



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Storia delle istituzioni e dell'amministrazione

# La stagione delle privatizzazioni in Italia

Prof. Domenico M. Bruni

RELATORE

Prof. Alberto Iozzi

CORRELATORE

Pietro Blandini

CANDIDATO

Matr. 644672

AA. 2021/2022

*Indice*

<b>Introduzione</b>	<b>3</b>
<b>1. Prima dell'esperienza italiana: le privatizzazioni nel Regno Unito, in Francia e negli Stati Uniti</b>	<b>6</b>
1. Gran Bretagna	6
1.1 La Gran Bretagna dal secondo dopoguerra alle crisi degli anni Settanta	6
1.2 La Lady di ferro al comando	8
1.3 Il cambio di paradigma e le caratteristiche del thatcherismo	9
1.4 Le privatizzazioni	11
2. Francia	14
3. Stati Uniti d'America	17
4. Conclusioni	21
<b>2. Il contesto italiano</b>	<b>24</b>
1. Il miracolo economico	26
2. L'impresa pubblica in Italia e l'Iri	27
3. Gli anni Settanta: i fattori e gli eventi esterni e gli i loro effetti sull'Italia	29
4. Gli anni Settanta: i fattori e gli eventi interni	31
5. Gli anni Ottanta	33
6. L'ascesa delle organizzazioni sovranazionali: l'impatto delle politiche dell'UE	36
7. Gli anni Novanta: finalmente privatizzazioni?	37
8. Le stragi di mafia	38
9. Tangentopoli	38
10. La crisi finanziaria/fiscale	41
11. Conclusioni	42

<b>3. Le privatizzazioni in Italia</b>	<b>44</b>
1. Prima del 1992	45
2. Il governo Amato I e l'avvio delle privatizzazioni (1992-1993)	47
3. Il governo Ciampi e il dibattito su come privatizzare: nocciolo stabile o public company? (1993-1994)	48
4. La stasi dovuta all'instabilità dei governi (1994-1996)	53
5. I governi di centrosinistra: Prodi, D'Alema, Amato (1996-2001)	55
6. Il centrodestra al governo: Berlusconi II e III (2001-2006)	58
7. Uno sguardo d'insieme	60
7.1 Le privatizzazioni italiane sono di destra o di sinistra?	61
7.2 Il ruolo delle politiche comunitarie e di integrazione europea nell'utilizzo delle privatizzazioni in Italia	63
7.3 Golden share: utilizzo all'italiana	65
8. Conclusioni	66
 <b>Conclusione</b>	 <b>69</b>
 <b>Bibliografia</b>	 <b>73</b>
 <b>Sitografia</b>	 <b>75</b>
 <b>Fonti normative</b>	 <b>76</b>
 Riassunto	 77
 <i>Ringraziamenti</i>	 83

## INTRODUZIONE

Il dibattito sulle privatizzazioni in Italia è composito ed articolato. I due approcci principali attorno ai quali si sono sviluppati anni e anni di diatribe sono quello economico e quello politico, due ambiti apparentemente paralleli che, però, non solo si incontrano spesso, ma si intrecciano, si abbracciano e si separano con imprevedibilità e enfasi, quasi fossero schizofrenici. L'analisi che segue si concentra principalmente sul dibattito politico, ma non può fare a meno di tenere in considerazione anche degli aspetti economici, tecnici e teorici, senza i quali è impossibile strutturare un'indagine accurata e precisa dell'esperienza italiana sulle privatizzazioni. Inoltre, ulteriori aspetti dalla cui analisi non si può prescindere sono quelli storico-politici, con riferimento soprattutto alle esperienze estere, il più delle volte sempre cronologicamente precedenti a quella italiana: in che modo hanno influenzato le scelte del decisore pubblico italiano, come si sono sviluppate, se sono state pioniere di novità positive o se costituiscono esempi negativi le cui criticità possono essere utilizzati costruttivamente per non ripetere gli stessi errori. E poi, infine, la posizione delle forze del panorama partitico; aspetto, quest'ultimo, di non trascurabile importanza, perché strettamente legato al contesto in cui sono nate le privatizzazioni italiane, un contesto unico nella storia e con la cui eredità economica, politica e sociale il Belpaese non ha ancora finito di fare i conti: la Crisi dei partiti (la cosiddetta Tangentopoli, oppure il passaggio da Prima a Seconda Repubblica, che dir si voglia).

