

FACOLTÀ DI ECONOMIA

TESI DI LAUREA TRIENNALE

INDIRIZZO: MARKETING

CATTEDRA DI STORIA DELL'ECONOMIA E
DELL'IMPRESA

DALL'INTERVENTO DELLO STATO ALLA PRIVATIZZAZIONE IN ITALIA

RELATORE:

Prof. Giuseppe Di Taranto

CANDIDATO:

Francesco Faenza

Matricola 174711

INDICE

INTRODUZIONE	3
1. L'INTERVENTO PUBBLICO NELL'ECONOMIA ITALIANA TRA FASCISMO E SECONDO DOPOGUERRA	5
<u>1.1 L'economia italiana durante il fascismo</u>	5
<u>1.2 Le attività "irizzate"</u>	11
<u>1.3 I problemi della ricostruzione del secondo dopoguerra</u>	16
2. MIRACOLO ECONOMICO, CRISI E RIPRESA: L'ITALIA SI APRE AL COMMERCIO INTERNAZIONALE	21
<u>2.1 Il "miracolo economico" italiano</u>	21
<u>2.2 Gli anni Settanta: la fine del "miracolo"</u>	26
<u>2.3 Gli anni Ottanta: il neoliberismo</u>	35
3. PRIVATIZZAZIONI E UNIONE EUROPEA: TENTATIVI DI SUPERARE LA CRISI ECONOMICA	43
<u>3.1 Gli anni Novanta: Il Trattato di Maastricht e il governo Amato</u>	43
<u>3.2 Gli anni Duemila: la crisi economica e l'Unione Europea</u>	50
<u>3.3 Conclusioni e prospettive future</u>	57
ELENCO DEI GRAFICI E DELLE TABELLE	63
BIBLIOGRAFIA	64
SITOGRAFIA	66

INTRODUZIONE

L'articolo 41, primo comma, della Costituzione italiana afferma: "L'iniziativa economica privata è libera".

La finalità del presente elaborato è di mostrare l'infinita complessità di un principio apparentemente semplice e le molteplici complicazioni che nascono dalla convivenza, all'interno di uno stesso testo costituzionale, di due articoli apparentemente in contrasto tra loro; l'articolo 43, infatti, riprendendo in parte quanto già affermato nei commi 2 ("Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana") e 3 ("La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali") dell'articolo 41, riporta la possibilità di intervento dello Stato in situazioni di eccezionalità, e prevede la possibilità di "riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo", in capo allo Stato l'esercizio di determinate attività.

Si cercherà di raggiungere questo risultato andando a ripercorrere l'evoluzione recente del processo di privatizzazione in Italia, analizzando nel profondo le motivazioni e le cause che nel passato hanno influenzato tale processo e tentando, attraverso l'analisi del presente, di evidenziare le linee guida che influenzeranno l'evolversi del processo nel futuro più prossimo.

La tesi procede secondo un ordine cronologico, suddividendo il periodo esaminato in tre fasi.

Il primo capitolo riguarda gli anni del fascismo e le politiche dirigiste attuate dal duce, fino ad arrivare alle gravi difficoltà affrontate dal Paese nel secondo dopoguerra.

Il secondo capitolo si sviluppa nell'arco di tempo che va dal "miracolo economico" italiano all'affermazione delle politiche neoliberaliste negli anni Ottanta, mettendo in luce le prime avvisaglie di un cambiamento che sconvolgerà la politica economica italiana, ormai completamente dipendente dall'intervento dello Stato.

Il terzo capitolo si concentra invece sul periodo che va dagli anni Novanta al presente, approfondendo le motivazioni alla base del processo di privatizzazione e indagando sulle possibilità, all'interno di uno scenario europeo, che si profilano all'orizzonte.

L'obiettivo che si cerca di perseguire non è, in conclusione, la soluzione al dibattito sulla bontà intrinseca dello strumento della privatizzazione piuttosto che dell'intervento pubblico, bensì l'analisi, attraverso il filtro oggettivo (o semi-oggettivo) del tempo, della congruenza dell'applicazione di ciascuno strumento in relazione al periodo storico di riferimento.

1. L'INTERVENTO PUBBLICO NELL'ECONOMIA ITALIANA TRA FASCISMO E SECONDO DOPOGUERRA

1.1 L'economia italiana durante il fascismo

28 ottobre 1922: un Paese giovane e con un'identità nazionale assai poco radicata vede salire al potere Benito Mussolini. La marcia su Roma è il simbolo di un Paese in grave crisi, sconvolto dagli scioperi del biennio rosso e dall'illegalità dilagante, inerme di fronte al fallimento delle istituzioni dello Stato liberale.

Il regime fascista si inserisce in uno scenario estremamente controverso a livello sociale, lucrando sul senso di sfiducia nei confronti delle strutture statali e sul timore crescente di una possibile rivoluzione comunista proveniente dai ceti agro-industriali.

Il fascismo si pone, almeno ideologicamente, come terza via alternativa a capitalismo liberale e comunismo marxista, fondato su una visione anti-democratica, corporativista e totalitaria dello Stato.¹

Fino al 1925 non è possibile delineare precisamente la politica fascista: da una parte viene comunque mantenuta, attraverso un massiccio intervento statale soprattutto nel settore industriale e finanziario, una sorta di continuità con il passato, ma dall'altra parte evidenti interventi di stampo liberista vengono attuati da Alberto De' Stefani, ministro delle Finanze dal 1922 al 1926.²

¹ Fonte: *Wikipedia.it*

² F. Amatori e A. Colli, *Impresa e industria in Italia*, Venezia, Marsilio, 1999, p. 171

I primi provvedimenti di De' Stefani riguardano il settore tributario: vengono eliminate tutte le forme di prelievo straordinario risalenti al periodo bellico e viene introdotto un nuovo sistema fiscale basato su un'imposta progressiva diretta, che riduceva sì il carico fiscale, ma ne allargava di molto la base.³

In linea con il contesto internazionale, viene abolita la nominatività dei titoli, ostacolo al libero investimento finanziario, e vengono favoriti gli investimenti esteri in Italia. Nel tentativo di risanamento della finanza pubblica viene inoltre disposta la privatizzazione di alcuni servizi, primo fra tutti quello telefonico.

Le uscite furono contenute grazie a un forte taglio delle spese militari e a una compressione della spesa pubblica in generale; questa riduzione, unita alla cancellazione delle libertà sindacali e alla riduzione dei salari facilitò il raggiungimento del pareggio del bilancio già nel 1924.

I risultati di questa serie di provvedimenti furono positivi: aumentarono in maniera consistente sia la produzione industriale che quella agricola.

I settori che più si giovarono della crescita furono quelli più intimamente legati al mercato estero (tessile e agroalimentare su tutti), ma anche l'industria pesante e il settore elettrico conobbero un periodo estremamente positivo.

È necessario sottolineare però che se da una parte il programma fiscale di De' Stefani ebbe successo sia nel riportare il bilancio dello Stato in pareggio che nel sostenere la ripresa economica, comunque già iniziata prima della marcia su Roma, dall'altra parte le implicazioni monetarie del suo programma non furono altrettanto soddisfacenti.

Tra il 1922 e il 1925 si assistette infatti ad un considerevole aumento del livello di liquidità, diretta conseguenza degli sforzi messi in atto per il sostegno a banche ed imprese immobilizzate dalla crisi di riconversione post-bellica; queste misure

³ V. Zamagni, *Dalla periferia al centro*, Bologna, Il Mulino, 1993, tab. 8.2 p. 319

furono attuate dalla Banca d'Italia attraverso il CSVI (Consorzio per Sovvenzioni sui Valori Industriali) e la sua Sezione autonoma in un primo momento⁴, e dallo stesso regime fascista successivamente.

Gli effetti negativi di un tale aumento di liquidità furono amplificati, verso la fine del periodo, da crescenti deficit della bilancia dei pagamenti, fino a sfociare in forti tensioni inflazionistiche.

Le timide risposte messe in atto da De' Stefani si rivelarono troppo velleitarie e scarsamente incisive, tanto da indurre Mussolini ad affidare il dicastero al finanziere veneziano Giuseppe Volpi, che abbandonò quasi subito la politica liberoscambista e favorevole alla svalutazione della lira portata avanti fino ad allora dal suo predecessore.

Il 1926 rappresenta dunque un momento di svolta nella politica economica fascista: vengono emanati una serie di provvedimenti tesi principalmente all'accrescimento del prestigio nazionale, considerevolmente minato dal sentimento di "vittoria mutilata" dovuto agli insuccessi diplomatici del primo dopoguerra.

Rilevante impatto mediatico ebbe la politica di rivalutazione della lira che, sebbene portata avanti in aperto contrasto con gli esponenti del ceto imprenditoriale, portò a rafforzare la moneta nazionale nei confronti delle principali valute estere.

Il proposito⁵ di raggiungere la cosiddetta "quota 90", ovvero di mantenere il valore della lira intorno alle 90 per sterlina, consentì all'Italia, il 21 dicembre 1927, di poter aderire nuovamente al *gold exchange standard*, con la lira ancorata all'oro a 92,46 lire per sterlina.⁶

⁴ *Idem*, p. 304

⁵ Proclamato dal Duce nel discorso di Pesaro nell'agosto del 1926.

⁶ Per maggiori informazioni sull'argomento: M. Storaci, *Il gold exchange standard in Italia, 1927-1931*, in "Rivista di storia economica", 1989, n.3.

Prerogativa essenziale per il successo di quest'opera di rivalutazione fu il controllo sulla circolazione monetaria, ottenuto attraverso l'unificazione degli istituti d'emissione nel 1926 e conferendo alla Banca d'Italia il controllo dell'emissione di carta moneta, dei tassi di interesse e, attraverso lo strumento del risconto, dell'offerta di credito bancario.⁷

Le conseguenze negative della spinta deflazionistica furono quasi esclusivamente scaricate sui salari, attraverso una riduzione d'autorità -propria di un governo dittatoriale- del 20%: una misura che si cercò di compensare con il controllo sui prezzi dei beni di prima necessità e degli affitti. Scrive, tanto ironicamente quanto efficacemente, Toniolo:

Su questo punto anche Keynes era stato cattivo profeta quando aveva scritto che “la lira non ubbidisce nemmeno a un dittatore né si può dare per questo l'olio di ricino”. [...] Alla prova dei fatti, il dittatore e la dittatura sopravvissero senza difficoltà alla deflazione imposta al paese e dimostrano come, dopo tutto, una buona dose di olio di ricino potesse piegare al loro volere lo stesso cambio della lira.⁸

Affini alle manovre monetarie, palese manifestazione del sentimento patriottico mussoliniano, è necessario considerare tutti quegli interventi tesi a rimarcare la volontà di uno Stato autonomo, indipendente e autosufficiente, di cui la “battaglia del grano” risulta forse il provvedimento più esemplificativo.

Avviata a partire dal 1925, la battaglia del grano, pur trovando anche motivazioni di tipo congiunturale⁹, andò sostanzialmente contro, a differenza delle opere di “bonifica integrale”, le raccomandazioni dei più illustri esperti di agricoltura

⁷ F. Amatori e A. Colli, *Impresa e industria in Italia*, cit., p. 172.

⁸ G. Toniolo, *L'economia dell'Italia fascista*, Bari, Laterza, 1980, p. 113.

⁹ Nel 1924-25 la metà del deficit della bilancia commerciale italiana è rappresentato da importazioni di grano. Cfr. D. Preti, *La politica agraria del fascismo: note introduttive*, in “Studi Storici”, 1973, n.3.

italiana; questi infatti, sia pur con le dovute precauzioni, erano tutti favorevoli ad una progressiva specializzazione dell'agricoltura italiana in produzioni pregiate per l'esportazione, grazie alle quali sostenere, in un secondo momento, le importazioni di grano.

Mussolini, invece, optando per la via che condurrà in seguito alla cosiddetta "autarchia"¹⁰, decise per un incremento della produzione cerealicola e per una riduzione delle importazioni, conscio del fatto che la sua politica di rivalutazione della lira avrebbe inevitabilmente aggravato la congiuntura, rendendo più facili, perché meno care, le importazioni e meno competitive le esportazioni.¹¹

Appare a questo punto necessario fare qualche considerazione sulle politiche "autarchiche" massicciamente propagandate dallo Stato fascista: il termine "autarchia" trova la sua definizione nel rigido controllo statale dei flussi del commercio internazionale attraverso l'introduzione di licenze obbligatorie per le importazioni e nel contemporaneo stimolo alla produzione e alle esportazioni delle industrie nazionali¹².

Al di là della retorica che avvolge tali politiche, esse altro non sono che l'adeguamento del sistema nazionale alle trasformazioni in atto a livello internazionale per reagire alla depressione degli anni Trenta: la pianificazione, la regolazione statale dell'economia, il raggiungimento della piena occupazione¹³.

Se, però, né la battaglia del grano, né, tantomeno, l'opera di bonifica integrale produssero mai i risultati agognati dal Duce¹⁴, lo stesso non si può dire per le manovre di tipo prettamente monetario:

¹⁰ Proclamata successivamente alle sanzioni comminate nei confronti dell'Italia dalla Società delle Nazioni a seguito dell'aggressione all'Etiopia nel 1935.

¹¹ V. Zamagni, *Dalla periferia al centro*, cit., p. 333.

¹² F. Amatori e A. Colli, *Impresa e industria in Italia*, cit., p. 173.

¹³ *Idem*, p. 175.

¹⁴ V. Zamagni, *Dalla periferia al centro*, cit., p. 337, tab. 8.8.

“Mussolini, senza aiuti, armato solo del suo genio, del suo carattere, del suo patriottismo, ha messo di nuovo la nazione italiana sulla via maestra della gloria nazionale”.¹⁵

Così si esprimeva Otto Kahn, esponente di spicco della finanza americana, sulle politiche di stabilizzazione monetaria operate in quegli anni.

Ugualmente doveva pensarla il mercato internazionale, visto che nel solo 1927 vi fu un afflusso di capitali esteri, in particolar modo statunitensi, di oltre 3 miliardi¹⁶, a fronte di un consistente deficit commerciale negli anni che precedettero l’attuazione delle misure esposte in precedenza.

Sono proprio i flussi di capitali provenienti dall’estero a dare la sferzata necessaria per una, seppur moderata, modernizzazione dell’apparato industriale italiano: negli anni Trenta infatti, per la prima volta, la quota del prodotto nazionale attribuibile all’industria supera quella attribuibile all’agricoltura.

¹⁵ Cit. in D. Biondi, *La fabbrica del duce*, Firenze, Vallecchi, 1967.

¹⁶ F. Amatori e A. Colli, *Impresa e industria in Italia*, cit., p. 175.

1.2 Le attività “irizzate”

La grande crisi del capitalismo mondiale che ha inizio con il “giovedì nero” di Wall Street nell’ottobre del 1929, mostra le sue ripercussioni sull’Italia soltanto nella seconda metà dell’anno successivo, segno del fatto che la distanza tra le maggiori economie mondiali e quella italiana si era sì ridotta, ma non ancora annullata del tutto.

