorare la qualità e la velocità di erogazione dei servizi per tutti i soggetti e di ridurre le disuguaglianze nell’accesso a essi. Per esempio, riorganizzando la filiera del lavoro in modo da automatizzare le incombenze procedurali, migliorare la qualità dei dati utilizzati e accrescere lo spazio per l’interazione con cittadini e imprese servite. Oppure facilitando i rapporti di pagamento con la pubblica amministrazione, snellendo le procedure burocratiche e velocizzando l’arrivo dei finanziamenti e delle comunicazioni ai cittadini (per imposte e welfare) e alle imprese. Oppure offrendo una piattaforma per la programmazione e il monitoraggio della mobilità, su ferro e su gomma, nazionale e locale. O infine ancora, raccogliendo in modo più rapido, efficace ed equo le entrate fiscali, con ricadute sulla qualità e quantità della spesa pubblica.

La digitalizzazione ha una portata trasversale che travalica i rapporti tra imprese, cittadini e imprese pubbliche per impattare sul sistema produttivo nel suo complesso. La creazione di infrastrutture digitali pubbliche, a cui possono concorrere – anche in un’ottica di formazione di un soggetto industriale specifico – aziende quali Poste Italiane, Rai, STMicroelectronics, Ferrovie dello Stato, Leonardo, PagoPA, CDP ed ENEL, può offrire un beneficio significativo alla programmazione strategica dei servizi fondamentali.

Le infrastrutture digitali svolgono un ruolo chiave per lo sviluppo tecnologico del Paese. Per esempio, il *cloud computing* rappresenta un tipico esempio di come un investimento pubblico possa produrre benefici ai cittadini e alle imprese. Per certi versi, il *cloud* ricorda i processi di elettrificazione: necessita di centrali di produzione (*data center*), viene consumato da remoto tramite una rete di distribuzione (internet) ed è soggetto a processi di standardizzazione. Esso costituisce inoltre il presupposto per lo sviluppo di nuovi strumenti di intelligenza artificiale (*machine learning*) e di *big data analysis*, oggi più che mai essenziali per migliorare l’efficienza della pubblica amministrazione e delle imprese italiane, consentendo una riorganizzazione più moderna di apparati e attività produttive. Nel caso della mobilità, è possibile un salto di qualità nella programmazione non solo del trasporto nazionale a lunga distanza, ma anche di un trasporto locale, tenendo conto in modo innovativo delle preferenze e dei disagi dell’utenza, territorio per territorio. Infine, il notevole consumo energetico delle infrastrutture fisiche richiede lo sviluppo di *green data center*, che possono attivare complementarità tecnologiche in altri settori (energetico ma anche impiantistica industriale high-tech).

Quanto sin qui rappresentato, vale anche per la diffusione della fibra ottica, in cui non a caso è impegnata l’impresa pubblica attraverso Open Fiber di ENEL, la cui iniziativa è servita a stimolare la competizione con TIM. Le imprese pubbliche possono, pertanto, contribuire alla creazione di queste grandi infrastrutture digitali, indispensabili per lo sviluppo del Paese.

3. Promozione degli impianti eolici *offshore*

Per accelerare il processo verso la completa decarbonizzazione al 2050, come previsto dagli obiettivi europei, occorre mettere in campo innovazioni industriali e politiche capaci di accompagnare le imprese e i territori. In questo scenario gli impianti eolici *offshore* rappresentano una risorsa a cui guardare con particolare attenzione perché consentono la produzione di energia per un rilevante numero di ore, oltre che di ridurre fortemente la questione della visibilità degli impianti, arrivando praticamente a togliere ogni limite dimensionale per le pale da installare (come sta avvenendo nei Mari del Nord).

