

**Per una *comparative political economy*
dell'impresa pubblica:
alcuni contributi recenti (2013-2015)**
*di Massimo Florio**

ABSTRACT

Towards a 'comparative political economy' of public enterprise: some recent contributions (2013-2015)

This paper comments on several recent contributions and suggests the perspective of a *comparative political economy* of public enterprise, focusing on the relationship between public policy and organization, beyond the traditional comparison of the performance of public and private enterprises. In this perspective recent studies include the comparative history of public intervention in the economy of six major powers; public enterprises in emerging economies, particularly in Latin America, and on corporatization in the Global South; case studies of the mission of contemporary public enterprises in developed economies. In the historical perspective the privatisation of IRI, the most important industrial group in Italy, should be critically reconsidered, as a crisis of a political economy equilibrium and not just as financial arrangement. The paper is concluded by some considerations on the research agenda on public enterprises in our days.

JEL: H13, L32, L33

Keywords: state-owned enterprises, public enterprises, privatization, comparative political economy.

* Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Economia, Management e Metodi Quantitativi, Via Conservatorio, 7 – 20122 Milano. E-mail: massimo.florio@unimi.it.

1. Introduzione

Negli ultimi anni si assiste a una ripresa di interesse per il tema dell'impresa pubblica. Alcune delle ragioni che spiegano la rinnovata attenzione all'argomento, dopo molto tempo in cui di impresa pubblica si è parlato solo in relazione alle privatizzazioni, sono esposte in Clò *et al.* (2015), cui rinvio. Fra queste ragioni vi sono la constatazione che tuttora alcune delle maggiori imprese del mondo sono pubbliche (circa il 15% delle prime duemila quotate), soprattutto – ma non solo – nei paesi emergenti; che la loro performance finanziaria è non inferiore alla media e talvolta migliore; che nell'ultimo decennio, soprattutto dopo la grande recessione globale, si registra un crescente attivismo di queste organizzazioni nel mercato del controllo proprietario, con acquisizioni anche all'estero di imprese private; che spesso i prezzi sono inferiori e la soddisfazione dei consumatori è più alta quando alcuni servizi a rete sono erogati da imprese pubbliche¹.

In questo articolo discuto un ristretto gruppo di contributi, selezionati esclusivamente fra volumi apparsi in un arco temporale compreso fra il 2013

¹ Segnalo sul tema anche circa quaranta articoli pubblicati in recenti *special issues* di riviste internazionali: Dynamics of public ownership and regulation (*Policy Studies*, 3/2011); Renewal of Public Enterprises and New Forms of Governance (*Annals of Public and Cooperative Economics*, 4/2015, e nella stessa rivista: The future of public enterprise 4/2011); Public Enterprises and Quality of Institutions: Alternatives to Privatisation (*International Review of Applied Economics*, 2/2013), Critical Issues in Public Enterprises Reform (*Journal of Economic Policy Reform*, 3/2014), Governments as owners: State-owned multinational companies (*Journal of International Business Studies*, 8/2014). Questa stessa rivista, *Economia Pubblica*, *The Italian Journal of Public Economics* ha recentemente lanciato un *call for paper* per un fascicolo speciale sul tema *Rationales, Performance, and Governance of Public Enterprises* (<https://www.francoangeli.it/Riviste/CFP/EP-call2.pdf>). Interessanti contributi sulle imprese pubbliche in Cina, India, Russia ed in diversi altri paesi sono stati presentati al XIV Milan European Economy Workshop “Major public enterprises in a global perspective”, 25-26 Giugno 2015, cfr. www.eusers.unimi.it. Gli atti sono in corso di pubblicazione.

e il 2015. Non propongo una rassegna esaustiva, ma più modestamente alcune note a margine. La chiave di lettura è la relazione fra imprese (private e pubbliche) e politiche pubbliche come fattore interpretativo delle scelte dei governi sul controllo proprietario. Questa prospettiva è piuttosto diversa da quella tradizionale del confronto diretto fra la *performance* relativa di imprese pubbliche e private (cfr. ad es. Megginson, Netter, 2001). La diversità di obiettivi assegnati al management, la diversità di strumenti di controllo e di condizioni operative rispetto alle imprese private mi sembra che giustifichino lo studio delle imprese pubbliche come organizzazioni economiche con caratteristiche proprie, da interpretarsi nel quadro più ampio delle politiche dei governi nazionali e locali, senza nulla togliere all'analisi più tradizionale sulla *performance* relativa.

I lavori selezionati per questo saggio forniscono spunti di riflessione per una ancora embrionale '*comparative political economy*' dell'impresa pubblica, da condurre con una varietà di metodi di analisi, ampliando la visuale rispetto agli studi basati esclusivamente sull'analisi longitudinale di dati aziendali. Per '*comparative political economy*' intendo qui (fra le numerose accezioni del termine in letteratura cfr. ad es. Chilcote, 2000; Hall and Soskice, 2001 o più recentemente Clift, 2014) lo studio interdisciplinare delle relazioni fra contesto storico e sociale, scelte politiche dei governi e loro conseguenze economiche. Nello studio delle relazioni fra governi e imprese questa prospettiva mi sembra utile, perché se non si comprendono quali fattori determinano le politiche pubbliche, si rischia di interpretare organizzazioni economiche diverse come meccanismi analoghi di offerta in risposta alla domanda di mercato. Ma ciò che caratterizza le imprese pubbliche è proprio il fatto che sono organizzazioni che operano nel mercato in risposta a una "domanda politica", variabile nel tempo e fra paesi. Quindi gli equilibri e dinamiche delle imprese pubbliche sono intrinsecamente politico-economici e da studiare come tali.

Due fatti salienti sembrano emergere dalla letteratura recente: a) l'impresa pubblica non è sparita nelle economie più sviluppate dove si era affermata (se non in casi da considerare estremi, come il Regno Unito), ma vi permane trasformata; b) l'impresa pubblica è tuttora protagonista significativa delle economie emergenti, cui si deve gran parte della crescita mondiale degli ultimi decenni.

Ci si può pertanto porre alcune semplici domande: perché diversi governi in alcune delle economie più sviluppate non hanno rinunciato al controllo proprietario delle imprese? Quali modalità ha assunto questa partecipazione in confronto al periodo precedente? Perché i governi dei paesi emergenti hanno mantenuto il controllo di imprese in vari settori? Che conseguenze

hanno queste scelte politiche sugli strumenti di *governance* e sulla *performance* delle imprese stesse?

I contributi che discuto offrono alcuni elementi, ancora molto frammentari, per una agenda di ricerca che risponda a queste domande. Procederò come segue: nella sezione 2, richiamo brevemente alcune interpretazioni di carattere generale sulle motivazioni dei governi in relazione all'impresa pubblica. Nella sezione 3, a partire dal libro di Millward (2013) relativo alla fase formativa dell'intervento pubblico nell'economia delle grandi potenze, argomento perché il metodo dell'analisi comparata è particolarmente utile nello studio dell'impresa pubblica. Nella Sezione 4 il quadro dell'impresa pubblica contemporanea è esteso alla prospettiva delle economie emergenti, facendo riferimento agli studi in Guajardo e Labrador (2015) in Chavez e Torres (2014) sull'America Latina; di Musacchio e Lazzarini (2014) sul Brasile, e alla critica alla "*societarizzazione*" delle imprese pubbliche nel Sud del mondo nei contributi raccolti in McDonald (2014). Successivamente, nella Sezione 5, commento gli studi comparati di imprese pubbliche contemporanee presentati in Bernier (2015). Nella sezione 6 sostengo – su questa linea – che la storia della liquidazione dell'IRI, il maggiore gruppo industriale italiano, su cui ora disponiamo di un utile insieme di materiali raccolti da Artoni (2014), andrebbe riletta criticamente nella prospettiva di una valutazione delle politiche per la competitività del sistema industriale nazionale. Infine, concludo con alcune considerazioni personali sull'agenda di ricerca interdisciplinare relativa all'impresa pubblica dei nostri giorni.

2. Ideologia, politica e impresa pubblica

Si è sostenuto che in passato la diffusione dell'impresa pubblica sia riconducibile all'orientamento ideologico dei governi, in particolare al prevalere di ideologie stataliste, dal mercantilismo al socialismo in varie sue forme. Così ad esempio Tanzi (2011, pp. 217-219) ricorre per varie volte ai termini "*ideology*" e "*ideological reasons*" per spiegare l'emergere dell'impresa pubblica, che gli appare destinata a tramontare insieme a quelle ideologie. In questa ottica l'impresa pubblica sarebbe per lo più l'inefficiente manifestazione di una ostilità dei politici all'impresa privata, o quantomeno espressione di atteggiamenti volti a stabilire la supremazia dello stato nella sfera dell'economia, presumibilmente per estrarne rendite o manipolare il consenso (*ibidem*, p. 219). Le privatizzazioni, per contro, sarebbero il portato di una visione più liberale dell'economia, in cui le relazioni di mercato prevalgono su meccanismi gerarchici.

Per altri autori per intendere il fenomeno occorre guardare più in generale agli obiettivi dei governi, obiettivi che per quanto possano essere influenzati o espressi da varie ideologie e retoriche, vanno visti come risposte concrete a problemi specifici. Ad esempio, Musacchio e Lazzarini (2014), in *Reinventing State Capitalism*, un libro su cui tornerò in seguito, definiscono il capitalismo di stato contemporaneo come segue:

the widespread influence of the government in the economy, either by owning majority or minority equity positions in company or providing subsidized credit and/or other privileges to private companies. (*Ibidem*, p. 2).

Gli autori distinguono tre modelli di intervento: *the Leviathan as entrepreneur* (il modello classico di impresa pubblica totalmente controllato dallo stato); *the Leviathan as majority investor* (l'impresa partecipata dallo stato con una quota di controllo e aperta a investitori privati); *the Leviathan as a minority investor* (partecipazione di minoranza da parte di organizzazioni pubbliche, assimilando a questa modalità le operazioni delle banche di sviluppo, dei fondi sovrani, dei fondi pensione pubblici). Per concettualizzare le cause del capitalismo di stato Musacchio e Lazzarini (2014) fanno ricorso ad uno schema altrettanto semplice: la “*industrial policy view*”, secondo cui la ragione di fondo è quella di un intervento volto a controbilanciare le insufficienze del mercato dei capitali, problemi di coordinamento, esternalità in presenza di rischio e incertezza; la “*social view*”, secondo la quale la ricerca del massimo profitto delle imprese pubbliche è temperata da obiettivi di occupazione, sviluppo regionale, redistribuzione dei redditi; la “*political view*” che tende a spiegare le imprese pubbliche come una modalità di estrazione di rendite per i politici, ivi compreso l'uso di queste imprese per finalità elettorali o di consenso; e infine una generica “*path dependency view*” che rinvia a elementi idiosincratici di tipo storico e istituzionale di ciascun paese. Al di là di queste schematizzazioni, su cui tornerò nelle considerazioni conclusive, gli autori utilmente propongono una periodizzazione.

Nei paesi più sviluppati il processo di nazionalizzazioni ha inizio negli anni Trenta. Le ultime ondate sono fra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta in paesi con governi di sinistra (Francia, Austria, Gran Bretagna, Olanda). In seguito vi è la svolta che conduce alle privatizzazioni degli anni Novanta e successivi. Il picco degli episodi di nazionalizzazione in diversi paesi in via di sviluppo, soprattutto a seguito dei processi di decolonizzazione e all'avvento di governi nazionalisti, si ha più tardi, circa nel 1970-75 (*ibidem*, p. 31). Al suo *Zenith*, intorno al 1980, il Leviatano-impren-

ditore sarebbe stato responsabile mediamente del 7% del PIL dei paesi sviluppati e del 12% nei paesi in via di sviluppo non-socialisti (*ibidem*, p. 33), mentre nelle economie pianificate la quota era nell'ordine del 90% (del 70% in Polonia). Il picco delle privatizzazioni (nell'ordine di 600 operazioni da almeno 1 milione USD costanti 2005 incassati) si ha nel 1994, per declinare ad un terzo circa di questa frequenza dal 2000 (*ibidem*, p. 44), anche se ancora con incassi molto consistenti per gli stati venditori.

Tuttavia in alcuni settori il contributo (variamente misurato) di imprese controllate dallo Stato non è diminuito ed è talvolta persino aumentato in alcuni paesi. Diversi studi dell'OCSE (recentemente ad es. Kovalski *et al.*, 2103; Christiansen, Kim, 2014) rivelano che in molti casi i governi hanno mantenuto quote di maggioranza o di influente minoranza nelle imprese privatizzate. Nei paesi più sviluppati, dove le forme di controllo sono più sofisticate, è diventato difficile dire quanta parte del PIL è prodotto da imprese pubbliche, dato che la capacità di influenza che i governi precedentemente esercitavano in forma esclusiva si esprime ora in altri modi².