Nel 1931 l’Istituto di liquidazioni¹⁷, in controtendenza con la linea che sembrava esser stata intrapresa, riprese a compiere salvataggi; ma, cosa ancor più rilevante, il Governo si trovò a dover fronteggiare gli enormi problemi in cui versavano le due maggiori banche miste dell’epoca: la Banca commerciale italiana e il Credito italiano.

Queste banche, infatti, nella loro natura di banche miste, avevano investito a lungo termine ingenti capitali nelle industrie e dovevano, in un contesto di difficoltà, fare i conti con giganteschi immobilizzi di capitale.

Il regime, vista la dimensione globale della crisi industriale e non potendo contare sulla finanza straniera, per fronteggiare il pericolo reale del fallimento delle principali banche che avrebbe travolto l’intera economia nazionale, attuò una vera e propria svolta dirigista.

Il primo passo fu proprio il definitivo smantellamento della ‘banca mista’ che, nata dopo la riforma bancaria del 1894, gestiva il risparmio, il credito a breve termine e, in via principale, forniva finanziamenti a lungo termine alle imprese, con la possibilità, in caso di inadempienza di queste ultime, di rilevare parte delle quote azionarie. Scriveva Raffaele Mattioli:

¹⁷ Istituito in seguito al decreto del 1926, che andava a sopprimere la Sezione autonoma del CSVI, nel tentativo di sgravare lo Stato dal costo dei salvataggi.

“...La fisiologica simbiosi si era mutata in una mostruosa fratellanza siamese. Le Banche erano ancora banche “miste” sotto l’aspetto formale, ma nella sostanza erano divenute *banques d’affaires*, istituti di credito mobiliare legati a doppio filo alle sorti delle industrie del loro gruppo. Né basta: per salvaguardarsi, diciamo così, dai fin troppo ovvi pericoli di questa situazione, le banche avevano ricomprato praticamente tutto il loro capitale: possedevano se stesse attraverso il possesso delle finanziarie da esse create e finanziate per assicurarsi il controllo del loro capitale. Una prima deformazione ne provoca un’altra. La fratellanza siamese portava al catoblepismo¹⁸. *Abyssus vocat abyssum*¹⁹.”

Una volta attuata una rivoluzione di siffatte dimensioni, per non privare l’industria del sostegno finanziario, il Consiglio dei ministri crea, nel 1931, l’IMI (Istituto Mobiliare Italiano), specializzato nel concedere linee di credito alle imprese nel medio-lungo termine (di durata comunque non superiore ai dieci anni) per attività industriali, finanziandosi attraverso l’emissione di obbligazioni garantite dallo Stato.

Le misure adottate da Alberto Beneduce, autore delle maggiori riforme di quegli anni e dell’omonimo sistema²⁰, non si rivelarono però sufficienti a fronteggiare la portata della crisi che attraversava il sistema industriale italiano: l’eccessiva prudenza con cui opera l’IMI, frenato dalla consapevolezza che un eventuale insuccesso avrebbe avuto catastrofiche ripercussioni, non dà luogo infatti a risultati confortanti.

Nel 1933 allora, l’Istituto di liquidazioni viene rilevato ed entra a far parte della sezione “Smobilizzi” di un nuovo ente, l’IRI, l’Istituto per la Ricostruzione

¹⁸ La parola “catoblepismo”, neologismo creato proprio da Mattioli, esprime il concetto di “controllato che controlla il controllore”, ossia di banca proprietaria di imprese a loro volta proprietarie della banca.

¹⁹ Cit. in R. Mattioli, *I problemi attuali del credito*, in “Mondo Economico”, 1962, n.2, p. 28.

²⁰ Il “sistema Beneduce” predicava sostanzialmente la partecipazione dello Stato al capitale azionario delle imprese, che mantenevano comunque la forma di società per azioni e acquisivano, inoltre, l’indipendenza dalle banche miste.

Industriale, formato da due sezioni: la sezione “Finanziamenti”, con il compito di affiancare l’operato dell’IMI, e la sezione, appunto, “Smobilizzi”, con la funzione di acquistare tutte le partecipazioni industriali degli istituti, e, dopo aver risanato le aziende, rivenderle ai privati.

Si tratta di una svolta straordinaria: all’IRI passano tutte le partecipazioni azionarie di Comit, Credit e Banco di Roma, per oltre dieci miliardi di lire dell’epoca, pari al 21,5% del capitale delle Spa italiane.²¹

Alla presidenza dell’IRI viene messo proprio Beneduce, principale fautore e fidato consigliere del Duce in materia economica, e l’Istituto, inizialmente a carattere provvisorio, viene dichiarato, nel 1937, ente permanente a tutti gli effetti.

Nonostante in quattro anni abbia ceduto attraverso l’azione della sezione “Smobilizzi”, poi soppressa in seguito all’emanazione nel 1936 di una nuova legge bancaria, attività ai privati per un valore di circa 3 miliardi e mezzo, l’Istituto si trova a controllare, attraverso partecipazioni a catena di imprese che operano sul mercato, l’80% della produzione cantieristica, il 45% di quella siderurgica, il 39% dell’elettromeccanica, il 23% della meccanica.²²

Il 1937, ma più in generale la crisi del ’29, segnò, con l’introduzione della partecipazione statale, in maniera indelebile il mondo economico ed industriale italiano: il 24 giugno, giorno in cui viene emesso il decreto che sancisce il carattere permanente dell’IRI, può essere indicato come la data di nascita dello Stato Imprenditore, la data in cui il potere politico non assolve più il ruolo di arbitro *super partes*, ma di giocatore coinvolto in pieno nella “partita”²³.

Le motivazioni che spinsero Mussolini, o chi per lui, a dichiarare l’IRI ente permanente vanno ricercate non tanto nell’attrazione che un ente centralizzato come l’IRI provocava sulle manie di potenza del Duce, quanto nella scarsità di

²¹ V. Zamagni, *Dalla periferia al centro*, cit., p. 385.

²² F. Amatori e A. Colli, *Impresa e industria in Italia*, cit., p. 185.

²³ *Ibidem*.

privati interessati a comprare le attività rilevate dall'Istituto, specie per quei settori, la siderurgia, la meccanica pesante, la cantieristica, le telecomunicazioni, che richiedevano somme ingenti non solo per l'acquisto, ma soprattutto per le operazioni di gestione e sviluppo.²⁴

Le offerte pervenute a Beneduce, infatti, furono sostanzialmente offerte di "svendita" delle imprese detenute: si segnalano le offerte della FIAT per l'Alfa Romeo, della Edison per la SIP, i tentativi della Montecatini di inglobare la Terni chimica.²⁵

Fu questa probabilmente la motivazione principale del decreto varato nel 1937, anche se non l'unica: fondamentale risultava per il Governo mantenere il controllo delle aziende aeronautiche e navali in quegli anni, in modo da sostenere lo sforzo bellico prodotto per la Guerra d'Etiopia prima e per la Seconda Guerra Mondiale poi.²⁶

Importante segnalare, inoltre, come l'IRI di Beneduce si fondasse saldamente su una logica settoriale, che vedeva lo stesso Istituto ricoprire il ruolo di *superholding* e controllare così il 51%, almeno, delle varie *holding* di settore: la STET (1934) nel settore delle telecomunicazioni, la FINMARE (1936) nel settore armatoriale, e la FINSIDER (1937) nel settore siderurgico²⁷.

Abbiamo già parlato di come il 1937 rappresenti uno snodo storico per la storia economica italiana, passata ma soprattutto futura; quello che bisogna invece chiedersi è quanto consapevolmente sia stata intrapresa la via del dirigismo

²⁴ *Idem*, p. 187.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ V. Zamagni, *Dalla periferia al centro*, cit., p. 328, tab. 8.4.

²⁷ La nascita della FINSIDER si rivelerà fondamentale per risolvere le magagne, in campo siderurgico, dell'ILVA: è proprio in quell'anno infatti che avviene la realizzazione dell'impianto a ciclo integrale di Cornigliano.

economico, o se invece la nascita dello Stato imprenditore non sia stato soltanto il frutto delle pressioni conseguenti alla crisi del '29 e del settore bancario.

Lo studioso britannico Andrew Shonfield propende più per la seconda ipotesi, definendo la trasformazione dell'IRI in ente nazionale “perhaps the most absent minded act of nationalization in history”.²⁸

²⁸ A. Shonfield, *Modern Capitalism*, London, Oxford University Press, 1965, p, 179.

1.3 I problemi della ricostruzione del secondo dopoguerra

Nel maggio del 1945 la guerra è finita. Se gravi problemi di carattere politico, derivanti dal crollo delle istituzioni fasciste, minavano la stabilità della nazione, diversa era la situazione dell'apparato produttivo; le condizioni dell'industria, specialmente quella meccanica, non versavano infatti in condizioni disastrose: la capacità produttiva globale e il valore degli impianti si erano infatti ridotti di poco più di un decimo rispetto ai valori fatti registrare nel 1938.²⁹

Diversa era invece la situazione del settore agricolo, con gran parte del patrimonio arboreo e zootecnico andato perduto, così come l'industria metallurgica, terribilmente scossa sia dal danneggiamento dello stabilimento di Bagnoli (Napoli) che dalla perdita di quello di Cornigliano (Genova).

I problemi maggiori per l'apparato industriale italiano non derivavano tanto, come detto, dai danneggiamenti post-bellici, quanto invece dalla cosiddetta "ipertrofia" bellica: la guerra aveva infatti sovradimensionato, sia in termini di capacità produttiva che in termini di numero di addetti, tutti i settori manifatturieri più direttamente coinvolti.

Il problema della riconversione, compatibile con la nuova "economia di pace", attanagliava soprattutto quelle imprese che avevano fatto affidamento quasi completamente sulle commesse pubbliche³⁰.

Nonostante tutto, però, l'ostacolo principale ad un eventuale rapida ripresa era rappresentato principalmente dalla distruzione delle linee di comunicazione e di

²⁹ F. Amatori e A. Colli, *Impresa e industria in Italia*, cit., Venezia, Marsilio, 1999, p. 193.

³⁰ Il caso più eclatante al riguardo è senz'altro quello dell'Alfa Romeo, che si trovò a passare da una produzione essenzialmente di carattere aeronautico (circa l'80% del suo fatturato) a una produzione, nel tentativo di saturare la propria enorme capacità industriale, sostanzialmente di ogni genere: automobili, autocarri, tapparelle, serramenti metallici, cucine, mobili.

trasporto: si stima infatti che la quasi totalità della marina mercantile era andata distrutta durante la guerra, le linee ferroviarie interrotte, le strade impraticabili e gli autocarri più che dimezzati³¹.

Problemi di tal genere, se uniti alle difficoltà attraversate dalle imprese, di cui la vicenda Alfa Romeo altro non è che la punta dell'iceberg, non potevano essere risolti senza un intervento da parte dello Stato: diretto, attraverso la concessione, a partire dal 1946, di anticipazioni all'IRI, e indiretto, garantendo, insieme con l'Istituto Mobiliare Italiano, nei confronti dell'americana Export Import Bank per un credito di 100 milioni di dollari erogato a favore delle imprese italiane, nel tentativo di riconvertire e adeguare gli impianti produttivi.³²

Un altro grande flusso di investimenti statali riguarda il settore della meccanica: nel biennio 1947-1948 si assiste infatti a due importanti snodi per l'industria italiana, rispettivamente la costituzione del Fondo per il finanziamento dell'Industria Meccanica (FIM), deputato ad erogare crediti alle imprese che versavano in condizioni di difficoltà³³, e la costituzione di una nuova *holding* settoriale alle dipendenze dell'IRI, la Società finanziaria meccanica (FINMECCANICA).³⁴

Ma il 1947 viene ricordato per un ulteriore avvenimento, ben più importante: il 5 giugno di quell'anno, infatti, il Segretario di stato americano George Marshall annuncia il lancio di un piano multilaterale di aiuti di durata pluriennale³⁵, lo European Recovery Program (ERP), meglio conosciuto come Piano Marshall, dal nome del suo fautore.

³¹ V. Zamagni, *Dalla periferia al centro, cit.*, p. 410

³² F. Amatori e A. Colli, *Impresa e industria in Italia, cit.*, p. 197.

³³ L'azione del FIM risultò fondamentale per il salvataggio di importanti imprese, tra cui la stessa Alfa Romeo.

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ Durerà quattro anni, dal 1948 al 1952.

Gli Stati Uniti, sia per ragioni di tipo economico che politico, si offrirono di mettere in atto un piano di trasferimento gratuito di beni verso i paesi europei, Germania compresa, formulato annualmente in base alle richieste avanzate e in relazione a dei piani di sviluppo quadriennali proposti proprio da questi ultimi.

Fu così che tra il 1947 e il 1948, data di avvio effettivo del piano di aiuti, Pasquale Saraceno, direttore del Centro di studi e piani tecnico-economici dell'IRI, formulò, sulla base dei lavori effettuati, un piano a lungo termine, che l'Italia si impegnava a rispettare.³⁶

La filosofia alla base del piano presentato all'OECE (Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea) nel 1948, e bollato da molti come affrettato ed inefficace, risultava improntata su un investimento forzato nel campo delle infrastrutture e dei beni di capitale, così da poter risollevarlo e riequilibrare in modo duraturo la bilancia dei pagamenti e fronteggiare la concorrenza che si sarebbe sviluppata di lì a poco con la graduale liberalizzazione dei mercati internazionali.³⁷

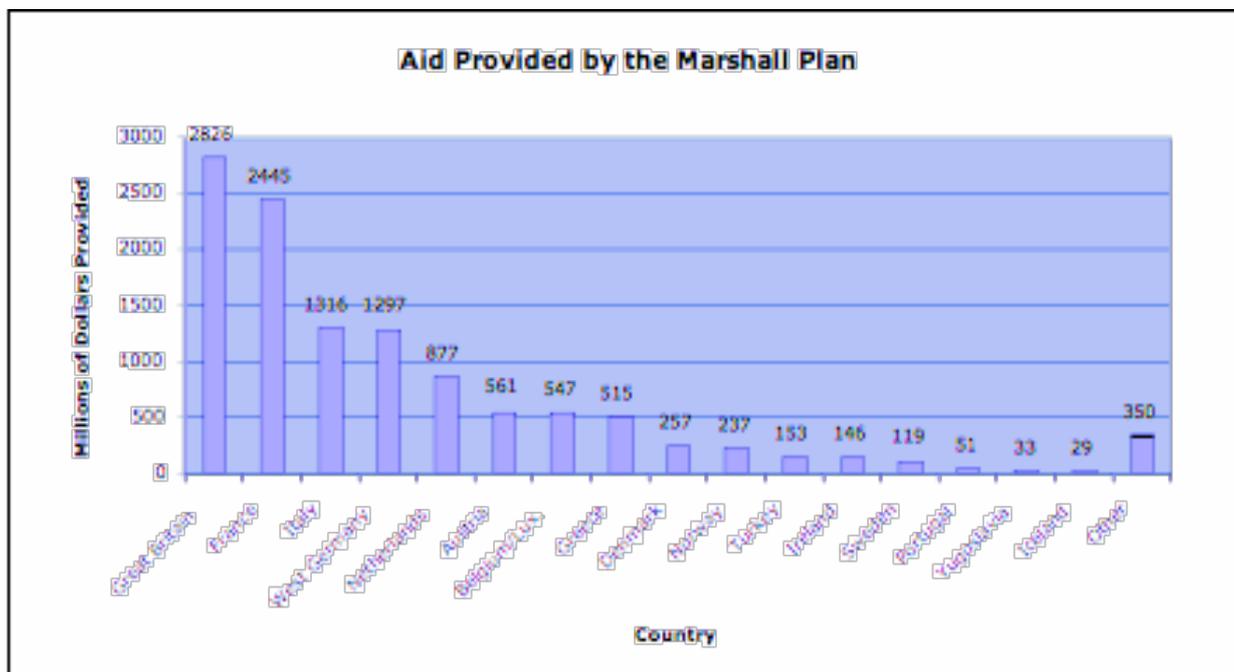
Gli aiuti americani, per un valore totale, dal 1948 al 1952, di circa 1200 milioni di dollari, oltre ad allentare la bilancia dei pagamenti e a fornire beni di prima necessità, diedero un fondamentale contributo allo sviluppo dell'industria italiana, soprattutto attraverso un sostanziale rinnovamento degli impianti produttivi.