Il Mediterraneo pone dei limiti allo sviluppo di questi impianti per l'esistenza di un vento meno forte vicino alla costa e per una profondità maggiore dei mari. Sono tuttavia in corso di sperimentazione degli impianti eolici in mare che permettono di superare questi problemi, attraverso strutture galleggianti – ossia ancorate a fondali profondi anche centinaia di metri e distanti 20-30 chilometri dalla costa. Si calcola che l'installazione di questi sistemi potrebbe generare 30 GW di energia, garantendo circa il 10% del fabbisogno elettrico nazionale.

Un progetto di questa dimensione ha bisogno di una forte spinta pubblica, che accompagni nel tempo la sperimentazione e la verifica dei risultati, coinvolgendo le imprese nella costruzione e nella gestione, garantendo la connessione degli impianti alla rete elettrica. L'Italia ha le potenzialità per percorrere questa strada attraverso il coinvolgimento di diverse imprese a partecipazione pubblica e il coinvolgimento delle imprese private. Il successo di questo progetto permetterebbe all'Italia di diventare leader mondiale negli impianti eolici *offshore* con ricadute positive sull'occupazione, la produzione e le esportazioni.

Saipem è infatti già impegnata nella sperimentazione di impianti; Terna ha in cantiere nuovi progetti per la realizzazione di grandi elettrodotti sottomarini; altre imprese a controllo pubblico come Fincantieri, Eni ed Enel dispongono delle strutture, competenze e della dimensione per partecipare a un progetto pluriennale di questo tipo. Inoltre, leader nel settore dei cavi energetici è l'azienda privata italiana Prysmian. È da considerare che per le attività legate alla costruzione e logistica si potrebbero coinvolgere le aree portuali sarde e siciliane, così come le industrie capaci di garantire la produzioni di materiali (in particolare acciai) per la realizzazione di pali, turbine e cavi e che potrebbero vedere coinvolte imprese localizzate al Sud (per esempio il siderurgico di Taranto), oltre al coinvolgimento di università e centri di ricerca, per la formazione degli addetti necessari alle fasi di costruzione, trasporto, montaggio e gestione degli impianti.

4. Transizione verso sistemi a idrogeno

Le proiezioni dell'International Renewable Energy Agency (IRENA) segnalano come l'abbattimento completo delle emissioni di CO₂ dovrà puntare sull'elettrificazione da fonti rinnovabili ma anche guardare ad innovazioni nei sistemi e negli impianti che ancora utilizzano il gas fossile come combustibile. I limiti dell'energia elettrica rinnovabile sono essenzialmente due: la difficoltà nello stoccaggio e nel regolare i flussi di domanda rispetto ai cicli di produzione (legati al Sole e al vento); l'impossibilità di permeare i settori industriali ad alto consumo di energia (metallurgico, cemento, trasporti, riscaldamento degli edifici). I sistemi a idrogeno rappresentano delle soluzioni tecnologiche ad impatto intersettoriale rispetto a questi problemi.

Mentre il nostro Paese procede nella crescita della produzione elettrica per mezzo di fonti rinnovabili, come previsto dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), puntare sui sistemi a idrogeno avrebbe consistenti e trasversali ricadute sull'intero sistema produttivo. Se concertata con i potenziali attori industriali, una "missione idrogeno" potrebbe attivare dal lato manifatturiero nuovi prodotti e processi quali: macchinari e sistemi per l'elettrolisi, veicoli e navi con motori *fuel cells*, caldaie a idrogeno per il riscaldamento, processi siderurgici "puliti" senza l'impiego del carbone. Dal punto di vista della produzione e della distribuzione energetica, una missione idrogeno chiamerebbe a integrazione i processi di generazione di energia elettrica tramite eolico e solare, oltre che le reti di distribuzione, utilizzando le esistenti infrastrutture per il gas naturale.

