



Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Storia dell'Impresa e dell'Organizzazione Aziendale

**Dallo Stato imprenditore alle privatizzazioni: il caso Eni nell'Italia
del secondo Novecento**

Relatore:

Prof. Castronovo Valerio

Candidato:

Emiliano Squillante - 186431

Anno accademico 2016/2017

Indice

<i>Introduzione</i>	P.3
Capitolo 1 – Lo Stato imprenditore in Italia nel XX secolo	
1.1 L'Italia del dopoguerra	P.6
1.2 Il nuovo contesto europeo	P.9
1.3 Gli interventi statali negli anni della ricostruzione	P.12
1.4 Uno sguardo all'industria	P.15
1.5 Le eredità dello Stato imprenditore: Imi ed Iri	P.18
1.6 Lo Stato imprenditore	P.24
1.7 L'approfondirsi del ciclo: 1973-1990	P.31
Capitolo 2 – Da Stato imprenditore a Stato regolatore	
2.1 L'economia italiana nella crisi dei primi anni Novanta	P.35
2.2 Concorrenza e privatizzazioni: la crisi del modello dello Stato imprenditore	P.39
2.3 Il decennio delle privatizzazioni	P.45
2.4 Gli anni Duemila	P.51
2.5 Impatto delle privatizzazioni sul capitalismo italiano	P.55
Capitolo 3 – Il colosso Eni e il settore energetico	
3.1 L'Eni di Enrico Mattei e il panorama industriale italiano all'epoca	P.62
3.2 La vittoria di Mattei	P.68
3.3 L'espansione all'estero	P.70
3.4 La nuova frontiera energetica	P.74
3.5 Gli anni Sessanta: prime difficoltà e ripensamenti	P.77
3.6 Dalla crisi degli anni Settanta alla privatizzazione	P.79
3.7 Il processo di privatizzazione e la liberalizzazione del settore energetico	P.82
3.8 Gli anni Duemila e il mandato di Paolo Scaroni	P.87
<i>Bibliografia e sitografia</i>	P.89

Introduzione

Obiettivo di questa tesi è presentare ed analizzare l'*excursus* che i settori di pubblica utilità hanno avuto in Italia a partire dagli anni Trenta del Novecento, quando si assistette ad una considerevole diffusione del modello d'impresa pubblica, utilizzato come strumento di politica economica. L'analisi parte dalla descrizione dello scenario economico ed industriale italiano così come si presentava nel secondo dopoguerra, e di quelli che possono essere considerati gli antesignani dell'impresa pubblica italiana: Ina, Imi, ed Iri. Successivamente la trattazione si propone di spiegare come queste istituzioni abbiano conosciuto una significativa evoluzione nella seconda metà del Novecento, e come il loro operare sia stato influenzato dalle vicende politiche, in maniera a volte positiva, a volte no.

Lo Stato imprenditore, il primo punto focale analizzato nella trattazione, fu radicato in Italia fino alle crisi degli anni Settanta, durante le quali emerse senza più alcun dubbio la necessità di modificare la natura dell'interventismo statale nell'economia.

Le privatizzazioni che seguirono, accompagnate dai processi di liberalizzazione imposti dall'avanzare dell'integrazione europea, segnarono un profondo cambiamento nel tessuto economico e nel modello di sviluppo italiano. La transizione da Stato imprenditore a Stato regolatore è stato senza dubbio un passo importante, originato dalla grave recessione e dalla dilagante corruzione che minò l'efficienza dell'impresa pubblica. Si avvertiva il bisogno di raggiungere quell'essenza su cui si fonda il concetto di settore di pubblica utilità, ossia garantire il sussistere costante delle risorse indispensabili per aumentare il benessere della collettività. Il cosiddetto decennio delle privatizzazioni, quindi, viene analizzato nel dettaglio, sia per quanto concerne gli aspetti e le sfaccettature economiche, sia per quanto riguarda, invece, il ruolo della classe politica.

In questo contesto si inserisce la storia dell'Ente Nazionale Idrocarburi (Eni), il quale rappresenta perfettamente l'*iter* del settore di pubblica utilità in Italia. Nonostante dopo la sua privatizzazione sia rimasto in buona parte sotto la supervisione pubblica – oggi il 4,34 per cento del suo azionariato è detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, mentre un altro 25,76 per cento dalla Cassa

Depositi e Prestiti – è stato forse l'unico ente, insieme all'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (Enel), a mantenersi forte, competitivo e solido nonostante le difficoltà. Anche con una forma giuridica pubblica, e controllando praticamente l'intera filiera del valore del gas naturale, riuscì a non soccombere ai condizionamenti della classe politica e delle potenze straniere, operando, soprattutto sotto la guida di Enrico Mattei, esclusivamente per garantire all'Italia un vantaggio, un surplus energetico che avrebbe reso il paese meno dipendente da altre nazioni, e in modo impeccabile.

L'elaborato si struttura su tre capitoli, volti ad analizzare rispettivamente la nascita e lo sviluppo dello Stato imprenditore, e i cambiamenti che seguirono, portando alla sua effettiva dissoluzione. Il primo capitolo, dunque, si propone di descrivere ed analizzare, a partire dal secondo dopoguerra, i motivi che hanno portato ad adottare politiche incentrate sull'interventismo statale, attraverso l'istituzione di enti pubblici. Successivamente si passa ad elencare le ragioni a causa delle quali il modello di Stato imprenditore è risultato inefficiente: vengono analizzate le ragioni politiche che hanno indotto il passaggio al cosiddetto Stato regolatore, vedendo nel dettaglio tutti i processi di liberalizzazione e privatizzazione che si sono susseguiti a partire dagli anni Novanta.

Infine, il terzo capitolo prende in considerazione l'esempio di Eni, e tutto il suo *iter* a partire dal 1953 fino all'epoca odierna, con Emma Marcegaglia alla presidenza e Claudio Descalzi amministratore delegato.

L'analisi oggetto della trattazione è stata possibile grazie alle fonti bibliografiche, cartacee e virtuali, in particolar modo i testi di Vera Zamagni – *Dalla periferia al centro* -, Emanuele Felice – *Ascesa e declino* – e Patrizia Battilani – *Mezzo secolo di economia italiana* – per quanto riguarda il contesto generale. Per quanto concerne invece la parte su Eni si sono rivelate essenziali le fonti di informazioni virtuali, quali l'archivio storico di Eni e le raccolte di scritti, discorsi ed interviste di Enrico Mattei, reperibili online oppure in formato cartaceo, presso Rizzoli.

Il motivo di questa trattazione è un appello a non ritornare ai vecchi errori, che imponga il ricordare e il percepire l'identità nazionale. Pier Paolo Pasolini, nei suoi *Scritti Corsari*, nel 1975, diceva: “Noi siamo un paese senza memoria. Il che equivale a dire senza storia. L'Italia rimuove il suo passato prossimo, lo perde nell'oblio dell'etere televisivo. Ne tiene solo i ricordi, i frammenti che

potrebbero farle comodo per le sue contorsioni, per le sue conversioni. L'Italia è un paese circolare, in cui tutto cambia per restare com'è, in cui tutto scorre per non passare davvero. Se l'Italia avesse cura della sua storia, della sua memoria, imparerebbe che [...] i suoi vizi sono ciclici, si ripetono incarnati da uomini diversi con lo stesso cinismo, la medesima indifferenza per l'etica, e con l'identica allergia alla coerenza e alla tensione morale”.

Capitolo 1

Lo Stato imprenditore in Italia nel XX secolo

1.1 - Italia del dopoguerra

Al termine della Seconda Guerra Mondiale nel 1945 l'Italia, come del resto gli altri paesi europei, versava in condizioni incredibilmente critiche. Oltre ai danni umani provocati dalle battaglie e dai bombardamenti, la situazione era aggravata dal tracollo dell'economia e dei servizi causato dalla devastazione di reti di trasporto ed altre infrastrutture. Anche l'industria, pur essendo il comparto che aveva retto meglio agli eventi bellici, aveva comunque subito una battuta d'arresto, in particolare nei settori delle telecomunicazioni, dei trasporti e della metallurgia, per via della perdita dell'impianto di Cornigliano e la quasi distruzione di Bagnoli¹.

La situazione, quindi, estremamente problematica, tanto dal punto di visto economico quanto da quello politico. Il nostro paese, pur sconfitto, riuscì tuttavia ad intraprendere un sentiero virtuoso, grazie soprattutto all'introduzione di molti elementi innovativi, in particolar modo nell'ambito della produzione industriale. Questo processo fu dettato anche dalla necessità di adeguarsi ai cambiamenti che stavano avvenendo in ambito internazionale e mondiale. In primis il nuovo ordine monetario mondiale varato a Bretton Woods, nel New Hampshire, nel 1944, durante la famosa Conferenza che segnò la nascita del Fondo Monetario Internazionale (Fmi) e della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (Birs), organismi cui l'Italia aderì nel 1947. Questi istituti furono senza dubbio fondamentali per assicurare la ripresa del Vecchio Continente, ma erano anche funzionali al raggiungimento dei più ampi obiettivi strategici degli Stati Uniti.

¹ Su questi aspetti si veda Vera Zamagni, *Dalla periferia al centro*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 410 e seguenti.

Lo scopo principale del governo di Washington, infatti, era arrivare alla formazione di un mercato mondiale non più frazionato da rigide barriere doganali, agevolando lo sviluppo commerciale tra i paesi, attraverso un sistema di cambi fissi che vedeva il dollaro come moneta sovrana. I leader politici statunitensi si rendevano conto che la ripresa degli scambi era necessaria anche al proprio paese, in modo da finanziare l'apparato industriale e la fornitura di servizi. Dal punto di vista politico, inoltre, si puntava alla formazione di un forte blocco di paesi occidentali, alleati degli USA dal punto di vista commerciale e politico, che potesse far fronte all'espansionismo sovietico che in quegli stessi anni si sviluppava nell'Europa dell'Est.

L'adesione alle istituzioni di Bretton Woods fu, per l'Italia e per gli altri paesi dell'Europa Occidentale, un percorso sostanzialmente obbligato, poiché dettato dalla necessità di sopperire con rapidità alla grave mancanza di risorse e di materie prime che si era venuta a creare con la guerra. Lo stesso Ferruccio Parri, appena nominato a capo del governo italiano, il primo di unità nazionale, in un discorso radiofonico trasmesso nel giugno 1945, usò l'espressione "sbarcare il lunario" per descrivere gli obiettivi economici a breve termine del paese².

Il governo Parri, il primo costituito dopo la conclusione della Liberazione, era dilaniato dalle accese dispute tra i partiti di sinistra e quelli di orientamento liberale, ma riuscì comunque a porsi due obiettivi fondamentali: superare il sistema economico corporativo del fascismo e puntare sulla modernizzazione tecnologica dell'industria per rilanciare l'economia. Quest'ultimo fu reso possibile dagli aiuti che il governo di Washington forniva intanto all'Europa tramite il Programma di ripresa europea, meglio noto come Piano Marshall, e le altre politiche varate per la fornitura di macchinari, materie prime, derrate alimentari e soprattutto combustibili. Sintomatica è l'affermazione dell'imprenditore siderurgico Giovanni Falck, il quale disse che si potevano "sintetizzare i bisogni dell'Italia settentrionale in tre parole: carbone, carbone, carbone"³.

Non meno critica era la situazione sul versante politico. I cosiddetti "governi di solidarietà nazionale" non riuscirono ad elaborare efficaci riforme di politica economica, anche perché i partiti del

² Vera Zamagni, *Dalla periferia al centro*, Bologna, Il Mulino, 1993, p.410.

³ Patrizia Battilani - Francesca Fauri, *Latrizia Battilani - Francesca Fauri*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 59.

Comitato di liberazione nazionale che li componevano, agivano nel clima di grave emergenza dell'epoca, che rendeva difficilissima l'adozione di soluzioni efficaci. L'urgenza dell'epoca imponeva loro, infatti, di concentrarsi sulla ricostituzione delle scorte di derrate e materie prime, e sull'abbattimento della disoccupazione, attestatasi a livelli allarmanti.

Proprio la fretta di trovare tempestivamente soluzioni a questi problemi pregiudicò l'efficacia dei primi provvedimenti del governo Parri, resi ancor più fragili dal frammentatissimo scenario politico che si presentava nell'Assemblea Costituente. Quest'ultima, eletta nel 1946, era caratterizzata dalla difficoltà di trovare compromessi tra le tante diverse componenti politiche, in particolare su parametri e procedimenti da utilizzare.

La situazione cambiò drasticamente dopo il viaggio che De Gasperi compì negli Stati Uniti nel 1947. In tutta l'Europa orientale i partiti comunisti, sostenuti dall'Unione Sovietica, stavano prendendo il controllo dei governi locali, e la Conferenza di Potsdam tra le potenze vincitrici aveva di fatto già inaugurato la Guerra Fredda. Gli Stati Uniti, quindi, iniziarono ad esercitare crescenti pressioni sui governi dell'Europa occidentale, affinché i partiti di sinistra fossero estromessi dal potere. A Washington De Gasperi ottenne un prestito di 100 milioni di dollari da parte della Exim Bank⁴, ed ebbe confermata la sua impressione secondo la quale la permanenza dei partiti di sinistra nella compagine di governo non era più gradita. Una volta tornato in patria, il leader della Dc provocò la crisi di governo che portò alla formazione di un nuovo esecutivo, il quarto da lui guidato, formato da Dc, Partito Liberale Italiano (Pli), Partito Repubblicano Italiano (Pri) e, successivamente, Psli.

1.2 Il nuovo contesto europeo

I problemi finora esposti furono sicuramente più marcati in Italia che nel resto dell'Europa occidentale, ma ciò non significa che le economie degli altri paesi versassero in condizioni di

⁴ Sul prestito Exim Bank si veda Luciano Segreto, *Finanza, industria e relazioni internazionali. Il prestito della e relazioni internazionali. Il rivista ito della e relazioni internazionali.*

efficienza. Gli unici a non subire danni consistenti sul proprio territorio durante il secondo conflitto mondiale furono gli Usa, che videro anzi enormemente accresciuta la propria capacità produttiva. Fu anche grazie a ciò che il loro intervento fu risolutivo e determinante per la ripresa tutte le potenze europee occidentali, vincitrici e vinte.

Secondo le stime, le esportazioni nette effettuate dagli Stati Uniti nell'ambito dell'Erp verso i paesi aderenti al piano, ammontarono a circa 13 miliardi di dollari tra il 1947 e il 1948, mentre le riserve auree delle potenze europee si assottigliarono di ben quattro miliardi di dollari⁵ (va ricordato che, dopo Bretton Woods, il dollaro era l'unica moneta ad essere abbinata all'oro come riserva legale delle banche centrali).

Gli Stati Uniti, nonostante la preponderanza acquisita, cercarono per quanto possibile di limitare i vincoli imposti ai partner europei alla gestione dei conti pubblici e delle bilance dei pagamenti, in modo da non generare ulteriori tensioni politiche in un ambiente che ne era già saturo. Lasciarono quindi ai governi la libertà di varare riforme riguardanti, ad esempio, pieno impiego, equità distributiva, razionalizzazione del sistema produttivo e quant'altro.

Dati i problemi economici comuni, i governi europei orientarono le loro politiche economiche verso due strategie principali: una politica di programmazione volta ad eliminare squilibri geografici e settoriali, e un'estensione del raggio d'azione della mano pubblica, allo scopo di ridimensionare il potere dei complessi monopolistici e adeguare agli standard tecnologici e tecnici le infrastrutture. Differente fu invece il loro modo di organizzarsi dal punto di vista politico⁶, fermo restando che la prospettiva di un'estensione dell'intervento pubblico era condivisa da tutti.

In Gran Bretagna il governo di unità nazionale presieduto da Winston Churchill affidò nel 1942 a Lord Beveridge la presidenza di una commissione che prese appunto il suo nome, la quale, varando provvedimenti volti ad un miglioramento dei servizi sociali offerti dallo Stato, riuscì a porre le basi per il successivo welfare state. Nonostante l'adozione del Piano Beveridge, di chiara matrice keynesiana, che portò alla creazione di un efficace sistema di assistenza sanitaria e previdenza sociale, dopo la

⁵ Su questi aspetti cfr. Valerio Castronovo, *Storia economica d'Europa*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 2006, p. 354.

⁶ Per approfondire si veda Valerio Castronovo, *Storia economica d'Europa*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 2006, pp. 356-361.

guerra si avvertì la necessità di una pianificazione economica. L'avversione nei confronti dei monopoli era generalizzata, e si sentiva forte l'esigenza di risanare la bilancia dei pagamenti, con un maggiore controllo sulla domanda interna e sui consumi. Non meno importanti furono i provvedimenti adottati dal successivo governo laborista, guidato da Clement Attlee (1945-1951), che consolidarono definitivamente il welfare state britannico, sancendo la nazionalizzazione della Banca d'Inghilterra e di alcuni settori d'interesse pubblico: quello elettrico, quello del gas e quello dei trasporti.

Nelle socialdemocrazie europee, invece, i governi adottarono un indirizzo riformista più pragmatico e più orientato alla previdenza. In Svezia ci si basò sul principio di concertazione tra aziende e sindacati, e furono creati dei comitati d'impresa con funzione consultiva, allo scopo di ridurre le dispute interne e risolvere i problemi gestionali più spinosi. Si ebbe quindi un'estensione dell'intervento pubblico, ma non della proprietà statale. In Norvegia, così come in Danimarca, i governi si concentrarono sulla perequazione fiscale e sull'istituzione di efficaci sistemi di sicurezza sociale, mentre in Olanda fu elaborato nel 1946 un programma di politica economica quadriennale che avrebbe risanato l'intero sistema, attraverso uno stretto controllo della congiuntura e la creazione di nuove zone industriali.

In Belgio erano al governo i socialisti e quindi le azioni furono concentrate sull'assistenza sociale. Venne creato un sistema collettivo di previdenza a favore di tutti i lavoratori salariati e fu varata una riforma monetaria che comportò il cambio dei biglietti bancari, allo scopo di ridurre la massa monetaria, un orientamento simile a quello dei laboristi in Gran Bretagna.

In Francia, infine, la nazionalizzazione delle grandi imprese veniva invocata a gran voce già a partire dal 1944, allo scopo di convertire il sistema economico sulla base degli interessi della collettività. Si chiedeva dunque il varo di una legislazione antimonopolista e l'esproprio delle imprese come Renault e Gnome et Rhone, che avevano collaborato con i nazisti durante l'occupazione. L'unica divergenza di opinioni sussisteva sul concetto di nazionalizzazione, in quanto Charles De Gaulle, all'epoca presidente del governo provvisorio, e i suoi sostenitori ritenevano che essa fosse uno strumento in grado di consolidare definitivamente l'unità nazionale. Le forze di sinistra, invece, consideravano la nazionalizzazione come un primo passo verso la trasformazione del sistema in senso

socialista. In sintesi, fino al 1945 il governo De Gaulle attuò la nazionalizzazione della Banca di Francia, del settore dei trasporti e del carbone, e l'esproprio di tutte le aziende i cui proprietari erano stati accusati di collaborazionismo con i tedeschi. Nel 1946, con la costituzione del governo di centrosinistra guidato da Felix Gouin, si procedette a quella che gli storici definiscono "nazionalizzazione senza statizzazione", affidando ad una gestione tripartita formata da amministrazione, lavoratori e consumatori la direzione delle imprese elettriche e del gas. Il provvedimento di politica economica più importante, invece, fu il Piano Monnet⁷, che si poneva l'obiettivo di elevare di un quarto il tasso di sviluppo, tramite un "orientamento del mercato senza prevaricazione" e la ricerca di adeguate forme di raccordo sociale, arrivando alla massimizzazione della specializzazione delle funzioni amministrative.

1.3 – Gli interventi statali negli anni della ricostruzione

Nel 1948, dopo la dissoluzione del governo tripartito e il salvataggio della lira reso possibile dalla politica di stabilizzazione di Luigi Einaudi, ci furono svariate novità, sia sul versante politico-economico, sia su quello industriale. Nonostante gli ottimi risultati raggiunti da Einaudi e De Gasperi nel contenimento dell'inflazione e nel raggiungimento della stabilità politica per il paese, fu solo grazie agli aiuti americani che l'Italia riuscì ad evitare una recessione. Il Piano Marshall stanziò infatti per il nostro paese 1347 milioni di dollari tra 1948 e 1952, oltre alla fornitura gratuita di materie prime, macchinari e attrezzature⁸.

Nel 1949, tuttavia, ci fu un avvenimento che diede una spinta alle riforme dei governi centristi: il famoso rapporto del Country Study, una commissione statunitense incaricata di svolgere funzioni di monitoraggio e controllo della ripresa dei vari stati assistiti dall'Erp. Il rapporto criticava aspramente il

⁷ Su questi aspetti si veda Jean-Fran, pp. 356-361. prestito dell'ellenbussche, Jean Vavasseur-Desperriers, *Storia della Francia nel Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2003.

⁸ Su questi aspetti cfr. Patrizia Battilani e Francesca Fauri, *Mezzo secolo di economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008 pp. 66 e seguenti.

modo in cui l'Italia aveva scelto di disporre degli aiuti statunitensi, in particolare la conversione in riserve valutarie di una fetta consistente del fondo di contropartita, ottenuto dalla vendita delle merci donate. La commissione criticava dunque la politica deflazionista italiana, e la mancanza di un piano generale di coordinamento, suggerendo il varo di una riforma tributaria e la costituzione di autorità di piano⁹.

L'impatto del rapporto del Country Study ebbe effetti molto contrastanti nell'ambiente politico italiano. Molti erano tacitamente d'accordo con le critiche mosse da Washington, ad esempio il leader repubblicano Ugo La Malfa, che già da tempo insisteva sulla conversione degli aiuti in investimenti per aumentare la produttività industriale. Altri rigettarono invece le critiche: il ministro del Tesoro Giuseppe Pella, in particolare, definì il rapporto una "strategia da tavolino"¹⁰.

In effetti, nonostante i buoni risultati raggiunti, l'Italia risultava ancora il paese con il tasso di disoccupazione più elevato tra quelli assistiti dall'Erp, e ancora arretrato sia nel ritmo produttivo, sia nell'innovazione tecnologica. Ciò portò inevitabilmente ad una modifica degli orientamenti: venne così rallentato l'accumulo di riserve e si passò ad una politica monetaria meno restrittiva.

Dopo l'elezione di Einaudi alla Presidenza della Repubblica, nel 1948, vennero varati quelli che rimangono i provvedimenti più importanti presi dai governi centristi¹¹ in quel periodo storico, allo scopo di promuovere la piena efficienza nell'utilizzo e nell'allocazione dei fattori produttivi, e per alleviare i disagi sociali che gravavano sulla popolazione, soprattutto a causa della disoccupazione:

- la legge Tupini, che aveva come obiettivo un maggior intervento finanziario dello Stato a sostegno delle opere pubbliche dei comuni, promuovendo la creazione di cooperative edilizie mediante una politica di sovvenzioni e agevolazioni;
- il Piano Ina-Casa, altrimenti detto Piano Fanfani, adottato nel 1949, per la costruzione di case per i lavoratori;

⁹ Valerio Castronovo, *Storia economica italiana*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 2006, p. 390.

¹⁰ Valerio Castronovo, *Storia economica d. i Edif*Torino, Giulio Einaudi Editore, 2006, p. 390.

¹¹ Riguardo alle riforme dei governi centristi si veda Emanuele Felice, *Ascesa e declino*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 234 e seguenti. Valerio Castronovo, *Storia economica d. 2016*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 2006, pp. 391-400.

- il varo della riforma agraria, o “Riforma Antonio Segni”, nel 1950, che attraverso la legge per la Sila, la legge stralcio e la legge per la Sicilia, permise l’esproprio di ben 760.000 ettari di terreno e la loro distribuzione a più di 113.000 capifamiglia contadini;
- l’istituzione, nello stesso anno, della Cassa per il Mezzogiorno, allo scopo di promuovere uno sviluppo tecnologico e sociale diffuso nel Sud della penisola;
- l’istituzione, sempre nel 1950, di un ministero senza portafoglio per il coordinamento degli enti pubblici economici;
- il cosiddetto “Progetto La Malfa”, attivo dal 1951 al 1953, per la riorganizzazione delle partecipazioni economiche pubbliche, che portò alla creazione dell’Eni.

In questo scenario vanno anche inserite le iniziative della Cgil, al tempo sotto la guida di Giuseppe Di Vittorio, la quale, avvalendosi delle conoscenze di economisti del calibro di Giorgio Fuà e Sylos Labini, avanzò contemporaneamente alcune iniziative di politica economica. Quella maggiormente rilevante fu il piano del lavoro che, con l’obiettivo di contrastare il crescente livello di disoccupazione, faceva affidamento sugli effetti moltiplicatori della spesa pubblica. Il piano si basava su tre direttrici fondamentali di intervento:

- nazionalizzazione dell’energia elettrica, e conseguente costruzione di nuovi bacini idroelettrici e di centrali elettriche, soprattutto al Sud;
- l’avvio di un vasto programma di bonifica, concentrato nel Mezzogiorno, per promuovere lo sviluppo diffuso del settore primario;
- un piano edilizio nazionale per la costruzione di opere pubbliche, come nuove abitazioni, scuole e ospedali.

L'obiettivo primario del piano era la creazione di circa 700.000 nuovi posti di lavoro, con i finanziamenti che sarebbero dovuti arrivare dal risparmio nazionale, dai prestiti esteri, e da una tassazione da richiedere alle classi sociali più elevate e ai grandi gruppi monopolistici¹².