Il grafico sottostante (Grafico 1) quantifica gli aiuti concessi alle nazioni europee attraverso il Piano Marshall, dal quale è possibile osservare l'importanza, in termini tanto monetari quanto politici, rivestita dal piano stesso.

³⁶ V. Zamagni, *Dalla periferia al centro*, cit., p. 416

³⁷ *Ibidem*.

Grafico 1

Aiuti concessi attraverso il piano MarshallFonte: *finanzaonline.com*

Poste le basi per la rinascita del settore industriale, occorre ora occuparsi del settore agricolo, il quale continuava ad occupare un ruolo estremamente importante nell'economia italiana, non tanto in termini di PIL (il valore aggiunto si attestava infatti al 23%) quanto in termini di addetti: il 44% della forza lavoro italiana, nel 1951, era impiegata nel settore agricolo, la maggior parte dei quali si concentrava nel Sud Italia.³⁸

Nel 1950, allora, a fronte di numerose lotte contadine e di una situazione oramai divenuta insostenibile, fu varato un provvedimento per la nascita di un ente straordinario, la Cassa per il Mezzogiorno, con l'obiettivo di ridurre l'enorme divario esistente tra "le due Italie", secolare problema strutturale dell'economia italiana, ancora oggi estremamente di attualità.

³⁸ V. Zamagni, *Dalla periferia al centro, cit.*, p. 425

Alla Cassa vennero assicurati i finanziamenti del governo e della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS), agenzia nata nel 1944 a seguito degli accordi delle Nazioni Unite di Bretton-Woods, e iniziò ad operare non solo nel settore agricolo, ma anche in quello delle infrastrutture, determinando, almeno nel breve periodo, una ripresa effettiva del meridione.

La fragilità della situazione economica e la disomogeneità delle forze politiche che guidarono il Paese nel dopoguerra, in ogni caso, ostacolarono la realizzazione di un piano omogeneo e di ampia portata, nonostante le sollecitazioni giunte da oltreoceano.

Il massimo che il Governo riuscì ad attuare, infatti, fu una politica deflattiva che rafforzò il sistema economico in vista dell'imminente ripresa della competizione internazionale, nel tentativo di creare le condizioni per una stabilità sociale maggiore e al fine di evitare le difficoltà che avevano contribuito ai problemi del periodo postbellico.

Tuttavia, le imprese interessate a cogliere le opportunità dell'“americanizzazione”³⁹, riuscirono comunque a perseguire un loro disegno anche all'esterno del Paese.⁴⁰

³⁹ Due imprese su tutte: FIAT e FINSIDER, rispettivamente sotto la guida delle due figure imprenditoriali più importanti del dopoguerra, Vittorio Valletta e Oscar Sinigaglia.

⁴⁰ F. Amatori e A. Colli, *Impresa e industria in Italia*, cit., p. 227.

2. MIRACOLO ECONOMICO, CRISI E RIPRESA: L'ITALIA SI APRE AL COMMERCIO INTERNAZIONALE

2.1 Il “miracolo economico” italiano

Sulla base degli sforzi sopportati nel secondo dopoguerra, l'Italia riuscì, come una novella fenice, a risorgere dalle proprie ceneri, dando inizio ad un lungo periodo di incredibile crescita economica, con un aumento del reddito che sfiorava il 6% annuo⁴¹.

Stimolato, oltre che dagli aiuti oltreoceano, dallo scoppio della guerra in Corea, iniziata nel 1950 e conclusasi nel 1953, che si rivelò un forte incentivo allo sviluppo del settore siderurgico, questo periodo si risolse in una crescita tanto sorprendente, specie se paragonata agli stenti pre-bellici, da far gridare al “miracolo economico”: l'industria, le costruzioni, le esportazioni e gli investimenti crebbero ad un ritmo tra il 9 e l'11% l'anno, aumentando la già spiccata caratterizzazione industriale del sistema economico italiano e aprendo il paese in maniera sempre maggiore agli scambi con l'estero e alla libera competizione internazionale⁴².

⁴¹ Nel 1961 il reddito nazionale tocca addirittura un incremento dell'8,6%, un record che resterà ineguagliato.

⁴² V. Zamagni, *Dalla periferia al centro*, cit., p. 430

La tabella sottostante (Tab. 1.) mostra una delle due direttrici lungo cui si è sviluppato il boom economico italiano: lo spostamento della forza lavoro dal settore agricolo a quello industriale.

Tabella 1 **Andamento del Pil nel settore primario e secondario**

ANDAMENTO DEL PIL, AGRICOLTURA, INDUSTRIA (1862-2008)			
Saggi annuali medi di variazione (%)			
Periodi	Prodotto lordo	Agricoltura	Industria manifatturiera
1862 - 1897	0,7	0,4	1,1
1897 - 1913	2,8	2,0	4,1
1920 - 1938	2,2	0,8	2,2
1949 - 1973	5,9	2,2	8,4
1973- 1992	2,8	1,9	3,2
1992- 2008	1,3	0,6	0,8

Fonte: Paolo Sylos Labini, *Le classi sociali negli anni '80*.

Tra il 1951 e il 1961, le esportazioni, la seconda delle due direttrici nominate precedentemente, passano dal 12,2% al 16,4% del reddito nazionale, per poi crescere, attraverso la costituzione del Mercato comune europeo (MEC) nel 1957, addirittura del 16% all'anno per i cinque anni successivi⁴³.

⁴³ F. Amatori e A. Colli, *Impresa e industria in Italia*, cit., p. 232.

La creazione del MEC nel 1957 è solo uno dei tanti passi⁴⁴ che il Paese, a seguito della fine della guerra, aveva compiuto per integrarsi sempre più nel sistema economico occidentale: sempre nello stesso anno viene firmato il trattato di Roma, attraverso il quale l'Italia, insieme con Francia, Germania Occidentale, Belgio, Olanda e Lussemburgo, entra a far parte della Comunità Economica Europea (CEE)⁴⁵.

Decisiva, nella netta svolta europeista di questo periodo, fu anche la figura di Alcide De Gasperi⁴⁶, il quale, convinto che un'Europa unita e forte avrebbe consentito di equilibrare il rapporto con gli Stati Uniti e reso l'Italia un paese pienamente occidentale, avviò nel 1949 dei contatti con i governi britannico e francesi e venne invitato, il 4 aprile di quello stesso anno, a Washington, per partecipare alla formazione del Patto Atlantico, del quale l'Italia divenne membro fondatore.⁴⁷

L'apertura italiana al mercato internazionale, sebbene facilmente prevedibile visto il contesto creatosi nel dopoguerra, non è stato un evento automatico, né tantomeno inevitabile; è stato bensì il compromesso tra due correnti contrapposte, da una parte le ideologie di personalità forti come Cesare Merzagora e Ugo La Malfa⁴⁸ favorevoli ad un'apertura italiana al mercato internazionale, dall'altra, invece, i dubbi nutriti da alcuni grandi gruppi, timorosi di possibili sconfitte dell'industria italiana, qualora questa non fosse stata sufficientemente sostenuta da politiche protezioniste.

⁴⁴ Un'altra tappa significativa in questo senso è rappresentata dall'adesione nel 1951 alla CECA, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, con la quale si intendeva creare un libero mercato europeo di questi due materiali, grazie all'eliminazione di ogni sorta di dazio o restrizione.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Esponente del Partito Popolare Italiano di Don Luigi Sturzo e poi fondatore della Democrazia Cristiana, è stato l'ultimo Presidente del Consiglio dei Ministri del Regno d'Italia e il primo della Repubblica Italiana, governando dal 1945 al 1953.

⁴⁷ Fonte: treccani.it, *Il miracolo economico italiano*.

⁴⁸ Entrambi ministri del Commercio con l'Estero: il primo dal '47 al '49, il secondo dal '51 al '53.

La politica economica degli anni Cinquanta, infatti, si rivelò “un fortunato dosaggio di elementi contrastanti”⁴⁹: si ottenne, in effetti, la possibilità di mantenere, sino agli anni Sessanta, i dazi più elevati rispetto agli altri Paesi dell’Europa occidentale per determinati prodotti, come quelli siderurgici, le automobili e alcuni apparecchi elettrici.

Una delle riforme intraprese in quegli anni fu il piano Fanfani⁵⁰, che, attraverso la costruzione di oltre 300.000 case popolari, perseguiva due finalità differenti: da una parte la volontà di accelerare il processo di ricostruzione e alleviare la crisi edilizia, dall’altra il tentativo, raggiunto, di far calare sensibilmente il livello della disoccupazione.

Nonostante l’apertura al libero mercato internazionale, la presenza dello Stato Imprenditore nell’economia, soprattutto attraverso lo strumento dell’IRI, non accenna a diminuire; vengono anzi costituite ulteriori finanziarie: la Finmeccanica nel 1948, di cui si era già parlato in precedenza, la Finelettrica nel 1952 e la Fincantieri nel 1959; fondamentale inoltre la creazione, nel 1947, del già richiamato Fondo per il finanziamento dell’Industria Meccanica (FIM), fondo che risulta essere all’origine di una nuova finanziaria pubblica, l’EFIM⁵¹ del 1962; così come la nascita nel 1953 dell’Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), che rivestirà il ruolo di attore di primo piano dello scenario economico italiano, da quegli anni fino ai giorni nostri.

La nascita, ma soprattutto lo sviluppo straordinario che ebbe l’ENI, è il simbolo di una nuova stagione nello scenario industriale italiano: le grandi imprese italiane, che fino a quel momento grandi erano state solo in termini molto relativi,

⁴⁹ F. Amatori e A. Colli, *Impresa e industria in Italia*, cit., p. 233.

⁵⁰ Dal nome del ministro del Lavoro Amintore Fanfani, autore della riforma.

⁵¹ Ente partecipazioni e Finanziamento Industrie Manifatturiere.

acquisirono finalmente quella dimensione quantitativa che in precedenza era stata per loro “un miraggio faticosamente rincorso e mai afferrato”.⁵²

Probabilmente, l'indice più significativo per tentare di spiegare la portata del “miracolo” italiano è rappresentato dalla crescita demografica: in un solo decennio (dal 1951 al 1961) la popolazione italiana aumenta di 3 milioni, incremento dovuto sia ad un tasso inferiore di mortalità, ma soprattutto ad un incremento straordinario di quello di natalità, segno di un'aspettativa di benessere e di un'inedita propensione a investire nel futuro.

Tutto questo, unito a cause non facilmente misurabili e di natura prettamente qualitativa, come la voglia di riscatto dopo le tragiche vicende della guerra e la grande capacità di sacrificio in momenti di difficoltà che da sempre caratterizza il popolo italiano, portarono l'Italia ad essere considerato a tutti gli effetti un paese degno di appartenere all'élite economica, europea e internazionale.

⁵² V. Zamagni, *Dalla periferia al centro*, cit., p. 430.

2.2 Gli anni Settanta: la fine del “miracolo”

Tra la fine degli anni Sessanta e l'avvio del decennio successivo vengono meno le condizioni grazie alle quali l'economia italiana aveva attraversato una fase di crescita difficilmente eguagliabile.⁵³

Già nel 1963 si erano manifestate le prime avvisaglie: si registrò infatti un primo giro di rivendicazioni salariali, una crescita estremamente rapida dei prezzi e una sensibile perdita di competitività delle esportazioni, che rimise in luce l'annoso problema legato allo squilibrio nella bilancia dei pagamenti.

Il periodo immediatamente successivo al 1963 evidenzia difficoltà tanto economiche quanto sociali; le già citate tensioni sociali sfociarono infatti, nel 1969, nel cosiddetto “autunno caldo”: in un clima già pesante per le manifestazioni studentesche del Sessantotto, cinque milioni di lavoratori dell'industria, dell'agricoltura e di altri settori erano decisi a far sentire le proprie rivendicazioni con la forza, richiedendo a gran voce un adeguamento dei servizi sociali, un miglioramento delle condizioni di lavoro e una maggiore garanzia nei rapporti lavoratore-datore di lavoro.⁵⁴

Chiusosi con la strage di Piazza Fontana a Milano, il periodo di lotte operaie produce comunque dei risultati tangibili sul piano legislativo: nel 1970, infatti, viene approvato il nuovo Statuto dei lavoratori, che comprendeva, e comprende tutt'oggi, una serie di articoli sulla dignità e sui diritti dei lavoratori che sono il simbolo di un mutamento tanto dei rapporti di forza quanto dell'opinione pubblica.

Viene inoltre migliorato il sistema di sicurezza sociale, attraverso l'aumento delle pensioni nel 1969, un nuovo trattamento di tutela della disoccupazione e della

⁵³ F. Amatori e A. Colli, *Impresa e industria in Italia*, cit., p. 293.

⁵⁴ V. Zamagni, *Dalla periferia al centro*, cit., p. 432.

maternità (1968-72), la riforma della politica pubblica per la casa nel 1972, fino ad arrivare, nel 1978, all'istituzione del SSN, il Servizio Sanitario Nazionale.⁵⁵

Tutte queste manovre, se da un lato cercavano, in parte con successo, di appianare e risolvere le problematiche sociali, dall'altro non tenevano conto di quelle economiche: all'inevitabile impennata della spesa pubblica non corrispose infatti alcun tipo di adeguamento del carico fiscale, a causa del timore di una nuova ondata di rivendicazioni.

Ad amplificare le problematiche legate al gap apertosi nella finanza pubblica italiana a causa delle riforme sociali attuate, contribuì il primo *shock* petrolifero del 1973, affiancando ad una situazione interna già difficoltosa, uno scenario di crisi congiunturale internazionale.

La crisi petrolifera del 1973 colpisce l'Italia con circa un anno di ritardo, ma non con minore violenza, provocando l'unica consistente caduta di reddito di tutto il periodo post-bellico: solo nel 1975 il reddito nazionale fece registrare un calo addirittura del 3,6%⁵⁶.