Peraltro, il ruolo delle imprese pubbliche, formalmente controllate da governi nazionali o locali, resta importante nelle economie a più rapida crescita, *in primis* la Cina. Secondo la ricostruzione di Musacchio e Lazzarini (2014)³ la quota (in termini di valore di mercato del capitale) delle imprese pubbliche in cui lo stato è l'investitore di maggioranza o di minoranza va dal 70% della Cina, al 30-40% in Brasile, India, Indonesia, Malesia, Russia, e ad almeno il 20% in Thailandia e Singapore. Il quadro peraltro andrebbe arricchito con la considerazione delle imprese pubbliche locali, che in molti paesi hanno seguito percorsi di consolidamento territoriale e di espansione, come vedremo più avanti.

In presenza di fatti di questa portata, l'interpretazione di Tanzi appare riduttiva, dato che l'evoluzione delle politiche e delle condizioni economiche e sociali nell'arco di oltre un secolo e in paesi molto diversi fra loro è troppo ampia (cfr. ad es. Amatori *et al.*, 2011) per potersi stabilire un nesso causale fra avversione ideologica dei governi all'impresa privata e promozione dell'impresa pubblica.

² Il criterio per cui una impresa è pubblica se la maggioranza delle azioni o dei diritti di voto sono in capo allo Stato, appare oramai piuttosto obsoleta (cfr. Clo *et al.*, 2015 per una discussione su diverse soglie di controllo nell'analisi dei dati aziendali).

³ Cfr. Musacchio e Lazzarini (2014), tabella 2.4, p. 49.

3. La prospettiva della storia comparata

La prospettiva della storia economica comparata suggerisce un quadro più convincente. Il più recente libro di Robert Millward, professore emerito all'Università di Manchester – *The State and Business in Major Powers. An economic history 1815-1939* (Millward, 2013) – è un eccellente esempio di questo tipo di indagine. Mi sembra che questa indagine mostri in che senso sia poco utile la contrapposizione di impresa privata e impresa pubblica come modelli organizzativi paradigmatici a prescindere dal contesto in senso lato geopolitico. Se l'analisi empirica è talvolta costretta praticare la scorciatoia analitica della dicotomia proprietaria (cfr. Florio, Fècher, 2011) per effettuare confronti di *performance*, lo storico economico ci avvisa che le variabili istituzionali e politiche che interagiscono con la proprietà delle imprese hanno importanza. Qualora se ne prescinda si rischia di non comprendere i meccanismi di fondo che portano i governi a definire i diritti di proprietà e la regolazione delle attività economiche in un modo piuttosto che in un altro, nella varietà di esperienze nazionali.

Un libro precedente (Millward, 2005) aveva studiato i settori dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti fra il 1830 e il 1990 in Europa. In questo nuovo lavoro la visuale è più ampia. Le grandi potenze considerate sono Gran Bretagna, Francia, Germania, Russia, Stati Uniti e Giappone. La scelta è quella di coprire le relazioni fra stato e imprese nel periodo che va dalla fine delle guerre napoleoniche a subito prima della seconda guerra mondiale (anche se alcuni dati giungono al 1951). Si tratta dell'epoca formativa degli stati nazionali contemporanei. L'analisi si ferma alle soglie della catastrofe che avrebbe poi coinvolto le grandi potenze studiate e i loro alleati, ridefinendo profondamente il ruolo del governo⁴. È un arco temporale lungo, remoto dal nostro punto di vista. Che cosa possiamo dunque imparare da questo studio per la ricerca di oggi sull'impresa pubblica?

Millward (2013) qui non si occupa principalmente di impresa pubblica. Il tema è piuttosto quello di esaminare quali siano i fattori che conducono gli stati ad occuparsi di imprese (private e pubbliche), quali siano le modalità di intervento e gli effetti aggregati. La tesi di fondo è che per la maggior parte del periodo studiato i governi abbiano nel complesso un interesse limitato agli obiettivi di crescita economica e di benessere dei cittadini nel senso in cui oggi li intendiamo. Tendiamo forse a dimenticare che lo stesso concetto di PIL è il portato di idee e problemi relativamente recenti, affermatasi con

⁴ L'evoluzione verso il *welfare state* è sintetizzata da Tanzi (2011), un libro ricco di dati e riflessioni che tuttavia dedica all'impresa pubblica poche pagine.

la Grade Depressione e poi nel secondo dopoguerra, in particolare con il lavoro della commissione delle Nazioni Unite sulla contabilità nazionale e il determinante contributo di Richard Stone. Ma allora, se il loro obiettivo non era massimizzare il prodotto nazionale nel senso attuale, che cosa si proponevano di fare i governi nel XIX e nella prima parte del XX secolo quando, più o meno pesantemente, interferivano nell'economia, con strumenti che andavano dalle tariffe doganali, alle concessioni, alla tassazione selettiva, alla regolamentazione dei prezzi e degli investimenti, ai sussidi e in questo quadro alla creazione di imprese pubbliche locali e nazionali?

Il libro dimostra che, con varianti, le politiche pubbliche delle grandi potenze nei confronti delle loro economie nazionali rispondevano a due fondamentali determinanti: la difesa esterna e l'unificazione interna, mentre gli orientamenti ideologici o la considerazione della crescita e del benessere economico svolgevano un ruolo secondario.

Un buon modo per iniziare la lettura di questo denso libro potrebbe essere quello di dare uno sguardo preliminare ai dati riportati da Millward (2013) nell'Appendice Statistica, che per i sei paesi citati e approssimativamente per gli anni 1820, 1870, 1913, 1929, 1951 consentono di apprezzare differenze e somiglianze sotto il profilo della estensione territoriale, della popolazione, del prodotto pro-capite, della distribuzione per settori dell'occupazione, e – ai fini di questo articolo – dello sviluppo di alcuni settori tipici dell'intervento pubblico in Europa: produzione di carbone, acciaio, petrolio e gas, elettricità, disponibilità di tonnellaggio di naviglio mercantile, lunghezza dei binari ferroviari, numero di telegrammi e di linee telefoniche. Nella Tabella 1 tento di condensare alcuni fatti, considerando solo due degli anni di riferimento. Per agevolare il confronto normalizzo i dati con la popolazione degli stessi anni⁵. Intorno al 1870, le differenze di prodotto, di industrializzazione (rappresentata qui dalla produzione di ghisa), di fonti energetiche, trasporti e comunicazioni erano già marcate (talvolta lo erano già intorno al 1820)⁶.

Le differenze nel ruolo dell'impresa pubblica fra paesi emergono allora sotto una luce nuova, nel più ampio quadro delle circostanze geopolitiche e della risposta dei governi ai problemi della difesa e di costruzione di una

⁵ Intorno al 1870 la popolazione degli Stati Uniti, del Regno Unito, della Francia, della Germania e del Giappone era dello stesso ordine di grandezza (fra i 31.4 milioni di UK e i 39.9 degli Usa), mentre l'impero russo contava 82 milioni di abitanti (un quadro demografico molto diverso da quello attuale).

⁶ Basti ad esempio comparare la produzione pro-capite di carbone e ghisa in UK rispetto alla Francia oppure il tonnellaggio della flotta mercantile. Intorno al 1870 il numero di telegrammi per abitanti/anno è quasi il doppio in UK rispetto alla Francia, come lo è ancora nel 1951 il numero di telefoni per abitante.

coesione nazionale. Il contrasto forse più illuminante è quello della diversa traiettoria dell'impresa pubblica in Francia e in Gran Bretagna. Alla fine delle guerre napoleoniche la produttività pro-capite dell'industria manifatturiera francese è circa metà di quella inglese. Il protezionismo della Francia appare una scelta obbligata per costruire un'industria nazionale in grado di reggere alla competizione. Per la Gran Bretagna l'adozione (graduale) del liberismo nel commercio internazionale era per contro il modo più ovvio per affermare i propri vantaggi comparati e così consolidare la supremazia. Al tempo stesso, per la Francia, che fino al 1870 dedicava il 30% della spesa pubblica all'esercito, la protezione dell'economia significava anche preservare la propria base fiscale.

È in questo contesto che secondo Millward va vista la radicale diversità di politiche pubbliche verso le imprese di Francia e Gran Bretagna. Per la prima, i problemi cruciali erano il rischio militare derivante dalla unificazione tedesca ad Est e il rischio economico derivante dalla supremazia britannica a Nord. I due problemi erano colti dai governi di allora come interrelati, perché per la Francia una transizione troppo brusca alla competizione internazionale avrebbe potuto destabilizzare le basi tributarie dello Stato centrale e creare le premesse per una debolezza strategica nei confronti del pericolo tedesco. Di qui la visione delle infrastrutture di trasporto, di energia e di comunicazione come essenzialmente di interesse militare, con una base legale data già dalla legislazione napoleonica che attribuiva allo stato interamente la proprietà del sottosuolo e delle infrastrutture di trasporto terrestre⁷. La guerra Franco-Prussiana del 1870-71 confermava che la mobilitazione e spostamento delle truppe verso il fronte dipendeva criticamente dalla ferrovia. Tipicamente lo stato gradualmente rilevava dai concessionari privati le linee non profittevoli ma ritenute strategiche, quando la strada del sussidio pubblico appariva troppo costosa⁸.

Un processo simile e per analoghe ragioni avveniva in Germania, in entrambi i paesi con commissioni per le ferrovie istituite presso i rispettivi ministeri per la guerra⁹.

⁷ Il Corps des Ponts et Chaussées ad esempio contribuiva ad una pianificazione e gestione statale centralizzata, anche quando investimenti ed operazioni specifiche venivano delegate ad imprese private attraverso il meccanismo delle concessioni. Alla fine del 1860 circa 15mila Km di linee ferroviarie inizialmente gestite da 28 società venivano riorganizzate in sei reti sotto la supervisione degli ingegneri del Corps.

⁸ Nel 1882 il 26,4% del capitale ferroviario era statale e intorno al 1906 tutta la rete occidentale veniva statalizzata per ragioni strategiche nonostante la scarsa profittabilità.

⁹ Dopo la prima guerra mondiale la posizione finanziaria delle compagnie ferroviarie in concessione era fortemente deteriorata e (pur in presenza ancora di concessionari privati) nel

Per contro, in Gran Bretagna il governo nei confronti delle ferrovie intorno al 1840 (*Railway Act*) non identificava priorità strategiche: essenzialmente si proponeva di regolare uno sviluppo dell'investimento privato caotico, gestendo la transizione da una competizione nel mercato ad una per il mercato, senza la cogente necessità di creare una tecnocrazia pianificatoria analoga a quella francese (o tedesca), e neppure inizialmente di regolare i profitti. Da punto di vista militare la questione ferroviaria veniva considerata irrilevante dai governi britannici, data la priorità della Royal Navy rispetto alla British Army. Alla fine del XIX secolo la questione ferroviaria britannica era quindi più che altro un problema di razionalizzazione del sistema e successivamente, mano a mano che i profitti venivano erosi dalla competizione con altri modi di trasporto, un problema di regolazione dei prezzi e del rendimento per garantire una sostenibilità degli investimenti funzionale al trasporto delle merci.

Questo schema viene applicato da Millward (2013) in modo sistematico a settori strategici come l'energia, contrapponendo ad esempio la scarsità di carbone in Francia e l'abbondanza in Gran Bretagna; alle telecomunicazioni – di ovvio interesse militare in tutte le grandi potenze – ma che nel caso britannico non richiedevano il sostegno pubblico in quanto la dimensione dell'impero garantiva larghi rendimenti all'investimento privato nel settore; ai canali navigabili e infrastrutture portuali¹⁰.

Il secondo grande fattore che determina secondo Millward (2013) l'intervento pubblico nell'economia, compresa l'impresa pubblica, nel periodo e

1921 un *Conseil Supérieure des Chemins de Fer* (poi *Conseil Supérieure de Transport*) veniva istituito come pianificatore e regolatore del sistema nel suo insieme, con un fondo ferroviario comune. Con la crisi del 1929 l'investimento privato era irrimediabilmente in perdita, la situazione debitoria insostenibile, e nel 1937 avveniva una centralizzazione (non tecnicamente una nazionalizzazione perché i proprietari originari mantenevano le loro quote) attraverso la costituzione di una delle più paradigmatiche imprese pubbliche dello scorso secolo (e dei nostri tempi), la *Société National des Chemin de Fer Français* (SNCF).