Per fare in modo che questa prospettiva sia davvero sostenibile, occorre puntare sull'idrogeno "verde", ovvero quello prodotto da energia elettrica di fonte rinnovabile. Per tenere assieme questi due obiettivi – crescita della produzione da rinnovabili e produzione di idrogeno a costi competitivi – è necessario non solo coinvolgere le imprese pubbliche nello sviluppo dei sistemi, delle infrastrutture e delle tecnologie, ma anche attivare l'intero sistema produttivo e della ricerca (pubblica e privata). Lo Stato e le Regioni dovrebbero adeguatamente fornire sostegno finanziario allo sviluppo delle tecnologie attraverso finanziamenti diretti alla ricerca, ma soprattutto attraverso un utilizzo strategico delle commesse pubbliche verso il settore privato, che richiedano la risoluzione di sfide tecnologiche. Lo svolgimento di queste funzioni richiede un salto di qualità nell'azione delle amministrazioni pubbliche (anche seguendo gli indirizzi suggeriti dal Forum Disuguaglianze Diversità), che diventa parte integrante della missione strategica pubblica.

5. Retrofit energetico del patrimonio edilizio

I costi della bolletta energetica per il riscaldamento delle abitazioni sono molto alti per le famiglie italiane. Inoltre, i consumi degli edifici rappresentano circa un terzo di quelli energetici in Italia e sono tra le cause principali dell'inquinamento di cui soffrono le città, nonché delle emissioni di anidride carbonica che il nostro Paese si è impegnato ad abbattere. Affrontare il tema della riqualificazione energetica del patrimonio edilizio è dunque una delle grandi priorità del Paese nello scenario della transizione energetica, che potrebbe permettere di incrociare anche obiettivi di sicurezza (alla riqualificazione energetica si può legare quella antisismica) e di rigenerazione degli spazi urbani. L'applicazione di innovazioni tecniche e progettuali permetterebbe oggi di realizzare interventi di retrofit energetico che ridurrebbero fino al 90% i consumi energetici degli edifici esistenti, partendo dal patrimonio edilizio residenziale pubblico. Complessivamente si tratta di circa 760 mila alloggi, diffusi in tutte le Regioni italiane, spesso caratterizzati da un rilevante stato di degrado. L'obiettivo dovrebbe essere di legare una riduzione consistente dei consumi energetici negli edifici esistenti alla creazione di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica nell'ambito di operazioni di rigenerazione urbana in chiave di adattamento ai cambiamenti climatici. Infatti, studi e monitoraggi recenti hanno evidenziato un aumento delle temperature nelle città italiane, rispetto al resto del Paese. Tale fenomeno si intensificherà nei prossimi anni, con maggiore impatto sulle fasce della popolazione più povere ed anziane, che non dispongono di sistemi di raffrescamento.

Per realizzare un salto di scala nella riqualificazione energetica, con obiettivi ambiziosi in termini di apertura dei cantieri e di riduzione dei consumi, occorre coinvolgere le grandi imprese pubbliche e sfruttare e creare sinergie con quelle private. L'esperienza in corso negli altri Paesi europei sta infatti evidenziando la necessità di una industrializzazione dei processi per realizzare decine di migliaia di cantieri, con riduzione di costi e tempi, attraverso la sperimentazione su materiali e tecniche di intervento, ma anche sulla stessa organizzazione industriale e di cantiere (che diventa il luogo di assemblaggio, controllo e rifinitura). Inoltre, l'esatta conoscenza delle zone urbane a maggior rischio rispetto alle ondate di calore permette di individuare le priorità di intervento, per realizzare interventi di adattamento sia negli edifici che negli spazi esterni che favoriscano l'utilizzo di materiali, di recupero dell'acqua, di valorizzazione di alberi e ombre capaci di contribuire alla riduzione dell'impatto delle temperature estreme.

In questa direzione si possono utilizzare le rilevazioni satellitari, su cui lavora la società e-Geos del gruppo Leonardo (azienda leader nel mondo nel settore della geoinformazione), che consentirebbero di individuare le aree urbane a maggiore rischio durante le ondate di calore. In questo processo si deve prevedere il coinvolgimento delle aziende pubbliche già impegnate nella riqualificazione energetica attraverso gli Ecobonus (Enel, Snam, Eni) quelle di gestione del patrimonio edilizio, enti locali, università, professioni e imprese, in una sorta di nuovo piano Fanfani della rigenerazione rispetto all'intero patrimonio immobiliare.