Le imprese pubbliche, finanziate sino a quel momento attraverso il mercato obbligazionario a tassi estremamente contenuti, si trovano costrette a tornare alle origini, ricorrendo in maniera sempre più frequente ai fondi di dotazione erogati dal Parlamento e scontando in questo modo una sostanziale perdita d'indipendenza a causa della pressione esercitata dalle *lobby* e dalle richieste del potere politico.

Altrettanto gravi erano le condizioni in cui versavano le aziende private, la cui prevalente struttura familiare, simbolo di un basso grado di diversificazione produttiva, di una dimensione ridotta e di un'assenza di strutture organizzative

⁵⁵ *Ibidem.*

⁵⁶ *Ibidem.*

adeguate, altro non faceva che accentuare in maniera ancora maggiore gli effetti della crisi⁵⁷.

Una tra le concause che portarono ad una situazione di così elevata problematicità fu sicuramente dovuta alla sostanziale impossibilità da parte delle imprese di finanziarsi attraverso il mercato borsistico, a causa della concorrenza esercitata dalle emissioni obbligazionarie e dai titoli del debito pubblico; l'onere del finanziamento alle imprese gravava così interamente sul sistema bancario, che assolveva a questo compito in due modi: partecipando ai consorzi di collocamento dei titoli obbligazionari, sia delle imprese che degli Istituti di credito speciale⁵⁸ (che a loro volta finanziavano a medio termine le aziende⁵⁹) e mediante la continua reiterazione dei fidi.

Oltre a subire drammaticamente gli effetti di una spirale inflattiva estremamente preoccupante, nel periodo della crisi le banche si trovavano finanziariamente sbilanciate sul fronte fonti-impeghi, riportando in auge, seppur con modalità differenti, quel catoblepismo che aveva caratterizzato il sistema della banca-mista circa quarant'anni prima, e che aveva portato vicino al collasso il sistema finanziario italiano.⁶⁰

Le difficoltà delle imprese si manifestavano, oltre che nella necessità di dover adeguare i prezzi agli aumenti sia delle componenti fisse che di quelle variabili dei costi di produzione⁶¹, soprattutto nell'incapacità di replicare l'elevata redditività e il conseguente autofinanziamento che aveva caratterizzato gli anni del miracolo economico; il tentativo di porvi rimedio attraverso un ricorso sempre più marcato

⁵⁷ F. Amatori e A. Colli, *Impresa e industria in Italia*, cit., p. 293.

⁵⁸ Gli Istituti di credito speciale potevano raccogliere solo depositi con scadenza oltre il breve termine (almeno 18 mesi), e a loro era affidata l'erogazione di gran parte del *credito speciale*, ovvero crediti con specifica destinazione regolati perlopiù con leggi apposite.

⁵⁹ Fenomeno della *doppia intermediazione*.

⁶⁰ *Idem*, p. 294.

⁶¹ Tra cui, se non soprattutto, il costo della manodopera.

alla leva finanziaria portò a un nuovo stravolgimento dei rapporti tra gruppi industriali e banche, le quali, a metà degli anni Settanta, si trovavano a detenere portafogli appesantiti da obbligazioni a lungo termine e crediti immobilizzati, ma, a causa della legge bancaria del 1936, a non poter assumere ruoli all'interno delle imprese stesse o responsabilità imprenditoriali⁶².

Per comprendere appieno le difficoltà di quel periodo, è necessario inserire l'analisi svolta all'interno dello scenario che si presentava in quegli anni: a seguito della grande crescita manifestatasi fino all'inizio degli anni '60, infatti, l'Italia, e con lei tutto il panorama internazionale, versavano in una condizione di "stagflazione"; intendendosi con stagflazione quella situazione in cui, in un determinato mercato, coesistono sia una mancanza di crescita dell'economia in termini reali (stagnazione economica), sia un aumento del livello generale dei prezzi (inflazione).

La risposta della Banca d'Italia in termini di politica monetaria, sotto la figura di Guido Carli⁶³, non si mosse sempre in una direzione unica, ma risultò essere controversa: a volte più permissiva, come nel quinquennio '64 - '69 per cercare di sostenere il corso dei titoli pubblici in modo da fornire al Tesoro una fonte di finanziamento alternativa, a volte meno permissiva, generando importanti strette creditizie, come nel caso della cosiddetta "gelata di primavera" del 1970.

Agli inizi degli anni '70 comunque, la politica monetaria era definitivamente orientata verso una linea espansiva, cercando in questo modo sia di ricostruire, attraverso l'inflazione, quei margini di profitto e di autofinanziamento persi dalle imprese a causa dei maggiori costi con cui si dovevano confrontare, sia di riuscire a far fronte alle necessità sempre più insistenti del Tesoro, amplificando così la spirale inflazionistica preesistente.

⁶² *Ibidem.*

⁶³ Governatore della Banca d'Italia dal 1960 al 1975, anno delle sue dimissioni dall'incarico.

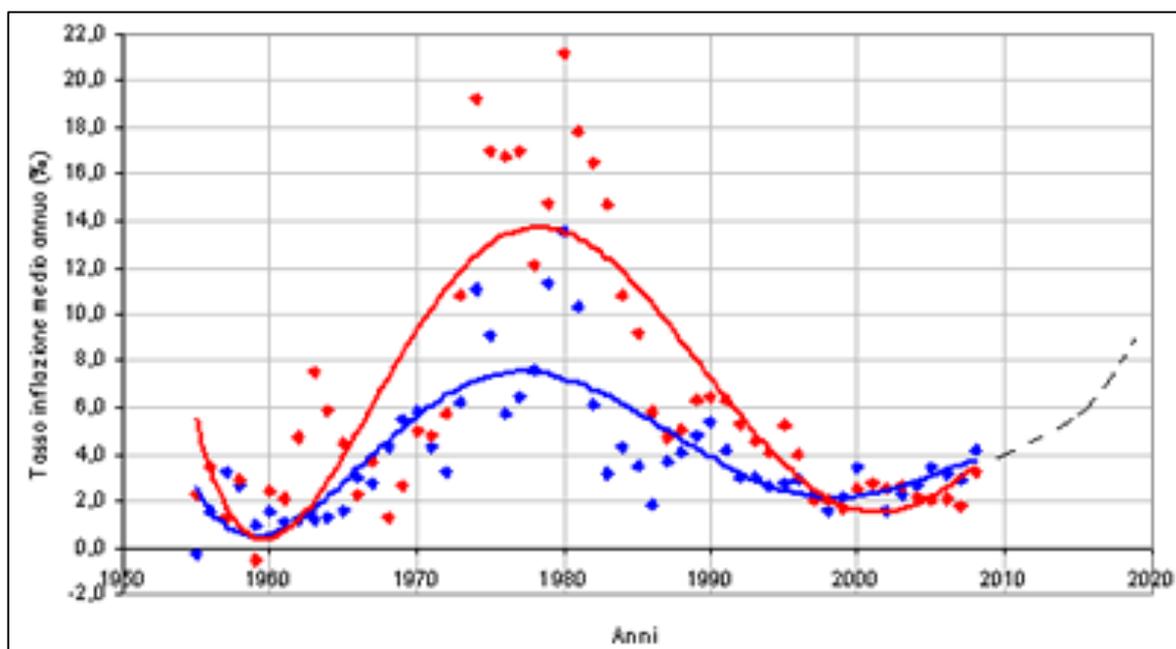
Il processo inflazionistico andò alla deriva, assumendo proporzioni prossime al catastrofico, proprio nei primi anni Settanta, quando, in seguito alla Guerra del Vietnam e alle conseguenze in termini di spesa pubblica che questa ebbe sull'economia statunitense, il presidente americano Richard Nixon, di fronte al consistente indebitamento degli USA e all'insufficienza di riserve per far fronte alle innumerevoli richieste di conversione, dichiarò, nel 1971, la fine degli accordi di Bretton-Woods e la sospensione della convertibilità del dollaro in oro; nel febbraio del 1973, ogni legame tra dollaro e monete estere venne definitivamente reciso e lo standard aureo fu quindi sostituito dal più naturale sistema di cambi flessibili.

In Italia, l'assenza di vincoli legati agli obblighi di fissità del cambio, si risolse nello scoppio di una violenta spirale inflazionistica proprio nel 1973. Per 10 anni, il tasso di crescita dell'indice dei prezzi al consumo si mantenne sopra il 10%, giungendo al 19,4% già nel 1974, per poi scendere al 12,4% nel 1978, risalire al 21,1% nel 1980 e quindi iniziare la sua definitiva discesa l'anno seguente.⁶⁴

⁶⁴ V. Zamagni, *Dalla periferia al centro, cit.*, p. 438.

Il seguente grafico (Grafico 2) compara l'andamento del tasso di inflazione in Italia (in *rosso*) con il tasso di inflazione negli Stati Uniti d'America (in *blu*).

Grafico 2 **Andamento comparato del tasso di inflazione**



Fonte grafico: *rivaluta.it*

Per quanto riguarda la struttura dell'economia italiana, gli anni Settanta sono caratterizzati da una prima presa di coscienza dell'insostenibilità di una presenza pubblica così invasiva nel tessuto economico di un Paese ormai completamente aperto allo scambio internazionale.

Le imprese pubbliche erano state senza alcun dubbio il perno attorno al quale era nato e si era sviluppato il "miracolo" e il sistema ideato da Beneduce, che prevedeva la proprietà statale per aziende operanti come le altre sul mercato e raggiungeva negli anni Sessanta, sull'onda dell'entusiasmo per i successi ottenuti in campo petrolchimico, siderurgico e automobilistico, la sua massima espansione: nel 1956, per consolidare il sistema e renderlo totalmente indipendente dai

condizionamenti dei privati, nasce il Ministero delle Partecipazioni statali; negli anni Sessanta, l'IRI non solo consolida, ma amplia persino le sue capacità industriali attraverso la creazione di due stabilimenti, un nuovo centro siderurgico a Taranto e una fabbrica di automobili a Pomigliano d'Arco, Napoli; l'ENI, nel 1968, acquisisce il controllo della Edison e assume al ruolo di protagonista nel comparto chimico del Paese; nel 1971, infine, sotto il controllo di Luigi Einaudi diviene operativo l'Ente autonomo di Gestione per le Aziende Minerarie (EGAM), nato nel 1958 ma rimasto sostanzialmente inoperante fino a quel momento.

In definitiva, alla metà degli anni Settanta il sistema delle Partecipazioni statali era un vero e proprio colosso, con più di 700 mila addetti e con un fatturato di addirittura 17 mila miliardi; tuttavia, già da allora non mancavano segnali di difficoltà, tanto che l'EGAM, vero e proprio contenitore di disastri industriali, viene sciolto nel 1978.

Del resto, la crisi economica che si abbatteva sul Paese dopo lo *shock* petrolifero del 1973 e i conflitti sociali di cui sopra, colpivano soprattutto le imprese pubbliche, le quali erano, per scelte politiche, mantenute sovradimensionate rispetto alle dimensioni del mercato, in modo da rivestire anche una funzione anticiclica.⁶⁵

Nel 1977, inoltre, la struttura del ministero delle Partecipazioni statali si appesantisce ulteriormente, attraverso l'istituzione, con la legge n. 675/1977, di un comitato interministeriale, il CIPI (Comitato Interministeriale per il coordinamento della Politica Industriale), che esprime la sua approvazione per gli indirizzi di politica industriale e possiede anche il compito di approvare i programmi annuali e pluriennali di investimento delle imprese a partecipazione statale. Al CIPE⁶⁶ (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) e al CIPI spetta, dunque, la funzione di indirizzo dell'intero sistema delle

⁶⁵ F. Amatori e A. Colli, *Impresa e industria in Italia*, cit., p. 282.

⁶⁶ Organismo istituito con la legge n. 48/1967.

Partecipazioni Statali attraverso la definizione e le direttive di programmi generali, coordinando in questo modo anche l'azione del ministero stesso.⁶⁷

I risultati di queste manovre non furono particolarmente felici: tutte le commissioni riportavano una situazione di sostanziale malessere, e tutte raccomandavano di tornare allo spirito imprenditoriale degli anni Cinquanta, ma alle parole non seguirono i fatti o, almeno, non in maniera sufficientemente tempestiva.

“Grandi imprese pubbliche capaci di competere sul mercato meglio di quelle private nel più genuino interesse del Paese”⁶⁸: questo era stato lo slogan che aveva accompagnato la politica economica degli anni Cinquanta.

La creazione del ministero delle Partecipazioni statali rappresenta il primo grande momento di inceppo nel –quasi- perfetto ingranaggio del sistema dirigitico italiano: viene infatti definita una precisa catena di comando dal ministero alle *superholdings*, da queste alle varie finanziarie settoriali, e da queste alle singole aziende, al cui vertice sedeva così un azionista occulto, i rappresentanti dei partiti politici che formavano la coalizione di Governo.

La sempre più effervescente situazione politica italiana nel periodo successivo alla guerra vede nel ministero delle Partecipazioni statali e nell'insieme delle aziende possedute dallo Stato un'importante leva su cui costruire un consenso politico.

In uno scenario che vede la Democrazia cristiana letteralmente dominare la competizione politica dal 1948, si viene a formare un “sistema delle spoglie” di stampo statunitense, in cui la vera competizione è tra i partiti che formano l'alleanza di Governo, i quali, sulla base del loro potere negoziale all'interno della coalizione, cercano di occupare il maggior numero di posizioni di influenza, dalle quali distribuire favori e risorse in cambio di consensi e appoggio.

⁶⁷ Fonte: *beniculturali.it*

⁶⁸ *Idem*, p. 286.

È proprio questo “meccanismo infernale” ad aver sensibilmente contribuito, nonostante la presenza di alcune voci fuori dal coro⁶⁹, ad affidare al ministero delle Partecipazioni statali la prerogativa di espandersi, senza alcun tipo di considerazione per profitti e perdite.⁷⁰

⁶⁹ Primo fra tutti Pasquale Saraceno, secondo il quale obiettivo delle imprese a partecipazioni statale è l’“economicità”, ovvero il raggiungimento non tanto della massimizzazione del profitto in senso assoluto, bensì all’interno di un quadro di vincoli socio-politici.

⁷⁰ *Idem*, p. 287.

2.3 Gli anni Ottanta: il neoliberismo

Gli anni Ottanta segnano un momento di svolta non solo nel panorama nazionale, ma anche, e soprattutto, nel panorama internazionale.

Epicentro del “terremoto” che scuote le fondamenta del sistema economico italiano è naturalmente il mondo anglosassone, da sempre più incline all’apertura internazionale e al confronto deregolamentato.

Nel 1980 il repubblicano Ronald Reagan sconfigge il presidente in carica Jimmy Carter e vince le elezioni presidenziali degli Stati Uniti: ha inizio una politica economica, la cosiddetta *Reaganomics*, che verrà portata avanti fino al 1989, fine del secondo mandato del suo fautore.