La questione risulta non essere ancora coperta da una larga bibliografia, il che rende l'analisi ancora più interessante, perché i principali testi presi come riferimento di questa analisi appartengono a produzioni maggiormente particolaristiche e specifiche di determinati caratteri o argomenti: questo ha permesso l'analisi dettagliata di singoli aspetti cruciali per arrivare allo sguardo d'insieme completo che è l'obiettivo di questo lavoro. È interessante anche cercare di capire perché la bibliografia sull'argomento sia limitata e perché l'eredità mediatica stessa della questione non sia particolarmente rilevante: la stagione delle privatizzazioni in Italia si sviluppa durante il periodo più mediaticamente e socialmente rilevante dell'Italia repubblicana, la fine della Prima Repubblica, ovvero l'esplosione dell'inchiesta Mani Pulite e dello scandalo Tangentopoli: tuttavia, pur essendo legate all'argomento, le privatizzazioni non vengono considerate come parte integrante della questione Tangentopoli, che, invece, viene incentrata su questioni sociali, politiche e giuridiche. Insomma, la portata mediatica e storica dello scandalo generato dall'inchiesta Mani Pulite sembra aver monopolizzato l'attenzione, togliendo spazio ad altri temi come quello delle privatizzazioni. Insomma, il contesto in cui si sviluppa l'avvio delle privatizzazioni non è affatto sereno e questo non ha aiutato.

“Privatizzare” vuol dire trasformare lo status giuridico di un ente da una gestione totalmente pubblica ad una gestione privata, o quantomeno comune, e questa trasformazione può avvenire in due diverse intensità: si può optare per una configurazione in cui le azioni sono ripartite tra soggetti privati e soggetti pubblici, ossia lo Stato, in cui è, però, proprio quest’ultimo a mantenere la maggioranza azionaria, oppure si può scegliere l’effettiva dismissione delle quote azionarie pubbliche, per passare a una gestione azionaria totalmente privata, la cosiddetta privatizzazione *sostanziale*. Un elemento di fondamentale rilevanza sono le motivazioni che spingono lo Stato a scegliere la strada della privatizzazione: da queste derivano, molto spesso, non solo la maggior parte delle differenze tra i vari approcci tentati da diversi stati, ma anche la diversità dei risultati ottenuti. È (anche) qui che si inseriscono le ideologie e i credi politici dei decisori.

Come vedremo, il più delle volte la motivazione principale alla base della scelta di iniziare una stagione di privatizzazioni è di natura finanziaria, cioè, tendenzialmente, quella di ridurre il grado di indebitamento dello stato attraverso la cessione di quote azionarie di quelli che un tempo erano enti pubblici; o, quantomeno, lo è stata sicuramente per quanto riguarda il caso italiano. Poi, però, attorno a tutto ciò, gravitano una serie di altre motivazioni, latenti o più superficiali, che portano con loro altri fattori oggetto di dibattiti ideologico-politico-economici: intensità dell’intervento, struttura dell’intervento, sorte finale degli enti privatizzati, ruolo dello Stato, allocazione dei guadagni, includere o non includere le banche (e la lista potrebbe andare avanti ancora a lungo).