Nel frattempo si stava procedendo molto speditamente anche sul fronte della liberalizzazione degli scambi. L'Italia, la cui linea di pensiero era rappresentata da De Gasperi e Carlo Sforza – all'epoca Ministro degli Affari Esteri – era molto interessata ad arrivare alla formazione di un'area europea di libero scambio, sia per motivi prettamente economici, come la ripresa delle esportazioni, sia per motivi politici, scaturiti dalla necessità di porre le basi per un processo diffuso di democratizzazione, in modo da assicurare una pacifica convivenza tra la Germania e gli altri paesi dell'Europa occidentale.

Il primo passo significativo verso la creazione del mercato comune fu, nel 1948, la creazione dell'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (Oece), alla quale aderirono la maggior parte dei paesi assistiti dall'Erp. Solamente due anni dopo, si procedette con l'istituzione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (Ceca, 1951), cui l'Italia aderì, non senza un certo malcontento da parte degli industriali, timorosi dell'urto con la concorrenza straniera.

Dopo la firma di questi primi due trattati, toccò alle forze politiche il compito di cercare di conciliare le esigenze dei diversi paesi aderenti, in accordi vantaggiosi per tutti. Dopo l'istituzione del General Agreement of Tariffs and Trade (Gatt), nel 1948 a Ginevra, con l'Accordo di Annecy, l'anno successivo, si procedette ad una riduzione dei dazi e all'abolizione delle restrizioni quantitative per un largo ventaglio di prodotti tra tutti i paesi aderenti all'Oece.

In Italia fu grazie alle spinte di Ugo La Malfa e di Cesare Merzagora, ministro del Commercio Estero dal giugno 1947 all'aprile 1949, che si giunse, entro il 1953, a liberalizzare quasi completamente le importazioni dai paesi dell'Oece, per tutte le tipologie di prodotto: una liberalizzazione che sarebbe stata controbilanciata da un rigido sistema protettivo interno, basato su sussidi alle imprese e agevolazioni fiscali.

¹² Si veda www.cgil.it, documento <http://www.cgil.it>" 2006, pp. 391-400. erio Castronovo

1.4 Uno sguardo all'industria

Anche l'industria, nel periodo a cavallo tra il 1948 e i primi anni '50, conobbe una fase di cambiamento¹³. Il livello produttivo prebellico era già stato raggiunto nel 1948, ma l'innovazione tecnologica degli impianti lasciava ancora a desiderare rispetto agli altri paesi dell'Europa occidentale.

- I provvedimenti più importanti riguardarono l'industria meccanica, punta di diamante del nostro settore secondario. Nonostante il lento processo di riconversione del dopoguerra e i danni subiti, fu d'aiuto il fatto che la maggior parte degli impianti fosse di fabbricazione abbastanza recente, e per adeguarli ai nuovi standard produttivi furono sufficienti alcune innovazioni di processo.
- Il settore vedeva la produzione meccanica fortemente influenzata dal pubblico, con le aziende del gruppo Iri, gestite attraverso Finmeccanica, che detenevano nel 1948 più di un quarto della capacità produttiva totale del paese. Tra le grandi aziende pubbliche del settore c'erano Ansaldo, Breda e Alfa Romeo, seguite a ruota da colossi privati come Fiat, Piaggio o Olivetti.
- Data la rilevanza che lo caratterizzava, il settore fu oggetto di attenzioni governative già dall'immediato dopoguerra. L'entourage degasperiano, in particolare personalità di spicco come Ezio Vanoni, a lungo ministro delle Finanze, si era posto l'obiettivo di razionalizzare i settori portanti dell'industria.
- Il prestito concesso all'Italia dalla Exim Bank, nel 1947, fu destinato all'industria meccanica per il 24,5 per cento e, nello stesso anno, fu istituito il Fondo Industria Meccanica (Fim), al fine di incrementare l'efficienza produttiva e il livello delle esportazioni.
- Anche nel settore siderurgico si sentiva forte la presenza della mano pubblica. Il 40 per cento della produzione era in mano alla Finsider, allora sotto la guida di Oscar Sinigaglia, la quale, visto il dimezzarsi dei livelli produttivi alla fine della guerra, si era posta come obiettivo principale il rafforzamento dell'industria attraverso l'allineamento del ciclo produttivo agli altri

¹³ Sull'argomento <http://www.cgil.it> 2006, pp. 391-400. Erio Castronzo *Sull'industria oggi*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 63-74 e per approfondire Vera Zamagni, *Dalla periferia al centro*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 417-424.

paesi europei (in Italia si ricorreva prevalentemente al rottame, e non al minerale, più efficiente).

Il ragionamento di Sinigaglia, ascoltato dalla Commissione Economica nell'immediato dopoguerra, fu ineccepibile: legando la sorte dell'industria meccanica a quella siderurgica, riscosse subito un notevolissimo numero di consensi, sconfiggendo senza problemi le obiezioni avanzate dall'imprenditore privato Falck.

Il passo successivo, quindi, fu il cosiddetto "Piano Sinigaglia"¹⁴, dedicato alla modernizzazione degli stabilimenti siderurgici di Piombino e Bagnoli, ed alla costruzione di un nuovo impianto a ciclo integrale a Cornigliano, in provincia di Genova. Il Piano fu approvato dalla European Cooperation Administration, l'agenzia governativa statunitense che amministrava l'erogazione degli aiuti del Piano Marshall. Il risultato, ottenuto grazie al sostegno del colosso siderurgico Usa Armco, dell'Ohio, fu decisivo per dare vigore al settore. Importanti furono comunque anche gli accordi con la Fiat, che s'impegnò ad acquistare almeno il 50 per cento dei laminati prodotti dalla aziende della Cornigliano Spa, la nuova azienda costituita nell'ambito di Finsider.

Poco c'è da dire, invece, sui settori chimico, elettrico e tessile. Per quanto concerne i primi due, i danni subiti a causa degli eventi bellici furono marginali per il settore chimico, dominato dalla Montecatini, che riuscì a risollevarsi in poco tempo grazie agli aiuti americani, e leggermente più gravi per il settore elettrico – in particolar modo nel Mezzogiorno – ma non tanto da destare preoccupazioni eccessive, anche qui grazie all'apporto dell'Erp.

Più complesso è, invece, il discorso sul settore degli idrocarburi. Per la ricerca delle risorse petrolifere fu creata, nel 1926, l'Agenzia Generale Italiana Petroli (Agip), tuttavia la sua posizione risultava molto incerta all'indomani del conflitto. Molti volevano smobilizzarla, altri erano per una rifondazione su nuove basi, altri ancora per scorporarla in varie aziende più piccole.

Questa pluralità di voci sul futuro dell'azienda portò nel 1947 alla rimozione di Enrico Mattei dalla guida dell'Agip, ma restava da sciogliere un nodo politico: mentre Mattei era convinto che lo

¹⁴ Su questi aspetti si veda Patrizia Battilani e Francesca Fauri, *Mezzo secolo di economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp.75-78.

Stato dovesse sfruttare esso stesso le proprie riserve, per raggiungere l'autonomia energetica, altri, al governo, erano invece per la privatizzazione di Agip e la sua vendita a società estere, prevalentemente statunitensi.

Per difendere le sue posizioni, Mattei si dedicò alla politica, riuscendo a farsi eleggere in parlamento, nelle fila della Dc, nel 1948, nelle prime elezioni politiche postbelliche. Grazie anche a questo passo, nello stesso anno fu nominato vicepresidente dell'Agip riuscendo ad ottenere una vasta concessione per la ricerca di risorse sul suolo italiano. Grazie all'Istituto Mobiliare Italiano (Imi), che girò la richiesta sul Fondo lire sterline che aveva a disposizione grazie agli accordi con la Gran Bretagna, poté acquistare le attrezzature necessarie per portare gli impianti italiani a un adeguato livello tecnologico.

Il lavoro di Mattei fu estremamente efficiente e, nel 1953, con l'istituzione dell'Ente Nazionale Idrocarburi (Eni), il dirigente riuscì ad avere l'esclusiva sui diritti di esplorazione, produzione e trasporto del gas naturale in tutta la zona della Val Padana e dell'Adriatico. L'istituzione del nuovo ente, inoltre, spazzò via tutte le voci di coloro che, considerando l'Agip un lascito del regime fascista, avrebbero voluto liberarsene. Si decise, infatti, di lasciare intatto il patrimonio di Agip per arrivare allo sviluppo di un grande gruppo petrolifero integrato, che comprendesse Agip mineraria per la ricerca, Agip per la commercializzazione, Snam per il trasporto del gas e Anic per la trasformazione¹⁵.

1.5 – Le eredità dello Stato imprenditore: Imi ed Iri

L'economista Ernesto Cianci affermò che con l'istituzione dell'Iri (Istituto per la Ricostruzione Industriale) nel 1933 nacque in Italia il cosiddetto Stato imprenditore¹⁶: tale affermazione è sicuramente corretta, dato il formidabile apporto che l'ente diede sia alla ripresa industriale del paese, sia al

¹⁵ Per un approfondimento su Enrico Mattei si veda Emanuele Felice, *Ascesa e declino*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 266-270.

¹⁶ Ernesto Cianci, *Nascita dello stato imprenditore in Italia*, Milano, Mursia, 1977.

miracolo economico che si verificò a partire dagli anni '50. E' vero, però, che il processo di estensione del raggio d'azione della mano pubblica nell'economia era cominciato qualche anno prima, in risposta agli effetti della Grande Depressione del 1929.

Quest'ultima cominciò negli Stati Uniti il 24 ottobre del 1929 – data che sarebbe poi passata alla storia con il nome di “giovedì nero” – con la crisi della Borsa di Wall Street, a cui fece seguito, il 29 dello stesso mese, il crack della borsa valori. I suoi effetti, tuttavia, si diffusero rapidamente anche in Europa, in particolar modo in quei paesi che, dopo la Grande Guerra, avevano beneficiato degli aiuti statunitensi per risollevarle le proprie economie. Nel 1929, dopo il crollo borsistico, vennero immediatamente ritirati i capitali Usa dall'Europa e le esportazioni oltreoceano furono drasticamente ridotte. La conseguenza fu ovviamente una crisi produttiva per le industrie europee, le cui difficoltà si riversarono sulle banche miste che le finanziavano.

Nessun paese europeo riuscì a sfuggire alla congiuntura economica negativa, ma i più colpiti furono l'Austria, che vide fallire il Creditanstalt nel 1931; la Germania, che solo due mesi dopo perse la Danat Bank, una delle quattro principali banche miste del paese; e l'Italia che, sempre nel 1931, il cui governo dovette salvare le tre principali banche miste – Credito Italiano, Banca Commerciale e Banco di Roma – rilevando le loro partecipazioni industriali e trasformandole in banche commerciali¹⁷.

Il fascismo reagì alla crisi del '29 con politiche abbastanza simili a quelle che si potevano osservare negli altri paesi europei. Di fronte al probabile imminente fallimento del mercato, fu dato uno spazio molto maggiore all'azione pubblica, allo scopo di sostenere la produzione industriale e mantenere i livelli di consumo. In particolar modo si cercò di intervenire sul lato dell'offerta, creando due nuovi istituti: l'Istituto Mobiliare Italiano, o IMI (1931), che si sarebbe dovuto occupare di finanziare l'industria al posto delle banche miste, e il succitato IRI nel 1933.

D'altra parte la creazione di enti pubblici che si facessero carico della ripresa industriale e finanziaria del paese era una scelta praticamente obbligata, sia a causa della fine del sistema della banca mista, sia per la congiuntura economica profondamente negativa che stava attraversando il nostro paese.

¹⁷ Su questi aspetti si veda Emanuele Felice, *Ascesa e declino*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 190-200.

La crisi del sistema bancario, quindi, venne affrontata tramite l'acquisizione del controllo degli istituti bancari da parte dello Stato, sottoponendoli quindi non già al salvataggio, ma al controllo pubblico. Questa procedura fu necessaria per evitare un tracollo dell'economia vista l'assenza di sufficienti capitali privati che potessero far fronte alla situazione.

Il regime, inoltre, si preoccupò di sviluppare la pubblica amministrazione, introducendo forme di previdenza e assistenza sociale con lo scopo di arrivare alla formazione di un adeguato sistema pensionistico e di un efficiente sistema di assicurazioni contro malattie e infortuni sul lavoro. L'onere di garantire l'erogazione di questi servizi fu affidato all'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (Inps), istituito dal governo Mussolini nel 1933, e all'Istituto Nazionale Assicurazioni (Ina), due enti parastatali a capitale pubblico.

In sostanza, però, gli istituti che svolsero una funzione propulsiva per la ripresa della nostra economia, dopo la Prima Guerra Mondiale e la Crisi del 1929, furono l'Imi, per quanto concerne il piano di risanamento bancario, e l'Iri per quanto riguarda la ricostruzione del sistema industriale nazionale.

L'Imi venne istituito come parte essenziale del piano di risanamento bancario, con a capo Teodoro Mayer, che guidò l'ente fino al 1936, coadiuvato da personalità di spicco, come Alberto Beneduce e Felice Guarnieri. Il motivo principale per la creazione dell'istituto fu – come già detto – la necessità di superare il modello della banca mista, che finanziava le attività industriali sul medio/lungo periodo utilizzando il risparmio privato. Si pensò dunque d'istituire un ente di diritto pubblico che, al contrario, fosse specializzato nel credito alle attività industriali sul medio/lungo periodo, finanziandosi però tramite l'emissione di obbligazioni.

In sintesi, l'Imi si occupava di portare a termine le stesse funzioni svolte in precedenza dalle banche miste, non gravando però sui risparmiatori privati. Il suo capitale iniziale ammontava a circa 530 milioni di lire, provenienti da Ina ed Inps, dalla Cassa Depositi e Prestiti e da numerosi istituti di credito di diritto pubblico, come ad esempio il Banco di Sicilia o il Banco di Napoli.

L'Imi presentava tratti comuni a tutti gli enti cui il giurista Sabino Cassese, anni dopo, assegnò la definizione di “Istituti Beneduce”¹⁸. Essi, cioè, rispondevano alla sopravvenuta necessità di accrescere l'intervento statale nell'economia, vedevano il coinvolgimento degli enti previdenziali Inps ed Ina, e collocavano obbligazioni sul mercato, aggirando l'indisponibilità dei privati ad effettuare investimenti sul mercato azionario, profondamente depresso già dalla metà degli anni '20.

Nei primi anni l'azione dell'Imi fu efficiente, e l'istituto spianò la strada all'istituzione dell'Iri. Pur se il salvataggio delle banche, sotto l'ala dell'intervento pubblico, era avvenuto con successo, era impensabile che esse potessero smobilizzare i loro portafogli sul mercato in tempi brevi e in modo efficiente. Occorreva pertanto fornire al sistema industriale un nuovo ente di finanziamento, distinto dagli istituti bancari, i quali, pur salvati, vedevano i propri portafogli ancora immobilizzati. Subito si pensò all'Imi, ma i suoi responsabili “dichiararono non solo di non volersi far carico dell'assunzione di partecipazioni e dell'onere dei salvataggi, ma si limitarono a compiere operazioni di tutto riposo, preoccupati dalla sicurezza degli impieghi e di riuscire a remunerare l'apporto iniziale degli istituti partecipanti”¹⁹.

Di conseguenza, nel 1932 la situazione delle tre grandi banche miste, che ormai a stento si potevano definire tali, era sempre più difficile. Il governo passò finalmente all'azione nel 1933 con la creazione dell'Iri che, facendosi carico di tutte le partecipazioni azionarie di Comit, Credit e Banco di Roma, concluse definitivamente l'esperienza italiana della banca mista.

L'Iri nasce, come già detto, nel 1933 sotto la direzione di Alberto Beneduce, per far fronte alla grave crisi bancaria e finanziaria che affliggeva il nostro paese dopo la svalutazione della lira nel 1927, e la congiuntura economica mondiale negativa causata dal crollo della Borsa di Wall Street nel 1929. Inizialmente l'Istituto fu pensato come ente pubblico temporaneo, e venne articolato in due sezioni distinte:

¹⁸ Vera Zamagni, *Dalla periferia al centro*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 378. Per approfondire cfr, Sabino Cassese, *Gli aspetti unitari degli statuti degli enti Beneduce*, in *Alberto Beneduce*.

¹⁹ Francesco Cesarini, *Alle origini del credito industriale. Llei degli anni '30*, Bologna, Il Mulino, 1982.

1) Sezione di finanziamento a breve e a lungo termine delle imprese industriali, compito precedentemente svolto dall'Imi, per poter affiancare l'operato delle grandi banche di investimento;

2) Sezione smobilizzi industriali, che aveva il compito di acquisire dalle banche o dalle imprese private le partecipazioni azionarie delle grandi imprese industriali in crisi.

Dopo la creazione dell'Iri, lo Stato avviò un intenso processo di acquisizione delle partecipazioni delle banche in crisi. Si iniziò con la Società finanziaria italiana (Sfi) e la Società Elettrofinanziaria, che possedevano partecipazioni nella Banca Nazionale di Credito (Bnc) e nel Credito Italiano. Le due società, dopo essere passate sotto il controllo dell'ente pubblico nel 1934, vennero messe in liquidazione²⁰.

Grazie a questo provvedimento, e a quelli successivi, lo Stato riuscì a finanziare le banche in crisi affinché non fallissero, tramite l'acquisto e il trasferimento all'Iri delle loro partecipazioni. All'Iri fu imposto l'unico impegno di rimborsare la Banca d'Italia per il capitale ricevuto. Il problema era che, come già notato, le banche erano sì state salvate dal crack, ma erano ancora immobilizzate.

L'istituto, dunque, allo scopo di smobilizzare le banche miste, avviò un rapido processo di mobilitazione del credito, sfruttando la leva delle obbligazioni industriali garantite dallo Stato. L'operazione ebbe successo e l'Iri divenne proprietario – attraverso le aziende controllate come Sip, Sme, Terni, Edison, Ansaldo, Ilva e molte altre – di più del 20 per cento dell'intero capitale azionario del paese. C'è da dire che queste aziende erano già molto vicine al settore pubblico, sia perché avevano attività rivolte ai servizi di pubblica utilità, sia perché erano sostenute da agevolazioni tariffarie e da commesse belliche.

A partire dal 1934, i trasferimenti all'Iri riguardarono una quota consistente di molti servizi pubblici: un'enorme fetta dell'industria degli armamenti; circa l'85 per cento del settore navale e cantieristico, oltre a quote maggioritarie dei settori siderurgico, elettrico e delle telecomunicazioni.

²⁰ Per approfondire cfr. anche Pasquale Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell' Italia fascista*, Milano, Giuffrè; Olsen, *Lo Stato imprenditore*, Bari, Laterza, 1978.

L'ineccepibile operato dell'istituto, insieme alla politica autarchica del governo ed alla necessità di tenere sotto controllo i settori di pubblica utilità (in particolare quelli di rilevanza bellica, per via dello svolgersi della Guerra d'Etiopia), indussero nel 1937 il regime a dichiarare l'Iri ente pubblico permanente. L'Iri vide quindi espandersi moltissimo le sue aree d'influenza, arrivando a controllare un vero e proprio impero nell'industria italiana. Data la varietà dei settori e delle imprese controllate, l'istituto avvertì la necessità di modificare la sua struttura, diversificando la gestione a seconda delle aree che si trovava a controllare. Fu così che nacquero le cosiddette "caposettore", società sub-holding che possedevano il capitale delle società operative a seconda dei settori, come Stet per il settore telefonico (1934), Finmare per il trasporto marittimo (1936) e Finsider per il settore siderurgico (1937), seguite, nel dopoguerra, da Finmeccanica, Finelettrica e Fincantieri²¹.

Uno dei risultati più significativi ottenuti dall'Iri, grazie all'operato di Beneduce e del suo stretto collaboratore Donato Menichella, fu la legge bancaria del 1936, la quale sancì il divieto per le banche di effettuare, contemporaneamente, finanziamenti a breve e a lungo termine, riportando il sistema al modello di separazione del credito precedente alla riforma bancaria del 1893. La nuova legge, infatti, limitò l'attività degli istituti di credito ordinari ai finanziamenti a breve termine, con un tetto massimo di 18 mesi, e riservò i finanziamenti a lungo termine ai nuovi istituti di credito speciale. La Banca d'Italia fu definitivamente trasformata in un istituto di diritto pubblico, stabilendo quindi l'impossibilità per essa di finanziare imprese private. Il potere dell'istituto di emissione sulle altre banche venne così rafforzato, ma il suo campo d'azione fu da allora limitato al settore del credito.

La situazione dell'Iri mutò significativamente nel secondo dopoguerra: le esigenze politiche erano notevolmente mutate rispetto agli anni '30, e l'esigenza principale che si avvertiva era quella di superare definitivamente le eredità del regime fascista²² che, sul piano strettamente economico erano essenzialmente tre:

²¹ Sull'I Laterza, 1978.e, e a partecipazione *Ascesa e declino*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 203-213.

²² Su questi aspetti si veda Patrizia Battilani - Francesca Fauri, *LSu questi aspetti si veda Paad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 55-59.

- Il regime di autarchia, basato su forti contingentamenti e dazi elevati. Nel corso degli anni '30 il governo aveva progressivamente aumentato le tariffe doganali – processo culminato con i cosiddetti “sovradazi” del 1931 – e regolato il commercio attraverso accordi di clearing a partire dal 1934 (compensazione degli scambi). Tali procedure avevano fatto sì che la capacità di importazione italiana nel 1938 si fosse ridotta di circa il 50 per cento rispetto agli anni precedenti la Grande Guerra.
- Una struttura del sistema finanziario completamente stravolta dalla legge bancaria del 1936, che aveva definitivamente sancito la fine dell’esperienza della banca mista. I succitati istituti di credito speciale avevano visto aumentare il loro rilievo solo con l’operato di Beneduce nel corso degli anni '30. Essi erano il Consorzio per Sovvenzioni su Valori Industriali (Csvi), fondato nel 1914; il Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche, o Crediop; l’Istituto di Credito per le Imprese di Pubblica Utilità (Icipu); il Credito Navale, creato nel 1927 e, ovviamente, l’Imi. Successivamente, nel secondo dopoguerra, nacquero Mediobanca, nel 1946, e i vari mediocrediti regionali per finanziare le piccole imprese.
- Una holding pubblica estremamente vasta e potente facente capo proprio all’Iri, suddivisa tra Stet, che controllava nel 1948 il 57 per cento degli apparecchi telefonici; Finmare e Finsider, cui nel 1948 si aggiunse Finmeccanica. L’influenza dell’Iri era incredibilmente rilevante nella maggior parte dei settori, dal meccanico al bellico, dal chimico (ricordiamo la Saigs nata dalla joint venture Iri-Pirelli) all’agricolo, fino ad arrivare al settore dei trasporti e all’idroelettrico.

Fu proprio a causa dell’estensione del suo patrimonio produttivo che, dopo la fine del secondo conflitto mondiale, nacquero moltissime divergenze di opinioni in merito ai provvedimenti da attuare nei confronti dell’istituto. Molti consideravano l’Iri alla stessa stregua dell’Agip, cioè un lascito dell’epoca fascista che andava pertanto smantellato o, al limite, scorporato e successivamente liberalizzato. Ma dopo l’ipotesi di riassetto formulata da Ugo la Malfa nel 1951²³, si decise di lasciarne inalterato il patrimonio industriale, sia per il suo indubbio contributo positivo all’economia nazionale, e

²³ Sull’Agip si veda Valerio Castronovo, *Storia economica d Valerio* Torino, Giulio Einaudi Editore, 2006, pp. 417-423.

sia perché la gestione dell'ente nell'età della ricostruzione fu estremamente efficiente, tanto da metterlo al riparo dall'attacco degli esponenti liberali più agguerriti.

1.6 - *Lo Stato imprenditore*

Il ventennio 1953-1973 fu caratterizzato dalla fase di sviluppo più intensa che l'Italia abbia mai conosciuto, e ciò nonostante il presentarsi di due crisi economiche internazionali: una nel 1953, dovuta all'esaurirsi del ciclo espansivo della Guerra di Corea, e l'altra nel 1956, come conseguenza della ritorsione anglo-francese contro l'Egitto, per la nazionalizzazione del canale di Suez²⁴. In aggiunta ad esse, nel 1963 si verificò una contrazione che riguardò solo la penisola, e tuttavia il Pil, gli investimenti, le esportazioni e i consumi furono oggetto di un vero e proprio boom.

Il risveglio economico si diffuse in tutta l'Europa Occidentale, tant'è che in ogni paese gli si diede una denominazione differente – “Golden Age in Gran Bretagna, le Trente Glorieuses in Francia, Wirtschaftwunder in Germania e miracolo economico in Italia”²⁵. In Italia e in Germania il fenomeno ebbe caratteri maggiormente intensi, causando mutamenti radicali. Oltre a completare definitivamente il passaggio di testimone dal settore primario a quello secondario, la ripresa fu il motore dell'espansione che conobbero i settori dell'industria pesante e dei trasporti, e fece in modo che l'industrializzazione si estendesse a nuove regioni, come Emilia-Romagna, Veneto, Toscana ed alcune aree del Mezzogiorno, ancorché in modo meno marcato.

Una vera e propria seconda ondata di globalizzazione, a cui contribuirono, oltre l'eccezionale sviluppo dell'industria, le politiche monetarie e fiscali, la progressiva integrazione europea che stava avendo luogo e la crescita del settore dei servizi.

Il processo d'integrazione stava compiendo passi significativi nel corso degli anni Cinquanta, con la crescente apertura dei mercati di beni, grazie agli accordi Gatt e, in particolare, con la firma dei

²⁴ Patrizia Battilani - Francesca Fauri, *Mezzo secolo di economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 89.

²⁵ Patrizia Battilani - Francesca Fauri, *LPatrizia Battilani - Francesad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 87

Trattati di Roma nel 1957, con i quali furono istituite l'Euratom – per coordinare le attività di ricerca relative all'energia nucleare degli stati membri – e la Comunità Economica Europea (Cee). Con la creazione di quest'ultima si avviò un processo di eliminazione delle tariffe doganali fra i paesi firmatari e venne elaborata una Tariffa esterna comune (Tec) per i paesi non membri, avente come riferimento quella legale in uso fino al 1951.