Ponendosi solo apparentemente in contraddizione con le politiche espansive di stampo keynesiano ⁷¹, i pilastri della visione del nuovo Presidente erano sostanzialmente quattro:

1. Riduzione della regolamentazione dell’attività economica;
2. Riduzione della tassazione sul lavoro e sui redditi da capitale;
3. Riduzione della crescita del debito pubblico;
4. Controllo dell’offerta monetaria e riduzione dell’inflazione.⁷²

⁷¹ John Maynard Keynes sosteneva che, in caso di crisi congiunturale, i governi potessero ottenere le risorse necessarie all’investimento produttivo, perno fondamentale per il superamento della congiuntura stessa, attraverso il *deficit spending*, il cui onere verrebbe coperto grazie al maggior reddito futuro prodotto e al maggior gettito delle imposte, in modo da permettere agli Stati di riportare le finanze in condizioni di equilibrio economico. Fonte: G. Di Taranto, *La globalizzazione diacronica*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 119.

⁷² Fonte: Wikipedia, *Reaganomics*.

La sua politica economica basata sull'offerta⁷³ fu sensibilmente influenzata dall'economista Arthur Laffer, il quale ipotizzò che esiste un livello del prelievo fiscale oltre il quale l'attività economica non è più conveniente e il gettito fiscale diminuisce drasticamente, individuando così che le due grandezze (gettito e pressione fiscale) siano legate da una curva continua a forma di campana che ha un massimo⁷⁴, ovvero un'aliquota fiscale che massimizza il gettito fiscale.

Grafico 3 **Curva di Laffer**



Fonte immagine: Wikipedia (*Curva di Laffer*)

Ad un taglio del 25% dell'imposta sul reddito, Reagan, in accordo al suo proposito di ridare agli Usa una posizione di assoluto primato politico, economico e in larga parte anche militare, accompagnò un sistematico programma di liberalizzazione e deregolamentazione, convinto che per rilanciare l'economia statunitense occorresse liberarla da qualsiasi intralcio di controllo pubblico:

⁷³ *Supply-side economics*.

⁷⁴ Per il *Teorema di Weierstrass*: "Una funzione continua nell'intervallo $[a,b]$ ammette un massimo e un minimo nello stesso intervallo".

«*In this present crisis, government is not the solution to our problem; government is the problem*». ⁷⁵

Al tempo stesso però, varò anche un massiccio piano di rilancio della spesa pubblica nel settore militare; l'effetto congiunto di questa duplice linea di politica economica (nei fatti assai più vicina ad una sorta di “*keynesismo* militare” che al tanto propagandato ritorno al liberismo) fu, da una parte, la crescita dell'economia e l'aumento dell'occupazione, mentre dall'altra non poté evitare di mettere in crisi alcuni settori del paese, in particolar modo quelli più deboli. ⁷⁶

Dopo una recessione nel biennio 1981-1982, l'economia statunitense conobbe una rapida ripresa a partire dal 1983; Reagan venne rieletto trionfalmente nel 1984, vincendo in 49 stati.

All'interno del mondo anglosassone, però, non furono solo gli Stati Uniti ad intraprendere la strada liberista.

Nel 1979, Margaret Thatcher, già leader dal 1975 del partito conservatore, viene eletta Primo Ministro del Regno Unito: prima e unica donna a governare il paese britannico, rimase in carica fino al 1990, vincendo tre elezioni consecutive. ⁷⁷

Nel suo lungo governò si acquistò meritatamente la fama e il nome di “lady di ferro” per l'energia e la caparbia con cui svolse la sua politica su tre versanti:

1. una “rivoluzione liberale”, ispirata a principi rigidamente liberisti e monetaristi, e consistente in pratica nello smantellamento dello “stato socialista” costruito dai precedenti governi laburisti e conservatori, cosa che

⁷⁵ Ronald Reagan, *Discorso di insediamento alla Casa Bianca*, 20 gennaio 1981.

⁷⁶ G. Martignetti, *Reagan, Ronald Wilson* (L'Enciclopedia), Torino, UTET, 2003, p. 76 (Vol.17).

⁷⁷ 1979, 1983 e 1987.

la spinse a condurre una dura lotta, sostanzialmente vittoriosa, per ridurre il potere dei sindacati;⁷⁸

2. la promozione economica, sociale e politica di una borghesia meritocratica (la “sua gente”), a preferenza dell’aristocrazia e dell’alta borghesia, nerbo del partito conservatore, nonché naturalmente del proletariato che votava laburista;
3. un rigoroso atlantismo⁷⁹, che la mise in sintonia perfetta con la presidenza Reagan, associato però a un’energica difesa di quelli che ella riteneva i vitali interessi nazionali britannici, cosa che la portò senza esitazioni a muovere guerra all’Argentina per la riconquista delle Isole Falkland nel 1982, a tenere una linea intransigente sulla questione nordirlandese e a rifiutare rapporti troppo stretti con la Comunità Europea, riluttando a lungo all’adesione allo SME.⁸⁰

Inizialmente confortanti dal punto di vista economico, i risultati ebbero però dei risvolti sociali estremamente importanti: l’aumento della disoccupazione, le privatizzazioni, l’antieuropeismo, la lotta con le Trade Unions⁸¹, la questione razziale e gli interventi militari contribuirono infatti a sancire nel 1990, insieme con una nuova spirale recessiva, la fine del governo della lady di ferro.

Con Margaret Thatcher in Gran Bretagna e con Ronald Reagan negli Stati Uniti, a partire dall’ultimo ventennio del Novecento, si assiste all’affermazione in tutto il mondo⁸² del modello liberistico, fondato sul sistema concorrenziale; in questa chiave ricopre un’importanza fondamentale l’Atto unico europeo del 1986, che,

⁷⁸ Tristemente famosa è la *Battaglia di Orgreave*, una lotta violentissima tra poliziotti e minatori in sciopero, che si concluse con più di un centinaio di feriti tra manifestanti e uomini in divisa.

⁷⁹ L’atlantismo è la visione dello sforzo cooperativo tra l’Europa occidentale e le nazioni del Nord America in tema di economia, politica e difesa militare. La NATO è il luogo principale nel quale si discute e si prendono le decisioni sui temi di interesse atlantico.

⁸⁰ D. Viti Sogliani, *Thatcher, Margaret* (L’Enciclopedia), Torino, UTET, 2003, p. 649 (Vol.19).

⁸¹ I sindacati.

⁸² Specie dopo la caduta del muro di Berlino nel 1989.

sancendo la libera circolazione di capitali, merci, servizi e persone, agevolava, di fatto, la consacrazione della teoria economica neoclassica, che considera il mercato, senza intervento dello Stato, in grado di realizzare il migliore e più efficiente uso delle risorse.⁸³

L'Italia, dal canto suo, non rimane indifferente al cambiamento che la circonda, stante anche la grande influenza americana, superando le conflittualità sociali che avevano caratterizzato gli anni precedenti e "scoprendo" i valori del mercato.

Nell'aprile del 1983 vengono istituiti per legge i fondi comuni d'investimento mobiliare, che l'anno dopo raccolgono 5 mila miliardi e sfiorano addirittura i 76 mila nel 1986, riversandone quasi il 30% a Piazza Affari, tanto che la Borsa di Milano, con una capitalizzazione lorda superiore ai 192 mila miliardi⁸⁴, scavalcando Parigi, si colloca al sesto posto nel mondo.

Le opportunità di una tale espansione del settore terziario, basti pensare all'aumento vertiginoso dei titoli quotati (addirittura dal 5% al 25% in soli due anni) rispetto al PIL, sono colte in particolar modo dai grandi gruppi, soprattutto privati: all'inizio dal 1987, infatti, nove soli gruppi incidono per quasi l'intera capitalizzazione della Borsa: Pesenti, Pirelli, Orlando, De Benedetti (9%), Ferruzzi (15,9%), Generali (18,6%), i due colossi pubblici IRI e ENI (23% complessivo) e, primo per importanza, il gruppo della famiglia Agnelli, che, potendo vantare importanti società come La Rinascente, Toro Assicurazioni, SNIA e Rizzoli, oltre naturalmente al gruppo FIAT, possiede il 28,9%, in termini di capitalizzazione, dei titoli presenti sulla Borsa Italiana.⁸⁵

A partire dal 1985, però, si assiste ad un progressivo deterioramento dei saldi di finanza pubblica, con l'esplosione del debito che, nel 1990, supera il 100% del PIL.

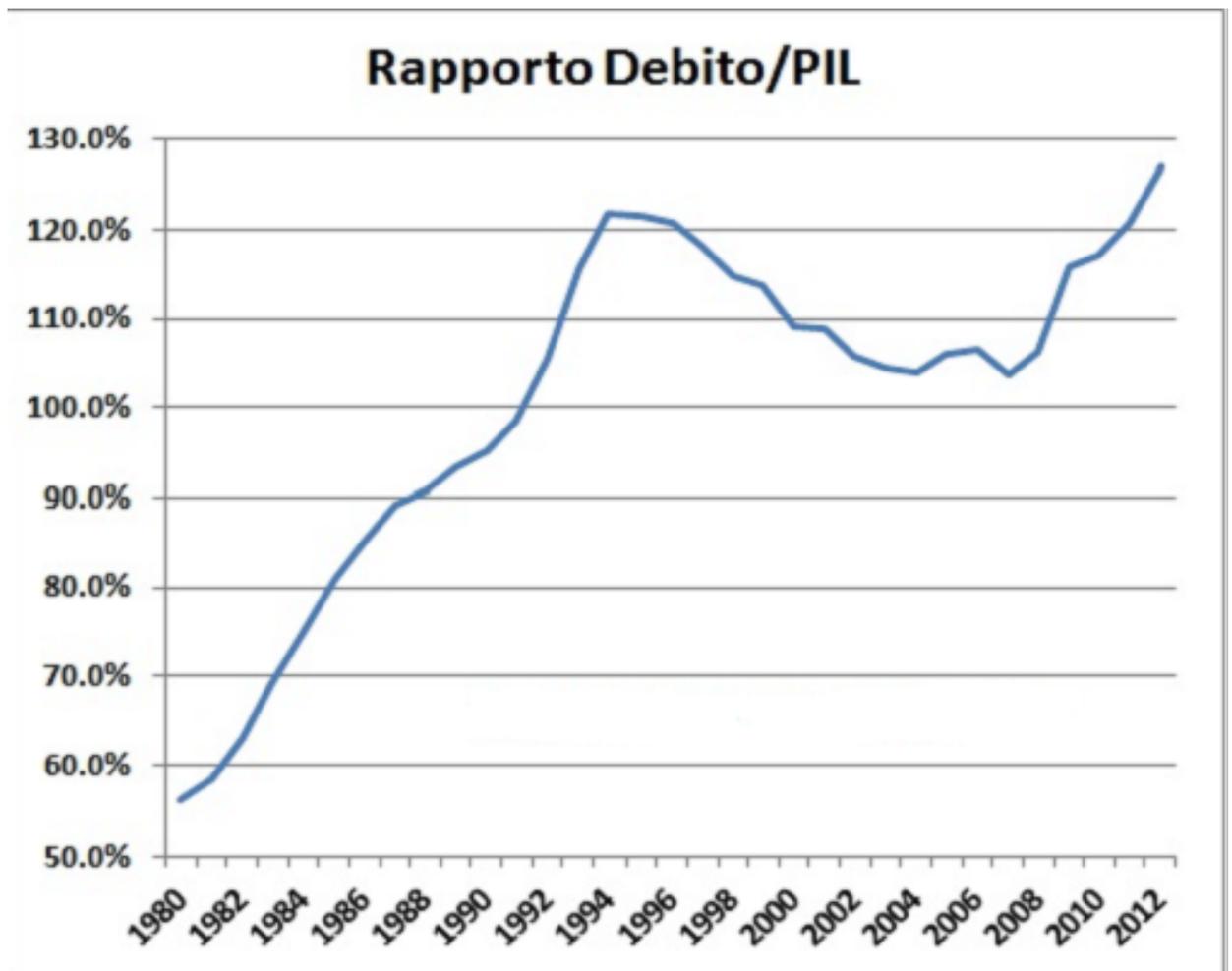
⁸³ G. Di Taranto, *La globalizzazione diacronica*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 93.

⁸⁴ Rispetto ai 25 mila del 1980.

⁸⁵ F. Amatori e A. Colli, *Impresa e industria in Italia*, cit., p. 339.

La pressione fiscale aumenta vertiginosamente per tentare di arrestare l'emorragia, ma la spesa corrente resta fuori controllo e gli interessi per pagare il debito pubblico innescano un pericoloso circolo vizioso.

Grafico 4 Andamento del rapporto Debito/PIL



Fonte immagine: *economy2050.it*

Già nel giugno 1981, comunque, il governo aveva preso un provvedimento di importanza fondamentale, tanto per quegli anni quanto per quelli a seguire: il divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia.

Quest'ultima non avrebbe più finanziato il deficit dello Stato stampando banconote; il deficit sarebbe stato infatti compensato attingendo al risparmio privato, attraverso l'emissione di titoli di debito pubblico (bot, cct, btp).

Scrivendo sul *Sole 24 Ore*, a distanza di dieci anni dal provvedimento, l'allora ministro del Tesoro⁸⁶ Beniamino Andreatta:

“Senza presunzioni eccessive [...] il divorzio, assieme all'adesione allo Sme (di cui era un'inevitabile conseguenza), ha dominato la vita economica degli anni 80, permettendo un processo di disinflazione relativamente indolore, senza che i problemi della ristrutturazione industriale venissero ulteriormente complicati da una pesante recessione da stabilizzazione.

Naturalmente la riduzione del signoraggio monetario e i tassi di interesse positivi in termini reali si tradussero rapidamente in un nuovo grave problema per la politica economica, aumentando il fabbisogno del Tesoro e l'escalation della crescita del debito rispetto al prodotto nazionale.”⁸⁷

La Banca d'Italia, dunque, che aveva sempre fatto da freno, perde il controllo del debito pubblico: quest'ultimo diventa così uno strumento di gestione politica del governo, e gli interessi, che il Tesoro deve pagare sui titoli di debito pubblico, vanno ad accrescere il debito stesso, nonostante il tentativo di riduzione della spesa corrente.

La gestione delle imprese pubbliche aveva completamente perso di vista i criteri dell'efficienza, della competitività, della capacità di stare al passo con i cambiamenti.

Gianni De Michelis, ministro delle Partecipazioni statali dal 1980 al 1983, ammetterà vent'anni dopo, che la degenerazione del rapporto tra imprese pubbliche e partiti:

“rese impossibile al management delle imprese di compiere in modo corretto il loro dovere. La pressione della politica era tale che finiva per deresponsabilizzare i dirigenti, e il fatto che le perdite di bilancio venissero giustificate con ragioni politiche o con ragioni

⁸⁶ Andreatta ricoprì la carica di Ministro del Tesoro dal 1980 al 1982.