Un’ultima precisazione necessaria è quella che riguarda il contesto governativo necessario per un progetto di privatizzazione di successo (in verità, di un qualsiasi progetto ingente e di lungo periodo di successo): avviare una stagione di privatizzazioni richiede dedizione e visione a lungo termine, quindi è difficile che si sviluppi in un contesto politicamente poco lineare in cui c’è frequente alternanza di governo e in cui le legislature durano meno del dovuto: c’è bisogno di governi duraturi e maggioranze stabili, capaci di perdurare anche per più di una legislatura. Questo non vuol dire che non sia possibile ottenere risultati anche in situazioni diverse da quella appena prospettata, ovviamente, perché il mondo della politica reale è sempre foriero di novità ed eccezioni, tuttavia, come gli esempi ci mostreranno, i migliori risultati ottenuti a lungo termini sono sempre stati supportati da un’esperienza governativa duratura e stabile.

Questo elaborato si concentrerà prima su un’analisi degli scenari esteri che hanno costituito primi esempi di privatizzazione in Europa e nel mondo, sulle loro caratteristiche, sui contesti in cui si sono sviluppate e sui caratteri dei singoli programmi: le varie casistiche verranno analizzate singolarmente e verrà posta particolare attenzione ai principali attori in gioco. Una parte importante sarà anche quella dell’analisi delle cause e dei risultati ottenuti dalle privatizzazioni dei vari paesi

oggetto di analisi. Questo sarà propedeutico per un'analisi comparata con il caso delle privatizzazioni italiane, che verrà portata avanti gradualmente durante la trattazione.

In secondo luogo, l'analisi si sposterà sul contesto italiano precedente all'avvio della stagione delle dismissioni statali: il contesto in cui esso si sviluppa è molto particolare ed è importante comprendere quali sono i fattori chiave a caratterizzare e spiegare l'evoluzione storica dello stesso fino all'avvio delle privatizzazioni. Il contesto risulterà rilevante in tutte le esperienze di privatizzazione; dunque, la sua analisi ricopre un ruolo preponderante per percepire e capire bene gli strumenti attraverso cui sono state utilizzate le privatizzazioni e le loro caratteristiche, sia quelle simili alle altre esperienze, sia quelle peculiari del caso italiano.

Infine, ci si concentrerà sulle privatizzazioni all'italiana, i loro protagonisti, le loro caratteristiche e le principali operazioni di dismissione operate dai governi. Il rapporto con gli esecutivi sarà particolarmente rilevante, soprattutto per quanto riguarda i primissimi anni di utilizzo delle privatizzazioni. Un ulteriore focus sarà dedicato al panorama normativo che, seppure senza eccedere in tecnicismi, cercherà di delineare una chiara evoluzione delle leggi e delle norme che hanno disciplinato, nel tempo, la materia: come queste si siano evolute, quali innovazioni abbiano portato e quale sia stata la loro importanza nella questione.

L'analisi seguirà sempre un criterio cronologico e si fermerà brevemente anche sul rapporto delle privatizzazioni con la politica: se queste effettivamente siano preferite dall'una o dall'altra parte politica, se possano essere utilizzate esclusivamente a fini economici o se possano essere utilizzate come strumento politico o elettorale e quale sia stata l'intensità ideologica dei vari protagonisti che decisero di utilizzare le privatizzazioni.

## CAPITOLO 1

### PRIMA DELL'ESPERIENZA ITALIANA: LE PRIVATIZZAZIONI NEL REGNO UNITO, IN FRANCIA E NEGLI STATI UNITI

Prima di poter raccontare la parabola delle privatizzazioni in Italia è importante analizzare le esperienze pregresse degli altri paesi che hanno aperto la strada e poi influenzato tutti gli altri. Il tema non riguarda solo l'utilizzo delle privatizzazioni, ma tutta una serie di fattori contestuali altrettanto rilevanti che hanno contribuito allo sviluppo di una politica economica basata anche sulle privatizzazioni. Si tratta di un vero e proprio cambio di paradigma (economico e culturale) rispetto al ruolo dello Stato in economia: la crisi ed il declino del modello keynesiano basato sull'intervento pubblico statale a sostegno della domanda (e l'abbandono del sistema economico internazionale basato sui cambi fissi, elaborato nel 1944, tra gli altri, anche da Keynes<sup>1</sup>) e la parallela ascesa del neoliberalismo. Un altro punto di fondamentale importanza è il deterioramento delle condizioni economiche degli Stati occidentali durante gli anni '70: le crisi degli anni Settanta saranno il colpo di grazia che costringerà i Paesi occidentali a trovare soluzioni immediate e ripensare il proprio sistema economico.