¹⁰ Così pure è costruita la spiegazione della diversità di politica statale nel XIX secolo nei confronti delle ferrovie in Usa e Russia, due grandi paesi caratterizzati entrambi fino al 1860 da disponibilità di forza lavoro servile, vaste superfici coltivabili, e abbondanti risorse minerarie, ma in un contesto strategico del tutto diverso: la Russia imperiale con confini senza difese naturali condivisi con l'impero austro-ungarico e quello ottomano, e minacciata all'estremo est dal Giappone; gli Stati Uniti naturalmente difesi dall'Atlantico e dal Pacifico, avendo regolato definitivamente i confini con il Messico e il Canada. Ne derivava che nel caso degli Usa la questione ferroviaria, ivi compreso la regolazione della concorrenza privata e la partecipazione degli stati al capitale delle società ferroviarie si poneva essenzialmente come una questione di sfruttamento delle opportunità economiche all'interno, mentre nel caso russo come una questione vitale per la possibilità di muovere le armate laddove i confini erano di volta in volta minacciati (dall'Estremo Oriente alla frontiera occidentale), riducendo i tempi di mobilitazione da diversi mesi a qualche settimana.

negli stati che studia, è la necessità vitale di unificare internamente lo spazio socio-economico. Il confronto tra Francia e Gran Bretagna vede qui un rovesciamento di ruoli. Se si eccettua Parigi, la Francia del XIX secolo e ancora nei primi decenni del secolo scorso resta fortemente agricola, con oltre il 35% dell'occupazione nel 1930, mentre in Gran Bretagna l'industrializzazione svuota le campagne precocemente. Nel 1930 solo il 6% degli occupati lo sono in agricoltura. Guardando ancora più indietro, intorno al 1870, in Francia poco meno della metà degli occupati sono in agricoltura, mentre poco più di un quinto lo sono in Gran Bretagna. Ne deriva che la precoce e veloce urbanizzazione in Gran Bretagna pone la questione delle condizioni igieniche e in generale dei servizi nelle grandi città industriali in modo più pregnante che in Francia. La risposta nel primo caso, quello britannico, è la municipalizzazione su vasta scala di molti servizi, dall'acqua, ai trasporti locali, all'elettricità e al gas, con il proliferare di imprese pubbliche comunali. Queste imprese municipali non hanno tanto un significato ideologico, né ovviamente strategico, quanto di risposta alle esigenze di contesti urbani dove l'iniziativa privata, se presente, appare inadeguata alla necessità. Le epidemie di colera non fanno distinzioni fra le classi e quindi l'unificazione politica interna richiede un approccio di servizio universale con meccanismi di finanziamento su una scala efficiente.

In Francia il problema urbano, per le ragioni dette, è meno sentito. Comuni e stato centrale delegano volentieri ai privati la soluzione dei problemi attraverso le concessioni a lungo termine. Mi sembra si possa osservare quindi una interessante simmetria di opposti: maggiore tendenza all'impresa pubblica nazionale in Francia e a quella locale in Gran Bretagna, come risposte pragmatiche a problemi diversamente prioritari nei due paesi, da parte di governi di volta in volta di varia tendenza politico-ideologica (e comunque ben prima dell'affermazione del suffragio universale e dell'affermazione dei partiti socialisti)¹¹.

¹¹ In Germania e negli Usa la questione chiave è la relazione debolmente gerarchica fra governo centrale e governo locale, che trova le sue ragioni nell'origine federativa degli stati, per cui viene lasciata ampia libertà a livelli inferiori di governo di trovare le loro soluzioni. In entrambi i casi spesso si dà vita a imprese pubbliche locali viste anche come base fiscale del governo decentrato, una questione di minore portata in Francia e di nessuna importanza in Russia. Aggiungerei che tuttora negli Stati Uniti vi è un robusto tessuto di imprese pubbliche locali (acqua, elettricità, raccolta dei rifiuti, ecc.) (Warner, 2011) insieme a un consistente intervento del governo federale sulle imprese nell'area di propria competenza, la difesa, attraverso il legame fra il complesso militare-industriale e il Pentagono, con un sussidio implicito che è un multiplo dei trasferimenti di bilancio europei alle imprese pubbliche e private (Florio, 2005) (Nella prospettiva dell'indagine storica condotta sulle infrastrutture di trasporto, servizio idrico, telecomunicazioni rinvio ai saggi raccolti in Cassis *et al.*, in corso di pubblicazione).

Che lezione possiamo apprendere da questa magistrale indagine di Robert Millward nella prospettiva attuale? Ovviamente non si tratta di trasporre meccanicamente l'identificazione delle determinanti di fondo delle politiche del passato al mutato contesto odierno. Millward stesso è molto chiaro a riguardo, segnalando che nel secondo dopoguerra, con l'avvento parallelo del *Welfare State* e della Guerra Fredda, e con la dissoluzione degli imperi, le questioni si pongono in modo radicalmente differente. Ma il metodo di analisi resta valido.

Tab. 1 – Energia, trasporti, telecomunicazioni: indicatori di sviluppo in sei paesi (c.a. 1870-1951)

Indicatore	Anno	Regno Unito	Francia	Germania	Russia	Usa	Giappone
Pil pro-capite (a), (migliaia USD)	1870	3.190	1.876	1.839	943	2.445	737
	1951	7.123	5.553	4.206	2.806	10.116	2.126
Produzione di carbone (ton pro-capite)	1870	3,57	0,35	0,82	0,01	0,92	0,01
	1951	4,46	1,30	5,20	1,54	3,38	0,53
Produzione di ghisa (ton pro-capite)	1870	0,47	0,07	0,07	0,05	n.d	n.d
	1951	0,19	0,21	0,16	0,12	0,42	0,04
Estrazione petrolio (ton per 1000 ab)	1870	0,00	0,00	0,00	0,40	17,57	0,02
	1951	0,91	6,90	19,84	230,64	1.960,97	3,99
Consumi netti di elettricità (kilowattora pro-capite)	1913	54,82	45,23	119,40	12,53	254,63	22,05
	1951	1.371	904	1.091	568	2.798	568
Flotta mercantile (ton per 1000 ab)	1870	181,24	27,92	23,95	3,17	86,17	0,47
	1951	216,50	79,79	15,95	12,13	177,51	25,88
Linee ferroviarie (km per 1000 ab)	1870	0,69	0,40	0,48	0,13	2,14	0,00
	1951	0,62	0,98	0,72	0,64	2,32	0,33
Servizio telegrafico (N. telegrammi per 1000 ab)	1870	273,89	148,44	221,94	32,93	230,58	0,00
	1951	1.225	588	491	nd	1.317	1.178
Servizio telefonico (N. telefoni per 1000 ab)	1913	nd	7,79	21,34	nd	98,15	n.d.
	1951	113,04	59,72	44,70	nd	294,64	20,64

Fonte: adattamento e nostra elaborazione da Millward (2013), Tab. A2, A3, A5, A6, A10, A12, A13, A15, A17, cui si rinvia per i dettagli sui confini nazionali e altri aspetti statistici. a) USD costanti 1990, unità di conto internazionali Geary-Khamis, confini nazionali del 2003 (Russia = URSS 1989)

4. America Latina e oltre: servizi pubblici e sviluppo

In che misura la storia comparata delle relazioni fra governi e imprese può aiutarci a interpretare il ruolo passato e presente dell'impresa pubblica nei paesi in via di sviluppo dei giorni nostri? Mi concentrerò qui soprattutto sul contesto dell'America Latina, anche se esiste una più ampia letteratura

sulle imprese pubblica in Asia, che tuttavia qui non sono in grado di analizzare (cfr. ad es. Yi-chong, 2012 sulla *'political economy'* delle imprese pubbliche cinesi e indiane). La mia interpretazione di queste ricerche va nello stesso senso delle considerazioni precedenti sul ruolo dell'agenda politica nel contesto delle grandi potenze, quando invece si considera l'agenda di sviluppo delle economie post-coloniali.

Il caso brasiliano è interessante per il rilievo globale del paese e per una vicenda particolarmente lunga e complessa. Musacchio e Lazzarini (2014) ricostruiscono la storia inizialmente dalla metà del XIX secolo fino al 1930 (lo stesso orizzonte temporale del libro di Millward, 2013, già citato). Lo stato che nella fase iniziale si propone di creare dei "campioni nazionali" attraverso l'appoggio ad imprese private, spesso poi nazionalizzate in presenza di successive difficoltà gestionali e finanziarie. La geografia del paese obbliga a risolvere innanzitutto la questione dei trasporti interni, costieri e transatlantici. Fra i campioni nazionali è significativo ad esempio il caso del Lloyd Brasileiro che unifica diverse società di navigazione, poi estende la flotta in seguito al sequestro di navi tedesche durante la seconda guerra mondiale. La necessità di collegare le aree interne e la costa porta al superamento delle concessioni ferroviarie a privati che vengono gradualmente assorbite dal settore pubblico, passando da circa il 30% delle linee nel 1870 al 100% all'inizio degli anni Cinquanta del secolo scorso.

La valenza cruciale del trasporto via mare e via terra data la geografia del Brasile è quindi alla base di decisioni politiche in presenza del fallimento degli operatori privati a finanziare l'investimento infrastrutturale e a gestire con continuità i servizi.

Il legame fra queste scelte e le prospettive nazionali in particolare la relazione fra trasporti e sviluppo agricolo è esemplificata dal fatto che la prima legislazione di ampio respiro in materia di sfruttamento delle risorse idriche negli anni Trenta si deve al governo nazionalista di un presidente espressione dell'esercito, Getúlio Vargas. La legislazione "statalista" verrà poi estesa ad altri campi nel contesto della strategia di sostituzione delle importazioni, in particolare con la società mineraria Vale de Rio Doce, la Fabrica Nacional Motores, oltre a imprese nei settori della chimica e dell'elettricità. Dunque il nucleo centrale dell'impresa pubblica brasiliana ha una storia lunga almeno quanto quella, ad esempio dell'IRI. La creazione di Petrobras negli anni Cinquanta conduce alla formazione di una delle più grandi imprese petrolifere del mondo. La fondazione di BNDE, la banca di sviluppo del paese negli stessi anni è a sua volta alla base della creazione di un gigante finanziario con partecipazioni nella siderurgia e in altri settori. Sono ancora governi militari che

danno ulteriore impulso alla formazione di imprese pubbliche, per cui negli anni Settanta oltre il 40% degli investimenti fissi in Brasile è loro attribuibile.

Secondo gli autori è riconoscibile in questa evoluzione la prevalenza della “*industrial policy view*”, in evidente collegamento con le politiche nazionali di sviluppo e di “*import substitution*”. La crisi si consuma piuttosto rapidamente fra il 1979 e il 1983, quando il Brasile è colpito da una crisi più stringente degli effetti della Grande Depressione. Negli anni seguenti saranno essenzialmente considerazioni finanziarie, se non addirittura di cassa a breve termine a determinare le sorti di molte imprese pubbliche brasiliane (l’analogia con l’IRI non sembra forzata: settanta anni di accumulazione messi in crisi da relativamente pochi anni di problemi di bilancio, in presenza di pressioni dei creditori esteri, vi torno nella sezione 5). Ne deriva per il Brasile un ampio piano di privatizzazioni che tuttavia, secondo l’analisi di Musacchio e Lazzarini (2014) conduce ad una riorganizzazione del sistema, ma non alla sua demolizione. Allo stato-imprenditore subentra uno stato investitore, spesso con influenti posizioni di minoranza¹².

Un minuzioso censimento e raccolta dei dati consente agli autori di effettuare alcune analisi econometriche su temi specifici: il ruolo dei CEO come determinanti della performance (vi è un effetto positivo e statisticamente significativo del top manager proveniente da università di *élite* e con formazione militare); la conferma delle “*political view*” e “*social view*” che gli autori identificano con una minore probabilità di licenziamenti da parte delle imprese pubbliche in presenza di *shocks* macroeconomici; uno studio specifico del ruolo dello stato nelle imprese petrolifere (qui è confrontata con i suoi omologhi, dalla norvegese Statoil alla messicana Pemex ed altre e si trova ancora conferma della “*social view*”). Il ruolo di BNDES è visto come holding di partecipazioni di minoranza e si trova maggiore efficienza in questa formula che nel caso di partecipazioni di maggioranza (l’analisi empirica suggerisce la mancanza di effettiva addizionalità del credito erogato da BNDES alle imprese clienti, che peraltro vantano buoni risultati gestionali). Un capitolo è dedicato a un caso di studio specifico sulla parzialmente privatizzata impresa mineraria Vale.

¹² Restano comunque saldamente in mano pubblica Petrobras (*assets* di oltre 100 miliardi USD nel 2009), le principali imprese idriche, e diverse banche, fra cui crucialmente Banco de Brasil (oltre 200 miliardi USD di *assets* nel 2009) la Banca di Sviluppo (BNDES, Banca Nacional de Desenvolvimento Economico e Social), Caixa Economica Federal (ciascuna delle quali con oltre 100 miliardi USD di attivo), Eletrobras, le poste, e oltre un centinaio di altre imprese. A queste maggiori si aggiungono diverse centinaia di altre imprese con partecipazione pubblica di minoranza.

In generale, il merito del libro è quello di raccontare una lunga storia di creazione, adattamento, crisi, trasformazione e complessivamente di perdurante vitalità dell'impresa pubblica brasiliana, sia pure con molti problemi (rivelati anche recentemente da episodi di corruzione politica relativi a Petrobras).