⁸⁷ B. Andreatta, *Sole 24 Ore*, 26 Luglio 1991.

sociali distoglieva i manager dall'obiettivo di rimettere a posto i bilanci. Si creava addirittura l'effetto opposto: visto che era perfettamente giustificabile perdere cento miliardi, veniva meno qualsiasi preoccupazione di perderne duecento o trecento".⁸⁸

La struttura dell'economia italiana stava cambiando profondamente, ma quello che sarebbe dovuto essere il punto di forza del capitalismo, e cioè il rafforzamento della competitività, aveva subito i cambiamenti meno significativi; la grande impresa era rimasta debole e il sistema finanziario si trovava cristallizzato in un immobilismo patologico: "se negli anni Settanta [...], il capitalismo italiano era un capitalismo senza capitali, negli anni Ottanta, grazie ai giochi di prestigio dei nostri capitani di sventura"⁸⁹, si è trasformato in un capitalismo con i capitali altrui".⁹⁰

Dalla crisi degli anni Settanta, alcune aziende hanno tratto la forza per un rilancio e una rigenerazione; le medie e piccole imprese, attraverso l'autofinanziamento, sono state in grado di affrontare le sfide dell'innovazione tecnologica, le grandi imprese, invece, vedevano seguire a un momento di impetuoso sviluppo (con l'ascesa di De Benedetti e Gardini e il risanamento della FIAT) una fase di ridimensionamento e nuova crisi a partire dal 1987, a causa della fase di stallo in cui versavano i mercati internazionali e che vide crollare il valore delle più importanti imprese italiane, su tutte FIAT, Montedison ed Olivetti.⁹¹

⁸⁸ P. Glisenti, *La fine dello Stato padrone*, Milano, Rizzoli, 2000, p. 89.

⁸⁹ L'autore si riferisce alle personalità imprenditoriali più importanti di quegli anni: Pirelli, De Benedetti, Agnelli, Gardini, Romiti, Ferruzzi.

⁹⁰ M. Borsa, *Capitani di sventura*, Milano, Mondadori, 1992, p. 11.

⁹¹ F. Amatori e A. Colli, *Impresa e industria in Italia*, p. 342.

3. PRIVATIZZAZIONI E UNIONE EUROPEA: TENTATIVI DI SUPERARE LA CRISI ECONOMICA

3.1 Gli anni Novanta: Il Trattato di Maastricht e il governo Amato

All'inizio degli anni Novanta le speranze di rinnovamento accese dal grande afflusso di risparmi in Borsa sembrano dissolte.

Migliaia di miliardi erano svaniti in speculazioni o in errati disegni di espansione, il vecchio capitalismo italiano e le sue importanti personalità mostravano di non essere in grado di adeguarsi e mutare il proprio atteggiamento, il rapporto tra impresa e potere era sempre più colluso, il tutto mentre il cattivo governo dell'economia gonfiava pericolosamente il debito pubblico, concorrendo a limitare, visto l'alto rendimento dei titoli di Stato, l'investimento azionario.⁹²

Il 7 febbraio 1992 viene firmato nell'omonima città dei Paesi Bassi il Trattato di Maastricht dai 12 paesi membri⁹³ dell'allora Comunità Europea, oggi Unione Europea, che fissa le regole politiche e i parametri economici per l'ingresso dei vari Stati aderenti nella suddetta Unione. Il Trattato entra in vigore il 1 novembre 1993, dopo una serie di referendum nazionali indetti dai governi dei Paesi aderenti e risoltisi positivamente (con la sola eccezione della Norvegia).⁹⁴

⁹² F. Amatori e A. Colli, *Impresa e industria in Italia*, cit., p. 347.

⁹³ Spagna, Francia, Portogallo, Paesi Bassi, Lussemburgo, Belgio, Germania, Danimarca, Grecia, Irlanda, Regno Unito e, naturalmente, Italia.

⁹⁴ In Italia non fu mai indetto alcun tipo di referendum.

La versione finale del Trattato proponeva che la futura Unione Europea poggiasse su tre *pilastri*:

1. Comunità Europea (CE), unico pilastro a carattere federale, che inglobava e andava a sostituire la CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio), la CEE (Comunità Economica Europea) e la CEEA (Comunità Europea dell'Energia Atomica, o EURATOM);
2. La PESC (Politica Estera di Sicurezza Comune), i cui obiettivi erano espressi nell'art.11 del Trattato: sviluppo della democrazia e dei diritti dell'uomo, anche attraverso la creazione dell'Europol, l'ufficio europeo di polizia;
3. La CGAI (Cooperazione nel settore della Giustizia e degli Affari Interni), il cui obiettivo principale è quello di garantire la libera circolazione di persone, merci, capitali e servizi, tutelando al tempo stesso la sicurezza dei cittadini dell'Unione.⁹⁵

Le conseguenze più significative che scaturirono dal Trattato non furono però sul piano politico, che da sempre rappresenta l'aspetto meno solido dell'Unione⁹⁶, quanto su quello economico.

Nel 1999, dopo la creazione dell'Istituto Monetario Europeo, ha iniziato ad essere funzionale la Banca Centrale Europea (BCE), e, più in generale, il SEBC (Sistema Europeo delle Banche Centrali), con l'obiettivo di coordinare la politica monetaria.

Per l'introduzione della moneta unica vennero distinte due fasi: la prima prevedeva ancora la circolazione delle singole monete nazionali, ma introduceva un sistema di cambio fisso con la futura moneta unica, l'Euro; la

⁹⁵ Fonte: Europa.eu, *Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*.

⁹⁶ Jacques Delors, presidente della Commissione Europea dal 1985 al 1995, la definiva un "gigante economico e un nano politico". Non è questo il luogo per esprimere giudizi sulla bontà delle istituzioni europee e sulla riuscita del progetto di integrazione europeo, si rimanda a: G. Di Taranto, *L'Europa tradita. Lezioni dalla moneta unica*, Roma, LUISS University Press, 2014.

seconda, invece, prevedeva l'introduzione effettiva della moneta unica in sostituzione delle monete nazionali.⁹⁷

Per poter entrare nell'Unione Economica e Monetaria dell'Unione europea (UEM), gli Stati dovevano, e devono, soddisfare i seguenti parametri di carattere economico-finanziario:

1. La *stabilità dei prezzi*: l'inflazione deve essere infatti contenuta entro il limite dell'1,5% della media dei tre migliori Stati membri;
2. La *situazione della finanza pubblica*: il rapporto tra debito pubblico e PIL non deve essere superiore al 60%⁹⁸ e il rapporto tra deficit pubblico e PIL non deve essere maggiore del 3%⁹⁹
3. Il *tasso di cambio*: è obbligatorio rispettare, rispetto al tasso di cambio, i margini normali di fluttuazione previsti dal meccanismo di cambio del Sistema Monetario Europeo per almeno due anni, senza svalutazione nei confronti della moneta di qualsiasi Stato membro.
4. Il *tasso di interesse a lungo termine*: il tasso di interesse a lungo termine non deve essere superiore al 2% della media dei tre migliori Stati membri.¹⁰⁰

L'adesione al patto di Maastricht "costringeva" l'Italia a rimettere in sesto i propri conti in modo da rientrare nei parametri del Trattato e a rendere le istituzioni economiche omogenee a quelle delle nazioni più avanzate.

⁹⁷ L'Euro debuttò sui mercati finanziari già dal 1999, ma solo dal 2002 la circolazione monetaria ebbe effettivamente inizio.

⁹⁸ Belgio e Italia furono esentati da questo parametro.

⁹⁹ Molto si è discusso, e si continua a discutere, sulla logica dei parametri di Maastricht; è opinione di molti, tra cui Di Taranto, che alla base del Trattato non vi sia una teoria economica specifica, ma che il Trattato stesso sia il risultato di una sovrapposizione del travagliato iter europeo con i paradigmi dominanti nell'economia a partire dagli anni Settanta. Si rinvia a G. Di Taranto, *La globalizzazione diacronica*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 124.

¹⁰⁰ Fonte: forexguida.com, *I cinque parametri di Maastricht*.

Il Paese comincia finalmente a prendere coscienza dell'insostenibilità a medio-lungo termine della propria situazione economico-finanziaria: l'ingente debito pubblico, il dissesto del ministero delle Partecipazioni statali, i 60 mila miliardi di passività dell'IRI, la corruzione dilagante e i degradati rapporti tra politica e imprenditoria portano alla formazione, nel 1992, di un governo libero da gravami partitici, presieduto dall'esponente del PSI (Partito Socialista Italiano) Giuliano Amato.¹⁰¹

Nei 10 mesi del suo mandato, dal giugno 1992 all'aprile 1993, Amato, per fronteggiare la crisi finanziaria causata dal crollo della lira, con la conseguente svalutazione della moneta e l'uscita dallo SME, vara una finanziaria durissima¹⁰² da 93 mila miliardi, ma non solo: nella notte tra il 9 e il 10 luglio, appena salito al governo, ordina un prelievo forzoso del 6 per mille dai conti correnti delle banche italiane per un "interesse di straordinario rilievo", in relazione a "una situazione di drammatica emergenza della finanza pubblica".¹⁰³

Le manovre del governo Amato, nonostante il breve tempo rimasto in carica, furono numerose e segnarono in maniera marcata gli anni successivi: il "dottor Sottile"¹⁰⁴ pose infatti le premesse per un ampio programma di privatizzazioni, attraverso l'abolizione dell'inefficiente ministero delle Partecipazioni statali, la liquidazione dell'EFIM¹⁰⁵ e la trasformazione di IRI e ENI in società per azioni, con il divieto per qualsiasi rappresentante di un partito di ricoprire un ruolo nei rispettivi consigli di amministrazione.

¹⁰¹ F. Amatori e A. Colli, *Impresa e industria in Italia*, cit., p. 347.

¹⁰² La cosiddetta finanziaria "lacrime e sangue".

¹⁰³ Decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, articolo 7, in materia di "Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica."

¹⁰⁴ Nomignolo affibiatogli dal giornalista Eugenio Scalfari, in riferimento tanto al suo acume quanto alla sua gracilità fisica.

¹⁰⁵ L'Ente partecipazioni e Finanziamento Industrie Manifatturiere al momento della sua liquidazione aveva collezionato debiti per 18 mila miliardi di lire, tanto da guadagnarsi l'appellativo di "ente spazzatura".

L'emanazione di un ulteriore decreto, il d.l. 30 dicembre 1992 n. 503, produsse le prime norme di riforma del sistema pensionistico e di contenimento della spesa pubblica, ovvero l'innalzamento dell'età pensionabile, da 55 a 60 anni per le donne e da 60 a 65 per gli uomini, la modifica dell'integrazione al trattamento minimo¹⁰⁶ e il divieto personale di cumulo tra pensione e lavoro autonomo; un altro dei risultati prodotti dal decreto fu l'armonizzazione della normativa tra pubblico e privato, ovvero l'omogeneizzazione delle norme, della contribuzione e dei trattamenti dei vari regimi previdenziali, in modo da snellire le procedure burocratiche e le lentezze statali grazie all'introduzione di criteri manageriali nella valutazione e gestione della cosa pubblica.¹⁰⁷

Le privatizzazioni poste in atto durante il governo Amato furono il risultato di un *iter* normativo iniziato con la legge 218/1990, comunemente nota come *Legge Amato*¹⁰⁸, con la quale veniva disposta, in risposta alla normativa europea Basilea I emanata nello stesso anno, la trasformazione delle banche pubbliche in Spa, con lo scopo di rendere maggiormente competitive le banche italiane sui mercati nazionali e internazionali; la tabella seguente (Tab. 2) mostra il peso della proprietà pubblica nelle banche in alcuni paesi (in percentuale sul totale delle attività).

Tabella 2 **Peso della proprietà pubblica nei maggiori paesi europei**

Paesi	1992	1994 ¹	1997	1998
Francia	36,0	36,0	31,0	n.d.
Germania	61,9	52,0	52,0	n.d.
Italia	74,5	62,0	36,0	11,0
Regno Unito	0,0	0,0	0,0	0,0
Stati Uniti	0,0	0,0	0,0	0,0
(1) 1995 per l'Italia				

Fonte: *proteo.rdcub.it*

¹⁰⁶ Il diritto al "minimo" veniva legato, oltre che al reddito personale del richiedente, anche al reddito del coniuge.

¹⁰⁷ Fonte: *borsaitaliana.it, Le riforme da Amato ad oggi.*

¹⁰⁸ Legge emanata durante il sesto mandato di Andreotti come Presidente del Consiglio.

L'iter proseguì con l'emanazione della legge 359/1992, la quale disponeva, come esaminato in precedenza, la trasformazione di IRI, ENI, INA ed ENEL in Spa;¹⁰⁹ con la legge 33/1993 veniva soppresso l'EFIM, con il Decreto n. 174/1993 il Ministero delle Partecipazioni Statali, in seguito al pronunciamento popolare mediante referendum; l'atto legislativo più importante per il proseguimento del processo di privatizzazione veniva compiuto con la legge 474/1994¹¹⁰, la quale fissava le regole per la dismissione delle partecipazioni azionarie detenute dallo Stato, prevedendo la possibilità di istituire delle *golden shares*¹¹¹ a favore dell'azionista pubblico nelle società privatizzate e condizionando la privatizzazione nei settori di pubblica utilità alla creazione di Autorità di settore indipendenti.¹¹²

La tabella seguente (Tab. 3) mostra le privatizzazioni effettuate dall'IRI nel periodo 1992-2000 (i valori sono espressi in miliardi di lire).

Tabella 3 **Privatizzazioni effettuate dall'IRI (1992-2000)**

	PRIVATIZZ.	DEBITI	TOTALE	ALTRE CESSIONI	TOTALE
1992	715	327	1.042	52	1.094
1993	2.755	2	2.757	1.117	3.874
1994	4.442	670	5.112	2.281	7.393
1995	3.449	1.540	4.989	2.525	7.514
1996	1.236	1.036	2.272	2.317	4.589
1997	25.473	14.120	39.593	1.847	41.440
1998	1.630	1.300	2.930	2.527	5.457
1999	13.352	3.474	16.826	2.640	19.466
2000	14.300	2.280	16.580	921	17.501
Totale					
1992/2000	67.352	24.749	92.101	16.227	108.328

Fonte: *proteo.rdcub.it*

¹⁰⁹ La totalità delle azioni delle nuove società vengono inizialmente attribuite al Ministero del Tesoro.

¹¹⁰ Emanata sotto il governo Ciampi.

¹¹¹ Con il termine *golden share* si indica l'istituto giuridico, di origine britannica, in forza del quale uno Stato, durante e a seguito di un processo di privatizzazione (o vendita di parte del capitale) di un'impresa pubblica, si riserva poteri speciali che possono essere esercitati dal governo durante il processo medesimo.

¹¹² S. De Nardis, *Le privatizzazioni italiane*, Ricerca del Centro Studi Confindustria, Bologna, 2000, p. 91, tab. 2.

Il risultato di questo processo di privatizzazioni fu un incasso, tra il 1993 e il 1999, di oltre 178 mila miliardi di lire, pari a ben il 12,3% del PIL dell'anno in cui è effettivamente iniziato il processo, il 1992.

Il controvalore complessivo delle cessioni è scomponibile in due voci, il ricavo lordo, ovvero l'effettivo incasso derivante dal collocamento sul mercato dell'impresa pubblica, e l'indebitamento trasferito con la cessione, che rappresenta un movimento finanziario positivo per lo Stato solo a cessione avvenuta.