#### *1. Gran Bretagna*

##### *1.1 La Gran Bretagna dal secondo dopoguerra alle crisi degli anni Settanta*

Quando si parla di privatizzazioni, è quasi automatico associarle alla figura della Lady di Ferro, Margaret Thatcher, leader del partito conservatore inglese e, per oltre un decennio, Primo Ministro della Gran Bretagna. Prima di parlare nello specifico del suo operato, però, risulta utile soffermarsi su quanto accadde prima, per poter comprendere bene in che contesto si sia mossa la leader dei conservatori.<sup>2</sup> Margaret Thatcher sale agli onori della cronaca politica durante gli anni '70, un decennio che cambierà radicalmente la storia mondiale: prima diventa leader del partito conservatore inglese, nel 1975; poi, quattro anni dopo, vince le elezioni e diventa Primo Ministro, carica che ricoprirà fino al 1990. Nel momento in cui la Thatcher diventa inquilina del civico 10 di Downing Street l'Europa doveva fronteggiare un periodo di grave crisi economica. Dopo un lungo periodo di notevole crescita economica, infatti, gli anni Settanta saranno il decennio delle due crisi energetiche, '73 e '79, del declino del sistema monetario basato sui tassi fissi ed elaborato nella conferenza di Bretton Woods nel 1944. Se dalla fine della Seconda guerra Mondiale tutto il mondo

---

<sup>1</sup> D. Plehwe, Q. Slobodian, P. Mirowski, *Nine Lives of Neoliberalism*, London - New York, Verso, 2020

<sup>2</sup> Ewen Henry Harvey Green, *Thatcher*, Londra, Bloomsbury Academic, 2010, pp. 100-101

aveva visto accrescere le proprie risorse più di quanto avesse mai fatto nella storia fino ad allora, il declino economico degli anni Settanta renderà necessario e non più procrastinabile un ripensamento e una rielaborazione del paradigma economico degli Stati Occidentali. E la Gran Bretagna non fece eccezione, anzi, si ritrovò a dover fronteggiare ripercussioni particolarmente critiche: la fine del boom economico innescherà una serie di processi che metteranno in difficoltà l'economia britannica, anche perché veniva dato per assunto, da sempre, che fosse impossibile combinarli: in particolare, gli alti tassi di inflazione e una crescente disoccupazione furono una seria criticità, non solo perché considerati strumenti chiave del sistema keynesiano, ma anche, e soprattutto, perché in tale modello essi dovevano godere di un rapporto inverso rispetto a quello che stavano avendo nella realtà.<sup>3</sup>

Il sistema economico della Gran Bretagna, all'arrivo al governo di Margaret Thatcher, era ancora quello basato sul "post-war consensus" (ovvero un accordo tra i principali partiti britannici di allora, i Conservatori e i Laburisti) che costituì il paradigma ideologico di riferimento per tutte le politiche pubbliche fino agli anni Settanta: tuttavia, con gli anni il sistema inizierà a scricchiolare e a modificarsi. Per esempio, il prestito chiesto al FMI incrinò il consensus: la Thatcher non è la prima a forzarlo, dunque, ma è quella che lo fece più radicalmente e che riuscì a diffondere l'idea che le prospettive di cambiamento fossero favorevoli.<sup>4</sup> Questo sistema di *mixed economy* prevedeva che lo stato gestisse alcune industrie e servizi, alte tassazioni per i redditi più ricchi, accordi con i sindacati, aveva l'obiettivo di ridurre la disuguaglianza e prevedeva un sistema di welfare sostanzialmente "dalla culla alla tomba".<sup>5</sup> L'idea era anche quella di diffondere benessere perennemente, tenendo alto il livello di occupazione e tutelando la sicurezza delle classi lavoratrici. Fin dal governo Attlee del '45, ogni politica pubblica seguirà i dettami di quello che sarebbe stato etichettato come *consensus*.<sup>6</sup> Come detto, questo sistema risentirà notevolmente delle difficoltà economiche e finanziarie a livello internazionale: la Gran Bretagna dovrà addirittura richiedere l'aiuto del Fondo Monetario Internazionale a seguito del crollo della sterlina, in uno dei momenti più intensi di crisi; non solo, oltre a dover fronteggiare livelli di inflazione che superarono il 20%, poi, dovrà perfino razionare le forniture energetiche. Questa instabilità economico-finanziaria, però, sembrerà contagiare anche la sfera politica.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Ewen Henry Harvey Green, *Thatcherism: An Historical Perspective*, in *Transactions of the Royal Historical Society*, Cambridge University Press on behalf of the Royal Historical Society 1999, Vol. 9, p. 18.