Le conseguenze dell'apertura furono molteplici, e riguardarono la crescita dell'incidenza dell'import-export sul Pil – arrivata al 33 per cento nel 1971, con gli scambi commerciali con la Cee che arrivarono a costituire il 40 per cento delle esportazioni complessive nazionali – la circolazione dei lavoratori e la mobilità dei capitali, fenomeni, questi ultimi, che si mantennero contenuti, il primo a causa della regolamentazione tramite accordi bilaterali, e l'altro per il sistema a cambi fissi vigente dal 1944.

Fino al 1963, durante gli anni cosiddetti “di supercrescita”, dal punto di vista macroeconomico l'Italia fu caratterizzata da una grande stabilità. Il bilancio dello Stato si avviava verso il pareggio, l'inflazione, grazie a una crescita contenuta ma costante della moneta – pari al 12,4 per cento annuo – si mantenne bassa, oscillando tra il 3 e il 5 per cento. Questi risultati positivi furono in parte frutto dell'efficace operato della Banca d'Italia che, guidata dall'ex presidente dell'Iri Donato Menichella dal 1947 al 1960, abbandonò gli strumenti classici del controllo monetario e fece affidamento sulla “moral suasion” nei confronti dei dirigenti della maggiori banche, per ridare vigore all'operare economico.

Il 1963 segnò una battuta d'arresto, sia per quanto concerne le politiche monetarie e fiscali, sia sul piano sociale. L'operato della Banca d'Italia – che a partire dal 1960 aveva al timone Guido Carli – divenne leggermente meno rigoroso e prudente: si abbandonò la parità del bilancio dello Stato, generando un piccolo aumento del debito pubblico; la politica monetaria venne caratterizzata da continui “stop and go” e, soprattutto, l'istituto adottò una politica di intenso sostegno agli investimenti ed all'occupazione, dando modo alle imprese di scaricare sui prezzi i costi crescenti del lavoro. Come conseguenza, onde evitare spirali inflattive, le fasi espansive dovettero essere seguite da strette creditizie, le più importanti delle quali si verificarono nel 1963 e nel 1969.

Anche dal punto di vista sociale il 1963 segnò alcuni squilibri. Si registrò una prima ondata di rivendicazioni sindacali, una rapida ed eccessiva crescita dei prezzi e le esportazioni persero di competitività, andando ad influire negativamente sulla bilancia dei pagamenti. La stretta creditizia di quell'anno riuscì a raffreddare l'inflazione e a ricostruire i margini di competitività sui mercati internazionali, ma non in maniera totalmente efficiente. Questo non significa che la crescita si arrestò – ci fu solo una lieve battuta d'arresto fino al 1964 – ma semplicemente che i ritmi rallentarono. Il decennio successivo, infatti, vide un incremento del tasso di reddito annuo inferiore rispetto agli anni precedenti, e le principali vicende svolgersi in ambito sociale piuttosto che economico.

Grazie al sussistere di questi e altri fattori e all'integrazione europea, in Italia si giunse ad un sistema economico che presentava i connotati dell'economia aperta – orientata agli scambi, alle esportazioni e all'aumento della competitività internazionale – ma con una permanenza di forme d'intervento pubblico molto significative: una vera e propria economia mista.

Questa configurazione dualistica del nostro sistema economico, che vedeva il coesistere di impresa pubblica e grande impresa privata, fu anche espressione degli orientamenti politici che si vennero a delineare a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta. Nella Dc, dopo il passaggio della segreteria da Alcide De Gasperi ad Amintore Fanfani, nel 1954, il partito aveva abbracciato una nuova visione dell'economia, ancor più incentrata sull'intervento pubblico, e si era messo alla ricerca di nuove alleanze, in primis con le categorie artigianali e commerciali, scontrandosi su questo fronte con il Pci di Palmiro Togliatti.

In questo contesto, si infransero per l'Italia le possibilità di sfruttare al meglio gli strumenti di politica economica che l'elaborazione teorica e le sperimentazioni dei paesi esteri ci stavano mettendo a disposizione, ossia la programmazione economica e la politica dei redditi. L'Italia iniziò a partecipare quasi passivamente alle trasformazioni in corso nell'Europa Occidentale, adottando e impiegando gli stessi strumenti che stavano avendo risultati positivi in altri paesi, ma senza riuscire a renderli efficaci.

In molti scrissero sugli esiti deludenti dei piani che furono discussi e dei provvedimenti adottati nel corso degli anni Sessanta. L'operato di Guido Carli venne aspramente criticato dagli economisti

Michele Salvati e Sylos Labini nelle loro pubblicazioni²⁶, mentre, riguardo le polemiche sui risultati negativi dei piani varati dal Parlamento in quegli anni, meritano una citazione la Nota aggiuntiva presentata da Ugo La Malfa nel 1961 – che oltre a descrivere i risultati raggiunti durante il boom, introduceva gli interventi da adottare per correggere gli squilibri – e il Piano Pieraccini, un progetto di programma per lo sviluppo economico per il quinquennio 1966-1970.

Tali fallimenti furono il risultato di una struttura amministrativa inadeguata a rendere operativo ciò che veniva pianificato, di un sistema politico ed elettorale orientato agli interessi di diverse categorie più che ad uno sviluppo economico diffuso, e di una completa assenza di qualsiasi tipo di programmazione economica.

Durante il ventennio del boom economico si cominciò a creare l'ossatura delle infrastrutture, e maturarono specifiche impostazioni di settore che avrebbero accompagnato l'Italia fino all'epoca odierna. Uno dei settori che più degli altri fu rivoluzionato è senza dubbio quello dei trasporti. Nel 1955 venne varato il Piano decennale per le autostrade, che portò alla costruzione di quattro arterie autostradali principali – l'Autostrada del Sole, la Serravalle-Milano, la Brescia-Vicenza-Padova e la Napoli-Bari – cui seguì, nel 1961, l'estensione dei collegamenti al Mezzogiorno. Dal 1950 al 1973, in sintesi, si passò da 479 chilometri di autostrade a ben 5.090.

Già da allora, insomma, si intravedeva la dinamica che tutt'ora caratterizza il settore italiano dei trasporti: la preponderanza assoluta del trasporto su gomma su quello ferroviario²⁷, sia per quanto riguarda le merci, che per i passeggeri. Lo storico dell'economia Andrea Giuntini, nei suoi scritti, sottolinea come “l'industrializzazione italiana stava facendo a meno delle ferrovie”²⁸. Senza dubbio fu molto importante anche la pressione lobbistica esercitata dal cosiddetto “blocco della strada”, ossia l'insieme dei settori che vedevano nell'espansione del trasporto stradale la loro fortuna: la Fiat per le automobili, Italcementi per il cemento, Pirelli per le gomme e Italstrade, che insieme ai petrolieri e alle

²⁶ Patrizia Battilani - Francesca Fauri, *Mezzo secolo di economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 144-145.

²⁷ Sul settore dei trasporti italiano si veda Donato Iacovone, *I servizi di pubblica utilità italiani si veda Donato Iacovone, ri, ssese, re*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 153-227.

²⁸ Patrizia Battilani - Francesca Fauri, *LPatrizia Battilani - Francesad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 93.

compagnie di assicurazione costituirono, nel 1952, la Federazione italiana della strada, con l'obiettivo di orientare il governo verso la motorizzazione di massa.

Nonostante tutto, il vero motore del boom economico fu il settore industriale, che vide crescere la sua rilevanza esponenzialmente, sia per il diffondersi sul territorio del processo di industrializzazione, sia perché riuscì in quegli anni ad arginare la disoccupazione, creando circa un milione di posti di lavoro. L'innovazione raggiunse tutti i comparti del settore secondario, rendendo definitivo il passaggio da un'economia *labour-intensive* a una *capital-intensive*, basata su percorsi regionali profondamente diversificati.

- Il settore tessile fu caratterizzato dalla preponderanza del comparto abbigliamento, dovuta alla crescente difficoltà, per le grandi imprese private del settore come la Marzotto e la Miroglio, di preservare i mercati del tessile. La decisione dei grandi gruppi di investire nell'abbigliamento e nella moda diede luogo alla cosiddetta "rivoluzione delle taglie"²⁹, grazie alla quale il settore sarebbe poi diventato importantissimo per il nostro successivo sviluppo economico, grazie al made in Italy.
- Il settore elettrico conobbe una totale rivoluzione, causata dall'avvio della nazionalizzazione delle imprese private di produzione nel 1962: un processo culminato l'anno successivo, con la concentrazione di tutti gli impianti in capo alla neocostituita Enel (Ente Nazionale Energia Elettrica). Si stava tentando di risolvere così le problematiche connesse al sussistere di condizioni di monopolio naturale nei settori dei servizi di pubblica utilità.
- La siderurgia fu oggetto di pesanti investimenti durante il boom economico. Qui si poté vedere chiaramente il congiunto operare di mano pubblica e mano privata, con la coesistenza di due differenti modelli: il primo, proprio del pubblico, era incentrato sul ciclo integrale e sulla realizzazione di prodotti standardizzati in lotti, con la Finsider del gruppo Iri; il secondo,

²⁹ Il Gruppo Finanziario Tessile di Torino (Gft) coinvolse venditori e negozianti in una rilevazione antropometrica che coinvolse 25.000 persone in tutta Italia allo scopo di definire le taglie: da qui il termine. Cit. da Patrizia Battilani - Francesca Fauri, *L'Il Gruppo Finanziario Tessile ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 95.

invece, basato sul forno elettrico e sulla produzione di laminati, fu adottato dalle più piccole imprese private, come Lucchini.

- Il settore della chimica riuscì, durante la Golden Age, a seguire l'evoluzione tecnologica europea e a realizzare una crescita rilevante. Il comparto era dominato dalla Montedison – nel 1971 il quarto gruppo chimico al mondo – nata dalla fusione tra Montecatini e Edison nel 1966, dopo la perdita del ramo elettrico della Edison.
- Infine la meccanica: il settore fu il simbolo del miracolo economico italiano, e vedeva il convivere dell'impresa pubblica – le cui partecipazioni vennero suddivise tra Finmeccanica e Fincantieri – della grande impresa privata – ad esempio Fiat e Olivetti – e di numerose piccole e medie imprese nei settori caratterizzati da fornitori specializzati, come il packaging, i ciclomotori, le macchine agricole e quant'altro.

Con il proseguire del boom economico, si vennero a delineare le caratteristiche tipiche del capitalismo italiano, che andarono a modificare radicalmente vari aspetti della governance delle imprese, del sistema finanziario e del mercato del lavoro. La politica industriale manifestò una forte propensione per la grande dimensione, e i governi colsero l'opportunità per rafforzare la presenza dello Stato imprenditore nell'economia. Dopo la costituzione di Finmeccanica (1948), Finelettrica (1952) ed Eni (1953), si proseguì nel 1962 con l'istituzione dell'Ente per il Finanziamento delle Industrie Manifatturiere (Efim) – allo scopo di organizzare le industrie manifatturiere possedute dallo Stato – e con la nazionalizzazione del settore elettrico.

Sul versante finanziario, il ventennio 1953-1973 vide una grande proliferazione degli istituti di credito speciale – nel 1960 erano arrivati ad essere 30 – alcuni dei quali, come Mediobanca, assunsero il ruolo di banche d'affari per l'influenza che arrivarono ad esercitare, offrendo servizi legati alle acquisizioni o alle ristrutturazioni finanziarie delle imprese.

Per quanto concerne infine il mercato del lavoro, si può dire che uno dei fattori che più di tutti incisero sul miracolo economico fu il basso costo del lavoro, che costituì il carburante per l'apparato industriale italiano. La rappresentanza sindacale libera, ricostituitasi già nel 1944 con l'istituzione della

Cgil, fu ampliata dall'arrivo della Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (Cisl) nel 1948, e dell'Unione Italiana del Lavoro (Uil) nel 1950.

Fino ad allora, dato lo scarso potere contrattuale dei sindacati, contenuti nelle loro richieste dalle politiche industriali, le maestranze operaie avevano sempre reagito con passività alle imposizioni di vincoli sul lavoro, e fu proprio questo automatico adattamento alle esigenze produttive dei lavoratori che aveva costituito, fino a quel momento, il punto di forza del nostro settore secondario. A metà degli anni Sessanta, però, la situazione era prossima al cambiamento, in quanto, a causa della totale assenza di qualsiasi forma di programmazione, il basso livello di investimenti e del groviglio di privilegi oligopolistici sottoposti solo limitatamente al controllo pubblico, contribuirono ad aggravare ulteriormente la situazione del sistema economico.

Le richieste dei lavoratori cominciarono a fioccare, e la manovra delle grandi imprese di aumentare i prezzi e le ore di lavoro per contenere l'aumento salariale determinò, nel 1969, l'esplosione delle lotte operaie, soprattutto al Sud, dove le condizioni erano a dir poco precarie. Si aprì così la cosiddetta stagione del sindacato dei consigli, durante la quale Cgil, Cisl e Uil si accordarono per rivendicare una trasformazione dell'organizzazione del lavoro e il riconoscimento alle maestranze di maggiori diritti. Questo processo culminò nel 1970, con il varo dello Statuto dei lavoratori, con il quale si ottennero la limitazione della mobilità interna di manodopera, l'acquisizione di 150 ore annuali di attività formative per tutti i lavoratori, l'eliminazione delle gabbie salariali e vari provvedimenti sociali in materia di pensioni e assistenza sanitaria.

1.7 L'approfondirsi del ciclo: 1973-1990

Come già anticipato, gli anni Settanta furono un decennio molto difficile, durante il quale il peggioramento delle relazioni industriali, l'esplosione salariale, gli avvenimenti drammatici che si stavano susseguendo in ambito internazionale, ed infine gli atti terroristici realizzati da gruppi

estremisti a partire dal 1969, provocarono l'aggravarsi della congiuntura economica, unitamente a inflazione e stagnazione.

Fu necessario adattare il modello economico alle modifiche radicali e di grande portata che avevano avuto luogo negli anni Sessanta nel mercato del lavoro. Oltre a ciò, il governo dovette anche fare i conti con la crisi energetica internazionale, causata dal primo shock petrolifero nel 1973. Questa colpì l'Italia con circa un anno di ritardo, nel 1974, provocando l'unico abbassamento di reddito rilevante in termini percentuali in quell'epoca: nel 1975 il reddito nazionale era calato di 3,6 punti percentuali.

Il pretesto politico sfruttato dalla Organization of Petroleum Exporting Countries (Opec) per alzare il prezzo del petrolio e introdurre politiche restrittive alle importazioni, fu lo scoppio della guerra dello Yom Kippur, in seguito all'attacco sirio-egiziano nei confronti di Israele. L'Italia, così come tutti i paesi importatori di petrolio, fu obbligata a ridurre i consumi, e la conseguente emergenza energetica finì per danneggiare gli scambi e provocare un trasferimento di risorse reali verso i paesi produttori di petrolio. Per far fronte alla depressione dell'economia e al rapido peggioramento della bilancia dei pagamenti causati dalla "tassa Opec", i paesi europei si organizzarono, ricorrendo alla stampa di nuova moneta, oppure adottando politiche restrittive basate sul protezionismo, che non fecero altro che aggravare ulteriormente l'impatto depressivo dello shock.

La crisi petrolifera colpì duramente la Comunità Economica Europea, già in condizioni alquanto precarie a causa del regime di cambi fluttuanti innescato dalla svalutazione del dollaro nel 1971 – ad opera del presidente statunitense Richard Nixon – e della successiva dichiarazione di inconvertibilità del dollaro nel 1973, che mise il punto definitivo all'ordine monetario varato a Bretton Woods. Il risultato di questa congiuntura negativa si tradusse nella fine del "serpente monetario" europeo del 1972, che solo nel 1978 fu sostituito con il Sistema Monetario Europeo (Sme), teso a salvare il processo di integrazione economica europea.

Il momento più difficile si verificò dopo il secondo shock petrolifero, nel 1979: il Pil e il livello complessivo di investimenti rallentarono quasi fino a fermarsi. L'inflazione raggiunse livelli

drammatici, arrivando a toccare punte del 21 per cento nel 1980, e per tutelare la competitività delle merci, il governo italiano attuò numerosi processi di svalutazione della lira, che dovettero essere contenuti dopo l'entrata nello Sme nel 1979.

Dopo l'adesione allo Sme - che aveva introdotto un regime di mantenimento dei cambi fissi, ma aggiustabili con il negoziato, tra le valute dei paesi che vi avevano aderito - vi furono tre anni di stagnazione dal 1981 al 1983. Questi furono anni molto difficili, in particolar modo per le grandi imprese italiane, che si trovarono a dover fronteggiare contemporaneamente gli effetti della seconda crisi energetica e l'ondata di rivendicazioni e malcontenti che coinvolse le masse dei lavoratori.

Iniziò così un lungo processo di ristrutturazione industriale, durante il quale venne riformato il meccanismo della scala mobile - in quanto generatore di effetti inflazionistici - e cominciò ad affermarsi l'automazione del processo produttivo, che costituì il primo passo verso la società moderna basata sui servizi.

Nel corso degli anni Ottanta l'Italia conobbe una fase di ripresa, nonostante i numerosi problemi che la affliggevano dal punto di vista sociale e politico. L'economia fu trainata dall'impetuoso sviluppo che conobbe il mare di piccole e medie imprese rimaste fino a quel momento nell'ombra. Il motivo scatenante di questo inatteso processo di crescita che le coinvolse fu in primis il crescente costo del lavoro nella grande industria - stando agli scritti di Giorgio Fuà - che, complice delle crescenti rivendicazioni sindacali, avevano causato varie procedure di riorganizzazione aziendale basate sul decentramento e sulla delega, allo scopo di aumentare la flessibilità e ridurre i costi di manodopera. Fu proprio questo scorporo del processo produttivo mediante l'outsourcing che contribuì più degli altri fattori allo sviluppo delle piccole imprese, che eccellevano nelle piccole attività artigianali indipendenti e nelle singole attività integrative della grande industria, a causa dell'elevata specializzazione e flessibilità.

Queste trasformazioni modificarono radicalmente il tessuto economico italiano all'inizio degli anni Ottanta, tant'è che gli storici, riferendosi a quel periodo, parlano di "tre Italie"³⁰.

³⁰ Valerio Castronovo, *Storia economia do*, 014, Torino, Giulio Einaudi Editore, 2006, pp. 504-505.

C'erano tuttavia ancora molti problemi da risolvere, che limitavano le nostre possibilità di crescita. Innanzitutto il profondissimo divario tra Nord e Sud, che non era stato possibile riuscire a sanare nonostante i numerosi provvedimenti presi per tentare di innescare un processo di sviluppo diffuso, come ad esempio il rinnovo della Cassa per il Mezzogiorno nel 1976 o il precedente "piano verde" del 1961. La situazione al Sud sarebbe cambiata solo al volgere al termine degli anni Ottanta, quando il governo si rese conto dell'impossibilità di garantire la crescita economica delle regioni meridionali mediante il drenaggio della spesa pubblica - polverizzata dalla politica di incentivi e dalle misure erogatorie - a causa dell'illegalità diffusa e dall'immobilismo politico.

L'altro gravissimo problema sussisteva sul versante politico: la coalizione di governo - nonostante gli accesi contrasti tra il Presidente del Consiglio Bettino Craxi e gli esponenti della Dc come Giulio Andreotti e Arnaldo Forlani - era ormai talmente radicata in posizioni cerniera tra politica ed economia che non aveva più a che fare con un'opposizione in grado di raggiungere la maggioranza.

Il Pci, infatti, tentava di rafforzare la sua presenza all'interno delle amministrazioni locali, cercando di estenderne le funzioni senza tuttavia aumentarne l'autonomia impositiva, finendo per gravare ulteriormente sulla spesa pubblica, già provata dal groviglio di privilegi assistenziali che si era venuto a creare in quegli anni.

Ciò portò immancabilmente alla "sclerosi del regime partitocratico"³¹, che raggiunse il suo apice nel 1992 con le indagini aperte dalla Procura di Milano da cui emersero gravi violazioni della legge sul finanziamento pubblico dei partiti, che videro nell'occhio del ciclone, immancabilmente, Dc e Psi.

Nonostante le elezioni dell'aprile 1992 videro il governo riuscire per un soffio a mantenere la maggioranza in Parlamento, ci fu un vero e proprio terremoto politico: i successivi governi di Giuliano Amato e Carlo Azeglio Ciampi puntarono al risanamento del sistema economico e politico, dando il via all'epoca delle privatizzazioni e preparando il terreno per la vittoria della coalizione di centro-destra alle elezioni del marzo 1994 (Forza Italia, Lega Nord e Alleanza Nazionale).

³¹ Valerio Castronovo, *Storia economica d, i Edif*Torino, Giulio Einaudi Editore, 2006, p. 544.

CAPITOLO 2

Da Stato imprenditore a Stato regolatore

2.1 – *L' economia italiana nella crisi dei primi anni novanta*

Nel periodo a cavallo tra gli anni '80 e gli anni '90 dello scorso secolo, gli eventi economici e geopolitici misero a dura prova il sistema politico italiano e il modello di sviluppo seguito dal paese nei decenni precedenti. La fine della Guerra Fredda lasciava intravedere anche agli italiani la possibilità di un'alternanza di governo. D'altra parte, la caduta del muro di Berlino, il 9 novembre del 1989, che aveva portato alla riunificazione tedesca ed infine al crollo dell'Urss, aveva determinato un brusco calo dell'interesse statunitense nei nostri confronti, visto che la penisola non si trovava più al confine del blocco occidentale. Per quanto concerne gli aspetti economici, il processo di integrazione europea, sempre più incalzante, obbligava l'Italia a rielaborare completamente la strategia di crescita seguita fino a quel momento, basata sulla svalutazione della moneta e sul debito pubblico. Le manovre per il rientro del debito che vennero poste in essere, dunque, portarono rilevanti rigidità sull'assetto politico-istituzionale nazionale, le quali a loro volta accelerarono il crollo della Prima Repubblica.

Il processo di integrazione europea era già ripartito a metà degli anni Ottanta, con la Convenzione di Schengen nel 1985³² per la libera circolazione delle persone e, subito dopo, nel 1986 con l'Atto Unico Europeo, che, in vista della sempre più prossima creazione di un mercato unico, aveva posto le basi per la libera circolazione di capitali. Inoltre, introducendo il voto a maggioranza e superando quindi l'obbligo di unanimità in seno al consiglio dei Ministri Cee, l'Atto Unico aveva posto le premesse per l'approvazione del Trattato di Maastricht, del 1992.

Quest'ultimo fu senza dubbio la tappa più importante dell'iter che aveva portato alla creazione dell'Unione Europea, in quanto fu con questo trattato che vennero stabiliti i cosiddetti criteri di convergenza da rispettare per aderire all'Unione Economica e Monetaria (Uem) e raggiungere la

³²Lorino, Giulio Einaudi Editore, 2006, p. 544.-505. Iacovone, ri, ssese, ne delle persone nel 1997. Per approfondire si veda Emanuele Felice, *Ascesa e declino*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 301-303.

moneta comune. Nello specifico, i criteri di Maastricht riguardavano la stabilità dei tassi di cambio, la convergenza dei tassi di inflazione e dei tassi di interesse a quelli dei paesi europei più virtuosi, un rapporto deficit/Pil non superiore al 3 per cento e, infine, uno debito/Pil non più alto del 60 per cento. A fronte di questi requisiti, appariva chiara la situazione di incertezza e rischio in cui versava l'Italia, drammatica in particolar modo per le finanze pubbliche.

Già nel luglio del 1992 si tentò di correre ai ripari, con il governo di Giuliano Amato - giugno 1992-aprile 1993 - che avviò una manovra correttiva da circa 30.000 miliardi di lire applicando, tra l'altro, un prelievo forzoso del 6 per mille su tutti i depositi bancari. I risultati non furono tuttavia quelli sperati, dal momento che la completa liberalizzazione dei capitali agevolava moltissimo la possibilità di sferrare attacchi speculativi: ciò che seguì, infatti, a causa principalmente dell'incertezza sull'esito del referendum francese sull'approvazione del Trattato di Maastricht, fu una vera e propria "tempesta valutaria"³³ che penalizzò soprattutto le monete più deboli.

Nel corso dei successivi mesi la lira italiana si svalutò di oltre il 20%, tanto che, insieme al Regno Unito, l'Italia fu costretta ad abbandonare lo Sme; come se non bastasse, il crollo del valore della lira aveva contribuito a ridurre il valore dei titoli del debito italiano, spingendo a livelli preoccupanti i tassi di interesse e gettando sul paese l'ombra di una crisi finanziaria. Si imponeva, a quel punto, un'ulteriore manovra di rientro dal debito, che fu realizzata sempre sotto la guida di Amato: fu un'operazione in larga scala, la più pesante nella storia del nostro paese, per un ammontare di 93.000 miliardi di lire, circa il 5,8% del Pil. Questa manovra con il tempo diede i suoi frutti, ma le conseguenze a breve termine furono molto pesanti: oltre agli ovvi effetti sull'economia - in primis una contrazione del Pil - essa favorì un vero e proprio terremoto politico, che sarebbe culminato con il crollo della Prima Repubblica³⁴.

³³ Cit. Emanuele Felice, *Ascesa e declino*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 302.

³⁴ Su questi aspetti di veda Patrizia Battilani e Francesca Fauri, *Mezzo secolo di economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 228-229.

Al governo Amato subentrò nel 1993 Carlo Azeglio Ciampi; quest'ultimo fu un “governo tecnico”³⁵ - Ciampi era, ai tempi, governatore della Banca d'Italia -, che si dovette preoccupare di proseguire il difficile compito di stabilizzare nuovamente il sistema economico e politico-istituzionale del nostro paese, sopraffatti dal dissesto delle finanze pubbliche, dal cambiamento della legge elettorale - la cosiddetta legge Mattarella del 1993 - e dalla scomparsa dei partiti che avevano guidato il nostro paese per oltre 40 anni.