Da solo, il ricavo lordo complessivo delle privatizzazioni realizzate tra il 1992 e il 1999 è pari a circa 166 mila miliardi, il 10,9% circa del PIL del 1992.¹¹³

Andando ad esaminare le singole operazioni, la principale è stata la vendita di Telecom Italia, realizzata nel corso del 1997, che, tra ricavo lordo derivante dalla cessione e indebitamento trasferito ha generato un incasso per il Ministero del Tesoro di quasi 37.000 miliardi di lire.¹¹⁴

Le altre operazioni effettuate hanno riguardato la vendita dell'Istituto Mobiliare Italiano (IMI) per un valore di 3.200 miliardi, dell'Istituto Nazionale Assicurazioni (INA) per un valore di 6.217 miliardi, della SEAT per 1643 miliardi, della Banca Nazionale del Lavoro per 7.732 miliardi e del Mediocredito Centrale per 3.940 miliardi.¹¹⁵

¹¹³ *Idem*, p. 96.

¹¹⁴ Sulla base dei dati forniti dall'OCSE (1999), la privatizzazione di Telecom è stata la più grande effettuata nel mondo in quell'anno (1997).

¹¹⁵ Il Tesoro ha mantenuto in alcune società, come Telecom, INA e IMI, una quota del capitale sociale, mentre in altre, SEAT, Banca Nazionale del Lavoro e Mediocredito Centrale,

3.2 Gli anni Duemila: la crisi economica e l'Unione Europea

L'avvento del ventunesimo secolo coincide, almeno inizialmente, con un parziale raffreddamento della bollente corrente che aveva portato l'Italia ai primi posti nel mondo in fatto di privatizzazioni, come mostra l'andamento dei dati della tabella sottostante (Tab. 4).

Tabella 4 **Valore delle privatizzazioni in Italia (1993-2005)**

ANNI	MEF	IRI*	ENI	TOTALE	% DEL PIL
1993		1,4		1,4	0,17
1994	3,3	2,8	0,8	6,9	0,79
1995	4,6	1,5	0,8	6,9	0,72
1996	6,5	0,3	0,6	7,4	0,74
1997	19,7	0,4	0,5	20,6	1,96
1998	10,2	0,6	0,6	11,4	1,04
1999	18,6	6,8		25,4	2,25
2000	0,6	7,5		8,1	0,68
2001	2,9	0,5		3,4	0,27
2002	1,5			1,5	0,12
2003	16,6			16,6	1,24
2004	7,6			7,6	0,55
2005	4,1			4,1	0,29
TOTALE	96,2	21,8	3,3	121,3	10,8

* Non sono stati presi in considerazione i debiti consolidati (oltre 11 miliardi) e le cessioni di secondo livello.

Fonte: *italianieuropei.it*

Questa tendenza, riflesso anche delle peggiorate condizioni dei mercati finanziari dopo la fine della “bolla” delle *dot.com*, successiva al boom legato alla *new economy*, ha una sola particolare eccezione: nel 2003, infatti, ha luogo una delle poche vere cessioni d’azienda di questi anni, quella dell’Ente tabacchi all’inglese BAT (British American Tobacco).¹¹⁶

Nuovi ingenti collocamenti di azioni da parte dell’ENI e dell’ENEL, così come la liquidazione delle quote residue nel capitale di Telecom, hanno sì soddisfatto le esigenze di cassa del Tesoro, ma non hanno contribuito a migliorare la concorrenza né la qualità dei servizi.

Con il nuovo decennio, anche a causa della riforma del titolo V della Costituzione¹¹⁷, è esploso il numero delle società a controllo regionale, provinciale e municipale per l’esercizio di attività di servizio e forniture agli enti controllanti.

Nonostante l’aggravarsi dello scenario macroeconomico a causa della crisi del 2008, il *modus operandi* del governo italiano è rimasto grossomodo lo stesso degli anni precedenti: tagliare la spesa pubblica sulla base dell’urgenza del momento, sotto la pressione dei mercati e dello *spread*, per ottenere effetti immediati e senza guardare al medio-lungo periodo; con l’aggravante che, a differenza dei servizi pubblici di livello statale, quelli locali incidono direttamente sia sulla qualità della vita dei cittadini.

Considerato che tanto l’inizio del processo di privatizzazione quanto in particolar modo il prosieguo sono una risposta, timida, alla necessità di “sistemare i conti” per rientrare nei parametri europei imposti dal Trattato di Maastricht, soprattutto in ottica debito pubblico, la ricetta anti-crisi portata avanti dal Governo sembra

¹¹⁶ La cessione è ad opera del Tesoro, divenuto Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF), come mostrato dai dati del grafico riportato precedentemente.

¹¹⁷ Il titolo V è stato riformato con la l. Cost. 3/2001; la riforma riconosce le autonomie locali quali enti esponenziali preesistenti alla formazione della Repubblica. L’azione di governo si svolge a livello inferiore e quanto più vicino ai cittadini, e opera il *principio di sussidiarietà*, secondo cui in caso di impossibilità o di inadempimento del livello di governo inferiore è compito del livello di governo immediatamente superiore agire in sostituzione di quest’ultimo.

presentare un'evidente contraddizione: se infatti le privatizzazioni dei servizi pubblici di livello statale sono state giustificate dalla necessità di abbassare il debito pubblico statale, non altrettanto può essere sostenuto per le partecipate locali, la cui vendita andrebbe a impattare in primo luogo sui bilanci degli enti locali e solo in seconda battuta¹¹⁸ sulla finanza statale.

Non incidendo dunque direttamente sul debito pubblico italiano, la dismissione delle partecipate locali può essere giustificata unicamente da criteri di efficienza e di riduzione degli sprechi, quando invece grande attenzione dovrebbe essere riversata sulla qualità della spesa e sul cosiddetto “merito allocativo”.¹¹⁹

Vi sono comunque altri due importanti aspetti legati alla necessità da parte dell'Italia di ridurre il proprio debito pubblico, due dirette conseguenze sull'economia reale: liberare capitale bancario per concedere credito a imprese e privati¹²⁰ e risorse private per investimenti produttivi.

Per lunghi periodi infatti, a causa delle crisi dei mercati finanziari e delle conseguenze che questa crisi ha comportato, investire in titoli pubblici aveva un rendimento atteso superiore all'impiego di capitali nell'economia reale: tale circostanza, seppur dipendente da fattori esogeni a una qualsiasi programmazione da parte del governo italiano, va contenuta al massimo per favorire il ritorno dei capitali verso l'economia reale, anche e soprattutto con lo strumento delle privatizzazioni.

Non è inoltre possibile non considerare lo strettissimo legame che intercorre tra politica industriale, privatizzazioni e liberalizzazioni; spesso cedere aziende pubbliche senza introdurre maggiore concorrenza rappresenta un controsenso colossale: nei settori protetti infatti, si passa da una rendita di posizione pubblica

¹¹⁸ Gli eventuali vantaggi che il Tesoro potrebbe ricavarne infatti deriverebbero dalla riduzione dei trasferimenti dello Stato agli enti locali.

¹¹⁹ Fonte: S. Marotta, *economiaepolitica.it*, 2014.

¹²⁰ A tal proposito, basti pensare che la quota di debito pubblico detenuta da banche, fondi e assicurazioni italiane si attesta intorno al 40%.

(inefficiente, ma quantomeno i proventi fluiscono nelle casse pubbliche) ad una rendita privata (quest'ultima inaccettabile invece da ogni punto di vista).¹²¹

I casi di Società Autostrade e Enel sono esemplificativi della differenza tra i due processi: il primo ha condotto alla formazione di un monopolio privato, il secondo, invece, coniugando gli effetti di privatizzazione e liberalizzazione del mercato, ha comportato una diminuzione sensibile del costo dell'energia.¹²²

In sostanza, in molti settori privatizzare senza liberalizzare¹²³ è un assurdo economico che, nel lungo periodo, comporta un danno alla competitività non solo del singolo settore, ma dell'intero sistema paese; tutto a vantaggio di un singolo privato, che, di fatto, si appropria di un monopolio naturale.

Appare ancora una volta necessario precisare come il processo di privatizzazione sia notevolmente influenzato dal cambiamento della politica di intervento della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale: l'inversione di rotta dei due organismi internazionali, infatti, rispecchia un passaggio da una prospettiva, propria degli anni '80, improntata alla regolamentazione pubblica e alla presenza statale, ad una prospettiva che invece ripone cieca fiducia nei meccanismi di mercato.

Va comunque sottolineato come con l'avvento degli anni Duemila e della crisi economica l'argomento delle privatizzazioni, seppur sempre di moda, sia passato in una fase di stallo: alla trasformazione in Spa di numerosi enti pubblici, apparente preludio di un'imminente cessione, non è stato fatto seguire alcun tipo di passo in avanti, e il discorso, tranne in alcuni sporadici casi, è stato continuativamente rimandato; significativi esempi di questo *non*-processo sono:

¹²¹ Fonte: *economy2050.it*

¹²² Il confronto è svolto in riferimento al costo dell'energia all'ingrosso (nel 2012 superiore del 20% rispetto alla media europea) prima del processo di privatizzazione e liberalizzazione del mercato.

¹²³ Per completezza: la liberalizzazione consiste nella rimozione dei vincoli che rappresentano restrizioni alla concorrenza e, soprattutto, nel garantire le condizioni favorevoli affinché le dinamiche concorrenziali si sviluppino. Fonte: *Liberalizzazione*, Enciclopedia Treccani.

1. Poste Italiane: Fondata nel 1862, gestiva in monopolio i servizi postali e telegrafici per conto dello Stato. Trasformata effettivamente in Spa nel 1998, è ancora controllata al 100% dallo Stato Italiano, tramite il Ministero dell'Economia e delle Finanze.¹²⁴
2. Cassa Depositi e Prestiti: La CDP nasce nel 1850 a Torino con la funzione di ricevere depositi quale luogo di “fede pubblica”.¹²⁵ Diventata società per azioni a controllo pubblico nel 2003¹²⁶, il suo capitale sociale è attualmente detenuto per l'80,1% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, per il 18,4% da un numeroso gruppo di Fondazioni di origine bancaria e per il restante 1,5% da azioni proprie.
3. Ferrovie dello Stato Italiane¹²⁷: Le Ferrovie dello Stato, la più importante società ferroviaria italiana, nascono nel 1905 a Roma, in seguito alla statalizzazione di numerose ferrovie italiane.¹²⁸ La Capogruppo Ferrovie dello Stato Italiane Spa è controllata dallo Stato per il tramite del socio unico Ministero dell'Economia e delle Finanze.¹²⁹
4. Finmeccanica: Nata nel 1948 a Roma in funzione di finanziaria caposettore dell'IRI, è oggi il primo gruppo industriale italiano nel settore dell'alta tecnologia e tra i maggiori operatori al mondo nei settori dell'Aerospazio, Difesa e Sicurezza.¹³⁰ Nel 1993 viene avviato il processo di privatizzazione, ma, in accordo al D.P.C.M. del 28 settembre 1999¹³¹, il Ministero

¹²⁴ Fonte: *posteitaliane.it*

¹²⁵ Fonte: *cdp.it*

¹²⁶ Dl. 269/2003 e Dm. Economia e Finanze 5 dicembre 2003.

¹²⁷ Il caso delle Ferrovie dello Stato è più complesso, in quanto è stata attuata la liberalizzazione del mercato dei servizi ferroviari, portando alla nascita di Italo.

¹²⁸ Fonte: *Wikipedia*, Ferrovie dello Stato Italiane.

¹²⁹ Fonte: *fsitaliane.it*

¹³⁰ Fonte: *finmeccanica.com*

¹³¹ Il decreto prevede che la quota partecipativa dello Stato all'interno del capitale sociale di Finmeccanica non debba scendere al di sotto del 30%.

dell'Economia e delle Finanze rimane il principale azionista con una quota pari al 32,45%.¹³²

Differente ed estremamente controverso è invece il caso di Alitalia, prima e più importante compagnia aerea italiana, fondata nel 1947 ed entrata in profonda crisi con l'avvento del nuovo millennio.

A fine 2006, infatti, sotto il governo Prodi, viene fatto un primo tentativo di vendere tramite OPA il 40% della società: la gara si esaurisce dopo 8 mesi per il ritiro di tutti i concorrenti.

Un nuovo tentativo di cessione, circa diciotto mesi più tardi, a favore della compagnia franco-olandese Air France-KLM sembra risolversi positivamente, ma l'elezione di Silvio Berlusconi al governo, che anche sul tema Alitalia aveva costruito la campagna elettorale, blocca l'evolversi della trattativa.

Pochi mesi dopo viene dichiarato dal Tribunale di Roma lo stato di insolvenza della società, che passa in amministrazione straordinaria.

A seguito della procedura concorsuale, parte dei cespiti, tra cui lo stesso marchio *Alitalia*, sono stati acquisiti dalla Compagnia Aerea Italiana (CAI).

Il processo vero e proprio di vendita si conclude ufficialmente solo nel 2015, con l'ingresso di Etihad Airways nel capitale sociale della compagnia, con il 49% delle quote, attraverso un investimento complessivo di circa 560 milioni di euro.¹³³

In conclusione, è una palese necessità portare il debito dello Stato sotto il 100 per cento del PIL in tempi brevi, in modo tale da poter ridare margini operativi significativi alla politica economica del Paese; con la consapevolezza,

¹³² Fonte: *Wikipedia*, Finmeccanica.

¹³³ Fonte: *ilfattoquotidiano.it*

comunque, che a livello di Stato centrale, oramai, gli spazi di manovra che consentano di fare cassa con le privatizzazioni sono ridotti al minimo.

3.3 Conclusioni e prospettive future

L'intervento dello Stato nell'economia è stato, è tuttora e, probabilmente, continuerà ad essere, tema di acceso dibattito anche nel futuro.

La finalità del presente elaborato è di ripercorrere le tappe fondamentali che hanno caratterizzato il passaggio da un'economia dominata dallo Stato Imprenditore ad un'economia, invece, supervisionata dallo Stato Regolatore; e, parallelamente a questo processo, analizzare la parabola evolutiva del nostro Paese, perché di parabola si tratta, caratterizzata da un punto di partenza estremamente basso, il dopoguerra, da un exploit successivo, forse inaspettato e sicuramente sorprendente, e da un nuovo momento di flessione, coincidente con i giorni nostri, che getta nuove ombre sul futuro italiano.

Esaminando le dinamiche che negli anni hanno caratterizzato la struttura economica e quelle che hanno contribuito a modificarla, nell'opinione di chi scrive non sembra possibile, né tantomeno corretto, bollare uno dei due orientamenti come migliore rispetto all'altro: la valutazione del grado di correttezza insito nel perseguire il dirigismo economico piuttosto che la deregolamentazione di stampo neoliberista è inevitabilmente influenzata da una serie di variabili, in parte insite nell'economia del Paese e in parte, invece, indipendenti, proprie dello scenario internazionale che permea il Paese stesso.