Restando in America Latina, i lavori raccolti nel libro curato da Guajardo e Labrador (2015) consentono di ampliare notevolmente i casi-paese e aziendali: cinque saggi sono dedicati al Messico, due ancora al Brasile, uno al confronto fra Messico e Brasile, due all'Argentina (un altro caso di privatizzazioni su larga scala in epoca di dittatura militare), uno ciascuno al Costa Rica (settore elettrico) e alla Colombia (petrolio), alle nazionalizzazioni venezuelane recenti (presidenza Chávez), alla relazione fra imprese pubbliche e pianificazione progressista in Ecuador; tre saggi sono dedicati al Cile (il paese dove le privatizzazioni su larga scala sono nate con il colpo di stato di Pinochet e l'influenza dei Chicago Boys); uno studio di Bertino (2015) riguarda il caso dell'Uruguay. Quest'ultimo è oggi forse il paese più avanzato dell'America Latina sotto il profilo della nuova sperimentazione dell'economia mista, essendovisi tenuto un referendum che ha di fatto bloccato le privatizzazioni. L'Uruguay ha quindi mantenuto saldamente le principali imprese (petrolio, elettricità, ferrovie, ecc.) in mano pubblica¹³. Ancora in Guajardo e Labrador (2015), un saggio di Guerrero Orozco (2015) è dedicato al tema dell'impresa pubblica "internazionale" in America Latina fra il 1970 e il 1980, nel quadro delle visioni integrazioniste che per un momento vi avevano preso slancio¹⁴.

Pur con grandi differenze da un paese all'altro, quello che è attualmente in corso in America Latina è un fondamentale processo di costruzione o ricostruzione di stati democratici, grazie alla circostanza non secondaria che oramai da diversi anni, per la prima volta nella sua storia, i militari non sono

¹³ Maggiori dettagli sul caso uruguayano, insieme a riflessioni su altri paesi si trovano nel citato libro di Chávez e Torres (2014) e per un inquadramento storico complessivo sul paese (cfr. Caetano, Rilla, 2010; Portillo, 2012).

¹⁴ Vengono ricordati alcuni casi di creazione di imprese pubbliche controllate congiuntamente da diversi governi (ad esempio COCESNA per il controllo del traffico aereo fondata nel 1960 da Honduras, El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua; o la Empresa Naviera Multinacional del Caribe (fondata nel 1975 da sei paesi fra cui Cuba) ed alcune imprese elettriche transfrontaliere (ad esempio fra Brasile e Paraguay). Il tema dell'impresa pubblica "internazionale" non va peraltro confuso con quello dell'impresa pubblica "multinazionale", cioè della grande impresa pubblica che partendo da una base nazionale si proietta sui mercati internazionali acquisendovi partecipazioni anche di controllo (valga per tutte il caso EDF, oramai una grande multinazionale elettrica con partecipazioni in qualche decina di altri stati, ma espressione di un esclusivo controllo dello stato francese). Questo tema sta avendo crescente attenzione (cfr. lo special issue del *Journal of International Business Studies*, AAVV 2014a).

al potere in nessun paese. La pressione del *Washington Consensus* (Williamson, 1989) si è fortemente attenuata. Il ruolo sia dei militari che degli Stati Uniti nelle decisioni passate di volta in volta di nazionalizzare e di privatizzare è stato significativo, quindi lo scenario politico da alcuni anni è per certi versi inedito e consente esperimenti più o meno assennati, ma indubbiamente non più eterodiretti, e l'impresa pubblica ne è parte.

Nella prospettiva della sperimentazione, ed ampliando ulteriormente la prospettiva a diversi altri paesi in via di sviluppo, Mc Donald (2014), facendo seguito alla ricerca raccolta in Mc Donald e Ruiters (2012) discute criticamente la tendenza alla societizzazione ("*corporatization*") delle imprese pubbliche. Questa tendenza è stata vista da molti come l'incarnazione del *New Public Management* (Pollitt and Bouckaert, 1999) nel settore dei pubblici servizi, con il corollario di un'enfasi eccessiva su indicatori di performance basati su profittabilità o quote di mercato, retribuzioni dei manager agganciati a questi risultati, in generale perseguimento di una imitazione talvolta sconsigliata delle pratiche dell'impresa privata, con il rischio di distruggere la stessa ragion d'essere dell'impresa pubblica (Mc Donald cita a riguardo i casi di aziende sudafricane che si sarebbero rivelate più realiste del re nel perseguimento di obiettivi finanziari, peraltro con cattivi risultati anche sotto questo profilo).

Tuttavia, la maggiore autonomia gestionale derivante dalla societizzazione in alcuni casi si è rivelata un argine alla corruzione e ha consentito lo sviluppo di modelli progressivi. Tornerò nelle conclusioni su questo punto, a mio parere cruciale, segnalando qui l'interesse dei sei casi raccolti da Mc Donald nel settore elettrico e idrico¹⁵. Pur con luci ed ombre, le imprese studiate suggeriscono, a mio parere, che non è necessariamente vero che la forma societaria debba coincidere con una sorta di privatizzazione mascherata, o di prodromo alla privatizzazione. L'azienda idrica uruguayana OSE (nazionale, non municipale, una eccezione nel settore, oltre alla azienda peruviana di cui dirò in seguito) per sessanta anni ha fornito acqua con buoni standard sanitari, un coefficiente di copertura della popolazione ai massimi

¹⁵ I casi considerati sono tre nel settore dell'elettricità (Instituto Costarricense de Electricidad ICE, di Daniel Chávez; Société Tunisienne de l'Electricité et du Gas STEG, di Ali Ben-nasr e Eric Verdeil; Tenaga Nasional Berhad TNB Malaysia, di Nepomuceno Malaluan) e tre nel settore idrico (Leyte Metro Water District nelle Filippine, di Dargantes *et al.*; Obras Sanitarias de Estado OSE, in Uruguay, di Susan Spronk *et al.*; Office National de l'Eau et de l'Assainissement ONEA, Burkina Faso, di Catherin Baron).

livelli dell'America Latina¹⁶, con tariffe al tempo stesso modeste ma sostenibili, e una generale reputazione di efficienza e trasparenza. Susan Spronk nel suo capitolo discute i dettagli di questa storia di successo e i fattori più recenti di cambiamento, compresi gli effetti di una certa apertura di mercato.

Il saggio di Chávez su ICE (2014) definisce l'operatore elettrico costaricense «*an exceptional electricity company in an atypical social democratic country*» (p. 57). Il paese ha il più alto tasso di copertura del servizio elettrico del continente, 99.3% nel 2009, dati IEA; tariffe fra le più basse; indicatori di qualità del servizio ottimi (interruzioni del servizio basse per la regione e in costante discesa, un solo episodio di razionamento in trenta anni, sostenibilità ambientale elevata, buone relazioni sindacali, una tecnocrazia interna con spirito di servizio pubblico cui corrisponde il fatto che in successive indagini demoscopiche da tre quarti a due terzi dei cittadini si esprimono a favore del mantenimento nel controllo pubblico dell'impresa). Anche qui ci sono sessanta anni di storia molto particolare, che fanno del Costa Rica un contesto favorevole, anche se recentemente non senza problemi per la contraddittorietà di obiettivi pubblici fra apertura del mercato, regolazione indipendente, e mantenimento del ruolo distintivo del servizio pubblico.

Che cosa possiamo imparare da questo insieme di storie, più o meno recenti nel tempo, più o meno distanti geograficamente?

Lo studio dei casi mostra quanto parziale sarebbe una lettura che si limiti a confrontare i dati sulla performance finanziaria delle imprese private e pubbliche senza una considerazione attenta del mandato specifico assegnato a queste ultime dai governi in diversi paesi ed epoche, dal Messico al Cile, e quanto più ricco sia il quadro quando al centro dell'analisi si mettono le relazioni fra governi, problemi socio-economici dello sviluppo e organizzazioni. Senza questo tipo di lettura diviene poi difficile interpretare le ragioni per cui l'opinione pubblica in diversi di questi paesi ha espresso attitudini ostili alle privatizzazioni, ad es. nelle indagini condotte da Latinobarometro (www.latinobarometro.org – cfr. Checchi *et al.*, 2009).

5. Le imprese pubbliche oggi nelle economie più avanzate

L'indagine sul passato delle grandi potenze e sul presente delle economie in via di sviluppo suggerisce certe interpretazioni sulla relazione fra politiche e imprese pubbliche: il ruolo secondario dell'ideologia e quello preminente

¹⁶ L'Uruguay è stato l'unico paese della regione non contagiato dal colera durante le grandi epidemie degli anni Novanta.

della strategia militare, del consolidamento della base fiscale e dello sviluppo infrastrutturale, della creazione di una coesione sociale a scala nazionale. Ma che cosa possiamo dire su contesti contemporanei più avanzati? Che tipo di missione vi stanno svolgendo le imprese pubbliche? Qual è la loro performance? Come si sono evoluti i sistemi di *governance*? Come si pone oggi il rapporto fra imprese pubbliche e regolazione?

Sono domande ampie, ma cruciali per comprendere se le imprese pubbliche contemporanee sono organizzazioni con un futuro. Si potrebbe tentare di rispondere iniziando a raccogliere evidenze sistematiche e comparabili con il metodo del *case study*.

La ricerca CIRIEC sul tema, in corso da diversi anni, si è recentemente arricchita di un volume curato dallo studioso canadese Luc Bernier (2015) che raccoglie quindici casi aziendali¹⁷. I ricercatori hanno strutturato l'indagine con uno schema comune, modellato per rispondere alle domande di ricerca sopra richiamate. Si tratta di una collezione inusuale per aggiornamento, dettaglio, organizzazione comparativa dell'evidenza, varietà di settori (idrico, trasporti, elettricità, poste, infrastrutture, finanza) e di contesti (locali: Berlino, Svezia meridionale, Milano, Parigi, Vienna, Bruxelles, Dublino, Colonia o nazionali/regionali: Ontario, British Columbia, Francia, Italia, Perù – cfr. Tabella 2 per uno sguardo d'insieme ai quindici casi).

Alcune delle imprese considerate hanno radici storiche che rientrerebbero pienamente nel periodo studiato da Millward (2013), per cui abbiamo qui una “storia comparata” *in vivo*. Berliner Wasser Betriebe, che gestisce il ciclo dell'acqua della capitale tedesca, ha antecedenti nella pianificazione idrica locale da 150 anni (Schaefer, Warm, 2015 p. 44); il servizio idrico di Milano, oggi affidato a Metropolitana Milanese S.p.a. risale al 1888 (Crespi Reghizzi, 2015 p. 87); il servizio dell'acqua a Parigi risale al 1778 (Bauby e Similie, 2015, p. 151); le imprese di trasporto locale a Vienna risalgono a circa il 1870 (Kostal, Michalitsch, Obermann, 2015, p. 189), ecc. La Poste in Francia è forse il caso con radici più lontane, con antecedenti nel servizio postale della Corona nel 1603 (Bance, Rey, 2015, p. 338).

Altri casi sono più recenti, e riflettono lo sviluppo di imprese soprattutto fra il 1960 e il 1970, in qualche caso anche in anni a noi più vicini: Vasyd (un consorzio di imprese idriche a Malmö e altre tre città svedesi¹⁸), SEDAPAL (l'impresa dell'acqua di Lima e provincia¹⁹), STIB (l'operatore del

¹⁷ Selezionati dopo un *call for papers* internazionale. Cfr. http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/Call%20for%20papers_Major%20PE_25%20July.pdf.

¹⁸ Cfr. il saggio di Mattisson e Ramberg, 2015.

¹⁹ Cfr. Aragon e Bonifaz, 2015.

trasporto pubblico locale nella capitale belga²⁰); British Colombia Ferries²¹; Dublin Airport Authority²²; Infrastructure Ontario²³; l'azienda milanese-bresciana A2A²⁴; ENEL²⁵; Caisse de Dépôt et Placement du Québec²⁶; Stadtwerke Koln (l'azienda multiservizi di Colonia²⁷).

Forse i due casi più interessanti sono quelli relativi alla recente decisione dei governi municipali rispettivamente di Parigi e di Berlino di riportare sotto piena gestione pubblica il servizio idrico, in precedenza totalmente (Parigi) o parzialmente (Berlino) affidato a imprese private. A ben vedere si tratta delle capitali dei due paesi chiave dell'Europa continentale, ed il fatto che – facendo i conti – i loro amministratori abbiano concluso che l'impresa pubblica offre vantaggi rispetto alla gestione privata mostra un cambiamento rispetto al passato. I rispettivi saggi raccolti nel volume spiegano dettagliatamente le ragioni della ri-pubblicizzazione del servizio. Sotto il profilo della *governance* sembrano interessanti le considerazioni di Kostal *et al.* (2015), relative a Wiener Linien; e quelle di Greiling (2015) sulla multiservizi (elettricità teleriscaldamento, gas, acqua, trasporto passeggeri e merci, ed altri) di Colonia, SWK Stadtwerke Koeln:

In conclusion it can be said that the SKW group is an example of a profitable provider of SGEIs /Services of general Economic Interest (²⁸)/ with a clear focus on economic, ecological and social sustainability. Looking at the financial results which improved considerably in the last decades the SKW group is among the most successful municipal multi-utility providers in Germany. (Ibidem p. 483).