A partire dal 1993, quindi, l'Italia fece il possibile per rimettersi in piedi e per adeguarsi agli standard che le erano richiesti dall'Unione Europea ed in particolare dalla Germania, con il consenso e il supporto della popolazione che non voleva mancare l'appuntamento con l'euro e, soprattutto, mantenendo il metodo di concertazione con le forze sociali, che permise di raggiungere quella “stabilizzazione consensuale” non riuscita negli anni Ottanta. Grazie a questo e alle manovre correttive che vennero avviate negli anni successivi con Silvio Berlusconi nel 1994 e Lamberto Dini nel 1995, l'Italia riuscì prima a rientrare nello Sme, nel 1996, e poi a centrare il traguardo dell'adesione all'Uem nel 1998.

L'economista Michele Salvati ha definito il raggiungimento dell'euro una “rivoluzione copernicana”³⁶. L'opinione comune, infatti, era che questo risultato avrebbe riportato l'Italia sul sentiero della crescita, senza soffermarsi a pensare ai drastici cambiamenti che sarebbero seguiti. Il vincolo dell'euro imponeva al nostro paese un cambiamento totale del proprio modello di sviluppo, in quanto la politica monetaria, valutaria, fiscale ed industriale si sarebbero dovute allineare ai livelli della Germania e degli altri paesi virtuosi del Nord Europa. Il modello basato sulla svalutazione competitiva della moneta aveva ormai fatto il suo tempo.

³⁵ Patrizia Battilani e Francesca Fauri, *Latrizia Battilani e Francesca Fauri*, Bologna, Il Mulino, 2014, p.167.

³⁶ Emanuele Felice, *Ascesa e declino*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 305.

Gli anni Novanta sono stati un decennio di cambiamenti radicali, imposti dalla situazione di emergenza e dalla spinta degli altri paesi dell'Ue³⁷. In particolare sul piano legislativo vennero adottati provvedimenti abbastanza incisivi riguardo due principali ambiti:

Sul piano dei canali di credito e il funzionamento dei mercati, fu introdotta nel 1990 una normativa antitrust; venne stilato il Testo Unico Bancario nel 1993, che eliminò le poche tracce rimaste della specializzazione tra crediti a breve/medio/lungo termine e limitò le partecipazioni delle banche alle imprese; e fu realizzato un ampio programma di privatizzazioni, il cui argomento è tuttavia talmente rilevante da dover essere affrontato più avanti, separatamente.

Per il contenimento della spesa, invece, la riforma più rilevante fu senza dubbio quella pensionistica, realizzata dal governo Dini nel 1995, che introdusse un sistema contributivo al posto di quello retributivo.

Nonostante questi cambiamenti positivi, tuttavia, in settori cruciali permanevano carenze non indifferenti, in particolare nel campo delle attività di ricerca e sviluppo, nell'innovazione e nelle performance del sistema amministrativo: settori fondamentali per lo sviluppo economico di qualsiasi paese.

L'integrazione dei mercati finanziari e l'adesione all'euro stavano imponendo ai diversi paesi l'avviamento di un processo di standardizzazione delle proprie istituzioni economiche e del loro operare. Il dibattito che avrebbe portato all'adozione di una normativa antitrust iniziò già nel 1984, e il processo di implementazione si può articolare in alcune fasi principali.

Il primo passo verso il raggiungimento dei mercati concorrenziali venne effettuato quello stesso anno, ad opera di Valerio Zanone, ai tempi ministro dell'Industria. Nel 1984 il titolare del dicastero dell'industria fece istituire la cosiddetta "commissione concorrenza", al fine di verificare la compatibilità tra la possibile normativa antitrust italiana e quella europea. Questa - che propose l'introduzione di una legislazione ispirata al Trattato di Roma leggermente modificata, in modo da tendere non ad ostacolare l'avvio di processi di concentrazione, ma ad assicurarsi che gli stessi non

³⁷ Per approfondire riguardo allo sviluppo della concorrenza nei mercati degli altri paesi europei si veda Patrizia Battilani e Francesca Fauri, *Mezzo secolo di economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 235-237.

assumano atteggiamenti anticoncorrenziali – fu seguita qualche anno dopo, nel 1987, dalla Commissione Industria, approvata in Senato, che avrebbe dovuto occuparsi e vigilare sull' internazionalizzazione delle imprese e sulle concentrazioni industriali.

L' anno successivo continuarono i provvedimenti legislativi in materia: nel luglio del 1988 vennero proposti in Parlamento due importanti disegni di legge, uno da parte del senatore Guido Rossi, "Norme per la tutela del mercato" e un altro ad opera dell' allora ministro dell' Industria Adolfo Battaglia, "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato"³⁸. Dalla fusione di queste due proposte scaturì la legge approvata il 27 settembre 1990 in Senato, che tutt' ora regola la concorrenza in Italia, ovviamente in rapporto alla normativa comunitaria. Quest' ultima ricalca per gran parte la disciplina comunitaria, e le fattispecie che prende in considerazione sono il divieto di intese restrittive della libera concorrenza, il divieto di abuso di posizioni dominanti e la previsione di un controllo preventivo su tutte le operazioni di concentrazione.

Sulla scia di tutti questi provvedimenti di natura legislativa, si giunse all' istituzione delle Autorità Regolative, a seconda dei settori che necessitavano di una liberalizzazione. Il varo della legge 287/1990 istituì l' Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm), e successivamente, nel corso degli anni, videro la luce tutte le altre Autorità per i settori di pubblica utilità: l' Autorità per l' Energia Elettrica e il Gas (Aeeg) nel 1995 e l' Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni nel 1997.

2.2 – Concorrenza e privatizzazioni: la crisi del modello dello stato imprenditore

Prima di poter descrivere ed analizzare nel dettaglio il processo di privatizzazione italiano, occorre dedicare qualche parola alla descrizione dell'assetto strutturale delle imprese pubbliche fino alla seconda metà degli anni Ottanta. Fino al biennio 1983-1984, che, come vedremo in seguito,

³⁸ Per lo stesso argomento nel dettaglio si veda Patrizia Battilani e Francesca Fauri, *Mezzo secolo di economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008 e anche il sito www.agcm.it per la normativa.

rappresenta la data di avvio della prima, timida fase del processo, il sistema delle imprese statali era articolato su tre livelli: la cosiddetta impresa-organo, gli enti pubblici economici e le s.p.a. a partecipazione pubblica. Per ogni categoria vennero avanzati procedimenti differenziati³⁹.

La tipologia che presentava maggiori influenze da parte del soggetto pubblico, in termini di assoggettamento e assetto organizzativo, era senza dubbio l'impresa-organo, o ente pubblico in senso stretto. La denominazione di questi soggetti è dovuta alla loro gestione per mano di organi territoriali, come i Comuni e le Province. Gli organi territoriali detenevano la titolarità dell'impresa e ne definivano strategie e indirizzi, ovviamente previa discussione ed autorizzazione da parte dell'autorità politica. Ancora oggi sono presenti nel nostro ordinamento imprese che si collocano all'interno di questa categoria, ad esempio quelle che si occupano del Trasporto Pubblico Locale (Tpl) all'interno delle varie città italiane, come l'Azienda Tramvie e Autobus del Comune (Atac), fondata nel 1909 come Azienda Autonoma Tramviaria Municipale (Aatm), o l'Azienda Trasporti Milanesi (Atm) a Milano.

La seconda categoria è quella degli enti pubblici economici, ossia un ente dotato di personalità giuridica che basa il suo operare sullo svolgimento di attività economiche rilevanti finalizzate all'ottenimento di utili da investire per finalità pubbliche. Questa tipologia d'impresa statale ha cominciato a diffondersi all'inizio del XX secolo e, data la sua caratteristica autonomia contrattuale e patrimoniale, ha portato alla municipalizzazione di settori nevralgici dell'economia di cui si è già ampiamente parlato, dando luce a monopoli statali come Ferrovie dello Stato, Telecom Italia o Enel. La crisi del sistema degli enti pubblici economici iniziò con l'avvento della normativa antitrust: quest'ultima, avente come punto focale l'abbattimento delle barriere di mercato e il raggiungimento della libera iniziativa economica e concorrenza, era diametralmente opposta ai monopoli statali che si erano venuti a creare con il finanziamento del soggetto pubblico agli enti pubblici economici, e con il progredire dell'integrazione comunitaria si scelse quindi di procedere alla liberalizzazione di alcuni di questi settori. Un altro motivo di crisi per il sistema degli enti pubblici economici fu l'imposizione ai paesi membri dell'Ue, con il Trattato di Maastricht, di un patto di stabilità economica che richiedeva

³⁹ Sull la normativa./www.agcm.it" il sito *Partecipazioni statali e servizi di interesse pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1978.

una bilancia dei pagamenti sostenibile, un obiettivo irraggiungibile per un paese gravato da un debito pubblico così elevato come era - ed è ancora - quello italiano, e reso possibile solo dalla trasformazione della personalità giuridica di quelle aziende da pubblica a privata.

La terza e ultima categoria consiste nella società a partecipazione pubblica, una società di capitali, nella maggior parte dei casi società per azioni, in cui lo Stato detiene una partecipazione. Questi enti si presentano formalmente come imprese societarie private, e sono quindi soggette alla relativa disciplina per quanto riguarda l'operatività, l'organizzazione e i rapporti esterni. Esistono due tipologie di classificazione per le società a partecipazione pubblica, una in base alla partecipazione statale e una in base alle funzioni svolte. In merito alla prima si possono distinguere le società ad azionariato di Stato, ossia quelle in cui il soggetto pubblico detiene una partecipazione totalitaria, e le società miste, in cui la quota statale è maggioritaria o minoritaria. La seconda classificazione, invece, comprende diversi soggetti: le società vincolate per effetto di una legge ad una certa partecipazione pubblica, che svolgono attività concessionarie relative a settori nevralgici - ad esempio le telecomunicazioni o i trasporti; i cosiddetti enti di gestione, ossia enti pubblici con funzione di coordinamento delle attività imprenditoriali dei gruppi ad essi facenti capo - i quattro principali, alla fine degli anni '80, erano Iri, Eni ed Efim - e infine quelle con l'unico compito di espletare funzioni di indirizzo e controllo all'attività economica, ossia il Ministero delle Partecipazioni Statali, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e quello per la Politica Industriale.

L'avvio del processo di regolamentazione del mercato attraverso la vigilanza degli organi antitrust aveva sancito l'inizio di un progressivo abbandono dello Stato imprenditore. In Italia, come nel resto dell'Europa comunitaria, si stava ormai facendo largo la consapevolezza della inadeguatezza nel nuovo contesto europeo del modello tradizionale dell'impresa pubblica che aveva caratterizzato il nostro sistema economico a partire dal dopoguerra. Questa inadeguatezza, originata sia dalla scadente qualità dei servizi erogati, sia dalla loro bassa redditività, determinò appunto l'inizio di una progressiva ed incalzante cessione delle partecipazioni pubbliche nelle imprese economiche.

C'è da dire, tuttavia, che il profondo radicamento del soggetto pubblico nel sistema economico non era una peculiarità solo italiana, in quanto questo fenomeno aveva accomunato tutti i paesi europei

più importanti, ad esempio la Germania, che tuttora, attraverso i Länder - le regioni - conserva una presenza statale molto intensa sia nel settore bancario sia nel colosso automobilistico Volkswagen. La nostra situazione cominciò a spiccare in quanto arretrata solo a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, quando la maggior parte dei paesi più virtuosi dell'Europa comunitaria cominciarono a confrontarsi con le privatizzazioni. I "pionieri" di questo processo furono i britannici: già nel 1979 nel Regno Unito, sotto il governo conservatore di Margaret Thatcher, era stato introdotto il concetto di mercato contendibile. Altri paesi europei seguirono l'esempio britannico, ma con un consistente ritardo: l'Austria nel 1987, Finlandia, Francia e Turchia nel 1988 e, nel 1989, anche Portogallo, Spagna, Olanda e Svezia⁴⁰.

L'Italia, in poche parole, d'un tratto di trovò in una posizione arretrata rispetto agli altri paesi europei, diventando involontariamente uno degli ultimi baluardi difensori dello Stato imprenditore. Tuttavia anche se a partire dagli anni Settanta il modello di impresa pubblica in Italia aveva collezionato una serie di risultati negativi, il consenso a favore delle privatizzazioni era sempre stato limitato. I primi timidi tentativi risalgono almeno al 1980, originati dagli effetti catastrofici degli shock petroliferi sui bilanci delle holding pubbliche. Bisogna ricordare, infatti che la principale ragione d'essere di un così significativo potere in mano al soggetto pubblico era la funzione soccorritrice che svolgeva nei confronti dei privati in condizioni di crisi; le principali imprese pubbliche si trovavano quindi con intere aree produttive da dismettere acquisite dalle imprese private, in particolar modo l'Iri, cresciuto a dismisura ma con un bilancio pesantemente in deficit, al punto che nel 1982 si rese necessaria la nomina di un nuovo presidente: Romano Prodi. Queste rigidità, complice il clima politico e sociale dell'epoca che contribuì a non far elaborare il superamento dell'impresa pubblica, fecero fallire la maggioranza dei tentativi di privatizzazione avviati negli anni Ottanta.

La vera e propria rivoluzione del sistema economico cominciò solo nel corso degli anni Novanta, con i succitati governi Amato e Ciampi. Questo cambiamento d'indirizzo non comportò la completa scomparsa della mano pubblica nella gestione delle imprese: già la legge 474/1994 sanciva,

⁴⁰ Sulle esperienze di privatizzazione europee si veda Domenico Siniscalco, *Privatizzazioni difficili*, Bologna, Il Mulino, 1999.

nell'ambito delle privatizzazioni dei servizi di pubblica utilità, la titolarità in capo ai pubblici poteri di determinati strumenti di vigilanza, controllo e sanzione per preservare un corretto funzionamento dell'ente nello svolgimento della sua attività e per prevenire il sussistere di condizioni non concorrenziali⁴¹. In sintesi, il processo di privatizzazione comportava il cambiamento della natura giuridica dell'ente da pubblico a privato, e quindi i soggetti titolari della gestione, ma non modificava la natura del servizio erogato, sempre di pubblica utilità.

La Pubblica Amministrazione, quindi, non era più l'operatore diretto sul mercato, ma l'autorità chiamata alla formulazione e all'elaborazione di regole e meccanismi di controllo volti ad assicurare la correttezza dei rapporti economici tra i soggetti.

Malgrado questa sfaccettatura, però, il fenomeno delle privatizzazioni rappresentò un cambiamento radicale per la conformazione economica e politica della penisola, che scaturì da ragioni ben precise.

Un primo problema da risolvere riguardava il modelli organizzativi sulla cui base si strutturavano le imprese pubbliche, inefficienti sotto svariati punti di vista principalmente a causa della mediocrità nelle rese dei servizi erogati. Oltretutto, in quegli anni, fu proprio la teoria economica ad essere oggetto di cambiamenti significativi: il cosiddetto principio di economicità di gestione che fino ad allora aveva caratterizzato la stragrande maggioranza delle imprese pubbliche e private, inteso come il prefiggersi come unico obiettivo il raggiungimento della condizione di equilibrio economico – costi interamente coperti dai ricavi – stava lentamente avviandosi verso il declino. Le cattive performance connesse all'utilizzo di questo modello, fondato principalmente sull'efficienza produttiva e sulla minimizzazione dei costi, furono la conseguenza di una burocrazia soffocante che minava la flessibilità dell'organizzazione aziendale, unita all'imposizione di prezzi politici eccessivamente elevati per l'erogazione dei servizi - a livello microeconomico e macroeconomico le imperfezioni nella produzione e nella fornitura di beni pubblici, insieme alle esternalità negative e all'informazione asimmetrica, costituiscono un fallimento di mercato. Un livello di prezzi così insostenibile comportava

⁴¹ Lo stesso argomento nel dettaglio si puoee si veda Domeniwww.federalismi.it, dove eralismi.it/www.federalismi.it" opee si veda

un'elaborazione delle strategie aziendali fondata sugli obiettivi dei partiti, e non su criteri macroeconomici, il che a sua volta portò ad un ulteriore e drastico aumento del debito pubblico. Questa, e l'ovvia mancanza di fiducia nella Pubblica Amministrazione che ne conseguì, furono i principali motori del successivo abbandono dell'interventismo statale e della sua sostituzione con una politica di regolazione⁴².

Oltre a queste motivazioni, strettamente connesse con l'operatività e con le performance delle imprese, vanno considerate anche quelle di natura politica, in primis l'impellente necessità di sottrarsi alle pressioni e ai condizionamenti dei vertici politici, promuovendo una politica aziendale di gestione e strategie aziendali basata sull'equità, sulla flessibilità e sulla trasparenza. Né vanno dimenticate le spinte della politica internazionale: l'integrazione europea stava compiendo passi da gigante, e l'Italia doveva fare in modo di allinearsi il più velocemente possibile alle disposizioni dettate dal Trattato di Maastricht e alle direttive CEE sulla contendibilità e sulla liberalizzazione dei mercati.

Durante la seconda metà degli anni Ottanta, per la precisione fino al 1989, si ebbe quella che si può definire come la prima fase del processo di privatizzazione italiano. Questo primo periodo, infatti, presenta caratteristiche molto differenti rispetto alle fasi successive degli anni Novanta, sia per le aziende che furono oggetto dei provvedimenti, sia per gli obiettivi stessi che vennero attribuiti alla privatizzazione. La prima rilevante differenza sta nel fatto che ci si concentrò quasi esclusivamente sul trasferire a soggetti privati quote azionarie delle società a partecipazioni statali⁴³. Inoltre, le cessioni riguardarono prevalentemente piccole quote di minoranza, eccetto pochi casi, tra cui quello già citato dell'Alfa Romeo oppure l'acquisizione della società Lanerossi da parte del gruppo Marzotto.

L'altra differenza fondamentale fu il fatto che ogni dettaglio delle procedure aventi ad oggetto la privatizzazione di una società o la cessione del suo capitale azionario, veniva deciso dagli enti pubblici proprietari, e nella maggior parte dei casi senza nessun tipo d'intervento o supervisione del Governo - eccetto ovviamente per i pochi casi di grande portata. Infine, a differenza di quanto accadde

⁴² Per approfondire si veda Paolo Rossi, *Le autoritondire si veda Paolo Rossi, di interesse economico generale*, Giappichelli, Torino, 2003. I servizi di interesse economico generale (Sieg) sono una categoria speciale di servizi di pubblica utilità speciale di servizi di pubblica utilità Romics ne, *I servizi di pubblica utilità (Sieg) sono una categoria speciale di servizi*

⁴³ Cfr. Giuseppe Ciccarone, *Lfr. Giuseppe CiccarBrioschi*, Milano, 2009.

in altri paesi europei, in Italia i proventi di queste prime privatizzazioni videro come unici beneficiari gli enti di gestione, che peraltro decisero le procedure da attuare e disposero le relative vendite.

La ragione di queste profonde divergenze tra il nostro paese e nazioni come l'Inghilterra risiede in un ragionamento politico. A partire dal 1990 l'Italia avrebbe riallineato il proprio approccio alle privatizzazioni a quello degli altri paesi comunitari, che sin dall'inizio avevano utilizzato la vendita delle partecipazioni e delle società pubbliche per diminuire il debito pubblico. Nel decennio precedente a questa fase storica, data la pesante crisi economica, gli enti di gestione avevano sovente usufruito dei finanziamenti statali; di contro, i vertici politici avevano sfruttato abilmente questa condizione per poter rendere gli enti pubblici sempre più dipendenti dal Governo, in modo da poterli manovrare per fini di partito, aggravando ulteriormente la situazione complessiva. Proprio da questa particolare situazione origina la seconda grande differenza tra le privatizzazioni di questo periodo con quelle che seguirono: la necessità, cioè, di distaccare definitivamente gli enti di gestione dai continui condizionamenti politici.

2.3 - Il decennio delle privatizzazioni

La seconda fase del processo di privatizzazione vide l'Italia modificare la sua linea d'azione: il mirino dei provvedimenti si spostò sulle altre due categorie di impresa pubblica, ossia gli enti pubblici in senso stretto e gli enti pubblici economici. Anche gli obiettivi cambiarono. In questa fase il processo fu caratterizzato più che altro dalla trasformazione della forma giuridica delle imprese oggetto delle procedure da pubblica a privata - società per azioni -, pur rimanendo anche dopo la trasformazione sotto il controllo del ministero del Tesoro, cui venivano attribuiti i titoli.

Come “negli anni Cinquanta l’impresa pubblica era stata vista come una panacea per tutte le imperfezioni di mercato, allo stesso modo alle privatizzazioni vennero attribuite molteplici finalità”⁴⁴, spaziando tra i campi più disparati: ridare un po’ di ossigeno alle finanze pubbliche attraverso gli introiti ottenuti dalla cessione delle imprese pubbliche, attivare un processo di sviluppo del mercato borsistico e delle imprese italiane e liberalizzare, sotto la spinta europea, i settori caratterizzati dalla presenza di monopoli naturali, che, in quanto mercati in cui l’elevato livelli di costi fissi rende conveniente la presenza di una sola impresa, minavano la libera concorrenza. C’è da dire che solo due di questi obiettivi furono raggiunti. In primo luogo il contributo fornito al riequilibrio del bilancio dei conti pubblici, poiché grazie ai proventi delle privatizzazioni si riuscì ad estinguere circa il 9,2% del debito pubblico. In secondo luogo l’incentivo alla crescita del mercato borsistico, tanto che - tra il 1992 e il 2000 - le operazioni di privatizzazione fornirono il 57% dei mezzi richiesti sul mercato dei capitali, contribuendo in maniera fortemente positiva alla diffusione della compravendita di azioni tra il pubblico dei risparmiatori⁴⁵.

Ciò detto, le premesse di questa seconda fase vennero poste già nel 1990, con la costituzione della Commissione per il riassetto del patrimonio mobiliare pubblico e per le privatizzazioni - presieduta dall’economista Carlo Scognamiglio - che stilò un documento volto a determinare le condizioni per l’elaborazione di una misura governativa idonea a definire le regole generali delle privatizzazioni⁴⁶. Nello stesso anno, sotto il governo Andreotti VI, venne emanato il decreto legge 356/1990, successivamente convertito nella legge 218/1990, la cosiddetta legge Amato, che consentiva la trasformazione in società per azioni degli istituti di credito di diritto pubblico, degli istituti di credito a medio o lungo termine e delle casse di risparmio⁴⁷.

⁴⁴ Cit. Patrizia Battilani e Francesca Fauri, *Mezzo secolo di economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 246.

⁴⁵ Sull’gna, Il Mulino, 2008, p. 246., Fauri, si veda Domenico *Mezzo secolo di economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 246-249.

⁴⁶ Si veda Il Mulino, 2008, pp. 246-249. uri, si veda Domenico *Lo Stato delle privatizzazioni*, reperibile sul sito internet www.proteo.rdbclub.it.

⁴⁷ Cfr. Patrizia Battilani e Francesca Fauri, *Lfr. Patrizia Battilani e Francesca FBologna*, Il Mulino, 2014, pp. 145 e seguenti.

Nonostante le basi fossero state poste, il patrimonio aziendale da scorporare era davvero gigantesco, e l'impresa era dunque ardua. Alla fine del 1991 le principali imprese sotto il controllo statale erano organizzate su base settoriale, e operavano attraverso una schiera di subholding suddivise tra quattro enti pubblici di gestione principali: da una parte Eni ed Enel, colossi dei settori elettrico e del gas, e dall'altra Iri ed Efim, che operavano invece nel settore dei servizi e in quello manifatturiero. Tra queste la più imponente dal punto di vista dimensionale e finanziario era senza dubbio l'Iri che, oltre a dare lavoro a più di 500.000 persone ed essere proprietario di alcune tra le più grandi imprese italiane in vari settori - come ad esempio Telecom, Società Autostrade o Ilva -, deteneva il 25 per cento del capitale azionario del Banco di Roma e partecipazioni di controllo nella Banca Commerciale Italiana e nel Credito Italiano. Senza contare i problemi legati al dover intervenire sui succitati monopoli naturali e sulle aziende municipalizzate, e i ritardi dovuti alla necessaria e preliminare costituzione, man mano nel tempo, di Autorità Regolative (AR) con funzioni di regolamentazione, vigilanza e controllo, come l'Aeeg o l'Agcom.

In ogni caso, grazie alla linea di rigore inaugurata dal governo Amato, responsabile delle manovre correttive del luglio e dell'autunno 1992, si poté dare il via a quello che sarebbe stato denominato decennio delle privatizzazioni. Gli anni che vanno dal 1992 alla fine del 2001 sono stati caratterizzati da un ricorso sempre maggiore a queste procedure, soprattutto grazie alle pressioni provenienti dall'Europa, che emanò due protocolli che interessavano direttamente l'Italia: l'accordo Savona-Van Miert - dai nomi del ministro dell'Industria italiano Paolo Savona e del commissario europeo alla concorrenza Karel Van Miert, permise la ricapitalizzazione della siderurgia pubblica a patto della sua privatizzazione - e il protocollo Andreatta-Van Miert, derivante dal nome di Beniamino Andreatta, l'allora ministro degli Affari Esteri, e che impegnò il governo a ridurre l'indebitamento delle aziende statali fino a portarlo ad un limite auspicabile per un investitore privato entro tre anni. L'intento era imporre in maniera indiretta alle imprese pubbliche la cessione delle loro quote di capitali, per innescare il diffondersi delle privatizzazioni e ridurre i debiti dell'Iri.