<https://www.jstor.org/stable/3679391>

<sup>4</sup> Peter Dorey, *The Legacy of Thatcherism - Public Sector Reform*, in "Observatoire de la société Britannique", 2015 - 17, p. 2

<sup>5</sup> *Ibidem*

<sup>6</sup> *Privatising the UK's nationalised industries in the 1980s*, "Centre for public impact", 2016

<https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/privatisation-uk-companies-1970s>

<sup>7</sup> Domenico Maria Bruni, *Il Thatcherismo*, in *Ricerche di storia politica*, Bologna, Il Mulino, Fascicolo 3, dicembre 2020, p.303



Per la Gran Bretagna, infatti, la crisi non si limitava a lambire i settori economico e finanziario, ma sembrò travolgere anche quello politico:

“Il 1970-79 fu il decennio delle due elezioni politiche in uno stesso anno – il 1974; dei governi di minoranza guidati dai laburisti Wilson e Callaghan; del Lib-Lab pact. Fu il decennio nel quale essere al potere sembrò non comportare alcun vantaggio in termini di consenso”<sup>8</sup>.

Gli anni Settanta, dunque, misero a nudo l’inadeguatezza non solo del *post-war consensus*, ma anche dei governi e della classe politica che non riuscirono a trovare una soluzione o un qualsiasi spunto per riformare il sistema nel suo complesso. Sembrava la sconfitta di un intero modello di democrazia, quello britannico, basato sul corporativismo, sulla scelta e sulla ricerca continua del compromesso per evitare ogni possibile scontro sociale. Fu in questo contesto che emerse, imponente, la figura di Margaret Thatcher.

### *1.2 La Lady di ferro al comando*

Alla luce di quanto esposto finora, non sorprende che il Partito Conservatore percepisse, parallelamente all’elettorato britannico, la necessità di un cambio radicale di approccio alla politica e, conseguentemente, di un leader che potesse essere in grado di garantirlo. Le dinamiche interne del partito, però, vedevano fazioni e posizioni diverse che sostenevano approcci a loro volta differenti: la Thatcher dovette lottare per anni (fino a metà degli anni Ottanta) anche con i membri e i dirigenti del proprio partito per imporre definitivamente la propria linea. I Conservatori, poi, venivano da un lungo periodo di insuccessi politici. Nei quindici anni precedenti alla vittoria di Margaret Thatcher del 1979, avevano vinto una elezione su cinque ed avevano governato per soli quattro anni.

Il primo grande merito che bisogna riconoscere alla Lady di ferro è quello di essere riuscita a farsi terminale di due importanti flussi di insoddisfazione, attraverso i quali governare secondo i suoi progetti le è riuscito ancor più agilmente: l’insoddisfazione di una parte del Partito Conservatore e quella di una parte della società britannica. D’altronde, la campagna di privatizzazioni che avvierà la Thatcher negli anni 80 ha radici profonde nella subcultura di molti militanti del Partito Conservatore, che aveva già espresso la propria ostilità nei confronti del cosiddetto “settore statale” quando le nazionalizzazioni furono introdotte dal governo Attlee e tale ostilità non diminuirà nel tempo, nonostante la politica del consensus, anzi, aumenterà: questo favorirà l’ascesa della Thatcher, in cui i Conservatori trovarono un leader che condividesse tali