Negli anni del fascismo, ma soprattutto nel secondo dopoguerra, in una situazione di estrema difficoltà del Paese, l'intervento dello Stato e la pianificazione della politica economica da parte di quest'ultimo sembravano essere, e così si sono rivelate, la scelta migliore per ridare slancio ad un Paese distrutto materialmente e spiritualmente, producendo quel "miracolo economico" che, con ogni probabilità, la libera iniziativa privata non sarebbe riuscita a produrre: non per una mancanza di personalità imprenditoriali di rilievo, per mancanza di idee innovative o per la "malvagità" dell'iniziativa privata in sé, bensì per la mancanza strutturale di fondi

da parte dei privati stessi, fondi di cui solo un organismo come lo Stato, attraverso l'emissione obbligazionaria e l'indebitamento, poteva disporre.

Ma non furono solo le condizioni di difficoltà strutturale del Paese a suggerire una politica economica di tal genere: gli anni del fascismo, così come quelli del periodo post-bellico, sono caratterizzati da una tendenziale chiusura allo scambio internazionale¹³⁴ e da un'elevata presenza di dazi commerciali anche tra gli stessi paesi europei, conseguenza, tra le altre, del clima particolarmente teso e agitato.

La pianificazione statale rimane l'orientamento dominante e, anzi, assume ancora maggiore forza, sulla scia delle popolarità delle politiche keynesiane negli anni successivi al secondo conflitto mondiale, fino agli anni Settanta, quando, esauritasi la "miracolosa" inerzia positiva derivante dagli anni Sessanta, l'Italia si trova in un primo momento di difficoltà, e, per la prima volta dal dopoguerra, il sistema entra in crisi.

L'Italia, infatti, nonostante avesse mantenuto l'impostazione dirigista dello Stato, si era aperta progressivamente allo scambio internazionale e, a causa degli aiuti giunti da oltreoceano grazie al Piano Marshall, vedeva la propria economia intimamente legata a quella americana; questa interdipendenza, comune a tutti i paesi europei, è uno dei motivi alla base della crisi internazionale degli anni '70, causata dai due grandi shock petroliferi del 1973 e del 1979.

Il periodo di crisi mise in luce le conseguenze negative che trent'anni di intervento pubblico avevano comportato: un elevato grado di inefficienza e di collusione tra imprenditoria e politica e uno spropositato debito pubblico, alimentato dal continuo indebitamento dello Stato.

Queste difficoltà mettono in risalto, per la prima volta, una situazione difficilmente sostenibile nel lungo termine e la conseguente necessità di un cambiamento nella

¹³⁴ In particolar modo se confrontati con gli anni successivi ai trattati di integrazione europea.

struttura economica del Paese, attraverso il ridimensionamento dell'intervento statale e l'incentivo all'iniziativa privata.

Il progressivo e definitivo superamento, a livello internazionale, delle teorie keynesiane verso il cosiddetto *Washington consensus*¹³⁵, corrente ideologica che prevede un approccio economico particolarmente orientato al mercato¹³⁶, sintetizzabile con il francese *laissez-faire*, influenza inevitabilmente anche l'approccio italiano alla questione, mettendo in atto un processo di trasformazione che vedrà la sua definitiva fioritura negli anni '90.

Nei primi anni Novanta, infatti, il governo Amato prima e il governo Ciampi poi mettono in atto un ambizioso progetto di privatizzazioni, risultati alla mano il più importante realizzato in quegli anni nell'intero panorama internazionale, andando a riformare profondamente la struttura economica di un Paese che sull'impresa pubblica costruiva la propria ossatura.

All'interno di uno scenario economico che vede l'Italia sempre più integrata nei meccanismi politico-economici dell'Unione Europea e la sua politica economica sempre più condizionata dai parametri contenuti nel Trattato di Maastricht, il dibattito relativo alla necessità di proseguire sul percorso di privatizzazione iniziato negli anni '90 e sulla bontà del processo stesso non accenna a diminuire.

Da una parte chi identifica nello strumento delle privatizzazioni la soluzione ottimale per il superamento della crisi, nodo centrale dal quale avviare il cammino verso il cambiamento¹³⁷, dall'altra chi invece opera un distinguo importante, considerando le imprese, e l'iniziativa economica per traslato, non tanto uno "scopo", quanto un "mezzo" attraverso cui soddisfare i bisogni della collettività, perseguendo come principale obiettivo il benessere e la finalità sociale.

¹³⁵ Sul dibattito *Washington/Keynesian consensus* estremamente interessante è un articolo di Greg Ip apparso sul *The Economist* il 9 Aprile 2013: "*How Mrs. Thatcher smashed the Keynesian consensus*".

¹³⁶ Fonte: Wikipedia, *Washington consensus*.

¹³⁷ P. Piras, *Le privatizzazioni, tra aspirazioni all'efficienza e costi sociali*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 138.

Ai fini di una maggiore comprensione della problematica è necessario chiarire, attraverso le parole di Natalino Irti, la differenza esistente tra lo strumento della privatizzazione e quello della liberalizzazione:

“La liberalizzazione riguarda l’offerta sul mercato, cioè la possibilità che una merce o un servizio siano prodotti da una pluralità di imprese e surrogabili l’uno con l’altro per scelta del consumatore. La privatizzazione riguarda la composizione del capitale di una data società, operi essa in regime di monopolio o in concorrenza con altre imprese”.¹³⁸

Sebbene sia le privatizzazioni che la liberalizzazione dei mercati abbiano la capacità di incidere su situazioni di monopolio pubblico a vantaggio del mercato e della concorrenza, di incrementare gli investimenti, ridurre le inefficienze e il costo dei servizi offerti (per l’impresa), ciò non implica necessariamente che i miglioramenti ottenuti in questi campi si tramutino in una riduzione del costo per il consumatore o in un miglioramento del servizio offerto a quest’ultimo, bensì, come accade più frequentemente, in un aumento della quota degli utili per l’impresa.

Questa seconda faccia della medaglia sottolinea la necessità di una riflessione sulla convenienza di privilegiare l’assetto pubblico o quello privato anche, se non soprattutto, in funzione del raggiungimento degli scopi sociali prefissati e alle attività tradizionalmente oggetto di impresa pubblica.¹³⁹

È proprio la presenza dei costi sociali e delle esternalità generate, o meglio, *generabili*, a rendere difficoltosa la ponderazione dei due strumenti, sia sotto il profilo economico che sotto il profilo giuridico: se da un lato, infatti, la finalità principale delle imprese private coincide senza dubbio con la massimizzazione dei

¹³⁸ N. Irti, Relazione al Convegno su *La privatizzazione del settore elettrico* tenutosi a Milano nel 1995, dattiloscritto.

¹³⁹ P. Piras, *Le privatizzazioni, tra aspirazioni all’efficienza e costi sociali*, cit., p. 135.

profitti e della ricchezza degli azionisti (cui tradizionalmente si contrappone il fallimento di mercato delle imprese pubbliche, nonché la mancanza di capitale di rischio privato), dall'altro lato l'obiettivo delle imprese pubbliche è rappresentato tanto dagli investimenti a lungo termine, quanto dall'occupazione e dallo sviluppo regionale, obiettivi generalmente assenti nell'impresa privata.¹⁴⁰

Non è possibile, dunque, bollare a priori uno strumento come positivo e un altro come negativo, ma è necessario analizzare ogni singola situazione e la realtà ambientale in cui l'impresa è inserita: troppe le variabili da considerare (grado di concorrenza del mercato, situazione economico-finanziaria in cui versa l'impresa, importanza strategica del settore) e troppo pochi i parametri empiricamente valutabili *ex-ante* (eventuale maggiore efficienza dell'impresa, eventuali esternalità socialmente positive, eventuale impatto sulle finanze pubbliche).

Questa valutazione appare ancor più complessa se andiamo a considerare il quadro politico in cui tale valutazione si inserisce: il Trattato di Lisbona¹⁴¹, infatti, esprime una grande apertura verso l'impresa e il mercato (pur non considerando più la concorrenza come uno degli obiettivi fondamentali dell'UE¹⁴²), mentre non si occupa delle politiche sociali; le rispetta¹⁴³, ma non promuove attività politiche che le garantiscano: tali politiche sono infatti compito del singolo Stato, non dell'Unione.¹⁴⁴

In conclusione, appare estremamente difficile considerare, in un contesto di tal genere, l'attenzione all'efficienza e al risultato come valore oggettivo, ed escludere dalla valutazione la necessità di un modello organizzativo che sia fondato su

¹⁴⁰ *Idem*, p. 136.

¹⁴¹ Firmato nel 2007, è stato redatto per sostituire la Costituzione europea, a causa delle bocciature giunte dai referendum francesi e olandesi nel 2005.

¹⁴² Viene infatti menzionata unicamente in un protocollo aggiuntivo del Trattato stesso.

¹⁴³ Il CESE, Comitato Economico e Sociale Europeo, infatti, si limita a garantire che gli Stati membri (non l'Unione) si impegnino ad impedire che i diritti economici e sociali dei privati vengano violati.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 163.

un'adeguata considerazione delle condizioni sociali, economiche e culturali della comunità, piccola o grande che sia, in cui l'impresa si trova ad operare: la privatizzazione o la nazionalizzazione non sono il "risultato" da raggiungere, ma, il "mezzo" attraverso il quale conseguire il miglior risultato per la comunità stessa.

ELENCO DEI GRAFICI E DELLE TABELLE

Elenco dei grafici

Grafico 1	<u>Aiuti concessi attraverso il piano Marshall</u>	19
Grafico 2	<u>Andamento comparato del tasso di inflazione</u>	31
Grafico 3	<u>Curva di Laffer</u>	36
Grafico 4	<u>Andamento del rapporto Debito/PIL</u>	40

Elenco delle tabelle

Tabella 1	<u>Andamento del Pil nel settore primario e secondario</u>	22
Tabella 2	<u>Peso della proprietà pubblica nei maggiori paesi europei</u>	47
Tabella 3	<u>Privatizzazioni effettuate dall'IRI (1992-2000)</u>	48
Tabella 4	<u>Valore delle privatizzazioni in Italia (1993-2005)</u>	50

BIBLIOGRAFIA

- Amatori F. e Colli A., *Impresa e industria in Italia*, Venezia, Marsilio, 1999.
- Andreatta B., *Il divorzio tra Tesoro e Bankitalia e la lite delle comari: uno scritto per il Sole del 26 luglio 1991*, Milano, Il Sole 24 Ore, 1991.
<http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Economia%20e%20Lavoro/2007/03/andreatta-articolo-Sole.shtml?uuid=79a12fba-dbd3-11db-a9e8-00000e25108c&DocRulesView=Libero>.
- Biondi D., *La fabbrica del duce*, Firenze, Vallecchi, 1967.
- Borsa M., *Capitani di sventura*, Milano, Mondadori, 1992.
- De Nardis S., *Le privatizzazioni italiane*, Ricerca del Centro Studi Confindustria, Bologna, 2000.
- Di Taranto G., *La globalizzazione diacronica*, Torino, Giappichelli, 2013
- Idem, *L'Europa tradita. Lezioni dalla moneta unica*, Roma, Luiss University Press, 2014.
- Glisenti P., *La fine dello Stato padrone*, Milano, Rizzoli, 2000.
- Iannone C., *L'intervento pubblico nell'economia e le regole di concorrenza comunitarie*, Torino, Giappichelli, 2009.
- Ip G., *How Mrs Thatcher smashed the Keynesian consensus*, Washington, The Economist, 2013.
<http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2013/04/margaret-thatchers-macroeconomic-legacy>

- Irti N., Relazione al Convegno su *La privatizzazione del settore elettrico* tenutosi a Milano nel 1995, dattiloscritto.
- Marchetti P., *Le privatizzazioni in Italia, saggi, leggi e documenti*, Milano, Giuffrè, 1995.
- Marotta S., *Le privatizzazioni e i pregiudizi del piano Cottarelli*, Economia e Politica, 2014. <http://www.economiaepolitica.it/politiche-economiche/i-pregiudizi-del-piano-cottarelli/>
- Martignetti G., *Reagan, Ronald Wilson* (L'Enciclopedia), UTET, Torino, 2003, Vol. 17.
- Mattioli R., *I problemi attuali del credito*, in "Mondo Economico", 1962.
- Piras P., *Le privatizzazioni, tra aspirazioni all'efficienza e costi sociali*, Torino, Giappichelli, 2005.
- Preti D., *La politica agraria del fascismo: note introduttive*, in "Studi Storici", 1973.
- Shonfield A., *Modern Capitalism*, London, Oxford University Press, 1965.
- Storaci M., *Il gold exchange standard in Italia, 1927-1931*, in "Rivista di storia economica", 1989, n.3.
- Sylos Labini P., *Le classi sociali negli anni '80*, Roma-Bari, Laterza, 1986.
- Toniolo G., *L'economia dell'Italia fascista*, Bari, Laterza, 1980.
- Viti Sogliani D., *Thatcher, Margaret* (L'Enciclopedia), UTET, Torino, 2003, Vol. 19.
- Zamagni V., *Dalla periferia al centro*, Bologna, Il Mulino, 1993.

SITOGRAFIA

- <https://it.wikipedia.org/wiki/Fascismo>
- [http://www.treccani.it/enciclopedia/il-miracolo-economico-italiano_\(Il_Contributo_italiano_alla_storia_del_Pensiero:_Tecnica\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/il-miracolo-economico-italiano_(Il_Contributo_italiano_alla_storia_del_Pensiero:_Tecnica)/)
- <http://search.acs.beniculturali.it/OpacACS/authority/IT-ACS-SP00001-00000408>
- <https://it.wikipedia.org/wiki/Reaganomics>
- <http://www.finanzaonline.com/forum/40188101-post148.html>
- https://it.wikipedia.org/wiki/Curva_di_Laffer
- <http://www.rivaluta.it/articoli/il-futuro-parla-inflazione.htm>
- <http://www.economy2050.it/principali-cause-storiche-debito-pubblico-italiano-entrate-interessi/>
- http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_it.htm
- <http://www.forexguida.com/finanza/i-cinque-parametri-di-maastricht-parte-2.html>
- <http://www.borsaitaliana.it/notizie/speciali/pensioni/normativa/le-riforme-da-amato-ad-oggi/le-riforme-da-amato-ad-oggi.htm>
- <http://www.economy2050.it/ruolo-strategico-privatizzazioni-economia-italiana/>
- <http://www.posteitaliane.it/it/gruppo/index.shtml>
- <http://www.cdp.it/chi-siamo/identita-mission/identita-e-mission.html>

- https://it.wikipedia.org/wiki/Ferrovie_dello_Stato_Italiane
- <http://www.fsitaliane.it/fsi/Chi-Siamo>
- <http://www.finmeccanica.com/gruppo-group/profilo-profile-chisiamo-aboutus-1/capitale-azionariato-shareholders-base-share-capital>
- <https://it.wikipedia.org/wiki/Finmeccanica>
- <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/12/23/alitalia-perfezionato-accordo-etihad-nuova-compagnia-operativa-gennaio/1293792/>
- http://www.proteo.rdbcub.it/stampa.php3?id_article=182
- <http://www.italianieuropei.it/italianieuropei-1-2011/item/202-le-privatizzazioni-in-italia-qualche-utile-lezione.html>