Il successivo passo del processo avviato nel 1990 fu mosso nell'agosto del 1992 con il decreto legge 333/1992⁴⁸, un passo molto importante che portò alla trasformazione in società per azioni di Iri, Eni, Ina ed Enel, con l'assegnazione delle azioni al ministero del Tesoro, rendendo tecnicamente possibile il loro smobilizzo. L'emanazione del decreto fu una delle tappe più importanti del processo di privatizzazione italiano: a partire da esso, le cessioni sul mercato di quote azionarie delle aziende pubbliche, proseguite fino al 1999, comportarono incassi pari a 185.000 miliardi di lire, circa il 12 per cento del Pil del 1992. Tali cessioni avvennero prevalentemente per mano del ministero del Tesoro - tra i casi più significativi ricordiamo la nascita di Telecom Italia dalla fusione di Stet, Telecom e altre aziende minori, Enel e Ina - ma furono portate a termine anche dall'Iri e dall'Eni, con le cessioni di Enichem e Agip Petroli. Non meno importanti furono, nello stesso anno, la trasformazione dell'ente Ferrovie dello Stato in società per azioni in forza della deliberazione del Cipe, e la liquidazione dell'Efim a causa del dissesto patrimoniale da cui era afflitta, che portò alla vendita del comparto alluminio ed al trasferimento dei settori dell'aerospazio e della difesa a Finmeccanica (recentemente ribattezzata Leonardo).

L'anno dopo, nel giugno 1993, ci fu l'abolizione del ministero delle Partecipazioni statali, cui seguì, al fine di ridefinire le tecniche di vendita e gli obiettivi strategici, la completa riorganizzazione delle aziende pubbliche, le cui azioni erano state trasferite al ministero del Tesoro insieme alle quote azionarie di Bnl ed Imi. Nel complesso il 1993 è stato l'anno in cui i proventi furono più contenuti. L'unico evento significativo fu l'inizio della privatizzazione del sistema bancario italiano, iniziata nel dicembre del 1993 sotto il governo Ciampi con la cessione del Credito Italiano - che fruttò ben 1.800 miliardi di lire - e proseguita fino al marzo 1994 con la cessione della Banca Commerciale Italiana. Senza dubbio questa parte del processo di privatizzazioni fu un grande successo: i risparmiatori e i gruppi privati non tardarono ad acquistare le nuove azioni, tanto che, in poco meno di un decennio, le partecipazioni statali nel settore bancario vennero completamente azzerate.

⁴⁸ Si veda Patrizia Battilani e Francesca Fauri, *Mezzo secolo di economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 242 e seguenti.

Dopo la spinta fornita dal successo delle privatizzazioni nel settore bancario, nel 1994 i proventi delle procedure quadruplicarono rispetto all'anno precedente - dai 2.800 miliardi del 1993 si passò ad oltre 12.000 - e con solo sette operazioni. Come già accennato, venne realizzata la vendita da parte dell'Iri della quota detenuta nella Comit - pari a circa 2.800 miliardi di lire, ossia il 51,3% del capitale azionario - tramite un'offerta pubblica di vendita; ad essa seguì la vendita delle prime tranche di Sme, Ina e Imi, pari rispettivamente a 723, 4.500 e 2.100 miliardi di lire. Le operazioni successive furono di portata minore, con l'Iri che mise in atto la cessione di Acciai Speciali Terni e l'Eni che cedette Nuovo Pignone e altre piccole società. Meritevole di citazione è anche la legge 474/1994, che determinava le regole da seguire nella cessione delle partecipazioni azionarie statali e conferiva all'azionista pubblico la possibilità di far uso della Golden Share⁴⁹ (per Golden Share si intende solitamente la capacità per l'azionista di porre un veto su alcune operazioni societarie o su modificazioni dello statuto, tuttavia, in questo caso specifico, ci si riferiva al pacchetto azionario che resta in capo al Governo in seguito ad una privatizzazione, o alla vendita di una quota. Questa norma garantisce allo Stato determinati poteri, ad esempio la possibilità di intervenire in materie di interesse collettivo).

Nel 1995 l'andamento del processo si stabilizzò: le privatizzazioni aumentarono ulteriormente, tanto che fu proprio quell'anno, assieme al 1996, a registrare il maggior numero di procedure, ma gli introiti aumentarono in misura ridotta dal punto di vista percentuale rispetto all'anno precedente, attestandosi intorno ai 13.000 miliardi di lire. Il ministero del Tesoro procedette alla cessione della seconda tranche di Imi e di Ina, molto ridotte rispetto alle prime, ma soprattutto fu l'anno di Eni.

Il 1995, infatti, segnò l'inizio di una delle privatizzazioni più grandi e significative di quel periodo: la società aveva scalato in fretta i vertici del settore energetico del gas, arrivando, sotto la guida di Enrico Mattei, a stipulare accordi internazionali vantaggiosi e a crescere in maniera esponenziale, presentandosi alla fine degli anni Novanta come un'azienda competitiva e incredibilmente efficiente⁵⁰. La vendita della prima tranche di Eni avvenne mediante un'offerta pubblica di vendita da 6.300 miliardi di lire, fino a quel momento la più consistente. La società

⁴⁹ Per precisazioni sull'008, pp. 242 e seguenti. veda Domenico Siniscalco www.borsaitaliana.it.

⁵⁰ Se ne parlerà in www.borsaitaliana.it n. 1. veda Domenico Siniscalco, sca Fauri, *novo, Storia economica* www.borsaitaliana.it Torino, Giulio Einaudi Editore, 2006.

contemporaneamente avviò lo smobilizzo delle aziende controllate, cedendo Enichem Augusta - un'azienda chimica sotto il suo controllo - e altre piccole società. C'è però da dire che, nonostante l'inizio della privatizzazione di Eni segnasse un passo importante, fu l'operato dell'Iri a svolgere una vera e propria funzione propulsiva al processo di smobilizzo: la colossale società disponeva di un vero e proprio impero, e nel 1995 continuò la sua opera di cessione azionaria, estendendola all'Italtel, per un importo di 1.000 miliardi e ad Ilva Laminati Piani, per ben 2.300 miliardi.

A partire dalla fine del 1995, il processo di privatizzazione continuò ad espandersi, raggiungendo il suo apice - in termini di numero di operazioni avviate - nel 1996, con i proventi da cessioni e liquidazioni che ammontarono a circa 18.000 miliardi di lire. Una peculiarità di questo periodo rispetto alle fasi precedenti è che, oltre agli smobilizzi effettuati dal Tesoro e dai gruppi Iri ed Eni, si aggiunsero anche gli smobilizzi effettuati da altre istituzioni: le più importanti furono senza dubbio la vendita di Nuova Tirrena alla Toro Assicurazioni da parte della Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici (Consap) e la cessione del comparto alluminio Efim alla società produttrice di alluminio Alcoa Italia, complessivamente per circa 1.000 miliardi. Intanto il ministero del Tesoro e i grandi gruppi stavano continuando la loro immensa opera di scorporo: stando ai dati dei sondaggi condotti da Mediobanca, solo nel quadriennio 1992-1996 il Gruppo Iri realizzò cessioni per oltre 20.000 miliardi di lire, un risultato veramente imponente. Fu realizzata la vendita, da parte del Tesoro, della terza e ultima tranche di Imi ed Ina, sotto forma di obbligazioni convertibili vendute a varie categorie di acquirenti, per quasi 4.000 miliardi. Soprattutto si ebbe la cessione della seconda tranche di Eni, per 8.800 miliardi, tramite offerta pubblica di vendita. Dal canto suo, l'Iri procedette con lo smobilizzo della terza tranche di Sme e del 15% di Finanziaria Autogrill mediante offerta pubblica di acquisto residuale, affidando alle caposettore Iritecna e Finmeccanica lo smobilizzo delle società Dalmine e Mac.

Rilevante è anche la situazione politica che venne a delinearsi in quell'anno: il primo governo Prodi, dopo quello di transizione guidato da Lamberto Dini nel 1995, fu protagonista di alcuni provvedimenti significativi, e anche della prima crisi parlamentare dell'Italia repubblicana, dopo che gli esponenti di Rifondazione Comunista - sotto la guida di Fausto Bertinotti - passarono all'opposizione. Tra questi provvedimenti, il più importante - senza però dimenticare la manovra

finanziaria correttiva del giugno 1996 per 16.000 miliardi di lire e l'introduzione dell'eurotassa - fu senza dubbio la presentazione e successiva approvazione della legge Bassanini⁵¹ - la legge 59/1997 - avente ad oggetto la separazione della funzione amministrativa dalla gestione politica allo scopo di ridurre il potere della classe politica sui privati. La legge imponeva la semplificazione, in funzione della flessibilità, di tutte le procedure amministrative con la conseguente riduzione dei vincoli burocratici limitatori dell'attività privata, ed avviava un processo di decentramento. In poche parole, delegava il governo ad emanare decreti legge al fine di innescare un processo di riforma del sistema amministrativo italiano, in modo da rivedere le modalità di svolgimento e organizzazione di alcuni ambiti dei servizi di pubblica utilità, mirando inoltre all'avvio di processi di liberalizzazione e privatizzazione nei settori nevralgici ad alta connotazione pubblica.

L'anno successivo, il 1997, vide la realizzazione di poche operazioni di scorporo, ma registrò il livello di guadagni più alto mai raggiunto fino a quel momento. Si procedette alla dismissione di Telecom Italia, avvenuta tramite un'offerta pubblica di vendita pari a circa 22.000 miliardi di lire, in aggiunta al suo "nucleo stabile", pari a circa il 6,62% del capitale ordinario. La privatizzazione di Telecom fu comunque un caso abbastanza eclatante, sia per come venne svolta la procedura, sia per la serie di scandali che investì la società dopo la sua successiva acquisizione da parte del gruppo Pirelli, nel 2000. Ad essa seguirono la vendita della terza tranche di Eni - realizzata sempre mediante un'offerta pubblica di vendita, per un importo di oltre 13.000 miliardi di lire - la cessione, da parte del Tesoro, delle partecipazioni detenute nell'Istituto Bancario San Paolo di Torino e nel Banco di Napoli - qui maggioritaria -, la vendita della partecipazione statale nella Seat e, infine, per mano dell'Iri, la cessione della partecipazione detenuta nel Banco di Roma e altre aziende minori.

⁵¹ Per approfondire, sul sito www.camera.it è possibile visionare il testo integrale

2.4 Gli anni Duemila

Nel triennio 1997-2000 - ossia durante i governi di Prodi, Massimo D'Alema e Amato - il processo di privatizzazione accelerò esponenzialmente, al punto che l'Italia riuscì a recuperare quasi del tutto il divario con i paesi europei più avanzati in questo campo, per quanto concerne la dimensione e la diffusione delle dismissioni. Il boom si ebbe in questo periodo, ma la vendita delle imprese pubbliche continuò anche durante i governi Berlusconi II e III, anche se con intensità minore. Il grosso delle privatizzazioni, almeno per le aziende maggiori, era già stato portato a termine tra il 2001 ed il 2002 - anno della conclusione definitiva della procedura di liquidazione dell'Iri - e, in più, l'andamento non favorevole del mercato borsistico in quegli anni contribuì a frenare l'intensità e la diffusione dei processi. Nel 1998 i risultati delle dismissioni furono chiaramente inferiori a quelli dell'anno precedente - semplicemente per le dimensioni delle aziende oggetto dei processi di privatizzazione - ma in ogni caso di portata elevata: oltre 25.000 miliardi di lire.

Il 1998 segnò inoltre l'inizio della privatizzazione della Banca Nazionale del Lavoro (Bnl) ed un'ulteriore riduzione della quota pubblica in Eni. Il ministero del Tesoro cedette infatti la propria quota in Bnl, per un importo complessivo di circa 5.200 miliardi di lire, e guidò la vendita della quarta tranche di Eni - avvenuta per circa 12.000 miliardi - mediante offerta pubblica di vendita: un passaggio che consentì al Tesoro di ridurre la propria partecipazione nel gruppo energetico al di sotto del 50 per cento. L'Iri, da parte sua, continuò la dismissione delle proprie partecipazioni e la vendita delle sue società, attraverso alcune capogruppo con Finmeccanica, Finmare e Fintecna, incassando oltre 4.000 miliardi di lire in un solo anno.

Fu però il 1999 l'anno in cui il processo di privatizzazione italiano raggiunse i suoi massimi livelli, sotto il secondo governo di Massimo D'Alema. Un risultato ancor più notevole, considerando il fatto che le dismissioni di portata significativamente elevata furono essenzialmente due: quella di Enel e quella, da parte di Iri, di Autostrade per l'Italia. La prima, realizzata mediante offerta pubblica di vendita, fu il più grande collocamento nella storia delle privatizzazioni italiane, pari a circa 16 miliardi di euro (a partire dal 1 gennaio 1999 era entrata in circolazione la moneta unica, e l'Italia faceva già

parte dell'Eurozona). La seconda operazione fu portata a termine dall'Iri, sempre tramite offerta pubblica di vendita. A parte alcune piccole dismissioni realizzate dalle caposettore dell'Iri - in primis Finmeccanica, Finmare e Fincantieri - gli altri procedimenti rilevanti furono la vendita del 100 per cento di Mediocredito Centrale alla Banca di Roma, e la cessione di una quota del 49 per cento di Acea da parte del comune di Roma.

In sintesi, negli anni che seguirono il 1997 si assisté ad un'esplosione dei processi di privatizzazione, sia dal punto di vista della diffusione sia dal punto di vista degli introiti: in quegli anni vennero vendute o smobilizzate moltissime imprese manifatturiere anche da parte di enti pubblici diversi, in particolar modo nei settori siderurgico, meccanico e alimentare. Una parte maggioritaria delle ex imprese pubbliche fu acquistata da imprenditori o gruppi italiani o stranieri che operavano nello stesso settore di riferimento dell'azienda dismessa: i gruppi Riva e Lucchini portarono a termine importanti acquisizioni nel settore siderurgico, così come la Barilla e il Gruppo Cirio-Cragnotti nell'alimentare; mentre le multinazionali straniere “fecero shopping nel comparto chimico, elettrico e alimentare”⁵². La restante parte venne invece acquisita da gruppi italiani che stavano seguendo una strategia di diversificazione. Un esempio importante fu senza dubbio quello di Benetton, azienda operante nel settore tessile e dell'abbigliamento che comprò le attività di distribuzione della Sme e, nel 1999, la società Autostrade.

Un caso leggermente differente fu la privatizzazione, iniziata nel 1997, dei settori che erano caratterizzati da condizioni di monopolio naturale, ossia quelli relativi alla produzione e alla fornitura di servizi di pubblica utilità. Tale processo era sicuramente più complesso degli altri, poiché prima di poter procedere alla vendita effettiva, sarebbe stata necessaria la creazione di un assetto di mercato completamente diverso, orientato alla contendibilità e alla libera concorrenza. La soluzione scelta, già succitata, fu quella di affiancare la privatizzazione alla creazione di Autorità Regolative settoriali, che avrebbero dovuto operare a braccetto con le autorità antitrust per garantire il sussistere di condizioni di contendibilità, svolgendo funzioni di controllo e sanzionando eventuali comportamenti anticoncorrenziali.

⁵² Patrizia Battilani e Francesca Fauri, *Mezzo secolo di economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 244-248.

Poiché tuttavia la liberalizzazione di un mercato o di un settore è un procedimento altamente complesso - molto di più della semplice creazione di un'autorità di sorveglianza - gli esiti in termini di contendibilità non furono soddisfacenti in tutti i settori:

- I risultati migliori nel medio periodo ci furono nel settore della telefonia. Con la privatizzazione di Telecom e la costituzione della relativa autorità di vigilanza nel 1997 si arrivò alla liberalizzazione del settore, con la cessione di quattro licenze per i telefoni di prima generazione, cinque per gli Umts - ossia i telefoni di nuova generazione - e sette per la telefonia fissa nazionale⁵³.
- Meno soddisfacenti furono i traguardi raggiunti nel settore energetico, per la precisione in quello elettrico e del gas. Le imprese privatizzate - Eni ed Enel - conservano tutt'ora una posizione dominante e sono in parte controllate dallo Stato, che non ha voluto privarsi completamente delle proprie partecipazioni nei due gruppi energetici. I due enti sono stati trasformati in società per azioni e privatizzati solo parzialmente. Stando ai dati del 2007, lo Stato conserva ancora percentuali molto significative. In Eni lo Stato rappresenta ancora l'azionista di controllo, in quanto il ministero dell'Economia e delle Finanze detiene direttamente il 4,34 per cento del capitale azionario, più il 25,75 per cento ceduto alla Cassa Depositi e Prestiti, la quale, pur operando come un soggetto privato, è anch'essa a maggioranza pubblica. Per quanto riguarda l'Enel, invece, anche lì la partecipazione pubblica ha subito delle riduzioni: dal 31 per cento detenuto dal ministero dell'Economia e delle Finanze nel 2007, recentemente c'è stata una cessione, da parte del soggetto pubblico, di una quota del 5,74 per cento circa - a seguito dell'incorporazione della società Enel Green Power nella holding -, e la partecipazione pubblica si è ridotta a circa il 25%. Per quanto riguarda l'impatto delle dismissioni sulle strategie e sui modelli di governance, gli effetti non sono stati eccessivamente rilevanti. Enel non ha apportato modifiche consistenti nella sua strategia industriale, ma la

⁵³ Cfr. Patrizia Battilani e Francesca Fauri, *Mezzo secolo di economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008.

discesa dello Stato nel capitale azionario ha innescato un fortissimo processo di internazionalizzazione, consolidatosi con l'acquisizione della società spagnola Endesa - che aveva sviluppato una presenza capillare in tutta l'America Latina - e con altre importanti acquisizioni nell'Europa dell'Est, in particolare in Russia - dove Enel possiede cinque grandi centrali -, in Romania - dove possiede la rete di distribuzione elettrica di Bucarest e di altre aree importanti - e in Slovacchia, in cui però recentemente ha deciso di cedere l'asset unico, ossia una centrale nucleare. L'Eni, dal canto suo, ha sfruttato la politica di dismissione per poter concentrare la sua attività sul core business energetico, ossia petrolio e gas⁵⁴.

Dopo il boom senza precedenti del 1999, il processo si è stabilizzato, e nel 2000, così come nel primo semestre del 2001 - durante il secondo governo Amato - il ministero dell'Economia ha continuato a realizzare dismissioni, ma di minore importanza e riguardanti società direttamente controllate:

- Nel maggio del 2000 fu realizzata la vendita della quota detenuta nel Credito Industriale Sardo, pari al 53 per cento circa.
- Nei mesi successivi si realizzò la vendita dei pacchetti azionari di minoranza detenuti in Meliorbanca (7,21 per cento), Banco di Napoli (16,16 per cento), e Mediocredito Lombardo (3,5 per cento).
- Nel primo semestre del 2001 ci fu la vendita di una quota di minoranza del capitale sociale di Eni pari al 5 per cento.
- Infine, nel giugno 2001, poco prima che il secondo governo Amato cedesse la strada all'esecutivo di Silvio Berlusconi, il ministero dell'Economia procedette alla vendita delle partecipazioni residue detenute in Beni Stabili - pari allo 0,25 per cento - e in San Paolo-Imi, pari allo 0,30 per cento.

⁵⁴ I dati sullo sviluppo strategico di Eni ed Enel dopo il 1999 sono presi dal sito ufficiale del ministero dell' dati sullo sviluppo stratewww.mef.gov.it - e dai siti delle rispettive societn ed Enel dopo il 1999 sono prelazioni ufficiali, bilanci di sostenibilità e altri documenti.

2.5 - *Impatto delle privatizzazioni sul capitalismo italiano*

Il capitalismo italiano nel corso della seconda metà del Novecento ha subito cambiamenti profondissimi, tanto che gli storici dell'economia identificano almeno quattro fasi evolutive principali del nostro capitalismo a partire dagli anni Settanta. La drastica crisi economica che affliggeva il paese in quegli anni a causa degli shock petroliferi contribuì a mettere in crisi il paradigma della grande impresa. Il superamento del modello di produzione standardizzata di matrice fordista, causato dalla significativa riduzione di redditività che aveva colpito i settori pesanti, condizionò anche le traiettorie della nostra industria.

Nei due decenni successivi al 1973, anno della prima crisi petrolifera, il capitalismo italiano fu caratterizzato da una grande vitalità e flessibilità delle produzioni leggere e tradizionali svolte dalle piccole e medie imprese, le quali sembrava riuscissero a trainare l'intera economia. Sicuramente uno dei motivi fondamentali del grande sviluppo della piccola impresa fu il crescente aumento dei costi del lavoro nella grande industria. Secondo l'economista Giorgio Fuà, infatti, il superamento della produzione fordista aveva portato - nel corso degli anni Settanta - all'aumento delle rivendicazioni sindacali, le quali, insieme ai numerosi vincoli imposti all'operato delle grandi imprese, avevano causato l'introduzione di varie misure di riorganizzazione aziendale basate sul decentramento produttivo e sul trasferimento verso l'esterno di tutte le lavorazioni distaccabili dal processo produttivo principale, allo scopo di ridurre i costi fissi e di manodopera⁵⁵.

Fu proprio questa suddivisione di alcune fasi della produzione a contribuire al fiorire di una miriade di piccole imprese e del lavoro a domicilio. Gli opifici minori e gli esercizi artigianali erano in grado di assorbire grandi quantità di popolazione lavorativa e, operando al di fuori dello spazio organizzato delle imprese di grandi dimensioni, potevano sfuggire all'imposizione di svariati oneri sociali. La struttura della piccola industria appariva come un sistema fluido di relazioni, caratterizzato da un elevato livello di specializzazione e flessibilità, da rapporti non istituzionalizzati e da un minore

⁵⁵ Cfr. Valerio Castronovo, *Storia economica donovo*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 2006, uri, i. veda Domenico Siniscalco,

livello di costi fissi. Le piccole imprese svolsero una funzione trainante dell'economia nel corso degli anni Ottanta, diffondendosi a macchia d'olio in tutta Italia, svolgendo nella maggior parte dei casi attività integrative dei processi produttivi della grande industria o, talvolta, piccole attività artigianali indipendenti.

In questo modo, la configurazione industriale italiana tradizionale, divisa tra le “due Italie” del Nord e del Sud, si estese alle “tre Italie”⁵⁶ introdotte dallo studioso Arnaldo Bagnasco. La differenza era che questa “terza Italia” non si era insediata in zone specifiche e delimitate, come poteva essere il “triangolo industriale” Milano-Torino-Genova, ma si era diffusa a macchia di leopardo, principalmente nelle regioni centrali - come Toscana, Lazio ed Emilia-Romagna - ma anche nel meridione, ad esempio in Puglia.

Nelle esperienze di maggiore successo, la piccola impresa si organizzò attorno ai cosiddetti “distretti industriali”⁵⁷: realtà che vengono descritte come agglomerati di piccole e medie imprese, altamente specializzate e orientate all'esportazione, il cui punto di forza è dato dall'ampia disponibilità di beni collettivi nel territorio. Tale disponibilità può essere riferita alla presenza d'infrastrutture sociali o economiche, di procedure e codici comuni o di sinergie con altre istituzioni locali; tutte esternalità positive insomma, che consentono di ridurre i costi di transazione senza dover ricorrere alla struttura organizzativa gerarchizzata, burocratizzata e rigida della grande industria. I distretti furono individuati e descritti per la prima volta dall'economista italiano Giacomo Beccatini, che, a partire dal caso toscano - in Toscana era presente uno dei distretti più importanti nel settore tessile e calzaturiero -, sostenne l'opportunità di spostare l'oggetto d'indagine dalla singola ditta ai sistemi di piccole imprese.

Sono state individuate, finora, le prime tre fasi evolutive del capitalismo italiano novecentesco: dalla grande impresa privata, si passò dall'impresa pubblica per arrivare ai distretti industriali composti di piccole imprese. A partire dagli anni Novanta tuttavia, i vincoli internazionali dovuti all'integrazione europea e le conseguenti nuove condizioni di competitività si fecero più stringenti, e l'Italia perse quei vantaggi di sistema - svalutazione della moneta ed elasticità normativa - che avevano consentito alle

⁵⁶ Valerio Castronovo, *Storia economica do, i Edif*Torino, Giulio Einaudi Editore, 2006.

⁵⁷ Per approfondire si veda Emanuele Felice, *Ascesa e declino*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 315-321.

piccole imprese di svilupparsi così tanto. Ciò portò ad una crescente crisi del modello dei distretti industriali. Molti iniziarono così a rimpiangere la grande impresa, la sola capace di svolgere in maniera efficiente attività di ricerca, sviluppo e innovazione - attività fondamentali per lo sviluppo economico di un paese. Non è un caso che, nell'ultimo ventennio, l'Italia abbia perso posizioni nei settori più innovativi e tecnologici.

Recentemente si è fatta strada l'idea di un possibile connubio tra distretti e grandi imprese, un'idea che ha portato ad un'ulteriore evoluzione del capitalismo italiano; i distretti hanno finito con l'intrecciarsi con le cosiddette multinazionali tascabili, ossia società di medie dimensioni ma fortemente attive sui mercati internazionali, tanto da far registrare, negli ultimi anni, un aumento vertiginoso in termini di guadagni e numero di addetti. Da tale connubio origina il cosiddetto "quarto capitalismo"⁵⁸.

Questa espressione fu coniata nel 1996 dall'economista e giornalista Giuseppe Turani. Ad essa, qualche anno dopo - nel 2002 - si affiancò la ricostruzione di Andrea Colli, che rintracciava le radici storiche del fenomeno, individuando tre tipologie di imprese: i pionieri - sorti nel periodo tra le due guerre - come la Merloni (oggi Indesit), i baby boomers - nate negli anni del miracolo economico - come la Mivar nel campo degli apparecchi elettronici e infine i latecomers, imprese sviluppatasi a seguito del primo shock petrolifero prevalentemente nei settori leggeri - Benetton, Diesel o Tod's - ma anche, in alcuni casi, in manifatture più complesse, come la società veneta Aprilia nel settore dei veicoli a motore. Andrea Colli, nella sua analisi, ha anche individuato le tappe che contraddistinguono il processo di crescita delle imprese che rientrano nella categoria del quarto capitalismo⁵⁹:

- Sotto la guida del fondatore, durante le prime fasi del ciclo vitale, vi è solitamente una prima fase di rapida espansione - nella maggior parte dei casi confinata nell'ambito delimitato in cui l'impresa opera inizialmente - molto incentrata sull'aumento della produzione.