---

<sup>8</sup> D. M. Bruni, *Op. cit.*, p. 302

posizioni con la stessa intensità e la stessa convinzione.<sup>9</sup> La Thatcher si mosse secondo una precisa interpretazione delle circostanze: percepiva l'insoddisfazione del popolo nei confronti della classe politica che lo rappresentava tangibile e molto intensa, mentre l'elettorato si faceva sempre più volatile e disilluso e la distanza tra gli elettori e gli eletti aumentava vertiginosamente, a causa dell'enorme sensazione di sfiducia nei confronti di questi ultimi.<sup>10</sup> La distanza sembrava così grande da mettere in discussione addirittura la sopravvivenza stessa delle istituzioni liberaldemocratiche, il che, nel paese con la più longeva e importante esperienza democratica-liberale, non è assolutamente un fattore da poco.

Bisogna sottolineare, tuttavia, come la Thatcher abbia dovuto gradualmente imporre queste sue idee, prima ancora che ai cittadini, internamente al proprio partito. Fu durante i primi anni '80, infatti, che i conservatori inglesi iniziarono ad accettare in toto l'agenda fatta di deregolamentazione, privatizzazioni e depoliticizzazione dei settori economici e sarà solo dalla metà degli anni '80 che la proprietà statale diventerà l'eccezione e le privatizzazioni diventeranno un modello dominante di politica pubblica economica.<sup>11</sup> Come detto, i Conservatori non avevano mai nascosto la loro avversione nei confronti delle nazionalizzazioni, cui si dichiaravano contro per principio anche nell'*Industrial Charter* del Partito conservatore del 1974.<sup>12</sup> La fine dei monopoli statali, la creazione di mercati in quei settori e una sostanziale deregolazione di quegli stessi mercati dilagheranno con l'ampliamento repentino del programma di privatizzazioni che il governo della Thatcher imporrà dell'83 e con il quale imprimerà il cambio di passo decisivo.

### *1.3 Il cambio di paradigma e le caratteristiche del thatcherismo*

Dopo l'arrivo della Thatcher per i Tories non era affatto in discussione *se* smantellare le nazionalizzazioni, la questione era come farlo e, soprattutto, quando: l'idea era quella di aspettare un momento in cui le condizioni e il clima politico lo avessero consentito e, durante l'attesa, preparare tutto il possibile per farsi trovare pronti qualora fosse arrivato un momento in cui agire e prendere vantaggio.<sup>13</sup>

Quello che riesce a compiere la Thatcher non è una semplice "prima volta" nell'applicazione di una politica pubblica, è un vero e proprio cambio radicale di paradigma culturale, di concezione del ruolo dello Stato, di obiettivi, di *modus operandi*. Una delle principali caratteristiche dell'operato thatcheriano sarà quella che molti definiscono "l'attitudine allo scontro", ovvero il voler operare

<sup>9</sup> E. H. H. Green, Thatcher, *Op. cit.*, p. 101

<sup>10</sup> D. M. Bruni, *Op. Cit.*, p.303

<sup>11</sup> Chris Rhodes, David Hough, Louise Butcher, *Privatiation*, House of commons Library, 2014 <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP14-61/RP14-61.pdf>, p.8