Secondo Greiling (2015) l'aspetto decisivo è l'allineamento degli obiettivi degli amministratori locali e del management in una combinazione di «*market-orientation with a strong commitment towards local and regional welfare*». La città di Colonia negozia annualmente con il management gli obiettivi finanziari e di servizio, in una o più riunioni, obiettivi che vengono poi tradotti in pianificazione operativa interna e schemi contrattuali intra-gruppo. Il consiglio di amministrazione a livello di gruppo è formato da in tutto tre persone, che a loro volta coprono incarichi nelle società operative, con notevole semplificazione dei processi decisionali.

²⁰ Cfr. Goethals, 2015.

²¹ Cfr. Bird, 2015.

²² Cfr. Cahill, Palcic, Reeves, 2015.

²³ Cfr. Dutil, 2015.

²⁴ Cfr. Delponte, Sorrentino, Turri, Vandone, 2015.

²⁵ Cfr. Bosco, Parisio, Pelagatti, 2015.

²⁶ Cfr. Bernier, 2015.

²⁷ Cfr. Greiling, 2015.

²⁸ Servizi di interesse economico generale.

Nel loro insieme (pur senza alcuna pretesa di rappresentatività statistica) questi casi mostrano la vitalità delle imprese considerate, una evoluzione anche rapida, la sperimentazione di modelli organizzativi e di governo, una mutevole, ma nel complesso ben definita missione di servizio pubblico (anche se in alcuni casi come A2A, impresa quotata in borsa, quasi solo in funzione di concorso alle finanze dei comuni titolari del controllo; o di comportamento implicito “socialmente responsabile” nella formazione dei prezzi, identificato attraverso un’abile analisi empirica da Bosco, Parisio e Pelegatti, 2014, nel caso ENEL).

Bernier (2015) nelle sue conclusioni (pp. 503-518) offre una serie di considerazioni tratte dalla sua lettura “orizzontale” dei casi. La prima è che dal punto di vista del ricercatore “sul campo” l’identificazione della missione pubblica non è banale, forse è addirittura l’aspetto più difficile del lavoro di analisi, perché solo raramente lo statuto dell’impresa, una legge, o un atto di indirizzo del governo-proprietario consentono una lettura semplice ed univoca degli obiettivi dell’impresa. Al management dell’impresa, ai dipendenti, agli utenti, sicuramente sarebbe spesso utile maggiore chiarezza nella definizione degli obiettivi. Questo è un tradizionale problema per l’impresa pubblica che, sotto questo profilo, non può semplicemente ricorrere alla banale formula delle imprese private “creare valore per gli azionisti” o dei manuali di microeconomia (“massimizzare il profitto”). I quindici casi mostrano diverse soluzioni a questo annoso problema. A mio parere questo in definitiva trae origine dalla riluttanza dei politici a rendere trasparenti in modo netto le loro aspettative per non scontentare parte dell’elettorato, ma vi possono essere correttivi si veda ad es. per Parigi il “contratto di servizio” che elenca dieci obiettivi specifici (cfr. Bauby, Similie, 2015, e vedi ancora *infra* su questo modello).

Una seconda osservazione di Bernier (2015) è che non vi è contraddizione fra trasparenza nella missione pubblica e *performance*, ed anzi si osserva una crescente capacità di risposta delle imprese esaminate alle minacce poste dalla diminuzione di volumi di servizio (La Poste) dalle alternative tecnologiche per il risparmio energetico (ENEL e A2A) o dall’invecchiamento della popolazione (caso svedese). Questa capacità di risposte flessibili è in se stesso un indizio della professionalizzazione del management e della capacità della formula dell’impresa pubblica di adattarsi alle circostanze. Un terzo aspetto è la varietà di modi in cui si è cercato di mettere al riparo le imprese dall’interferenza indebita dei politici. Nessun paese o contesto è ovviamente al riparo da questo problema, ma sono stati creati diversi meccanismi per garantire il necessario equilibrio fra “mandato” (che è la modalità concreta in cui si dovrebbe esplicitare la missione pubblica) e “autonomia” del management, senza il quale non abbiamo imprese, ma solo un altro modo di formalizzare la pubblica amministrazione.

Tab. 2 – Imprese pubbliche contemporanee. Studio di quindici casi (c.a. 2011-2014)

Nome	Paese	Settore	Ricavi (Euro)	Dipendenti	R/D	Performance finanziaria
Grandi imprese nazionali						
ENEL	Italia	Energia	75791	69000	1098	Ros c.a. 4%, paga un dividendo
LA POSTE	Francia	Servizi postali e finanziari	22163	258000	86	Ros c.a. 2%, riceve un limitato trasferimento per il servizio universale, paga un dividendo
Grandi imprese regionali o di aree metropolitane						
A2A	Italia (Milano e Brescia)	Energia, servizi ambientali	6198	11886	521	Ros c.a.5%, paga un dividendo
MM (Servizio idrico)	Italia (Milano)	Servizio idrico	123	463	265	Ros c.a. 5%
Stadtwerke Kohn	Germania (Colonia)	Multiservizi	5300	11348	467	Autofinanzia il disavanzo del trasporto locale e paga un dividendo
Berliner Wasser Betriebe	Germania (Berlino)	Servizio idrico	1200	4500	267	Ros c.a 10%, paga un dividendo
Eau de Paris	Francia (Parigi)	Servizio idrico	208	930	223	Pareggio con autofinanziamento degli investimenti
Wiener Linien	Austria (Vienna)	Trasporto locale	458 inclusi trasferimenti	8200	558	Copertura tariffaria c.a. 50%
STIB	Belgio (Bruxelles)	Trasporto locale	440 (inclusi i trasferimenti)	6717	655	Copertura tariffaria 55%
Vasyd	Svezia (Lund e altre tre città)	Servizio idrico e ambientale	100	300	333	Pareggia il bilancio e autofinanzia investimenti
SEDAPAL (Servicio de agua potable y alcantarillado)	Peru (area di Lima)	Servizio idrico	461 (inclusi i trasferimenti)	2200	209	Disavanzo coperto da trasferimenti, servizio non universale
Dublin Airport Authority	Irlanda	Servizi aeroportuali	574	3016	190	Ros c.a. 7%, autofinanzia gli investimenti
British Columbia Ferries	Canada	Servizi di traghetto	384 (esclusi trasferimenti)	3406	113	Copertura tariffaria 82%
Infrastructure Ontario	Canada	Investimenti immobiliari	207	472	439	Ros c.a. 9%
Caisse de Depot et de Placement du Quebec	Canada	Investimenti finanziari	Assets 150 miliardi	864	n.d.	Roa medio 1966-2012 oltre il 10%

Fonte: adattamento dai casi presentati in Bernier (2015) integrati da fonti aziendali (relazioni di bilancio e comunicazioni al pubblico).

6. Le privatizzazioni: la liquidazione dell'IRI come scelta politica

Si può apprendere qualcosa sulle relazioni fra politica ed imprese pubbliche anche da una analisi critica delle determinanti della loro dismissione. La lettura del caso dell'IRI suggerisce che anche le privatizzazioni potrebbero essere lette in chiave di *'political economy'*, cfr. ad es. Bortolotti e Pinotti (2003). In quel che seguo sosterrò che, retrospettivamente, una interpretazione puramente finanziaria e necessitata della dissoluzione del maggior gruppo industriale italiano è quantomeno parziale.

Già nel suo titolo la *"Storia dell'IRI"*, programmata in sei volumi²⁹, evoca il progetto di un esame di lungo periodo, in un arco temporale di settanta anni (1933-2002). Il quarto e più recente volume, Artoni (2013), tratta della crisi e privatizzazione, risoltasi infine nella liquidazione dell'ente pubblico. Nel 1992 l'IRI era il maggiore gruppo italiano, con circa 400 mila addetti. Dieci anni dopo era sparito dalla scena, rimanendo sotto il controllo dello Stato alcune sub-holding: Fincantieri, Finmeccanica, Rai e poco altro.

Il volume nel suo insieme offre materiale informativo e spunti di riflessione, anche con interpretazioni contraddittorie³⁰. Si potrebbero adottare due diverse chiavi di lettura della liquidazione dell'IRI. Un primo approccio sarebbe quello di ricostruire con metodo storico come sono maturate le decisioni dell'*élite* politica del paese (nel periodo considerato si succedono al governo personalità di orientamento molto diverso: Amato, Ciampi, Berlusconi, Dini, D'Alema, Prodi). Tentano di seguire in parte questa strada i saggi rispettivamente di un economista e politico, Filippo Cavazzuti, dei giornalisti Roberto Petrini³¹ e Massimo Mucchetti³², della storica Barbara Curli³³. Scrive quest'ultima a proposito dell'accordo Andreatta-Van Miert:

²⁹ I quattro già pubblicati sono stati curati rispettivamente di Valerio Castronovo, Franco Amatori, Francesco Silva, Roberto Artoni.

³⁰ Le privatizzazioni degli anni Novanta: l'IRI tra Parlamento, governo e dintorni. In: Artoni R. (a cura di) (2014), *Storia dell'IRI. 4. Crisi e privatizzazione 1990-2002*, Laterza, Bari, ³⁰⁾

³¹ L'IRI nei tre anni fatali: la crisi del paese e la svolta delle privatizzazioni (1990-1992). In: Artoni R. (a cura di) (2014), *Storia dell'IRI. 4. Crisi e privatizzazione 1990-2002*, Laterza, Bari.

³² L'ultimo decennio, revisione di una liquidazione sommaria. In: Artoni R. (a cura di) (2014), *Storia dell'IRI. 4. Crisi e privatizzazione 1990-2002*, Laterza, Bari.

³³ Il *"vincolo europeo"*: le privatizzazioni dell'IRI tra Commissione Europea e governo italiano, *ibidem*, pp. 181-256.

Fu in effetti l'unico caso in cui un accordo fra la Commissione e uno Stato membro regolava così minuziosamente il calendario e la misura delle privatizzazioni, mentre le sorti di quel patrimonio di conoscenze, saper fare industriale, dimensione strategica, apertura internazionale e consapevolezza delle strutture portanti della crescita che nel bene o nel male l'IRI aveva rappresentato nella storia economica italiana, e che ora venivano affidate al 'mercato', restavano tutte da decidere. (*Ibidem*, p. 256).

Secondo Ravazzi (2014) «*si levarono poche voci contro le privatizzazione delle public utilities, che mettesero in luce i comportamenti devianti del mercato*» (p. 314) citando a riguardo lo stesso Cavazzuti (2014). Saranno state poche allora queste voci critiche, e marginale il loro impatto nel dibattito in Italia³⁴, ma nella prospettiva di *political economy* qui proposta, la domanda che ci si potrebbe porre è: quali forze premevano per certe decisioni e non per altre³⁵? Ad un certo punto si è determinata una coalizione che ha prevalso sulle resistenze alla liquidazione, e l'indagine storica dovrebbe stabilire quali motivazioni e interessi hanno favorito il processo. È una storia ancora in larga misura da scrivere.

Un'altra prospettiva di indagine che potrebbe emergere dal libro di Artoni (2013) è l'esame degli effetti della liquidazione dell'IRI sotto diversi profili.

Sotto il profilo di finanza pubblica Artoni (2013) osserva che gli incassi per lo stato furono di 56 miliardi di Lire in un decennio, pari al 40% del totale dei proventi da privatizzazioni. Sembra tuttavia indimostrabile (salvo scrivere una storia controfattuale) in che misura effettivamente tali proventi abbiano concorso a diminuire il debito (che invece aumentava) piuttosto che a sostenere la spesa pubblica. Quanto all'impatto macroeconomico dell'operazione è presumibilmente trascurabile (o forse recessivo) come in qualche modo potrebbe evincersi dal saggio di Devillanova (2014).

Ma quali sono state le conseguenze della liquidazione dell'IRI sulla struttura industriale del paese? Attingendo, con qualche semplificazione e integrazione, ad alcuni dei dati dell'ottimo saggio di Ravazzi (2014), nella Tabella 3 mostro che il quadro delle *sub-holding* IRI era molto vario sotto il profilo del rendimento operativo (ROS e ROI). Mi concentro su questo

³⁴ Sicuramente così per i miei lavori, ad esempio i capitoli sulle privatizzazioni nelle edizioni dal 1993 al 2000 della serie di rapporti "La finanza pubblica in Italia" a cura di Luigi Bernardi; poi Florio (2004) sulla Gran Bretagna; oppure Florio (2013) su UE-15, ecc.