⁵⁸ Emanuele Felice, *Ascesa e declino*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 320. Va specificato che Turani utilizza una classificazione differente rispetto a quello fatta da Felice: egli vede la grande impresa come protagonista del primo capitalismo, le piccole/medie imprese del secondo capitalismo, e il terzo come quello caratterizzato dai beni immateriali.

⁵⁹ Si veda Emanuele Felice, *Ascesa e declino*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 320-321 per approfondire.

- La seconda fase prende corpo con il passaggio generazionale, e vede il raggiungimento del mercato nazionale da quello locale/regionale con uno spostamento di focus sugli aspetti commerciali e di servizio.
- La terza ed ultima fase, avvenuta per lo più negli anni Novanta, è quella dell'internazionalizzazione, commerciale e produttiva.

A fronte di queste considerazioni si può affermare che le medie imprese del quarto capitalismo hanno avuto un ruolo di spicco nello sviluppo italiano degli ultimi decenni: mentre il settore pubblico è stato teatro delle profonde trasformazioni precedentemente analizzate, il grande capitalismo privato si andava ristrutturando e rafforzando prima intorno ai distretti, poi intorno alle medie imprese internazionalizzate.

Attraverso le privatizzazioni si è affermata in Italia la presenza di multinazionali, operanti per lo più nei settori chimico, energetico ed alimentare, ma anche le imprese del quarto capitalismo hanno continuato ad espandersi: a titolo di esempio si possono citare la Benetton, che aveva diversificato nel settore dei trasporti e in quello alimentare, le acquisizioni da parte del gruppo Riva dell'acciaieria di Cornigliano - nel 1988 - e del polo siderurgico di Taranto nel 1995, oppure il caso Telecom Italia, inizialmente rilevata da Olivetti nel 1999 ma ricomprata già nel 2001 da una finanziaria a guida Pirelli. All'inizio del 2000, insomma, il tessuto economico e produttivo dell'Italia risultava abbastanza variegato: vi era sinergia tra terzo e quarto capitalismo, e si andavano affermando velocemente altre forme organizzative, come le cooperative - cresciute molto sulla spinta dell'ondata di diversificazione avutasi con le privatizzazioni -, le grandi imprese private storiche come Fiat o Pirelli e le rimanenti società per azioni pubbliche sopravvissute alla privatizzazione, ossia Finmeccanica, Eni o Enel.

Senza dubbio il fenomeno delle privatizzazioni, che sta continuando ancora oggi, ha comportato conseguenze sia positive che negative sul sistema economico nel suo complesso: sicuramente, come già accennato precedentemente, sono state fondamentali per risanare i conti pubblici e per rilanciare la compravendita di titoli azionari tra i risparmiatori, ma sotto certi aspetti hanno portato risultati deludenti. Sono soprattutto due i problemi importanti a cui il fenomeno delle privatizzazioni non è

riuscito ad apportare soluzioni, uno relativo ai modelli organizzativi delle imprese ed uno riguardante il sistema economico nel suo complesso⁶⁰.

All'inizio degli anni Novanta, come già detto, si ragionava sul modello di capitalismo da costruire: la dismissione di un patrimonio così immenso era molto problematica, e imponeva una completa ridefinizione dei modelli di corporate governance delle imprese. Mentre la questione della vigilanza del rispetto delle regole concorrenziali venne risolto con l'istituzione di Autorità Regolative settoriali affiancate all'antitrust, il dibattito si svolse riguardo agli assetti proprietari e ai modelli organizzativi delle imprese. C'erano essenzialmente due diverse correnti di pensiero: una a favore dell'impresa ad azionariato diffuso - o public company - e un'altra che era invece per la creazione di un nucleo stabile ed equo di azionisti di riferimento - il cosiddetto "nocciolo duro". Mentre gli ideatori della prima soluzione vedevano nella costituzione di imprese ad azionariato diffuso la possibilità di spezzare i vecchi assetti di potere e di innescare un nuovo processo di dinamismo del mercato, i sostenitori del nocciolo duro difendevano l'utilità di avere all'interno dell'impresa un nucleo di azionisti di riferimento motivato ad elaborare strategie di lungo periodo. Il fallimento in questo campo sta nel fatto che, di queste ipotesi, ben poche si sono realizzate: negli anni successivi non sono nate public companies e i pochi tentativi di utilizzare il modello del "nocciolo duro" si sono rivelati molto instabili, basti pensare al caso Telecom. L'impatto del fenomeno delle privatizzazioni sul sistema economico, invece, è stato caratterizzato da continui stop and go: sicuramente non ha contribuito alla crescita delle imprese italiane, tanto che, nel censimento industriale effettuato nel 2001, la dimensione media delle attività risultava addirittura diminuita. L'esperienza dell'impresa pubblica non può assolutamente dirsi conclusa in quanto lo Stato detiene tuttora partecipazioni in imprese molto importanti (oltre alle succitate Eni ed Enel, possono essere aggiunte a titolo di esempio anche Finmeccanica, al 30 per cento circa, e il 100 per cento di Ferrovie dello Stato), ma svolge un'attività sicuramente meno incisiva. Cambiamenti rilevanti ci sono stati nel settore bancario - l'unico tra l'altro ad aver sperimentato una crescita dimensionale delle imprese - con la reintroduzione del modello di

⁶⁰ Per approfondire gli argomenti che seguono si veda Patrizia Battilani e Francesca Fauri, *Mezzo secolo di economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 245-262.

banca universale, nel mercato del lavoro, dove la diffusione di contratti alternativi a quello a tempo indeterminato ha portato maggiore flessibilità ma rallentando l'ingresso di capitale umano nelle aziende e nel campo del sociale, attraverso l'introduzione di meccanismi concorrenziali, di un nuovo sistema pensionistico e di strumenti per la sostenibilità nel lungo periodo della spesa pubblica.

Volendo fare, in conclusione, un bilancio complessivo sull'esperienza dell'impresa pubblica va detto che tutte le analisi effettuate per confrontare entrate e uscite nel lungo periodo hanno dato in risultato saldi positivi: si può dire, dunque, che lo Stato ha realizzato un guadagno dal punto di vista imprenditoriale. Sicuramente il soggetto pubblico ha agito per compensare le carenze strutturali del paese, ma il suo errore, secondo lo storico dell'economia Pierangelo Maria Toninelli, "è stato di non aver colto il momento adatto per fare un passo indietro e lasciare che l'istituzione economica per eccellenza del capitalismo, il mercato, divenisse giudice effettivo dell'iniziativa imprenditoriale"⁶¹.

⁶¹ Cit. Patrizia Battilani e Francesca Fauri, *Lit. Patrizia Battilani e Fraad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2014, p.177.

CAPITOLO 3

Il colosso Eni e il settore energetico

3.1 - L'Eni di Enrico Mattei e il panorama industriale italiano all'epoca.

L'imponente apparato industriale che era andato formandosi nel corso degli anni del miracolo economico, come detto in precedenza, si fondava principalmente sui settori protagonisti della Seconda e della Terza rivoluzione tecnologica. Tra questi, quelli considerati più significativi sono senza dubbio l'energia, la metallurgia, la chimica, i trasporti, i macchinari elettronici e, ovviamente, i servizi, compresi i media come radio e televisione. Questi settori crebbero esponenzialmente a partire dal 1956, e il loro incalzante progredire avviò un importante processo di cambiamento per quanto riguarda il modello di sviluppo italiano negli anni successivi. Nei primi anni Cinquanta si affermarono le produzioni di beni intermedi o ad elevato ciclo vitale - beni di consumo durevole principalmente - in quanto caratterizzate da un significativo rapporto capitale/lavoro e da un consistente livello di investimenti: per effetto di ciò, finalmente, anche in Italia trovò terreno fertile la grande impresa di tipo fordista, nella maggior parte dei casi di proprietà pubblica.

Bisogna dire, d'altra parte, che sotto certi aspetti i risultati positivi del miracolo economico non si diffusero in maniera uniforme⁶². Un primo dualismo si può identificare facilmente tra la crescita della dimensione media delle imprese - omogenea e significativa in quasi tutti i settori industriali, compresi quelli tradizionali - e il numero degli addetti e degli occupati, che invece fu positivo nei settori metalmeccanico e chimico ma negativo, ad esempio, in quello tessile e alimentare. Anche i livelli di redditività seguirono un andamento piuttosto altalenante: dopo la prima fase di ricostruzione, caratterizzata da profonde differenze nella ripresa dei vari settori, gli anni Cinquanta videro i profitti

⁶² Per approfondire si veda Emanuele Felice, *Ascesa e declino*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 255-262.

salire in maniera considerevole, ma già negli anni Sessanta si assistette a una significativa contrazione⁶³. In sostanza, si può affermare che i risultati migliori furono conseguiti dalla chimica, dalla gomma e dalla meccanica per le produzioni pesanti, e dall'alimentare per quelle tradizionali, che riuscì, in alcuni casi, a compiere il passo avanti verso la grande produzione standardizzata⁶⁴.

Tutti questi successi, tuttavia, ebbero come vero e proprio fondamento l'apporto di due settori importantissimi, e soprattutto strategici per le tecnologie del tempo: il siderurgico e l'energetico.

Riguardo al primo dei due senza dubbio fu cruciale il contributo di Oscar Sinigaglia, presidente della Finsider. Sotto la sua guida, l'azienda intraprese la riorganizzazione della produzione siderurgica di base italiana. Il cosiddetto Piano Sinigaglia aveva come scopo ultimo di rifornire di acciaio - a prezzi convenienti - l'industria meccanica nazionale⁶⁵; si proponeva di raggiungere questo risultato attraverso l'entrata in funzione di un nuovo stabilimento a ciclo integrale a Cornigliano - tre volte più grande di quello smantellato dai tedeschi nel 1943 - che avrebbe dovuto rifornire l'intero triangolo industriale, l'integrazione verticale delle lavorazioni negli impianti di Piombino e Bagnoli e la razionalizzazione e successiva chiusura degli impianti inefficienti. I risultati di questo piano d'azione non tardarono, e il settore della meccanica fu protagonista di una serie di trionfi, in particolar modo nel campo dei mezzi di trasporto. Quest'ultimo aveva come punta di diamante la Fiat, ai tempi guidata da Vittorio Valletta, che intraprese, grazie alla stretta collaborazione con la Finsider, un massiccio programma di investimenti culminato con la costruzione dello stabilimento di Mirafiori - costruito nel 1939 ma portato a pieno regime solo nel 1947 -, e che permise al colosso privato di rafforzare ulteriormente la sua posizione all'interno del settore.

Il secondo motore dei successi italiani nel campo del settore secondario fu l'espansione senza precedenti dell'industria energetica. Il problema principale dell'Italia, infatti, già prima dei fiorenti anni Cinquanta, era la carenza di fonti energetiche sul suolo nazionale. Questo difetto era presente già ai tempi della Prima Rivoluzione Industriale: il carbone che aveva trainato il boom inglese e francese in

⁶³ A causa dell'intensa conflittualità sociale che esplose in quegli anni, culminate con il famoso "autunno caldo" nel 1969.

⁶⁴ Ne sono un esempio aziende come Barilla o Ferrero, ancora oggi significativamente competitive e sviluppate.

⁶⁵ Sulle vicende della siderurgia italiana nel dopo guerra si veda Margherita Balconi, *La siderurgia italiana (1945-1990). Tra controllo pubblico ed incentive del mercato*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 79-182.

Italia era scarsamente diffuso e di bassa qualità, e il paese era costretto a rifornirsi presso Stati Uniti e Regno Unito a prezzi poco vantaggiosi. Successivamente la situazione non diede evidenti segni di miglioramento. Le poche centrali idroelettriche erano concentrate al Nord della penisola ed erano troppo poco numerose per poter soddisfare le esigenze di tutto il paese, mentre il petrolio, “l’oro nero” che avrebbe svolto un ruolo a dir poco incisivo nella seconda metà del Novecento, pur essendo altamente presente in regioni meridionali come Basilicata e Sicilia, dovette comunque essere importato per la scarsità delle tecnologie di estrazione, raffinazione e trattamento. Già all’epoca fascista si era profondamente coscienti del fatto che la carenza di fonti energetiche rappresentasse un grave problema, e infatti i primi passi verso un’evoluzione dei settori dell’energia e dei derivati del petrolio vennero fatti proprio negli anni Venti. A seguito dello scandalo del cosiddetto “Affare Sinclair”⁶⁶ nel 1924, che vide coinvolta l’omonima società americana, si avvertiva chiaramente la necessità di una politica governativa in questo campo. La società statunitense aveva trovato, infatti, con il Ministero per l’Economia Nazionale un accordo che le garantiva il diritto di svolgere ricerche petrolifere in Sicilia ed Emilia-Romagna, ma il palese effetto negativo dell’accordo sull’economia nazionale e le accuse di corruzione da parte dell’opposizione capeggiata da Giacomo Matteotti e Luigi Sturzo finirono per convincere l’opinione pubblica che, per raggiungere un’indipendenza energetica nazionale, l’unica possibilità era la creazione di un ente pubblico statale.

Con il decreto legge del 3 aprile 1926, venne istituita l’Azienda Generale Italiana Petroli (Agip), con lo scopo di ricercare giacimenti petroliferi sul suolo nazionale e di espandersi all’estero, in modo da trovare una soluzione alla carenza di risorse energetiche. I risultati dell’operato dell’azienda sul territorio nazionale furono alquanto deludenti, ma vennero compensati da quelli raggiunti all’estero: dopo un breve periodo di stasi dovuto alla crisi finanziaria del 1929, a partire dal 1931 l’Agip sviluppò la sua presenza fuori dall’Italia, ottenendo larghe concessioni in Iraq - prevalentemente nella zona ad Ovest del Tigri -, in Romania e in Albania. Le difficoltà, tuttavia, non tardarono ad arrivare. La volontà di Mussolini di arrivare a controllare il Mediterraneo, ripristinando il controllo sul “mare nostrum” allontanò i paesi che avevano il controllo sull’accesso ad alcuni giacimenti petroliferi importanti per

⁶⁶ Sull’Gna, Il Mulino, 1991, pp. 79-182.a con *LSull’Gna, Il Mulino, 1991, pp. 79-182.a* Milano, Giuffrullino, 1

l'Italia, mentre altre concessioni vennero vendute per realizzare obiettivi di breve periodo, peraltro in settori estranei a quello energetico. Questo, unito ai risultati deludenti dell'Agip nella ricerca sul suolo nazionale ed alla spesa poco lungimirante dell'ente, andò a diminuire ulteriormente la fiducia nei confronti dell'azienda⁶⁷.

All'indomani della Seconda Guerra Mondiale, il destino dell'Agip poggiava su basi molto incerte, non solo per la sua situazione finanziaria, ma anche perché era considerata un lascito del regime, e pertanto erano in molti a nutrire astio verso ciò che rappresentava.

A seguito della liberazione, nell'estate del 1944 insieme alle truppe alleate venne mandato in Italia il senatore dell'Oklahoma John Elmer Thomas, grande esperto di tecniche di ricerca petrolifera, il quale, memore dell'operato dell'Agip, che si era sempre dichiarata contraria alle ricerche americane sul territorio italiano, premette ancora di più sul governo per ottenere una liquidazione rapida ed efficiente dell'azienda. Le posizioni sui provvedimenti da adottare erano però molto contrastanti: alcuni ne chiedevano l'immediato smobilizzo, altri la rifondazione con un diverso modello gestionale e di governance, e altri ancora erano per lo scorporo in quattro diverse società più piccole e flessibili⁶⁸. In questo contesto, fu stabilito alla fine della guerra di liquidare l'Agip. Cesare Merzagora propose il nome di Enrico Mattei, in quanto imprenditore di successo, ex-partigiano ed esponente della Democrazia Cristiana, per portare a compimento la procedura, e la proposta venne accettata. Inizialmente non entusiasta dell'incarico, Mattei in ogni caso accettò la nomina, ma scelse di temporeggiare, e di non seguire immediatamente la via indicatagli dai vertici del Comitato e dalle grandi imprese come Edison o Montecatini. Il suo scopo era prendere tempo per non perdere una possibile occasione. Ciò che fece scattare l'inversione di rotta riguardo il destino dell'Agip fu l'offerta eccessivamente generosa che Mattei ricevette per la dismissione degli impianti e dei cantieri dell'azienda, un ammontare così spropositato di denaro insospettì il Commissario, a tal punto da indurlo a contattare il suo predecessore, l'ingegner Carlo Zanmatti⁶⁹. Quest'ultimo lo mise al corrente

⁶⁷ Queste prime informazioni sono prese da un saggio di Dow Votaw dell'università della California, *The Six-Legged Dog. Mattei and Eni: a study in power*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1964.

⁶⁸ Patrizia Battilani e Francesca Fauri, *Mezzo secolo di economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 80-81.

⁶⁹ Sui primi passi di Enrico Mattei all'California Press, 1964. dell'università ato,e sviluppate.e.iluppate.ronovo alle pp. 19-54, *Enrico Mattei ed Eni: lico Mattriparte dallte dalli* Milano, Rizzoli, 2012.

della scoperta, nel 1944, di un importante giacimento di metano in Val Padana e della probabile presenza diffusa di giacimenti in tutta la zona. A questo punto Mattei non aveva più dubbi: chiesto con successo un prestito presso la Banca Commerciale Italiana, i lavori di trivellazione dell'Agip ripresero a gran ritmo, finché, nel 1946, per l'esattezza presso il pozzo N°2 dell'impianto di Caviaga, iniziò ad uscire metano in abbondanza. Questo fu il primo di una lunga serie di successi per Enrico Mattei, un personaggio che ancora oggi è considerato una delle personalità più importanti della nostra storia e uno degli ultimi patrioti italiani.

Tuttavia questo primo risultato non bastò per scongiurare definitivamente il pericolo della liquidazione dell'Agip. Il nodo da risolvere, infatti, era prettamente politico: si stava giocando un'importante partita, che vedeva da un lato coloro che sostenevano l'idea di privatizzare l'impresa pubblica e aprire il mercato alla concorrenza internazionale, rispondendo positivamente alle richieste di titoli minerari avanzate dalle società petrolifere americane, inglesi e francesi, e dall'altro Enrico Mattei e tutti i suoi sostenitori, convinti del diritto dello Stato a sfruttare in prima persona le risorse energetiche sul suolo nazionale in modo da garantire un rifornimento energetico indipendente - almeno in parte - dall'egemonia delle Sette Sorelle. Fu proprio a causa della natura politica di questo dibattito che, nel 1947, Mattei rassegnò le sue dimissioni dalla carica di vicepresidente dell'Agip, pur rimanendo all'interno del consiglio di amministrazione. Ciò avvenne principalmente perché, almeno fino al secondo governo di Alcide De Gasperi, la Democrazia Cristiana non aveva ancora elaborato un programma di politica economica ben definito, efficace e credibile: si dovette aspettare l'avvento di Einaudi al ministero del Bilancio e la vittoria della linea di pensiero liberista per riaprire il caso. Grazie all'ottimo operato di Ezio Vanoni, uno dei pochi uomini politici di influenza su cui Mattei poteva realmente contare, e alla diffidenza di Einaudi riguardo la cessione dell'Agip in favore della Edison a causa della sua avversione verso gli oligopoli di settore, l'intesa precedentemente raggiunta tra i dirigenti Agip e quelli Edison non venne ratificata. Nonostante le contestazioni, Mattei si buttò in politica, finché, nel 1948, venne eletto alla Camera dei deputati nella circoscrizione di Milano-Pavia ed ebbe finalmente l'occasione di operare anche in sede parlamentare. Anche qui fu fondamentale il supporto di Vanoni: nominato ministro delle Finanze nel quinto governo De Gasperi, era titolare del

dicastero cui faceva capo circa il 60 per cento del capitale dell'Azienda petrolifera di Stato, e fece in modo che alla scadenza della precedente amministrazione venisse eletto Marcello Boldrini alla presidenza dell'Agip, con Mattei alla vicepresidenza.

Dopo il suo ritorno in azienda nel 1948, Mattei riuscì anche ad ottenere una vasta concessione sulle ricerche, ma si trovò ad affrontare un problema operativo piuttosto urgente riguardante le sonde di perforazione, ormai obsolete dal punto di vista tecnologico e soprattutto alla fine del loro ciclo vitale: i macchinari di nuova generazione erano molto costosi, e per ottenere almeno 10 nuove sonde ci si sarebbe dovuti appellare al piano Erp. Gli americani, tuttavia, contrari fin dall'inizio al salvataggio dell'Agip, non concessero il finanziamento, così l'Imi fu costretto a girare la richiesta sul Fondo lire sterline a sua disposizione, e l'attrezzatura fu concessa dalla Gran Bretagna⁷⁰. Il lavoro di trivellazione riprese, solo leggermente rallentato dalle rigidità che comportava la legge mineraria del 1927, finché, nel 1949, arrivò un risultato sorprendente: il 13 giugno Mattei dichiarò che l'Agip, nel campo di Cortemaggiore, aveva scoperto un importante giacimento metanifero, dal quale era anche fuoriuscita un'esigua quantità di petrolio greggio. Il vicepresidente dell'Agip definì il sottosuolo padano come "una cassaforte aperta"⁷¹, ed era vero: l'impiego del metano avrebbe potuto sicuramente costituire un input rilevante nello sviluppo economico di un paese come l'Italia, povero di qualsiasi tipologia di fonte energetica, e il disinteresse delle compagnie statunitensi verso il gas naturale giocava decisamente a suo favore, in quanto significava che le pressioni politiche si sarebbero allentate.

Il passo successivo fu il varo, da parte di Boldrini e Mattei, di un piano quadriennale - per il quale vennero stanziati circa 50 miliardi di lire - per la costruzione di un'ampia rete di metanodotti capaci di garantire un rifornimento diffuso e stabile anche a lunga distanza dalla fonte. Ovviamente la realizzazione di questo progetto non era priva di difficoltà: bisognava creare in poco tempo le condizioni operative necessarie all'interno di una società giovane come la Snam (Società Nazionale Metanodotti) e promuovere la formazione di un mercato per l'utilizzo del gas naturale, finora quasi inutilizzato. La soluzione fu quella di offrire il metano a condizioni più convenienti rispetto alle altre

⁷⁰ Sul ruolo dell'I tempi dei verbi in tutto il paragrafo. O usLSul ruolo dell'I tempi dei verBologna, Il Mulino, 2009.

⁷¹ Cit. Intervista a Enrico Mattei, Corriere della Sera, 10 novembre 1949.

fonti di energia, ossia il carbone e i combustibili liquidi: venne stabilita una tariffa uniforme per tutte le località, indipendentemente dalla posizione geografica, e il prezzo di riferimento venne fissato franco stabilimento (il prezzo degli altri combustibili era calcolato franco deposito costiero, quindi circa il 10 per cento in più). La Snam procedette in modo celere, tranne in pochi casi in cui le negoziazioni furono più lunghe, anche grazie agli appoggi politici su cui Mattei poteva contare, e riuscì ad estendere la propria rete per più di 2000 km entro il 1952. Senza dubbio investire sul settore del metano fu una scelta vincente dunque, in quanto aveva assicurato la sopravvivenza dell'Agip e, nonostante le ingenti quantità di denaro spese per le prime attività di ricerca, sfruttamento e distribuzione, non si poteva negare che il gas naturale costituisse, per l'Italia, un'importante occasione per svilupparsi industrialmente, come rimarcò Mattei in un suo discorso del novembre 1951.

3.2 - La vittoria di Mattei

Sulla base di questi successi, Mattei premette ulteriormente per ottenere l'esclusiva delle ricerche nella Val Padana, respingendo le richieste presentate da colossi come Esso, Shell, Edison e Montecatini, e nel 1953 i suoi sforzi vennero ripagati: la legge del 10 febbraio 1953, che istituiva l'Ente Nazionale Idrocarburi (Eni), riservò alla società l'esclusiva per l'esplorazione, la produzione e il trasporto di gas naturale limitatamente alla zona della Val Padana e dell'Alto Adriatico⁷². La visione di Enrico Mattei di un'impresa pubblica con finalità antimonopolistiche e nazionalistiche si era finalmente realizzata. All'indomani della creazione dell'ente nelle schiere della Dc non tutti appoggiavano l'operato di Mattei, alcuni perché ritenevano eccessivo un livello così alto di potere in capo ad un unico individuo nella gestione di un'azienda così importante, altri perché consideravano aggressivo il suo atteggiamento nei confronti della grande impresa privata.

⁷² La legge 136 del 10 febbraio 1953.