<sup>12</sup> E. H. H. Green, Thatcher, *Op. cit.*, p. 84

<sup>13</sup> E. H. H. Green, *Thatcher Op. cit.*, p. 93

non dialogando e collaborando con le istituzioni, ma, in un certo senso, contro di loro: la Thatcher era convinta che al suo paese servisse una svolta e un cambiamento radicale, e, di certo, non era disposta a collaborare con coloro i quali riteneva responsabili della situazione, né, tanto meno, era disposta a trattare con chi, invece, avrebbe accettato compromessi di fronte alla necessità di cambiamento di e per il paese.<sup>14</sup> Un'altra, fondamentale, caratteristica dell'approccio thatcheriano è la centralità dell'individuo, degli ideali, dei valori considerati perduti, attraverso cui spostare l'attenzione dalla società e dallo Stato alle persone, ai cittadini.<sup>15</sup> Arriviamo, così, a un obiettivo cruciale della Thatcher, rilevante sia in virtù della sua natura di "semplice" target da raggiungere, sia per il significato ed il ruolo che ha svolto nel contribuire a cambiare il paradigma sociale di cui si parlava in precedenza: ridurre il ruolo, la presenza ed il potere dello Stato. Per Thatcher, nel corso degli anni, l'eccessiva assegnazione allo Stato di compiti ed attribuzioni ne aveva causato una intensa sovraesposizione, nei confronti dei cittadini, che aveva comportato, a sua volta, una perdita di autorevolezza del governo e delle istituzioni, considerati non più in grado di reggere un ruolo simile: soltanto uno stato più limitato, quindi, poteva guadagnare autorevolezza ed essere più forte.<sup>16</sup> Il concetto di "ridurre lo stato", o riportarne indietro i confini (*rolling back the State*) si inseriva bene anche in un altro punto di notevole importanza sull'agenda della Signora di ferro, quello relativo alla *deregulation* dei mercati.

Se declino e crisi erano punti di discussione centrali e cruciali dell'agenda politica dei thatcheriani, lo erano altresì l'analisi del perché si fosse arrivati a quel punto e la ricerca dei responsabili. La Thatcher aveva le idee chiare: la sua battaglia morale e ideologica era contro il socialismo che aveva la piena responsabilità di aver trascinato il paese nella profonda crisi in cui versava a fine anni '70. In particolare, percepiva come proprio compito la necessità di smantellare le istituzioni e le consuetudini instaurate dalla politica del consensus, a cui si riferiva con l'epiteto (dal suo punto di vista non lusinghiero) di "*progressive consensus*".<sup>17</sup> Le scelte politiche prese nel secondo dopoguerra, dal 1945 in poi, avevano di fatto permesso l'instaurazione del socialismo nel Regno Unito, non solo ad un livello istituzionale, ma anche, e soprattutto, ad un livello culturale e spirituale; aspetto, questo, considerato particolarmente pericoloso dalla Thatcher.<sup>18</sup> Il modo di governare della Thatcher, dunque, farà propri questi assunti nel porre al centro della propria azione

---

<sup>14</sup> Antonio Masala, *Il "thatcherismo" tra Stato e libertà*, in "Ventunesimo Secolo", Soveria Mannelli, Rubbettino, Dicembre 2014, Vol. 13, No. 35, "L'eredità di Margaret Thatcher", p. 91.  
<https://www.jstor.org/stable/45143078>

<sup>15</sup> *Ibidem*

<sup>16</sup> D. M. Bruni, *Op. Cit.*, p. 305

<sup>17</sup> E. H. H. Green, *Thatcherism. Op. cit.*, p. 21

<sup>18</sup> D. M. Bruni, *Op. Cit.*, p. 304

forti riferimenti agli ideali e ai valori, individuando nel recupero di questi la propria missione e una condizione necessaria per la rinascita economica e sociale dello Stato britannico.

Un ultimo punto importante nell'analisi del thatcherismo, prima di poter parlare di privatizzazioni, è l'utilizzo dell'economia e del mercato come strumenti principali per raggiungere gli obiettivi di fondo del progetto (la riduzione dello Stato, il recupero degli ideali persi con il consensus, la difesa dell'individuo e della famiglia):

“Economics are the method; the object is to change the heart and soul”<sup>19</sup>

È così che la *Iron Lady* sapeva di poter applicare il proprio “*popular capitalism*”, una

“nuova visione della democrazia (che si contrappone al modello di democrazia corporativistica che abbiamo visto essere stato a lungo dominante nella politica britannica), per la quale non è più la politica, intesa come scelte collettive, a dover realizzare le aspirazioni delle persone, ma è la politica che restituisce al popolo il potere e il controllo della propria vita, restituendogli le proprietà e il controllo dei beni dei quali era stato spogliato da decenni di collettivismo.”<sup>20</sup>