³⁵ Ad esempio, sotto il profilo tecnico-finanziario la liquidazione dell'EFIM prima, poi dell'IRI in blocco, comprese le sue controllate più appetibili non erano obbligate. Diversi altri schemi erano stati proposti (alcuni richiamati da Ravazzi, 2014, pp. 257-335). La liquidazione dell'IRI è anche la storia di contagio del disastro dell'EFIM, che anche all'epoca della sua liquidazione copriva circa 116 imprese con 30 mila dipendenti, assemblate senza una comune logica industriale ma con meccanismi di compensazione tra partiti di governo.

aspetto perché le considerazioni sulla leva finanziaria e sul rendimento del capitale sono più complesse, dato che dipendono anche da fatti estranei alla gestione caratteristica delle imprese. Si vede bene che telecomunicazioni e autostrade, cedute a ristretti gruppi di controllo, avevano ottimi rendimenti operativi, mentre nel settore dei servizi le aree critiche erano nel trasporto aereo e marittimo, invece mantenuti nel perimetro pubblico. Nel comparto manifatturiero, la crisi dell'IRI è essenzialmente la crisi della siderurgia nazionale (irrisolta dalla privatizzazione, come si è poi visto) e della cantieristica navale (rimasta tuttora pubblica), mentre il rendimento operativo dell'alimentare (privatizzato) era elevato e quello della meccanica/elettronica (tuttora sotto controllo pubblico) nel complesso positivo anche se con crescenti problemi competitivi.

Nelle telecomunicazioni la dismissione in toto di Telecom Italia creava un “*incumbent*” privato ben dotato di flussi cassa, poi oggetto di ripetuti “*take-overs*” miranti ad appropriarsi di tali rendite. Telecom al momento della vendita era una delle migliori imprese del mondo nel settore sotto vari profili: basso indebitamento, redditività, investimenti, ricerca e sviluppo, integrazione dei sistemi di fornitura, internazionalizzazione. La gestione privata avrebbe poi dissipato rapidamente ciò che la gestione STET aveva accumulato, come ben mostra il saggio di Mariotti (2014) che documenta il deterioramento in particolare del contributo all'innovazione e alla ricerca e sviluppo di Telecom Italia anche in confronto con le omologhe imprese europee. In tutti questi paesi le telecomunicazioni erano spesso la parte più avanzata del sistema di imprese pubbliche, le più appetibili dagli investitori privati, fra le prime ad essere privatizzate (ma mai totalmente in Germania, Francia, nei paesi scandinavi ed altrove). La smobilitazione delle funzioni di R&S nelle telecomunicazioni nel caso italiano appaiono particolarmente serie in un contesto di per sé povero di eccellenze tecnologiche nei settori chiave. Considerazioni analoghe si potrebbero fare per altre componenti dismesse dall'IRI.

La principale criticità dell'IRI, come mostra la Tabella 1, era la siderurgia (cfr. Ravazzi, 2014, p. 276): ma vista come è andata la gestione privata successiva, da Piombino a Taranto, e le considerazioni a riguardo di Mucchetti (2014) in questo stesso volume, c'è da chiedersi se la diagnosi sull'inefficienza dell'IRI nel settore fosse davvero così accurata³⁶?

³⁶ Oggi ArcelorMittal, il gruppo leader mondiale, ha 86 mila su 222 mila dipendenti in stabilimenti europei Cfr. <http://corporate.arcelormittal.com/sustainability/2014-report/2014-performance>.

Tab. 3 – Il Caso IRI. Principali Settori Industriali. Anni c.a. 1982-2000

Settore	Capo-gruppo	Quota% IRI (a)	Rendimento operativo(b)	Privatizzazione
Servizi (esclusi i gruppi bancari)				
Telecomunicazioni	STET	59	1982-1997, ROI sempre positivo e in crescita dal 15% a oltre 30%; ROS da oltre il 20% al 40%.	1995-1997 (cessioni Italtel, SEAT, Telecom Italia)
Trasporto stradale	Autostrade	100	1982-99, ROI medio 10%, ROS medio>30	1999-2000, OPV 56.6% e poi cordata Edizioni Holding e altri
Trasporto aereo	Alitalia e Aeroporti di Roma	86	1982-1988: ROI medio 13%; ROS medio 10%. Dal 1989 consistenti risultati negativi.	1997-2000 ADR, 2008 cordata per Alitalia
Trasporto marittimo	Finmare	99	1985-86: RO positivo, poi risultati negativi consistenti	1997-2002 (Evergreen, Italia di Navigazione, Mediobanca, ecc.)
Settore Manifatturiero				
Siderurgia	Finsider/ILVA	100	RO negativo sempre 1982-86, nettamente positivo 1989-91, ma con tendenza in diminuzione. Andamento variabile successivo delle sub-holding in via di dismissione 1992-96	1992-1996. Piombino: Lucchini; AST: Krupp; Dalmine: Rocca; Taranto ILP: Riva
Meccanica ed elettronica	Finmeccanica	99	RO sempre positivo 1982-1994 (ROI medio>10%); 1995-2000, andamento variabile con perdite significative nel 1997 e nel 1999.	Tuttora controllo pubblico con quota di minoranza, OPV nel 2000 per il 54.2% del capitale
Cantieristica navale	Fincantieri	99	1892-94, RO sempre negativo, diventa variabile dal 1992	Tuttora controllo pubblico di maggioranza, dal 2000 con partecipazioni private del 27.5%, dopo una radicale ristrutturazione.
Alimentare	SME	62	RO sempre positivo 1982-95 (ROI medio oltre il 50%) successivamente variabile	1993-96, con cessioni a Nestlé, Sagrit (poi Unilever), Schemaventi (Benetton ed altri), Crediop.

Fonte: adattamento e rielaborazione dei dati da Ravazzi (2014, Tab. 2 e 3, Fig. da 2a a 10a), integrate da fonti aziendali (Relazioni annuali e comunicazioni al pubblico), a) al 31 dicembre 1991, b) Si considerano congiuntamente ROS e ROI ante-imposte e rettifiche di bilancio. Il segno e generalmente la tendenza dei due indicatori è comune negli anni considerati, c) anni delle principali operazioni e acquirenti

Persino nel settore bancario, cui IRI ha apportato il proprio nucleo originario, c'è da valutare quali siano stati in concreto gli effetti³⁷.

Ma se il bilancio di finanza pubblica è stato al più modesto, quello macroeconomico difficilmente dimostrabile, e quello industriale (banche incluse) piuttosto deludente, che cosa possiamo imparare dalla storia della li-

³⁷ Emilio Barucci (2014) conclude che «il combinato disposto privatizzazioni-liberalizzazioni non ha prodotto gli effetti sperati. L'obiettivo era quello di fare crescere il ruolo dei mercati e delle istituzioni finanziarie non bancarie. L'effetto è stato invece di fare crescere il ruolo delle banche nei settori creditizi tradizionali... sebbene le privatizzazioni presentino sicuramente profili positivi per la gestione delle imprese le loro ricadute sul sistema finanziario nel complesso appaiono limitate» (*ibidem*, p. 504).

quidazione dell'IRI? Tralasciando la domanda "controfattuale" su quali opzioni alternative erano disponibili negli anni Ottanta e ancora all'inizio degli anni Novanta, la domanda di ricerca generale rilevante per lo studio dell'impresa pubblica in un'ottica di *political economy* è questa: quali fattori hanno convinto i governi italiani che si sono succeduti in oltre un decennio cruciale (e quelli che li hanno seguiti) a cambiare un modello di controllo delle imprese che era quasi parte integrante della 'costituzione materiale' del paese?

Ho suggerito altrove (Florio, 2004) che le ragioni sono forse da cercare in uno scambio di 'rendite' fra mercato finanziario e mercato politico in presenza di una crisi di legittimazione della classe dirigente nazionale, di cui il debito pubblico è espressione più che causa. L'esigenza di fare cassa da sola non spiegherebbe le scelte concrete, per l'evidente sproporzione fra entità e meccanismi del debito e proventi delle privatizzazioni. Una ipotesi che andrebbe indagata è che la dismissione dell'IRI sia stato più una scelta di accreditamento politico che di riduzione dell'indebitamento finanziario. Se si ammettesse che sia le nazionalizzazioni che le privatizzazioni sono scelte politiche, l'analisi del caso italiano andrebbe condotta con gli stessi strumenti, nel diverso contesto, di quella suggerita da Millward (2013) sulla politica industriale delle grandi potenze. Ne emergerebbe credo una lettura più completa.

7. Conclusioni: per una nuova agenda di ricerca sull'impresa pubblica

Volendo estrarre qualche indicazione per la ricerca sull'impresa pubblica da queste frammentarie letture e note a margine, credo si possano proporre alcuni spunti.

In primo luogo, sul piano dell'analisi "positiva", è un dato di fatto che mentre alla fine degli anni Novanta del secolo scorso poteva sembrare che l'impresa pubblica fosse prossima a concludere un ciclo e virtualmente a sparire di scena, sostituita da uno stato puramente regolatore, "leggero", invece che produttore di beni e servizi, gli ultimi quindici anni ci consegnano una situazione diversa, forse inattesa.

In primo luogo, è un fatto che in alcune economie capitalistiche più sviluppate molte grandi imprese "privatizzate" sono tuttora controllate con quote di maggioranza o di influente minoranza da enti in ultima analisi afferenti al settore pubblico (Bortolotti, Faccio, 2009). Le dismissioni totali, sul modello britannico, sono piuttosto l'eccezione che la regola, anche in settori come le telecomunicazioni. Le imprese pubbliche locali, ancora diversamente dal caso britannico, variamente trasformate in società di diritto privato

(“societarizzate”), sono tuttora molto diffuse e si osservano processi di ri-pubblicizzazione significativi, come per il servizio idrico a Berlino e Parigi³⁸. I casi di Colonia e di Vienna (e diversi altri qui citati) mostrano che non vi è ragione di credere che le imprese pubbliche locali debbano necessariamente assomigliare ai (peggiori) esempi italiani, se le istituzioni di governo sono sane. Inoltre nelle economie più sviluppate (e non solo in quelle) la crisi innescata sui mercati finanziari del 2008 e che ha poi contagiato rapidamente i mercati dei beni, i governi, anche quelli più ostili all’impresa pubblica, sono stati costretti a interventi di salvataggio che hanno comportato la nazionalizzazione di fatto di alcune fra le maggiori imprese bancarie³⁹. Si è ripetuto un fenomeno storicamente affermato in altre crisi, particolarmente negli anni Trenta. In alcuni casi (anche se non sempre) queste operazioni, programmate nelle intenzioni come di relativamente breve durata, si stanno rivelando meno transitorie del previsto per l’impossibilità di ricollocamento. Manager di nomina pubblica stanno attualmente gestendo alcune delle maggiori imprese del mondo in diversi campi, cercando di rimediare alle scelte incaute di manager di nomina “privata”. Sarebbe interessante quindi una analisi di questo nuovo ciclo dell’impresa pubblica “ordinario” e “di emergenza”, per inferire se vi sono costanti e variazioni nell’intervento dei governi, rispetto al ciclo passato.

Sotto il profilo del lungo periodo, gli avanzi strutturali della bilancia commerciale di alcuni paesi, in primo luogo quelli esportatori di materie prime, in primis energetiche, hanno creato fondi sovrani che detengono partecipazioni in decine di migliaia di imprese in tutto il mondo. Il fenomeno non riguarda solo paesi in via di sviluppo come la Cina, ma anche paesi sviluppati come la Norvegia che hanno sviluppato sofisticate strategie di investimento avvalendosi di risorse professionali di alto profilo. Nelle economie ex-pianificate europee ed extra europee le privatizzazioni ad un certo punto sono rallentate o si sono del tutto bloccate: ne deriva una quota consistente di imprese a controllo pubblico derivanti dalla trasformazione delle precedenti imprese pubbliche. Anche in questo caso sta emergendo un filone di ricerca post-privatizzazione, soprattutto nei paesi del Centro-Est Europa. In generale nei BRIC e in altre economie emergenti a rapida crescita le imprese pubbliche restano importanti e in alcuni casi hanno aumentato il loro peso (Russia ad esempio). La letteratura sulle imprese pubbliche cinesi è molto ampia ed è

³⁸ Si veda anche Jeannot e Coutard, 2015.

³⁹ Come RBS in UK, di assicurazione in USA (come AIG), e persino manifatturiere (General Motors e Chrysler per tutte).

prevedibile che si sviluppi ancora. Si sono diffuse banche di sviluppo a controllo pubblico come veicoli di investimento a diversi livelli: ne sono state censite 287 in 117 paesi (Musacchio, Lazzarini, 2014, p. 13) ed alcune fra queste sono soggetti finanziari ad alto rating (la tedesca KfW ad esempio, o CDP Québec). Anche in questo caso sta nascendo un filone di letteratura specialistica che non riguarda solo gli aspetti finanziari ma anche l'impatto sull'economia reale.

Quasi ovunque ci sono stati estesi processi di apertura del mercato, con la creazione di situazioni di oligopolio "misto" a livello internazionale, nazionale e locale, per cui le imprese pubbliche di oggi raramente operano sulla base di un regime di monopolio legale permanente: questo fatto ha determinato importanti cambiamenti nelle strategie di impresa, nel management, nel rapporto con i governi. La letteratura sull'oligopolio misto di carattere teorico è ampia, ma forse manca ancora una sintesi che colleghi questa letteratura all'osservazione empirica, e soprattutto manca un quadro teorico che colleghi lo studio comparato di politiche pubbliche, regolamentazione ed equilibri di mercato⁴⁰.