Le difficoltà dell'Eni, inoltre, si fecero molto più incalzanti nell'ottobre del 1953, quando la società petrolifera statunitense Gulf Oil annunciò la scoperta di un giacimento petrolifero nel Ragusano: subito gli antagonisti dell'Eni corsero alle armi. Molti dei partiti dell'opposizione esaltarono la scoperta di una così consistente quantità di greggio nel sottosuolo siciliano, sminuendo il “ruscelletto” di Cortemaggiore⁷³. Luigi Sturzo tesseva le lodi delle trivelle americane, affermando che grazie a tale scoperta si sarebbe dato il via alla rinascita dell'isola, e che la crescita si sarebbe diffusa anche alle altre regioni del Mezzogiorno se ci si fosse affidati alle compagnie americane. Contemporaneamente la nuova amministrazione repubblicana di Washington aveva ricominciato a spingere, affermando che avrebbe facilitato gli investimenti delle aziende nazionali in Italia, purché a condizioni vantaggiose. Durante i governi di Mario Scelba e di Antonio Segni, fino al 1955, si susseguirono le stoccate a Mattei, anche da parte dell'ambasciatrice americana Clare Boothe Luce, la quale, pur ammettendo i meriti di Mattei nel campo del metano, affermò la sua incapacità di assicurare all'Italia una vera e propria industria petrolifera. Malgrado gli attacchi, l'opera della società proseguì a ritmi del tutto rispettabili nel corso del 1954: a gennaio venne costituita la Nuovo Pignone - Industrie Meccaniche e Fonderia allo scopo di rilevare e assumere la gestione degli stabilimenti in liquidazione di Firenze e Massa; contemporaneamente l'Agip Mineraria scopriva un importante giacimento di gas naturale in provincia di Ravenna, e il metanodotto Cortemaggiore-Genova entrava in funzione a pieno regime; nel giugno dello stesso anno vennero scoperti numerosi accumuli di gas - ben undici - tra la Val Padana e la Sicilia.

Le difficoltà più insidiose che il presidente dell'Eni si trovò a dover affrontare, però, riguardavano la situazione all'interno del suo stesso partito: i pareri riguardo Mattei dei parlamentari della Dc erano molto contrastanti: c'era chi lo appoggiava e chi, invece, lo accusava di megalomania. Le discussioni in merito si facevano sempre più accese, a tal punto da arrivare a rallentare l'iter del progetto della nuova legge mineraria, e costringere per forza di cose il segretario Amintore Fanfani ad occuparsi della questione, affidando all'ex ministro del Lavoro Luigi Gui il compito di verificare le

⁷³ Valerio Castronovo, *Enrico Mattei ed Eni: l'ibbraio 1953. orriere della Sera* Saggio in *Enrico Mattei: scritti e discorsi*, pp. 19-54, Milano, Rizzoli, 2012.

accuse e riferirne al Consiglio nazionale. In tale contesto l'avvento delle elezioni del Presidente della Repubblica del 1955 fu una boccata d'aria fresca per Mattei, che vide rimandare ogni decisione alla successiva legislatura. La nomina dell'allora presidente della Camera Giovanni Gronchi lo rassicurò, sia per i buoni rapporti tra i due, sia perché il nuovo presidente della Repubblica era sempre stato favorevole all'intervento pubblico.

Così, con l'ulteriore sicurezza fornitagli dall'avvento al governo dell'amico Antonio Segni, Mattei pronunciò parole forti e decise al Quarto Congresso mondiale del petrolio - a Roma, il 14 giugno 1955 -, sottolineando ancora una volta l'importanza del contributo del gas naturale per i settori termoelettrico e petrolchimico e la necessità di elaborare una politica energetica di indirizzo unitario. Parole che vennero confermate e rafforzate dal successo delle ricerche di Agip in Abruzzo, che scoprì due giacimenti di petrolio greggio rispettivamente a Vallecupa e Casalbordino: lentamente, si stava cominciando a considerare l'Eni come un'azienda in grado di competere con le grandi imprese private anche nella ricerca del petrolio, e in maniera efficiente a livello internazionale. Il 1955 fu un anno proficuo, quindi, che si concluse ancor meglio: a dicembre, a San Donato Milanese, vengono inaugurati i Laboratori Riuniti Studi e Ricerche, il Centro Studi Eni per le ricerche sugli idrocarburi e le altre fonti energetiche, e il complesso Metanopoli, che, secondo il progetto di Mattei, avrebbe dovuto essere la città ideale dell'azienda e dei lavoratori Eni, proprio come Ivrea lo era per la Olivetti.

3.3 - L'espansione all'estero

L'anno successivo, tuttavia, ricominciarono le difficoltà: ci si avvicinava la scadenza del mandato triennale di Mattei alla presidenza dell'Eni. Gli americani, così come gli inglesi e i francesi, diedero il via ad una campagna contro la sua permanenza alla guida dell'ente, inaugurata dal quotidiano New York Times il 15 gennaio⁷⁴. Oltre a ciò, Mattei si trovò improvvisamente privo di un punto di

⁷⁴ Valerio Castronovo, *Enrico Mattei ed Eni: l'Italia riparte dall'energia*. Tratto da *Enrico Mattei. Scritti e discorsi*, Milano, Rizzoli, 2012, pp. 19-54.

riferimento: la scomparsa nel 1956 di Ezio Vanoni, amico e fedele alleato in sede governativa, arrivò in un momento molto delicato. I rapporti tra l'Eni e la British Petroleum si erano andati raffreddando dopo l'inizio dei lavori a Ravenna per la costruzione di uno stabilimento Anic per la realizzazione di gomma sintetica, in quanto ciò avrebbe diminuito le esportazioni britanniche di caucciù in Italia. Senza contare le numerose polemiche originate dalla sua familiarità con Gronchi, dalla fondazione del quotidiano "Il Giorno" - di proprietà di Eni e sotto la guida di Gaetano Baldacci- e dalla decisione di Mattei di andare a ricercare petrolio greggio all'estero invece di spendere soldi per intensificare le ricerche sul suolo italiano.

Fu proprio quest'ultima la principale ragione dei rimproveri nei confronti di Mattei: già nel 1954 il presidente dell'Eni si era recato in Egitto, per discutere con il leader Nasser della partecipazione di Agip Mineraria nell'esplorazione petrolifera del paese. L'anno successivo, nel 1955, venne firmato un accordo con il governo egiziano, basato sull'adozione di una nuova "formula", diversa da quella che finora aveva dominato il mercato del petrolio, ossia la regola del *fifty-fifty*⁷⁵. Quest'ultima stabiliva che metà dei proventi derivanti dall'estrazione petrolifera sarebbero dovuti essere assegnati al paese dove erano ubicati i pozzi. L'accordo tra Mattei e Nasser, invece, prevedeva tutt'altro. All'Egitto sarebbe andata una quota oscillante tra il 62,5 e il 70 per cento a seconda delle variazioni dei costi di produzione, e gli eventuali insuccessi avrebbero visto solo l'Eni gravata dei costi sostenuti.

Questa joint venture, oltre ad indispettire non poco gli americani, scatenò non poche polemiche in Italia, ma la ricerca mineraria in Egitto si sarebbe presto rivelata molto fruttuosa. Pochi mesi dopo, infatti, un importante giacimento petrolifero venne scoperto nella penisola del Sinai. In un suo discorso a San Donato Milanese Mattei affermò che bisognava liberare l'Italia dalla morsa delle compagnie americane e inglesi, e per farlo era necessario porsi come obiettivo l'acquisizione di petrolio direttamente dai paesi produttori, abbandonando le intermediazioni vincolanti ed onerose imposte dalle multinazionali straniere. Questo fu il primo scacco di Enrico Mattei nei confronti delle Sette Sorelle, reso ancora più graffiante dall'offerta di Mattei a Nasser, in occasione dell'inaugurazione del nuovo

⁷⁵ Sullno, Rizzoli, 2012, pp. 19-54.a. . dall'energia. , 10 novembre 1949.te o *Mezzo secolo di economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 81-82.

oleodotto di Eni dal Cairo a Suez, di contribuire al finanziamento della costruzione della diga di Assuan, a cui gli americani avevano rifiutato di aderire per l'indirizzo politico neutralista del leader egiziano.

Nel frattempo, contemporaneamente all'approvazione del nuovo progetto di legge mineraria - sicuramente vantaggioso per l'Eni, poiché eliminava i limiti precedentemente imposti in termini di ettari per quanto concerneva la ricerca e la coltivazione -, Mattei prese un'altra, importante decisione per la sua società: quella di far ingresso nel settore nucleare con la creazione di Agip Nucleare. Con l'istituzione di quest'ultima, Mattei intendeva arrivare ad un complesso comprensivo di tutte le fasi produttive - costruzione degli impianti, ricerca delle materie radioattive e produzione di energia -, inizialmente avvalendosi di un'alleanza strategica con un operatore estero, fino ad arrivare a disporre delle competenze distintive e tecnologiche necessarie per operare individualmente. Alla fine del 1956, con l'istituzione della Snamprogetti, l'Eni si presentava con tutte le carte in regola: poco dopo, con i primi effetti del miracolo economico che cominciarono a presentarsi nel 1957, il metano era arrivato a costituire più del 10 per cento dei consumi energetici, e l'ente aveva ormai assunto le sembianze di un grande gruppo petrolifero integrato. La struttura, basata sul modello organizzativo holding, era disegnata per linee e staff, con l'ente pubblico principale che controllava le quattro caposettore: Agip mineraria per la ricerca, Agip commerciale per il marketing, Anic per la raffinazione e la chimica e Snam per il trasporto del metano in tutto il territorio.

Fu proprio con il miracolo economico, però, che Mattei avvertì la necessità di espandersi ulteriormente: nonostante l'avvio delle attività in Egitto, consolidate ulteriormente dall'esito positivo dell'incontro, nel febbraio 1957, tra Mattei e il ministro dell'Industria egiziano Aziz Sedki, l'economia italiana stava attraversando una fase di sviluppo, e le esigenze produttive ed energetiche si facevano sempre più consistenti. Da tempo Mattei aveva messo gli occhi sul Medio Oriente, in particolar modo sull'Iran, ma fino ad allora non c'erano state occasioni da sfruttare, in quanto l'Eni era stato escluso dal pool del Consorzio di Abadan, su richiesta degli americani. La risposta di Mattei fu assolutamente inaspettata, e avrebbe contribuito a cambiare radicalmente le regole su cui, fino a quel momento, si fondava il mercato petrolifero: la cosiddetta "formula Mattei", elaborata sulla base del precedente

accordo con l'Egitto. Ciò che ci si proponeva di realizzare era un'intesa con Teheran che, oltre al 50 per cento corrisposto già di norma dal cartello petrolifero, prevedeva anche la creazione di una società in comune tra Eni e Nioc (National Iranian Oil Company) per la ricerca e l'estrazione petrolifera in tutte quelle zone che non erano state incluse nel Consorzio - la Sirip (Société Irano-Italienne Des Pétroles) - e per la ripartizione alla pari dei proventi di quest'ultima. Questa "formula" aveva senza dubbio una natura rivoluzionaria: oltre a risultare particolarmente vantaggiosa per i paesi produttori, che avrebbero ricevuto circa il 75 per cento dei ricavi, permetteva ai loro governi di partecipare attivamente a tutte le fasi produttive avvalendosi contemporaneamente di tutte le competenze tecniche dell'Eni. L'intesa venne firmata da Mattei nel marzo 1957 e consolidata dalla successiva visita allo Scià Reza Pahlavi in compagnia di Giovanni Gronchi, a settembre⁷⁶.

L'accordo con Teheran suscitò scalpore: mentre le grandi compagnie anglo-americane non si erano preoccupate più di tanto dell'intesa siglata con Il Cairo, l'arrivo dell'Eni in Iran metteva a repentaglio la loro egemonia in Medio Oriente. Le Sette Sorelle temevano che venissero loro richieste condizioni analoghe a quelle concesse da Mattei allo Scià, tanto che il Dipartimento di Stato americano ritornò ad esercitare forti pressioni sul governo italiano, perché mettesse un freno alla spregiudicatezza di Mattei. Le opinioni di Washington sull'operato dell'Eni apparvero ulteriormente chiare in un incontro tenutosi il 26 settembre tra Giuseppe Medici, ministro del Tesoro, Donato Menichella, allora governatore della Banca d'Italia, ed il presidente della banca mondiale Eugene Black, dove l'operato di Mattei venne definito una "dittatura economica"⁷⁷. Nonostante il debole governo di transizione di Zoli, grazie all'ottimo operato del ministro degli Affari Esteri Giuseppe Pella a Washington le acque si calmarono leggermente, ma c'è da dire che l'allentamento delle pressioni da parte del Dipartimento di Stato americano ci fu solo perché le compagnie petrolifere ritenevano impossibile per Mattei elaborare un piano d'azione efficace in Iran, a causa della mancanza di finanziamenti.

⁷⁶ Per approfondire si veda P.H.Frankel, *Mattei: Oil and Power Politics*, Washington, Praeger, 1966.

⁷⁷ Cit, Valerio Castronovo, *Enrico Mattei ed Eni: lo, tics, ankel, dall'energia*. tratto da *Enrico Mattei: scritti e discorsi*, Milano, Rizzoli, 2012, p. 39.

Ormai, tuttavia, Mattei considerava obsoleto il vecchio criterio del *fifty-fifty*⁷⁸, e nei discorsi pubblici che tenne nel corso del 1957 fece capire chiaramente che la sua irruzione in Iran non sarebbe stato un episodio isolato. Sfumata la possibilità di sfruttare i finanziamenti del governo di Bonn per l'attività in Iran, Mattei dovette ingegnarsi: tramite diversi istituti di credito italiani riuscì ad ottenere un prestito obbligazionario di 30 miliardi, con la restante parte che venne fornita, inaspettatamente, dalla Bank of America, in virtù del precedente accordo per il finanziamento dello stabilimento di Ravenna. Questo fu il secondo, importante scacco dell'Eni alle Sette Sorelle, che per la prima volta videro leggermente incrinato il loro monopolio.

Dopo l'ultimo successo in campo internazionale, Mattei scelse, nei primi mesi del 1958, di concentrarsi sul territorio nazionale: da subito non fece mistero di voler insidiare il monopolio della Montecatini e della Edison nel campo della chimica. Nell'aprile 1958 venne inaugurato l'impianto petrolchimico di Ravenna per l'impiego del metano nella produzione di fertilizzanti chimici e gomma sintetica, i cui settori, secondo Mattei, andavano resi concorrenziali per promuovere uno sviluppo diffuso dell'agricoltura. Ad esso seguì, nel novembre dello stesso anno, l'inizio dei lavori per la costruzione della centrale nucleare di Latina, un altro passo importante, in quanto lo sviluppo del settore nucleare avrebbe senza dubbio ridotto i consumi di petrolio proveniente dalle compagnie straniere, oltre a giovare al fabbisogno energetico. Quest'ultimo, però, vedeva ancora il 58 per cento dei consumi possibili grazie al greggio importato, una percentuale molto elevata, che andava a pesare sulla bilancia valutaria e sulle altre variabili macroeconomiche: era necessario ampliare ulteriormente l'influenza dell'Eni all'estero, e Mattei aveva anche chiara la direzione in cui muoversi.

⁷⁸ L'Agip non trovò molto petrolio in Iran, ma ormai il principio del *fifty-fifty* era inevitabilmente minato. Per approfondire si veda Patrizia Battilani e Francesca Fauri, *Mezzo secolo di economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 80-82. Oppure Giulio Sapelli, *Storia dell'Agip petroli*, Bologna, Il Mulino, 1993, o. 49.

3.4 - La nuova frontiera energetica

Dopo il precedente successo in Egitto, il presidente dell'Eni riteneva che il Nord Africa fosse l'opzione migliore per valorizzare al meglio le competenze acquisite con il tempo nel campo dell'estrazione e della raffinazione del greggio. La strategia seguita fu pressoché la stessa: offrire ai paesi interessati le stesse condizioni garantite all'Iran, in modo da scavalcare la concorrenza americana ed inglese. Il primo passo fu il Marocco, dove, in occasione della visita di Gronchi a Rabat nell'ottobre 1958, Mattei riuscì a siglare un accordo con il governo marocchino che portò, il 18 febbraio dell'anno successivo, ad un protocollo d'intesa tra l'Agip mineraria e il Bureau d'études & de participations industrielles, in vista della creazione della società mista Samir (Société anonyme marocaine italienne de raffinage).

Il 15 maggio 1959, a seguito di un accordo con il governo locale, venne costituita l'Agip Sudan Ltd per occuparsi del commercio e della distribuzione di prodotti petroliferi nel paese. L'Eni si impegnò per vincere una gara internazionale per la costruzione, in Giordania, di un metanodotto e di una raffineria.

Il 1959 fu, inoltre, l'anno in cui vennero poste le basi per i futuri rapporti di Mattei con l'Unione Sovietica, a causa di un ulteriore inasprimento delle ostilità con il governo americano e con il cartello petrolifero. Il motivo di tale rottura fu l'esperienza libica: l'Eni era a conoscenza del fatto che le regioni della Tripolitania e della Cirenaica fossero molto ricche di petrolio, e non faceva assolutamente mistero del suo interesse in tal senso. Già nel 1957 c'era stato un incontro tra Mattei e il primo ministro libico, Mustafà ben Halim, che si era concluso con l'assegnazione all'Eni di una concessione nel territorio tra il Fezzan e il confine algerino. Gli americani non rimasero in disparte: le compagnie petrolifere non potevano permettersi un ulteriore colpo come quello dell'Iran, e solo un mese dopo, in aprile, venne mandato a Tripoli un funzionario del Dipartimento di Stato americano per fermare la procedura e chiedere di revocare l'assegnazione della concessione all'Eni. Le pressioni politiche statunitensi sortirono il loro effetto e, in ottobre, la concessione viene affidata alla Texaco, tramite la collegata American Overseas Petroleum. Dopo questo episodio Mattei non si dà per vinto: la sua battaglia per

garantire all'Italia un'autonomia energetica e nazionale diventò una guerra contro lo strapotere delle multinazionali. Ribaltando tutte le possibili aspettative, il 31 luglio del 1959 viene costituita la Cori (Compagnia Ricerche Idrocarburi), tramite la quale iniziano le attività di ricerca in Libia sulla base di un accordo firmato con la Petroleum Commission libica⁷⁹.

Dopo i successi in Africa, era il turno dell'Asia: ormai Mattei riteneva di dover portare il braccio dell'Eni in qualsiasi territorio in cui il monopolio delle Sette Sorelle non fosse già radicato. Nel 1957 si recò in India, per porre le basi di un accordo con il governo indiano riguardante la collaborazione tecnica di Eni nella ricerca petrolifera. In questo modo non solo si intendeva incrementare il raggio d'azione della società, ma anche far conoscere la bravura e la professionalità dei tecnici Eni. L'anno successivo fu la volta della Cina e della Russia, dove Mattei si recò per poter negoziare maggiori importazioni di petrolio russo in Italia a prezzi convenienti.

L'attenzione del presidente dell'Eni verso l'Unione Sovietica andava aumentando insieme al crescente bisogno di trovare una fonte di greggio alternativa a quelle controllate dal cartello, che nonostante tutto continuava a detenere, in Occidente, il 90 per cento della produzione petrolifera. Nel 1960, dopo il rinnovo, da parte del presidente del Consiglio Antonio Segni, del mandato di Mattei all'Eni, e dopo il passaggio delle consegne a Fernando Tambroni, democristiano, la situazione appariva favorevole per portare i rapporti con l'Urss ad un livello successivo. Fino ad allora le importazioni di greggio sovietico erano state abbastanza contenute, sempre sotto il 10 per cento. Ma, con la costituzione del governo Fanfani, nel luglio 1960, si era giunti alla fine delle trattative per un accordo pluriennale con il governo russo, che avrebbe comportato un aumento delle importazioni di greggio sovietico fino a 12 milioni di tonnellate in quattro anni. Senza contare che tutto questo sarebbe avvenuto a prezzi inferiori di quasi il 20 per cento rispetto a quelli fissati dal cartello petrolifero, in quanto la produzione di greggio nei bacini del Volga e degli Urali risultava sovrabbondante. In cambio, l'Eni avrebbe esportato in Russia alcuni determinati materiali di cui il governo sovietico aveva bisogno, ad esempio la gomma sintetica dell'Anic, grandi quantità di tubi d'acciaio e svariate apparecchiature

⁷⁹ Sullno, 1993, o. 49.oli, pp. 80-82. Oppure *The Six-Legged Dog*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1964.

del Nuovo Pignone. Il gigantesco contratto tra Mattei e l'Urss, ancora una volta, sollevò un turbine di polemiche in America, dove il presidente dell'Eni venne accusato di aver tradito la Nato e il mondo occidentale. In questo contesto va riconosciuto a Fanfani il merito di aver disinnescato il terremoto politico che stava avendo luogo: il presidente del Consiglio definì l'accordo come una semplice iniziativa economica con l'unico obiettivo di giovare ai rispettivi governi nazionali, e di favorire il riacciarsi dei rapporti tra Est ed Ovest.

Nei mesi e negli anni successivi l'Eni continuò a crescere, ottenendo concessioni di ricerca petrolifera anche in Somalia, Tunisia e Ghana, e ampliando le sue attività nei paesi dove era già insediata, in particolar modo in Marocco. Nel 1962 venne siglato un accordo tra l'Agip mineraria e il governo nigeriano per la ricerca petrolifera sul territorio, ma i progetti di Mattei, sfortunatamente, erano destinati ad interrompersi. Il 27 ottobre l'aereo privato dove viaggiava, proveniente da Catania, si schiantò nella provincia di Bascapè, nei pressi dell'aeroporto di Linate. La morte di Mattei arrivò proprio alla vigilia del suo terzo successo nei confronti del cartello petrolifero, in Algeria, dove a novembre era atteso dal leader Ben Bella per fissare un accordo riguardante la costituzione di una società mista per la ricerca e la produzione petrolifera sul territorio e la costruzione di un'imponente raffineria. Così tragicamente si concluse la storia di Enrico Mattei, devoto al proprio paese sin dai tempi della Resistenza, e che lottò strenuamente per garantire all'Italia un futuro al pari delle altre potenze economiche mondiali. Sfortunatamente, con lui ebbe fine il tentativo italiano di avviare una politica energetica autonoma e autosufficiente: come affermano storici illustri come Luigi Orsenigo, il successo delle imprese a partecipazione statale fino agli anni Sessanta si doveva in larga parte a uomini come Sinigaglia e Mattei, imprenditori illustri, lungimiranti e capaci di costruire veri e propri imperi, che avevano come ideale solo il benessere del paese nel lungo periodo⁸⁰.

⁸⁰ Cit. Luigi Orsenigo, Margherita Balconi, Pierangelo Toninelli, *Tra gerarchie politiche e mercati: il caso delle imprese pubbliche in Italia (acciaio e petrolio)*, Bologna, Il Mulino, 1995.

3.5 - *Gli anni Sessanta: prime difficoltà e ripensamenti*

Dopo la scomparsa di Mattei, alla presidenza dell'Eni venne eletto Marcello Boldrini, il quale, tuttavia, si trovò a svolgere quasi esclusivamente funzioni di rappresentanza, lasciando la gestione vera e propria ad Eugenio Cefis, che in passato aveva affiancato Mattei all'Agip.

Ormai trascorso il periodo di fiorente espansione che la società aveva conosciuto fino al 1962, l'Eni si trovò ad affrontare le prime difficoltà: i successi conseguiti negli anni precedenti erano stati possibili grazie ad un crescente processo di investimenti, i quali avevano comportato un fabbisogno finanziario sempre più elevato⁸¹. Quest'ultimo era stato coperto da un ammontare considerevole di debiti, data la totale insufficienza del fondo di dotazione inizialmente concesso all'ente dallo Stato. Oltretutto, a rendere la situazione più spinosa c'era la sopravvenuta diminuzione della capacità di ricerca e di produzione, dovuta ad un livello eccessivo dei costi, alle performance non all'altezza delle aspettative e alla caduta della produttività sia delle fonti nazionali sia di quelle in Egitto e in Iran. Boldrini, con il supporto di Cefis - che lo avrebbe sostituito alla guida della società nel 1967 - dovette correre ai ripari, abbandonando la linea nazionalista e populista seguita da Mattei fino a quel momento.

Innanzitutto vennero riprese le negoziazioni con gli Stati Uniti per l'approvvigionamento del petrolio estero: nel 1963 fu firmato un accordo con la Esso Standard per lo scambio di olio greggio, dopodiché ne seguirono molti altri; tra i più significativi è opportuno ricordare quello del 1964 tra Agip e la Phillips Petroleum Company per le ricerche petrolifere nel Golfo Persico e quello del 1967 tra Agip e Apex (American Petrofina Exploration Company) per le ricerche nel Golfo del Messico. Contemporaneamente, però, l'obiettivo principale della dirigenza dell'Eni era quello di focalizzare tutti gli sforzi possibili sul proprio *core business*, ossia il metano: la mancanza di interesse per il mercato metanifero da parte delle compagnie estere, dovuta semplicemente alla minore redditività del settore rispetto al petrolifero, giocava a favore dell'Eni.

La scelta della società che tuttavia è stata più rimproverata dagli storici dell'economia fu l'adozione di una strategia di diversificazione non correlata. La volontà della dirigenza di espandersi in settori non correlati con quello metanifero comportò scelte di governance fondamentalmente errate, tra le tante quella di concentrarsi sulla salvaguardia occupazionale dei settori in crisi in cui si era andati ad investire, penalizzando la crescita. Un esempio che rappresenta efficacemente questo punto di vista è il settore chimico: già da tempo l'Eni, istituendo l'Anic, stava facendo concorrenza all'alleanza strategica Montecatini-Edison, e i piani di sviluppo delle società stavano seguendo andamenti tutto sommato omogenei. Questa standardizzazione nell'evoluzione delle società andava ad aumentare il rischio nel lungo periodo, senza considerare che, a causa delle caratteristiche endogene del settore, sostenere una concorrenza così accanita richiedeva ingenti livelli di investimenti, con ritorni molto lontani nel tempo. L'elevato livello di incertezza sull'andamento futuro delle performance aveva portato conseguenze non di poco conto: Edison e Montecatini optarono per una fusione, dando alla luce, nel 1966, la Montedison. L'ascesa dell'Eni nel settore fu resa possibile da un'abile espediente. Nel 1968, l'Eni acquistò un pacchetto azionario della Montedison, diventandone di fatto l'azionista di controllo: questa mossa consentì all'Eni l'entrata nel patto di sindacato che amministrava la società e, nel 1971, il passaggio di Eugenio Cefis dalla presidenza dell'Eni a quella della Montedison⁸².

