

SISTEMA PUBBLICO

Riorganizziamo le partecipazioni

di Sabino Cassese

C'erano una volta le partecipazioni statali. Alcune si erano formate già negli anni 20 del secolo scorso, ma la maggior parte era costituita da azioni di società acquisite da enti pubblici a séguito dei salvataggi - riforma bancaria voluta da Mussolini e da Beneduce dopo la grande crisi economica scoppiata nel 1929. Nel secondo dopoguerra, le moltissime partecipazioni pubbliche in società erano terra incognita e Ugo La Malfa fu incaricato di preparare un esame della materia, che fu compiuto in modo molto accurato e mise in luce che lo Stato possedeva indirettamente un buon terzo dell'economia italiana. Di qui l'idea di un ministero delle partecipazioni statali, chiamato a controllare (per alcuni) e pianificare (per altri). Dal ministero dipendevano gli enti di gestione. Dagli enti di gestione dipendevano le società. Alle partecipazioni statali si affiancò nel 1962 l'Enel, a séguito dell'unica nazionalizzazione, quella elettrica.

Ma il sistema delle partecipazioni statali, per lungo tempo un modello, divenne preda della politica, si ingrossò, incontrò l'ondata privatizzatrice degli anni '90, fu oggetto di privatizzazioni, consistenti prima nella trasformazione degli enti pubblici in società per azioni, poi nella vendita delle azioni a privati, o in maggioranza o in minoranza. Restarono solo alcuni organismi,

come Finmeccanica, o l'Eni, o l'Enel, con partecipazioni pubbliche peraltro spesso di minoranza.

Dopo un ventennio dall'ondata privatizzatrice, oggi, ritroviamo con due fenomeni uno nuovo, uno vecchio. Il primo è costituito dallo sviluppo della mano pubblica locale: privatizzato al centro, l'intervento pubblico diretto si è sviluppato in periferia. Il secondo è costituito dallo sviluppo anche al centro, interstizialmente, di nuove partecipazioni statali, nate, per lo più, per svolgere compiti pubblici o para-pubblici in forme privatistiche, per sfuggire alle strette della gestione pubblica e dei controlli relativi.

Per indagare la consistenza, la morfologia, l'attività, le regole, i controlli di questa nuova realtà, sotto l'egida dell'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione - Irpa e la direzione di un valente studioso romano, Marco Macchia, tre giovani e apprezzati ricercatori, con la collaborazione dello stesso curatore, hanno pubblicato questo volume, edito in veste molto elegante e accurata dalla napoletana Editoriale scientifica. Il volume risponde a tutte le domande di chi voglia conoscere questa nuova realtà: estensione delle società pubbliche, enti che detengono la partecipazione in esse, poteri speciali dei partecipanti e regole speciali delle società, implicazioni di questo largo patrimonio per la finanza pubblica e la sua gestione, ruolo del maggiore partecipante, la Cassa depositi e prestiti.

Questo volume soddisfa lo stesso bisogno conoscitivo per il quale, sessanta anni fa, fu chia-

mato Ugo La Malfa: fare un quadro conoscitivo completo di un fenomeno che sfugge da tutte le parti, perché sviluppatosi incrementalmente e interstizialmente, senza un disegno chiaro e unitario, ma che ormai ha riacquisito proporzioni cospicue, specialmente se si vede quale sia la quota della capitalizzazione in borsa delle società pubbliche (o, meglio, a partecipazione pubblica). Molto resta da fare, per chi governa il Paese. Partendo da questa preziosa ricerca, c'è da chiedersi quanto di questo nuovo settore economico pubblico sia necessario, quanto superfluo; quanto di quello necessario debba essere riordinato, condotto in direzioni diverse, riorganizzato in modo da essere maggiormente funzionale alle esigenze del governo della finanza pubblica; quale influenza ulteriori privatizzazioni potrebbero avere sull'economia e sul debito pubblico; infine, come questo nuovo settore economico pubblico possa essere meglio gestito.

Siano quindi lodati gli autori di questo rapporto Irpa, che hanno fatto il primo passo, mettendosi così al servizio non solo della scienza, per avviare un più approfondito studio di questo ramo del diritto amministrativo, ma anche del Paese, per consentire ai governanti una migliore gestione di questo importante strumento di politica economica.

di Sabino Cassese

Marco Macchia (a cura di), Le società a partecipazione statale, Editoriale scientifica, Napoli, pagg. 158, € 10,00 (Rapporto Irpa 1/2015)