Molto resta da fare per analizzare questi fatti. In primo luogo sarebbe forse utile una nuova tassonomia dell'impresa pubblica contemporanea. Quella proposta da Musacchio e Lazzarini (2014) appare nel complesso formalistica (a parte il riferimento accattivante ma non molto illuminante al Leviatano, come se lo stato fosse ovunque lo stesso macro-fenomeno). L'idea che si possa semplicemente organizzare i dati intorno alla tripartizione stato-imprenditore (controllo totalitario), investitore di maggioranza e stato investitore di minoranza non ha in sé nulla di sbagliato, ma mette insieme oggetti troppo diversi fra loro. Volendo proprio rimanere su schemi di classificazione molto semplici, la legislazione olandese con ammirevole chiarezza⁴¹

⁴⁰ Alcuni contributi sono compresi negli special issue citati nella nota 1.

⁴¹ Il proprio portafoglio di imprese pubbliche è suddiviso in tre gruppi:

- a) Permanenti: «*These are companies over which the government believes the state should exercise majority control. Examples include Schiphol Airport, NS (the Dutch rail operator), the Port of Rotterdam, Gasunie and Tennet. These companies manage vital infrastructure and are important to the Dutch economy*».
- b) Non-permanenti, di cui è stata annunciata la privatizzazione, come le lotterie.
- c) Temporanee: «*These include financial institutions such as ABN AMRO, ASR and SNS Reaal. They will be returned to the private sector when the financial sector is sufficiently stable, the market shows sufficient interest and they themselves are ready for this transition*».

(*Ibidem*, pp 100-106. <https://www.government.nl/topics/state-owned-enterprises/contents/portfolio-of-state-owned-enterprises>).

dichiara pubblicamente gli obiettivi che assegna al management di ogni impresa che controlla, in particolare determina dal 2014 un tasso di rendimento degli investimenti, e si propone il ruolo di azionista attivo per tutelare l'interesse pubblico, ivi compresa l'impegno a nominare *managers* competenti, tenuti al rispetto del Governance Code, la cui retribuzione segue determinati principi⁴². Si possono fare molti altri esempi di buona gestione, così come se ne possono fare di pessima. Resta in gran parte da comprendere quali siano i fattori politico-istituzionali che determinano la diversità dei risultati gestionali fra paesi e persino all'interno di un paese fra diverse giurisdizioni. Vi sono molti modi di descrivere la qualità del governo, ma si può ipotizzare che in ultima analisi la performance delle imprese pubbliche è correlata ad alcune di queste dimensioni. Ad esempio, Borghi *et al.* (2016) in un studio empirico sulla distribuzione elettrica in diversi paesi europei trovano che la produttività totale dei fattori è correlata positivamente all'interazione fra una variabile dicotomica sulla proprietà pubblica/privata e diverse variabili composite rappresentative di diversi aspetti della qualità delle istituzioni.

Lo stesso metodo di indagine multidisciplinare andrebbe applicato alle privatizzazioni, spesso viste esclusivamente come fatto finanziario (vendita di *assets* contro cassa) o valutate al valore facciale delle dichiarazioni politiche. Il quadro di inderogabile necessità (è il caso della liquidazione dell'IRI), è una rappresentazione che evapora quando si considera, il diverso trattamento di ENI ed ENEL, le concrete alternative disponibili, e la varietà di risposte in altri paesi europei ai problemi delle imprese pubbliche (si confrontino ad esempio Regno Unito da una parte e Francia o anche Germania dall'altra).

Una visione più completa delle forze che stanno alla base dell'impresa pubblica, della sua trasformazione o della sua dismissione potrebbe poi condurre ad un'ampia riconsiderazione della questione della misurazione della *performance* e delle sue determinanti. Qui forse l'agenda di ricerca è ancora in larga parte da costruire. Ad esempio, le pur ragionevoli raccomandazioni dell'OCSE sulla buona *governance* delle imprese pubbliche (OECD, 2015), in definitiva dovrebbero essere verificate in relazione agli obiettivi assegnati dai governi alle imprese, alle loro missioni formali e tacite. Sotto il profilo positivo se la motivazione dietro la permanenza dello stato in certi settori ha a che vedere rispettivamente con la "*industrial policy view*" o con la "*social view*", chiaramente la lettura degli indicatori di redditività finanziaria (sempre necessaria) non è mai sufficiente. In che misura hanno fatto il loro lavoro

⁴² Schemi altrettanto semplici e trasparenti di *governance* si applicano anche a diverse imprese locali olandesi, ad esempio Dunea, l'azienda idrica de l'Aja (<https://www.dunea.nl/home>).

certe imprese pubbliche che avevano il ruolo di sostenere, ad esempio, l'investimento nella ricerca e sviluppo in settori in cui i privati per ragioni di più breve orizzonte temporale o altri erano assenti? Qui chiaramente agli indicatori finanziari andrebbero accostati indicatori specifici in tema di R&S, per quanto imperfetti, o quantomeno occorrerebbe una ricostruzione esauriente del successo o meno rispetto a questa specifica dimensione. Lo stesso si potrebbe dire per determinati obiettivi di coesione territoriale e sociale, anche in termini di costo-efficacia o di costi e benefici sociali.

Persino nell'ottica della "*political view*", che tende a vedere le imprese pubbliche come manifestazione di una "*grabbing hand*" dei politici, sarebbe interessante disporre di analisi che escano dall'aneddoto, e ci dicano sotto il profilo empirico come si manifesta il fenomeno⁴³. Occorrerebbe uscire da generici discorsi sul clientelismo e la corruzione nelle imprese pubbliche e disporre di analisi comparative per paesi e settori, che non trascurino l'analisi delle imprese private omologhe (cfr. ad esempio Faccio, 2003, sulle *politically-connected firms*). Queste ovviamente sono spesso tutt'altro che passive nelle vicende politiche dei paesi, e sono attive nello scambio di rendite finanziarie con rendite politiche⁴⁴.

Sin qui per qualche spunto per una possibile agenda di ricerca "positiva", nella forma delle note a margine di alcune letture. Ancora più interessante appare il contributo che una rinnovata ricerca sull'impresa pubblica potrebbe dare all'analisi normativa. Un tentativo in questo senso è rintracciabile in Mc Donald (2012, 2014). Nella valutazione delle imprese studiate dal progetto diretto da questo studioso canadese, è stata usata una griglia di domande che implicitamente definiscono una impresa pubblica "progressiva"⁴⁵.

I criteri scelti in questa valutazione da Mc Donald (2014) sono dieci: equità, partecipazione ai processi decisionali, efficienza, qualità del servizio, *accountability*, trasparenza, qualità dell'ambiente di lavoro, sostenibilità, so-

⁴³ Musacchio e Lazzarini 2014, p. 276 percorrono questa strada, in relazione ai fondi elettorali e alla politica di prestiti di BNDES.

⁴⁴ La corruzione come fenomeno distorsivo del mercato nelle imprese private (ad esempio concessione di servizio pubblico) e nelle loro relazioni con i sovietici andrebbero studiate, per quanto possibile, in modo obiettivo.

⁴⁵ «The criteria selected will come as little surprise to those familiar with the debates about privatization and corporatization. Many are simply a revision of neoliberal evaluative criteria, extrapolating out from narrow tropes of cost benefit accounting in an effort to better assess principles such as transparency, social efficiency and affordability. We also employed criteria unique to public services, such as 'public ethos' and 'solidarity', and have opted for criteria (such as equity) with sufficient elasticity of meaning to allow for variations in interpretations (Mc Donald, 2014 p. 20 e seguenti)».

lidarietà, etica pubblica. A loro volta ognuno dei criteri è articolato in semplici domande. Ad esempio il criterio della sostenibilità è articolato in tre domande: sostenibilità finanziaria per assicurare la continuità del servizio; sostegno politico all'impresa ai diversi livelli di governo; sostenibilità nell'uso delle risorse naturali. Ovviamente la lista è particolarmente tagliata su imprese pubbliche che erogano servizi pubblici essenziali, ma si potrebbe immaginare di adattare i criteri ad altri tipi di imprese in relazione alla loro missione specifica.

Gli scettici potrebbero obiettare che tentativi di formalizzare per le imprese pubbliche criteri alternativi a quelli finanziari sono stati fatti in passato con poco successo. Ancora Musacchio e Lazzarini (2014, p. 36 e seguenti) citano brevemente i tentativi di riforma (senza privatizzazione) delle imprese pubbliche tentati negli anni precedenti la caduta del Leviatano-imprenditore, essenzialmente basandosi su Gómez-Ibanez (2007) e altri lavori commissionati dalla Banca Mondiale. Citano a riguardo, in maniera sommaria i contratti di piano dell'esperienza francese. Ma questi ultimi andrebbero esaminati più attentamente nella loro evoluzione storica ed effetti. Ad esempio, Eau de Paris attualmente pubblica regolarmente gli indicatori su tariffe, qualità dell'acqua, efficienza della rete, utenti, gestione finanziaria. Nel suo "*Contrat d'Objectifs*" con il Comune di Parigi sono formalizzati dieci obiettivi generali declinati in oltre cinquanta obiettivi specifici, e i risultati riportati sembrano soddisfacenti all'organo terzo di monitoraggio (cfr. Chambre Regional des Comptes, 2015). Sicuramente altrove i contratti di servizio sono invece puramente formali e i risultati meno buoni ma sarebbero allora utili analisi comparative su che cosa ha funzionato o meno.

In conclusione, dopo tre decenni di privatizzazioni, sembra interessante tornare a studiare l'impresa pubblica, sia sotto il profilo positivo che normativo. Ma occorrerebbe farlo con una prospettiva analitica più ampia e interdisciplinare di quella che ha prevalso in passato.

Il metodo storico comparativo proposto da Millward (2013) suggerirebbe di esaminare non tanto la forma legale del controllo sulle imprese, quanto le forze e le modalità concrete che dell'esercizio dei diritti del proprietario pubblico in certe epoche storiche, in presenza di determinate condizioni geopolitiche, di certe rappresentazioni culturali, di certe capacità istituzionali. Sarebbe allora interessante classificare *clusters* di imprese pubbliche intorno alle loro missioni, e di nuovo non tanto quelle formali, quanto quelle sostanziali. Questo lavoro di analisi richiederebbe di andare oltre gli statuti delle imprese e le norme, per cogliere l'insieme delle determinanti del contesto di politica economica e sociale che motivano le scelte dei governi e delle *élite* socio-economiche. In altre parole, occorrerebbe guardare fuori dalle imprese

per coglierne il senso, peraltro mutevole nel tempo. Questo dovrebbe essere un lavoro multidisciplinare, che coniughi le capacità di economisti pubblici, economisti politici, aziendalisti, storici economici, studiosi di pubblica amministrazione e scienza politica⁴⁶. È ciò che qui ho chiamato una ‘*comparative political economy*’ dell’impresa pubblica.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2011). Dynamics of public ownership and regulation. Special issue *Policy Studies*, May, 32(3): 179-182.
- AA.VV. (2011). The future of public enterprises. Special issue. *Annals of Public and Cooperative Economics*, December, 82(4): 361-373.
- AA.VV. (2013). Public enterprises and quality of institutions: alternatives to privatization. Special Issue. *International Review of Applied Economics*, 27(2): 135-149.
- AA.VV. (2014a). Critical Issues in Public Enterprise Reform. Special issue. *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3).
- AA.VV. (2014b). Governments as owners: State-owned multinational companies. Special Issue. *Journal of International Business Studies*, 45: 919-942.
- AA.VV. (2015). Renewal of Public Enterprises and New Forms of Governance. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 86(4).
- Amatori F., Millward R. and Toninelli P.M. (eds.) (2011). *Reappraising State-Owned Enterprise. A Comparison of the UK and Italy*. New York: Routledge.
- Aragón G. and Bonifaz J.L. (2015). Analysis of SEDAPAL, the Largest Public Water and Sanitation Provision Enterprise of Peru. In: Bernier L. (ed.). *Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance. Learning from Fifteen Cases*. CIRIEC. P.I.E. Bruxelles: Peter Lang.
- Artoni R. (a cura di) (2014). *Storia dell'IRI. 4. Crisi e privatizzazione 1990-2002*. Bari: Laterza.
- Bance P. and Rey N. (2015). La Poste: Emblème du service public à la française ou futur groupe leader européen? In: Bernier L. (ed.) (2015). *Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance. Learning from Fifteen Cases*. CIRIEC. P.I.E. Bruxelles: Peter Lang.
- Baron C. (2014). Hybrid water governance in Burkina Faso: the ONEA. In: McDonald D.A. (ed.) (2014). *Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South*. London and New York: ZED Books.
- Barucci E. (2014). I profili finanziari del processo di privatizzazione. Effetti sui mercati finanziari. In: Artoni R. (a cura di). *Storia dell'IRI. 4. Crisi e privatizzazione 1990-2002*. Bari: Laterza.

⁴⁶ È quanto tenta ad esempio di fare la citata ricerca del CIRIEC, <http://www.ciriec.ulg.ac.be>.