Una nota positiva ci fu nel 1969: il 26 febbraio, infatti, viene firmato a Mosca il primo importante contratto di fornitura di gas con la Russia, che prevedeva anche un accordo di collaborazione tecnico-scientifica tra Eni e il Comitato di Stato della Scienza e della Tecnica Urss. Questa fu senza dubbio una tappa importante nella storia dell'Eni, in quanto vennero poste le basi per una relazione commerciale duratura tra i due paesi.

⁸² Su Eugenio Cefis tra Eni e Montedison si veda Valerio Castronovo, *Storia economia d tra Eni* Torino, Giulio Einaudi Editore, 2012, pp. 476-480.

3.6 – Dalla crisi degli anni Settanta alla privatizzazione

Gli anni Settanta sancirono l'inizio di un periodo difficile per l'Eni, come per tutta l'Europa, a causa della crisi originata dagli shock petroliferi, prima nel 1973 e poi nel 1979. La guerra dello Yom Kippur dell'ottobre 1973, scatenata dall'attacco sirio-egiziano nei confronti di Israele, costituì, per l'Opec, l'occasione per alzare i prezzi al barile, attraverso tagli alla produzione e diminuzioni delle esportazioni. L'obiettivo principale dei paesi produttori - Arabia Saudita, Venezuela, Kuwait, Iraq e Iran - era colpire gli Stati Uniti, ma, mentre l'embargo commerciale avrebbe costituito, per loro, un deficit energetico minore del due per cento, per l'Europa rischiava di arrivare circa al 40 per cento⁸³.

La fissazione, su proposta dello Scià iraniano, del prezzo ufficiale del petrolio a 11,65 dollari al barile fu un colpo durissimo per l'economia nazionale, e per l'Eni, oltre a comportare un drastico raffreddamento dei rapporti internazionali per quanto riguarda l'approvvigionamento energetico. Raffaele Girotti, che aveva sostituito Cefis alla guida dell'Eni, dovette correre ai ripari in tempi molto stretti: e le scelte strategiche effettuate in risposta alla crisi non portarono sempre ai risultati sperati. Immediatamente vennero ridotte le importazioni di greggio dai paesi dell'Opec, in favore di Russia, Olanda e Algeria. L'azienda aumentò considerevolmente le sue attività offshore e downstream, conferendo maggiore potere decisionale ed operativo alle caposettore. Nel frattempo i rapporti tra Cefis e Girotti, e quindi tra Eni e Montedison, si stavano guastando: il progetto di coordinamento degli investimenti tra le due società venne accantonato, e per rispondere alla concorrenza, Eni acquistò molte piccole e medie imprese - anche le società Sir e Liquichimica -, uscendo definitivamente dalla Montedison nel 1980⁸⁴.

A minare il processo di ripresa, tuttavia, fu la scelta di continuare nella diversificazione non correlata: furono incrementati gli investimenti in attività e settori *non core* - oltre al nucleare e alla chimica, anche nel tessile e nel metallurgico: la diversificazione è senza dubbio positiva per una grande

⁸³ Per approfondire si veda Patrizia Battilani e Francesca Fauri, *LPer approfondire si veda Patad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 124-129.

⁸⁴ Sulle vicende della Montedison si veda Alves Marchi, *Montedison 1966-1989. L'evoluzione di una grande impresa al confine tra pubblico e privato*.

azienda, qualora il suo obiettivo primario sia l'espansione dimensionale, ma, tra la crisi che stava avendo luogo e i risultati mediocri nei nuovi settori, l'Eni arrivò a controllare un numero davvero enorme di piccole società, aumentando a dismisura la sua esposizione debitoria. I pessimi risultati delle imprese controllate andavano a ripercuotersi sulla holding, e, date le sue dimensioni importanti, le perdite della società avevano risvolti negativi anche sull'economia nazionale, già in crisi.

Nel frattempo le attività internazionali continuavano: nel 1971, dopo la nazionalizzazione delle ricerche petrolifere in Libia, l'Agip fu l'unica a rimanere operativa nel territorio; nel 1973 l'attività di Eni si estese in Polonia e in Iraq, dove il 19 novembre venne firmato un accordo tra la Saipem e la Inoc (Iraq National Oil Company) per la perforazione dei pozzi a Rumaila North in Iraq; nel 1974 venne inaugurata una rete di gasdotti per l'importazione metanifera dall'Olanda e dalla Russia; nel 1975 si concluse un importante accordo decennale con la Libia sul regime medio di produzione del giacimento Bu Attifel; e, nel 1977, si concluse un'intesa con la Tunisia riguardante l'acquisto e il trasporto di gas naturale da parte della Snam, mediante il gasdotto transmediterraneo. I continui risultati positivi dell'Eni all'estero furono l'unico raggio di luce nel buio periodo degli anni Settanta, e furono quelli a permettere alla società di far fronte alla crisi.

L'inizio degli anni Ottanta fu caratterizzato dal susseguirsi di ben tre presidenti dell'Eni dal 1979 al 1983. Il primo tentativo di risanamento per combattere la crisi originata dagli shock petroliferi e dalle pessime scelte gestionali fatte negli anni precedenti fu sotto la presidenza di Franco Reviglio, che restò in carica dal 1983 al 1989. Il presidente si concentrò soprattutto sulla riorganizzazione finanziaria della società, annullando la maggior parte degli onerosi contratti di fornitura a lungo termine e avviando la dismissione di numerose attività *non core*. Il comparto tessile, costituito dalla Lanerossi, era fonte di molte perdite e venne ceduto al gruppo Marzotto nel 1987, e ad esso seguirono molte società minori di proprietà dell'Eni operanti in settori secondari come il minerario o il metallurgico. Si tentò, inoltre, di portare avanti un consolidamento del settore della chimica: il 7 marzo del 1983 era già stato firmato un accordo tra Eni e Montedison per la razionalizzazione e spartizione del settore chimico e per la fine della guerra sui prezzi, ma la svolta si ebbe nel 1988. La Montedison

guidata da Raul Gardini firmò una nuova intesa con Eni per la costituzione di una joint venture nella chimica di base, che prese il nome di Enimont - 9 maggio 1989⁸⁵.

L'esperienza Enimont, tuttavia, si rivelò fallimentare e si concluse in maniera tragica. Il capitale azionario del nuovo ente vedeva l'80 per cento suddiviso in parti uguali tra Eni e Montedison e il restante 20 per cento assegnato al mercato, con l'obbligo per i maggiori investitori di formare un sindacato di blocco, impossibilitato a vendere o acquistare ulteriori azioni. Gardini non fu d'accordo: prima, tramite investitori amici, rosicchiò una parte consistente di quel 20 per cento, poi si offrì addirittura di acquistare la partecipazione di Eni. Sfortunatamente, a quel punto Gardini venne abbandonato dalle banche che dovevano fornirgli il capitale di acquisizione, e, nel novembre 1990, fu costretto a vendere la sua quota Enimont all'Eni per circa 2.800 miliardi di lire. L'epilogo della vicenda fu drammatico: nel 1993 Gardini e Gabriele Cagliari - subentrato nel 1989 a Reviglio - si suicidarono a pochi mesi di distanza per faccende relative a tangenti nel caso Enimont.

3.7 - Il processo di privatizzazione e la liberalizzazione del settore energetico

Appariva ormai chiara la crisi dello Stato imprenditore: l'interventismo statale stava collezionando solo fallimenti, e la parabola del settore chimico ne fu la conferma. L'aumento del deficit pubblico, che raggiunse livelli intollerabili, e l'evidenza dell'impatto negativo che le pressioni politiche stavano avendo sulle scelte strategiche delle aziende a partecipazione statale indussero il governo Amato del 1992 a dare il via, con il decreto legge n° 333/1992, al processo di privatizzazione e smantellamento delle partecipazioni pubbliche.

Fino al 1992 l'Eni presentava una struttura organizzativa caratterizzata dall'utilizzo del modello holding americano. A partire dalla capogruppo, quindi, si estendevano tutte le controllate; Agip per le attività di ricerca e produzione petrolifera, Agip Petroli per quanto concerneva la raffinazione e la

⁸⁵ Vera Zamagni, *Dalla periferia al centro*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 455.

distribuzione, Snam per il trasporto e lo stoccaggio del gas naturale, Enichem per la chimica, Snamprogetti per l'ingegneria e le costruzioni metanifere, Enirisorse per le attività minerarie e metallurgiche, Saipem per l'ingegneria petrolifera, Nuovo Pignone per i macchinari e addirittura Terfin e Savio rispettivamente per il settore terziario e la produzione di macchine tessili. Un apparato veramente imponente, che rifletteva in maniera significativa l'attività di diversificazione non correlata che era stata portata avanti negli ultimi anni.

Dopo il suicidio di Gabriele Cagliari subentrò Luigi Meani che restò in carica fino al 1996. Fu tuttavia l'amministratore delegato Franco Bernabé ad occuparsi di controllare lo svolgimento del processo di privatizzazione⁸⁶. Con il succitato decreto legge 333/92 l'organizzazione è soggetta al cambio di forma giuridica, non più un gruppo aziendale con holding di diritto pubblico, ma società per azioni a controllo pubblico: una privatizzazione solo formale, almeno fino al 1995. Il primo passo fu quello di dare alla nuova Eni S.p.a una struttura più snella. L'Agip e la Snam vengono assorbite, e la società si organizza in tre divisioni principali, ossia *exploration&production*, *gas&power* e *refining&marketing*. Le attività non strategiche vennero vendute, in quanto si puntava a rifocalizzare l'attività sul *core business*: gas e petrolio. Il comparto chimico fu solo ridimensionato, limitato esclusivamente alle attività prettamente collegate al petrolio o al metano.

Intanto proseguivano le attività internazionali. Nel 1992 vennero siglate due importanti joint venture, una tra Enichem e la Taicang General Chemical Factory per la produzione di carbone in Cina, e un'altra con la Qatar General Petroleum Corporation per lo sfruttamento del gas naturale. Nel 1993 iniziarono le liquidazioni delle società non strategiche. Si cominciò con la Sim (Società Italiana Miniere) e con l'Agip Benelux Holding, mentre continuavano le trattative Eni in Kazakistan per partecipare allo sfruttamento del giacimento metanifero di Karachaganak insieme a Gazprom e British Gas.

Nel 1995, invece, si diede il via alla cosiddetta privatizzazione sostanziale, attraverso la vendita ai privati di frazioni del capitale azionario. La distribuzione di quest'ultimo venne suddivisa in cinque fasi, una all'anno fino al 1998, e l'ultima, meno importante, nel 2001. Come già accennato, l'onere di

⁸⁶ Archivio storico di Eni. www.enistoria.eni.com

supervisionare la colossale operazione di dismissione fu assegnato a Franco Bernabè, che fu l'artefice delle prime quattro tranche. Il procedimento iniziò il 28 novembre del 1995, con la prima quotazione di Eni in Borsa Italiana, Borsa di Londra e Wall Street. Il capitale venne venduto mediante collocamento in borsa delle azioni.

L'offerta iniziale al pubblico (IPO) venne realizzata, come le altre, mediante offerta pubblica di vendita di 601,9 milioni di azioni - pari al 15 per cento del capitale sociale - al prezzo di 5,42 euro per azione, e fruttò 3.254 milioni di euro. Nel frattempo la società siglava l'accordo con il Kazakistan per lo sfruttamento del gas naturale, chiudendo definitivamente i negoziati. La seconda tranche venne collocata l'anno dopo, nel 1996, e consisteva in 647,5 milioni di azioni, pari a circa il 16,2 per cento del capitale sociale. Il prezzo fu aumentato a 7,40 euro per azione, e i proventi ammontarono a 4596 milioni di euro. La terza tranche fu molto più consistente: l'offerta pubblica di vendita vedeva in palio il 18,2 per cento del capitale sociale, per un totale di 728,4 milioni di azioni, e, con il prezzo fissato a 9,80 euro per azione, portò ricavi per 6869 milioni di euro. La quarta tranche del 1998, l'ultima sotto la guida di Bernabè, fu anch'essa di dimensioni considerevoli. Nonostante si trattasse di 608,1 milioni di azioni, ossia il 15,2 per cento del capitale sociale, l'elevato prezzo di 11,80 euro per azione fruttò 6714 milioni di euro.

Le operazioni di dismissione portate a termine da Franco Bernabè furono senz'altro un'impresa lodevole, in quanto riuscì a riportare l'Eni al pari dei suoi *competitors* in termini di indebitamento e redditività, e a collocare, in soli quattro anni, il 63 per cento delle azioni dell'ente.

L'operato di Bernabè, tuttavia, non si limitò soltanto alla cessione al pubblico del capitale azionario. Il suo obiettivo principale era il risanamento finanziario della società, un target reso possibile da alcuni provvedimenti gestionali e organizzativi. La gestione dell'amministratore delegato fu fortemente strategica, basata su obiettivi predeterminati e sul costante controllo finanziario. Numerosi furono i cambiamenti in ambito organizzativo: memore dell'influenza politica negativa, fece sostituire i membri del Consiglio di Amministrazione precedentemente suggeriti da politici con esperti e studiosi ed operò una drastica riduzione dei livelli gerarchici e delle linee staff non strettamente necessarie, allo scopo di aumentare la flessibilità dell'organizzazione e il coordinamento tra le attività centralizzate e

quelle periferiche. Dal 1995 al 1999, infatti, vennero cedute moltissime società - prima dell'inizio del processo il gruppo contava oltre 330 società controllate - nei comparti tessile, carbonifero, metallurgico e minerario, e si assistette ad una diminuzione del personale di oltre il 33 per cento.

Nel 1998 Bernabé rassegnò le sue dimissioni dalla carica di amministratore delegato di Eni S.p.a, e venne sostituito da Vittorio Mincato. Il nuovo Ceo non era un nuovo arrivato: entrò in Eni nel lontano 1957 come impiegato tirocinante, e aveva pertanto una profonda conoscenza della società e delle sue dinamiche interne di funzionamento. Fu lui a supervisionare l'ultima fase della distribuzione del capitale azionario, nel febbraio del 2001, con la quale fu collocato presso investitori istituzionali il 5 per cento del capitale sociale⁸⁷.

Mincato fu l'artefice di molteplici importanti provvedimenti durante la sua carriera, soprattutto perché si trovò a dover operare in un periodo di profondi cambiamenti nell'ambiente di riferimento della società, a causa delle liberalizzazioni che stavano avendo luogo con il progredire dell'integrazione europea.

Il processo di liberalizzazione del settore del gas naturale si è realizzato attraverso tre fasi principali⁸⁸.

La prima ebbe luogo nel 1998, con l'emanazione della Direttiva gas Europea 98/30/CE, che imponeva l'*unbundling* tra proprietà e gestione del sistema infrastrutturale di trasporto e distribuzione metanifera (le *pipeline*), e tra le fasi di approvvigionamento e vendita nella filiera produttiva. Questa prima direttiva venne recepita in Italia con l'emanazione del Decreto Letta (Decreto legislativo 164/2000), le cui disposizioni possono essere riassunte in quattro punti. Il primo punto riguardava la fornitura del gas, e stabiliva che nessuna impresa operante nel settore del gas avrebbe avuto diritto ad immettere più del 75 per cento del gas nazionale, o vendere ai clienti finali più del 50 per cento dei consumi. Il secondo aveva ad oggetto l'accesso al sistema infrastrutturale, l'accesso al quale venne garantito anche a fornitori terzi diversi dall'Eni. Il terzo riguardava i clienti idonei: qualunque cliente, a

⁸⁷ www.mbres.it Studio sulle privatizzazioni in Italia dal 1992 predisposto ai fini dell'indagine conoscitiva della competitività del sistema condotta dalla Commissione Bilancio della Camera dei Deputati.

⁸⁸ Sulla liberalizzazione del settore del gas naturale si veda Donato Iacovone, *I servizi di pubblica utilità settore del gas naturale si veda Donato Iacovone* Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 400-415.

partire dal 2003, avrebbe potuto scegliere autonomamente il proprio fornitore di gas. L'ultimo "pilastro", invece, consisteva nelle disposizioni riguardanti l'*unbundling* succitato.

La seconda fase fu dopo l'emanazione della Seconda Direttiva Gas 2003/55/CE, avente ad oggetto principalmente l'apertura del mercato a tutte le tipologie di clienti, e tutte le disposizioni necessarie per rendere l'operato delle imprese nel settore trasparente, equo e non discriminatorio.

L'ultima fase, invece, vide l'emanazione della Terza Direttiva Gas 2009/73/CE, riguardante la separazione proprietaria dei business verticalmente integrati: le imprese tenute ad effettuare l'*unbundling* avrebbero potuto scegliere tra la separazione proprietaria delle attività di trasporto dalla filiera produttiva, il mantenimento della proprietà delle attività di trasporto, ma l'affidamento della loro gestione ad un soggetto terzo e non influenzato, oppure una separazione funzionale.

In questo contesto normativo, Mincato adoperò una vera e propria ristrutturazione della società per quanto riguarda le attività del gas. Nel 2002, sotto la guida di Roberto Poli, l'Eni S.p.a adottò una struttura organizzativa ibrida, che vedeva intrecciarsi la classica struttura a gruppo aziendale con il modello divisionale per aree di business - le cosiddette Sba.

Prima della liberalizzazione le varie fasi della filiera del valore del gas erano gestite dal tridente Agip-Snam-Italgas. Durante il mandato di Mincato, tuttavia, la situazione cambiò radicalmente. Le attività di approvvigionamento - cosiddette *upstream* -, ossia quelle di ricerca e produzione di petrolio e metano, passarono dall'Agip alla divisione *Exploration&Production*. Le attività di trasporto, precedentemente controllate da Snam, sono passate alla divisione *Gas&Power*, che controlla direttamente tutte quelle aventi ad oggetto gasdotti internazionali, e indirettamente quelle sul territorio nazionale tramite Snam Rete Gas S.p.a; le attività di stoccaggio, invece, anch'esse *midstream*, sono passate dall'Agip alla Stogit, sotto la supervisione della divisione *Exploration&Production*. Per quanto concerne, infine, le attività *downstream* di distribuzione e vendita, sono passate da Snam e Italgas al controllo della divisione *Gas&Power*, tramite le società Italgas S.p.a e ItalgasPiù S.p.a.

A partire dal 2000 vennero raggiunti importanti risultati in campo internazionale. Quello stesso anno vennero acquisite le società British Borneo Oil&Gas e Lasmo, operanti nel campo dell'approvvigionamento petrolifero e metanifero. Contemporaneamente furono siglati importanti

accordi in Iran per lo sfruttamento di giacimenti di petrolio e gas e vennero finalmente conclusi i lavori, iniziati nel 1997 dalla joint-venture Eni-Gazprom, del gasdotto Blue Stream, che si estendeva per oltre 1250 km dalla Russia alla Turchia. Nei mesi successivi l'Eni rafforzò la sua presenza in aree strategiche quali Mar Caspio - ottenendo la nomina ad unico operatore nell'offshore kazako -, Nord Africa e Mare del Nord, siglando importanti accordi con Egitto e Norvegia. Tra il 2002 e il 2004 confluirono in Eni Snam, Agip Petroli e Italgas, e si registrarono importanti aumenti delle vendite grazie all'acquisto di partecipazioni in società estere di distribuzione, come Union Fenosa Gas o Galp Energia, rispettivamente in Spagna e Portogallo; l'operato di Mincato aveva sicuramente posto basi solide per lo sviluppo della società negli ultimi anni.

3.8 - Gli anni Duemila e il mandato di Paolo Scaroni

Nel 2005 ci fu il passaggio delle consegne da Vittorio Mincato a Paolo Scaroni per la carica di amministratore delegato. I nove anni durante i quali Scaroni ricoprì tale posizione furono caratterizzati dalla sua volontà di aumentare ulteriormente la presenza di Eni all'estero e di irrobustire il *core business* energetico⁸⁹.

Innanzitutto dovette riorganizzare le attività del gas, seguendo le direttive imposte dall'Europa per i processi di liberalizzazione. Nel 2006 si concluse l'acquisizione, da parte della controllata Saipem, del comparto Snamprogetti, mentre, a partire dal 2009, iniziò la vasta opera di scorporo delle attività riguardanti trasporto e stoccaggio del gas naturale. Eni cede, nel 2009, le sue quote di partecipazione in Snam Rete Gas S.p.a, realizzando quindi il distacco e la vendita delle attività di trasporto. Successivamente si proseguì con lo scorporo e la vendita dei comparti di stoccaggio - Stogit - e distribuzione - Italgas - alla Snam Rete Gas stessa. Il processo si concluse nel 2012, quando queste tre

⁸⁹ Archivio storico di Eni. www.enistoria.eni.com

società confluirono nella holding indipendente Snam S.p.a, che ne diventa la controllante, mentre il segmento ItalgasPiù viene assorbito dalla divisione *Refining&Marketing*.

Tali provvedimenti furono imposti dal progredire dell'integrazione europea e dell'apertura dei mercati. Dal canto suo, Scaroni, nel lasso di tempo tra il 2006 e il 2010, riuscì a rendere l'Eni S.p.a protagonista di una fase di notevole sviluppo all'estero, in tutti i segmenti della filiera produttiva. La società vide aumentare considerevolmente la sua capacità produttiva già a partire dal 2006, con la firma di due importanti accordi. Il primo con l'Egitto, riguardante il raddoppio dell'impianto di liquefazione di Damietta; il secondo con il colosso Gazprom, con il quale l'Eni strinse un'alleanza internazionale in modo da realizzare progetti comuni nell'ambito del metano. L'anno successivo, il 2007, vide il proseguimento dell'espansione del segmento *upstream*: la società portò a termine l'acquisizione di tutte le attività di approvvigionamento della società americana Dominion Resources nel Golfo del Messico, oltre ad importanti asset petroliferi in Congo, Alaska, Angola e Turkmenistan.

Nel 2009 Scaroni riuscì a consolidare i rapporti commerciali con l'Iraq, cominciati nei lontani anni Settanta, e all'Eni venne assegnato il diritto di sfruttamento del giacimento di Zubair, permettendo alla società di raggiungere dimensioni e risultati considerevoli in termini di produzione e riserve. Sulla scia dei successi del 2009, il 2010 si aprì anche meglio, con l'Eni che riuscì a raggiungere paesi strategici come Togo, Polonia, ma soprattutto il Venezuela, con la firma degli accordi di sfruttamento dei maxi-giacimenti di Junin 5 (petrolifero) e di Perla (gas), mentre vennero cedute le società Società Padana Energia, Gas Brasiliano Distribuidora e GreenStream BV.

L'operato di Scaroni fu soddisfacente sotto tutti i punti di vista, ma durante l'ultimo triennio del suo mandato (2010-2013) ci furono alcuni passi indietro, dovuti sia ad eventi sfavorevoli, sia a decisioni poco ponderate. Tra i più importanti si possono ricordare il rinnovo dei contratti di rifornimento di tipo *take-or-pay* con la Russia a condizioni svantaggiose, il fallimento del progetto di esplorazione e sfruttamento del giacimento petrolifero di Kashagan al largo delle coste del Kazakistan sul Mar Caspio, e il drammatico incidente all'oleodotto sul delta del fiume Niger. Tutti questi avvenimenti sfavorevoli portarono, nel 2013, ad un livello eccessivo di costi per l'Eni, che registrava inoltre performance decrescenti rispetto al periodo precedente il 2010.

Bibliografia e sitografia

- M. Balconi, *La siderurgia italiana (1945-1990). Tra controllo pubblico ed incentivi del mercato*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- P. Battilani e F. Fauri, *Mezzo secolo di economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- P. Battilani e F. Fauri, *L'economia italiana dal 1945 ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2014.
- P. Bosi, *Corso di scienza delle finanze*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- V. Castronovo, *Storia economica d'Italia*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 2006.
- F. Cesarini, *Alle origini del credito industriale. L'Imi degli anni '30*, Bologna, Il Mulino, 1982.
- E. Cianci, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, Milano, Mursia, 1977.
- E. Felice, *Ascesa e declino*, Bologna, Il Mulino, 2015.
- P. Frankel, *Mattei: Oil and Power Politics*, Washington, Praeger, 1966.
- D. Iacovone, *I servizi di pubblica utilità tra Stato, mercato, regolatore e consumatore*, Bologna, Il Mulino, 2014.
- G. Lombardo e V. Zamagni, *L'Istituto Mobiliare Italiano*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- A. Massera, *Partecipazioni statali e servizi di interesse pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1978.
- L. Orsenigo, M. Balconi e P. Toninelli, *Tra gerarchie politiche e mercati: il caso delle imprese pubbliche in Italia (acciaio e petrolio)*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- M. Pizzigallo, *L'Agip degli anni ruggenti (1926-1932)*, Milano, Giuffrè, 1984.
- P. Rossi, *Le autorità di regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Giappichelli, Torino, 2004.
- G. Sapelli, *Nascita e trasformazione d'impresa: storia dell'Agip petroli*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- P. Saraceno, *Il sistema di imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Milano, Giuffrè, 1975.
- L. Segreto, *Finanza, industria e relazioni internazionali. Il prestito dell'Exim Bank all'Italia (1947-1955)*, rivista "Passato e presente", 2000.
- Domenico Siniscalco, *Privatizzazioni difficili*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- Dow Votaw, *The Six-Legged Dog*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1964.
- Vera Zamagni, *Dalla periferia al centro*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- Enrico Mattei: scritti e discorsi*, raccolta integrale dall'archivio storico di Eni, Rizzoli Editore.
- www.cgil.it
- www.parlamento.it
- www.senato.it

www.camera.it

www.agcm.it

www.federalismi.it

www.proteo.rdbclub.it

www.borsaitaliana.it

www.eni.com

www.enistoria.eni.com

www.enel.com

www.mgf.gov.it

www.mbres.it

www.mediobanca.it