6. Dignità e partecipazione strategica di lavoratrici e lavoratori

La riduzione degli obiettivi dell'impresa all'esclusiva massimizzazione del suo valore azionario a scapito della valorizzazione degli altri *stakeholder*, a cominciare dai lavoratori e dai portatori di interessi ambientali, ha contribuito non solo all'aumento delle disuguaglianze, ma anche alla crescente incapacità del sistema produttivo di contribuire all'interesse generale e segnatamente alla sostenibilità ambientale. È una conclusione su cui da tempo vi è ampia convergenza.

Questa crescente consapevolezza e l'obiettivo di dare sostanza al principio della responsabilità sociale d'impresa, sia per ragioni di disuguaglianza che di efficienza economica, ha condotto anche in Italia (nel marzo 2018) ad un'intesa sui "Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva". In essa, oltre ad auspicare che "attraverso l'estensione della contrattazione di II livello" si potessero sviluppare "forme e strumenti della partecipazione organizzativa", si considerava "un'opportunità la valorizzazione di partecipazione nei processi di definizione degli indirizzi strategici dell'impresa". Le imprese pubbliche possono candidarsi a costituire degli esempi di riferimento per il conseguimento di una missione sulla partecipazione dei lavoratori alla vita d'impresa. Esistono proposte operative per dare corpo a queste forme di partecipazione strategica, come quella del Consiglio del lavoro e della cittadinanza proposta dal Forum Disuguaglianze e Diversità.

Da nuove e sistematiche forme di partecipazione strategica che, a livello di medie e grandi imprese o di distretti territoriali, consentano il confronto fra la voce del lavoro (stabile e precario) e quella degli interessi ambientali, potrebbero derivare molteplici benefici: riorganizzazioni del lavoro attraverso la trasformazione digitale che accrescano assieme produttività e autonomia del lavoro; una riduzione dell'elevatissimo numero di incidenti sul lavoro; una formazione permanente dei dipendenti (decisiva in contesti di incertezza radicale); l'utilizzo di algoritmi di apprendimento automatico per le assunzioni e nel processo produttivo che garantiscano la non-discriminazione; una revisione dei divari retributivi; ecc.

Questi ed altri esempi segnalano come un profondo cambiamento dell'organizzazione produttiva orientato su lavoratrici e lavoratori possa fornire anche un impulso positivo a pratiche di collaborazione nei luoghi di lavoro, processi di apprendimento e una transizione più efficace e veloce verso le nuove tecnologie. Il risultato finale sarebbe un aumento dell'innovazione e una crescita maggiore della produttività negli stabilimenti produttivi.

Una missione sulla partecipazione dei lavoratori avrebbe inoltre il vantaggio di promuovere l'accumulazione di competenze tecniche da parte dei lavoratori, con effetti positivi anche sulla qualità dei processi di innovazione tecnologica. Tutte le imprese pubbliche italiane potrebbero sperimentarla e valutarla, dando corpo agli impegni assunti nell'ambito degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

La Commissione Imprese e Sviluppo

La Commissione Imprese e Sviluppo, nata nell'ambito del Forum Disuguaglianze Diversità, è un gruppo di lavoro multidisciplinare composto da accademici, esperti e studiosi di varia formazione, affiliati ad istituzioni italiane ed estere. La Commissione è stata responsabile dell'elaborazione del presente Rapporto in tutte le sue fasi: progettazione, raccolta del materiale, analisi e stesura. Si riportano di seguito i nomi dei membri della Commissione. Si sottolinea infine che il contenuto del Rapporto rappresenta le posizioni condivise dei singoli membri della Commissione indipendentemente dalle istituzioni di appartenenza.