- Bauby M. and Similie M.M. (2015). The Remunicipalisation of the Water Service in Paris. In: Bernier L. (ed.) (2015). *Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance. Learning from Fifteen Cases*. CIRIEC. P.I.E. Bruxelles: Peter Lang.
- Bennasr A. and Verdeil E. (2014). An “Arab Spring” for corporatization? Tunisia’s national electricity company. In: McDonald D.A. (ed.) (2014), *Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South*. London and New York: ZED Books.
- Bernardi L. (a cura di) (1993 e anni seguenti fino al 2000). *La Finanza Pubblica Italiana. Rapporto 1993 /e anni seguenti/*. Bologna: il Mulino.
- Bernier L. (ed.) (2015). *Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance. Learning from Fifteen Cases*. CIRIEC. P.I.E. Bruxelles: Peter Lang.
- Bernier L. (2015). Conclusion: Les entreprises publiques aujourd’hui et demain/Public Enterprises, Today and Tomorrow. In: Bernier L. (ed.). *Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance. Learning from Fifteen Cases*. CIRIEC. P.I.E. Bruxelles: Peter Lang.
- Bernier L. (2015). Le Caisse de Dépôt et Placement du Québec: Straddling between Two Worlds. In: Bernier L. (ed.). *Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance. Learning from Fifteen Cases*. CIRIEC. P.I.E. Bruxelles: Peter Lang.
- Bertino M. (2015). La reforma de las grandes empresas públicas uruguayas y se permanencia en el ámbito estatal (1973-2013). In: Guajardo G. and Labrador A. (eds.). *La empresa publica en Mexico y en America Latina: entre el mercado y el Estado*. Universidad Nacional Autonoma de México. Instituto Nacional de Administració Pública, Mexico.
- Bird M.G. (2015). Dire Straits Ahead: British Columbia Ferries, 1985-2014. In: Bernier L. (ed.). *Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance. Learning from Fifteen Cases*. CIRIEC. P.I.E. Bruxelles: Peter Lang.
- Borghi E., Del Bo C. and Florio M. (2016). Institutions and Firms’ Productivity: Evidence from Electricity Distribution in the EU. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 78(2): 170-196. DOI: 10.1111/obes.12087. First published online: December 29, 2014.
- Bortolotti B. and Faccio M. (2009). Government Control of Privatized Firms. *Review of Financial Studies*, 22(8): 2907-2939. DOI: 10.1093/rfs/hhn077. First published online: August 31, 2008.
- Bortolotti B. and Pinotti P. (2003). The political economy of privatization. *Journal of Public Economics*, 88(1): 305-332.
- Bosco B., Parisio L. and Pelagatti M. (2015). Et Lux Non Fuit: The Privatisation of ENEL and the Structure and Performance of the Electricity Market in Italy. In: Bernier L. (ed.). *Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance. Learning from Fifteen Cases*. CIRIEC. P.I.E. Bruxelles: Peter Lang.
- Caetano and Rilla (2010) *Historia contemporanea del Uruguay. De la colonia al siglo XXI*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Cahill C., Palcic D. and Reeves E. (2015). Balancing Commercial and Wider Economic Objectives: The Case of the Dublin Airport Authority. In: Bernier L. (ed.). *Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance. Learning from Fifteen Cases*. CIRIEC. P.I.E. Bruxelles: Peter Lang.

- Cavazzuti F. (2014). Le privatizzazioni degli anni Novanta: l'IRI tra Parlamento, governo e dintorni. In: Artoni R. (a cura di) (2014). *Storia dell'IRI. 4. Crisi e privatizzazione 1990-2002*. Bari: Laterza.
- Chambre régionale des comptes Ile-de-France (2014). *Régie Eau de Paris. Exercices 2009 et suivants*. Rapport d'observation définitives et sa réponse. Morne-la Vallée: Noisiel.
- Chavez D. and Torres S. (2014). *Reorienting Development: State-Owned Enterprises in Latin America and the World*. Transnational Institute: Amsterdam.
- Chavez D. (2014). An exceptional electricity company in an atypical social democracy: Costa Rica's Ice. In: McDonald D.A. (ed.) (2014). *Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South*. London and New York: ZED Books.
- Chilcote R.H. (2000). *Theories of Comparative Political Economy*. Boulder, CA: Westview Press.
- Checchi D., Florio M. and Carrera J. (2009). Privatisation discontent and utility reform in Latin America. *The Journal of Development Studies*, 45(3): 333-350.
- Christiansen H. and Kim Y. (2014). *State-Invested Enterprises in the Global Marketplace: Implications for a Level Playing Field*. OECD Corporate Governance Working Papers. No. 14. Paris: OECD Publishing.
- Clift B. (2014). *Comparative Political Economy: States, Markets and Global Capitalism*. London and New York: Palgrave Macmillan.
- Clò S., Ferraris M. e Florio M. (2015). L'impresa pubblica in prospettiva globale nell'ultimo decennio. *L'Industria*, 1: 111-138.
- Crespi Reghizzi O. (2015). Milan's Water and Sanitation Service after Corporatisation: Metropolitan Milanese SpA. In: Bernier L. (ed.). *Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance. Learning from Fifteen Cases*. CIRIEC. P.I.E. Bruxelles: Peter Lang.
- Curli B. (2014). Il «vincolo europeo»: le privatizzazioni dell'IRI tra Commissione europea e governo italiano. In: Artoni R. (a cura di). *Storia dell'IRI. 4. Crisi e privatizzazione 1990-2002*. Bari: Laterza.
- D'Antoni M. (2014). Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade. In: Artoni R. (a cura di). *Storia dell'IRI. 4. Crisi e privatizzazione 1990-2002*. Bari: Laterza.
- Dargantes B.B., Chiong V.G., Dargantes H.P. and Mira E.B. (2014). Quasi-public: water district in the Philippines. In: McDonald D.A. (ed.). *Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South*. London and New York: ZED Books.
- Delponte L., Sorrentino M., Turri M. and Vandone D. (2015). The Transformation of Milan's City Energy Enterprise in a Leading National Industry Group. In: Bernier L. (ed.). *Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance. Learning from Fifteen Cases*. CIRIEC. P.I.E. Bruxelles: Peter Lang.
- Devillanova C. (2014). Il quadro macroeconomico negli anni Novanta. In: Artoni R. (a cura di). *Storia dell'IRI. 4. Crisi e privatizzazione 1990-2002*. Bari: Laterza.
- Dutil P. (2015). Infrastructure Ontario: The Agencification of Public Works in a Canadian Province. In: Bernier L. (ed.). *Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance. Learning from Fifteen Cases*. CIRIEC. P.I.E. Bruxelles: Peter Lang.

- Faccio M. (2003). *Politically-connected firms: can they squeeze the State?* AFA 2003 Washington, DC Meetings.
- Florio M. (2004). *The Great Divestiture. Evaluating the welfare impact of British privatizations 1979-1997*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Florio M. (2004). Le privatizzazioni come mito riformista. *Meridiana-Rivista quadrimestrale dell'Istituto meridionale di storia e scienze sociali*, XVII(50-51).
- Florio M. (2005). Il progetto europeo come motore di crescita e il confronto con gli Stati Uniti: la politica industriale dopo il Rapporto Sapir. *L'Industria*, XXVI(4).
- Florio M. (2013). *Network Industries and Social Welfare. The Experiment that Reshuffled European Utilities*. Oxford: Oxford University Press.
- Florio M. and Fecher F. (2011). The future of public enterprises: contributions to a new discourse. *Annals of public and Cooperative Economics*, 82(4): 361-373.
- Goethals C. (2015). L'opérateur de transport public à Bruxelles (STIB) et la Région de Bruxelles-Capitale: 25 ans de vie commune. In: Bernier L. (ed.). *Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance. Learning from Fifteen Cases*. CIRIEC. P.I.E. Bruxelles: Peter Lang.
- Gomez-Ibanez J. (2007). Alternatives to infrastructure privatization revisited: public enterprise reform from 1960s to 1980s. *Policy research*, Working paper. World Bank. Washington DC.
- Greiling D. (2015). Stadtwerke Köln: A Market-based Approach Towards Public Service Provision. In: Bernier L. (ed.). *Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance. Learning from Fifteen Cases*. CIRIEC. P.I.E. Bruxelles: Peter Lang.
- Guajardo G. and Labrador A. (eds.) (2015). *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Guerrero Orozco O. (2015). La empresa pública multinacional en Latinoamérica 1970-1980 ¿Un tema olvidado en la administración pública? In: Guajardo G. and Labrador A. (eds.). *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Hall P. and Soskice D. (2001). An Introduction to Varieties of Capitalism. In: Hall P. (ed.). *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Jeannot G. and Coutard O. (2015). *Revenir au Service Public?* Paris: La Documentation Française.
- Kostal T., Michalitsch V. and Obermann G. (2015). Wiener Linien: Governance and Provision of Services of Local Public Transportation in Vienna. In: Bernier L. (ed.). *Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance. Learning from Fifteen Cases*. CIRIEC. P.I.E. Bruxelles: Peter Lang.
- Kowalski P. et al. (2013). State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications. *OECD Trade Policy Papers*, 147. Paris: OECD Publishing.
- United Nations (1947) Measurement of national income and the construction of social accounts: Report of the Sub-committee on National Income Statistics, of the League of Nations Committee of Statistical Experts, New York.
- Malaluan N. (2014). Can “public” survive corporatization? The case of TNB in Malaysia. In: McDonald D.A. (ed.). *Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South*. London and New York: ZED Books.

- Mariotti S. (2014). Politiche di privatizzazione e competitività dell'industria italiana. In: Artoni R. (a cura di). *Storia dell'IRI. 4. Crisi e privatizzazione 1990-2002*. Bari: Laterza.
- Mattisson O. and Ramberg U. (2015). Governance versus Ownership in Jointly Owned Local Government Organisation: the case of VASYD (Water and Sewage South). In: Bernier L. (ed.). *Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance. Learning from Fifteen Cases*. CIRIEC. P.I.E. Bruxelles: Peter Lang.
- McDonald D.A and Ruiters G. (eds.) (2012). *Alternatives to Privatization: Public Options for Essential Services in the Global South*. New York: Routledge.
- McDonald D.A. (ed.) (2014). *Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South*. London and New York: ZED Books.
- Meggison W.L. and Netter J.M. (2001). From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization. *Journal of Economic Literature*, 39(2): 321-389.
- Millward R. (2005). *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, Telecommunications and Transport c. 1830-1990*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Millward R. (2013). *The State and Business in the Major Powers. An Economic History 1815-1939*. London and New York: Routledge.
- Mucchetti M. (2014). L'ultimo decennio, revisione di una liquidazione sommaria. In: Artoni R. (a cura di), *Storia dell'IRI. 4. Crisi e privatizzazione 1990-2002*. Bari: Laterza.
- Musacchio A. and Lazzarini S.B. (2014). *Reinventing State Capitalism. Leviathan in Business, Brazil and beyond*. Cambridge, MA and London: Harvard University Press.
- OECD (2015). *State-Owned Enterprise Governance*. Paris: OECD Publishing.
- Petrini R. (2014). L'IRI nei tre anni fatali: la crisi del paese e la svolta delle privatizzazioni (1990-1992). In: Artoni R. (a cura di). *Storia dell'IRI. 4. Crisi e privatizzazione 1990-2002*. Bari: Laterza.
- Pollitt C. and Bouckaert G. (1999). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Portillo A. (2012). *Uruguay más allá del capitalismo*. Montevideo: Editorial Banda Oriental.
- Ravazzi P. (2014). La privatizzazione del gruppo e la liquidazione dell'IRI. Valutazioni, orientamenti, alternative. In: Artoni R. (a cura di), *Storia dell'IRI. 4. Crisi e privatizzazione 1990-2002*. Bari: Laterza.
- Satta F. (2014). I profili istituzionali del processo di privatizzazione. In: Artoni R. (a cura di), *Storia dell'IRI. 4. Crisi e privatizzazione 1990-2002*. Bari: Laterza.
- Schaefer C. and Warm S. (2015). Berliner Wasserbetriebe (BWB): A Story of Privatisation under Financial Stress and Remunicipalisation under Citizen Stress. In: Bernier L. (a cura di). *Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance. Learning from Fifteen Cases*. CIRIEC. P.I.E. Bruxelles: Peter Lang.
- Spronk S., Crespo C. and Olivera M. (2014). Modernization and the boundaries of public water in Uruguay. In: McDonald D.A. (ed.). *Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South*. London and New York: ZED Books.

- Tanzi V. (2011). *Government versus markets. The changing economic role of the state*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Warner M.E. (2011). Competition or Cooperation in Urban Service Delivery? *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4): 421-435.
- Williamson J. (1989). What Washington Means by Policy Reform. In: Williamson J. (ed.). *Latin American Readjustment: How Much has Happened*. Washington: Institute for International Economics.
- Yi-chong X. (ed.) (2012). *The Political Economy of State-owned Enterprises in China and India*. London and New York: Palgrave Macmillan.