Fabrizio Barca. Statistico ed economista, è stato dirigente di ricerca in Banca d'Italia e di politica pubblica nel Ministero Economia e Finanze, presidente del Comitato OCSE politiche territoriali e Ministro per la Coesione territoriale nel Governo Monti. Ha insegnato in Università italiane e francesi. È autore di innumerevoli saggi e volumi. È membro della Fondazione Basso. Coordina il Forum Disuguaglianze e Diversità.

Giovanni Dosi. Professore ordinario di politica economica alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. Co-Direttore delle task force "Industrial Policy" e "Intellectual Property Rights" del programma *Initiative for Policy Dialogue*, presieduto da Joseph Stiglitz (Columbia University). La sua attività di ricerca si concentra sull'economia dell'innovazione e del cambiamento tecnologico, l'organizzazione e le dinamiche industriali, la teoria dell'impresa e la corporate governance, la crescita e lo sviluppo economico. In questi ambiti è autore e curatore di numerose pubblicazioni internazionali.

Simone Gasperin. Economista, ricercatore in Innovation Theory and Public Policy presso lo UCL Institute for Innovation and Public Purpose di Londra. Si occupa di imprese partecipate dallo Stato, economia industriale, storia economica. Nel 2019 ha pubblicato il volume *Critical Economics in Times of Crisis* per la casa editrice Routledge.

Federico Maria Mucciarelli. È professore di diritto commerciale presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. È stato ricercatore presso l'Università degli Studi di Bologna, research fellow presso NYU Law School e reader presso SOAS, University of London. In precedenza, ha lavorato per la Banca d'Italia e per il gruppo parlamentare della Camera dei Deputati dei Democratici di Sinistra.

Edoardo Reviglio. Economista e matematico, è stato Responsabile dell'Ufficio studi dell'IRI, consulente al Consiglio degli Esperti presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Capo economista dal 2007 al 2015 presso la Cassa depositi e prestiti (CDP), dove ora è Responsabile dei "Progetti Europei ed Internazionali". Ha insegnato in varie università italiane e estere. È Presidente del International University College di Torino. Ha una vasta e riconosciuta esperienza nelle relazioni esterne rappresentando CDP presso varie istituzioni nazionali, Governi ed istituzioni internazionali (ONU, G20, G7, OCSE, UE), partecipando a convegni, seminari e gruppi di studio. È membro di Board e Comitati Scientifici di molte Fondazioni, nazionali ed internazionali. È autore di numerosi contributi scientifici e di policy.

Andrea Roventini. Professore di economia politica alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa e research fellow all'OFCE, Sciences Po (Francia). Ha un PhD in Economia e Management conseguito presso la Scuola Superiore Sant'Anna. È il coordinatore del progetto di ricerca GROWINPRO finanziato dalla Commissione Europea. Ha pubblicato più di 40 articoli in riviste scientifiche internazionali peer-reviewed. È editor per Industrial and Corporate Change - Macro Economics and Development e advisory editor per il Journal of Evolutionary Economics.

Francesco Vella. Professore ordinario di Diritto Commerciale presso l'Università di Bologna. Nella sua attività di ricerca ha prodotto quattro manuali (tutti editi dal Mulino), quattro monografie e numerose pubblicazioni in volumi collettanei e riviste in materia bancaria, finanziaria e societaria. Ha ricoperto e ricopre incarichi in organismi di controllo e di amministrazione, come amministratore indipendente, in società quotate. È socio dell'Associazione Il Mulino e tra i soci fondatori dell'Associazione Disiano Preite. È membro del Consiglio Direttivo di ACTIONAID.

Edoardo Zanchini. Vicepresidente nazionale di Legambiente e responsabile delle politiche climatiche e internazionali. Laurea in architettura e dottorato in urbanistica, ha insegnato nelle Università di Roma, Ferrara e Pescara (dove è stato ricercatore). Membro del board del Renewables Grid Initiative, del Consiglio Direttivo di FREE (Coordinamento associazioni delle fonti rinnovabili e efficienza energetica), Cresme, di diversi comitati scientifici. È autore di saggi in materia di energia, città e sostenibilità.