#### *1.4 Le privatizzazioni*

Pur rientrando inizialmente in un progetto con respiro e obiettivi molto più ampi e ambiziosi, le privatizzazioni occuparono un ruolo di rilievo nell'esperienza di governo thatcheriana. Già nel '79, al momento dell'elezione della Thatcher a Primo Ministro, l'idea di privatizzare era ben più di uno slogan elettorale: i piani per la denazionalizzazione erano stati discussi e delineati negli anni precedenti e, come obiettivo, era già presente nell'agenda dei Conservatori. Ciò che cambia con la Thatcher è che vengono concepite come policy specifiche.<sup>21</sup> Per la leader dei conservatori questa non era l'unica strada possibile per uscire dalla crisi, ma sicuramente uno dei mezzi principali attraverso cui risollevarlo lo Stato: aumentare le quote azionarie tra i cittadini, aumentare la produttività del lavoro, deresponsabilizzare lo Stato, eliminare la possibilità di monopoli e, al contempo, aumentare la competitività dei mercati.

Perseguendo la strada del *popular capitalism* e il conseguente obiettivo di restituire libertà economica ai cittadini, le privatizzazioni emergono come punto focale del programma: con la privatizzazione, soprattutto quella che prevede la massima partecipazione azionaria dei cittadini, aumenta il potere della gente e diminuisce quello dello stato. Per *popular capitalism* si intende il

---

<sup>19</sup> *Ibidem*

<sup>20</sup> A. Masala, *Il “thatcherismo” Op. cit.*, p.94

<sup>21</sup> E. H. H. Green, *Thatcher Op. cit.*, p.97

progetto dei thatcheriani di creare una “capital-owning democracy” (democrazia proprietaria del capitale) che potesse rendere ogni uomo un capitalista, attraverso la cessione delle quote azionarie dello Stato: progetto che avrà i suoi effetti evidenti, se si considera che nel 1980 in UK c'erano 3 milioni di azionisti e dieci anni dopo 11 milioni, provocando un aumento soprattutto dei piccoli azionisti.<sup>22</sup> Ecco perché le privatizzazioni furono la strada maestra calcata dalla Thatcher per opporsi agli effetti del socialismo creato dal consensus e per invertire la rotta: dal suo punto di vista, le dismissioni statali dovevano essere gli strumenti vitali per lenire e curare gli effetti corrosivi e corruttivi eredità del socialismo.<sup>23</sup> Socialismo (*o post-war consensus*, che dir si voglia) colpevole, agli occhi dei thatcheriani, anche di aver permesso la creazione di monopoli, attraverso le nazionalizzazioni, altro punto additato dai Conservatori come causa della scarsa qualità del servizio offerto dallo Stato e sintomo della sua inadeguatezza della sua sovraesposizione: le aziende avrebbero dovuto agire seguendo l'interesse pubblico ma, invece, prevaleva l'interesse del “produttore”, ovvero di chi le comandava, che poteva permettersi tale comportamento proprio in virtù della persistenza del monopolio.<sup>24</sup>

Un tratto caratteristico importante delle privatizzazioni britanniche è che esse hanno riguardato tutti i settori industriali.. A ciò è stato affiancato un mirato intervento di liberalizzazione dei settori interessati, ideato appositamente per scongiurare la creazione di monopoli privati, circostanza spesso ricorrente in settori privatizzati ma le cui condizioni di mercato rimangono invariate: la deregolamentazione dei mercati, dunque, diventa una misura economica necessaria per il successo di un programma di privatizzazioni.

Qui si inserisce un altro grandissimo successo del thatcherismo: oltre al fatto già citato di aver riportato il Partito Conservatore al centro della scena politica, la Thatcher è riuscita a condizionare profondamente l'agenda politica britannica ben oltre il 1990 e il suo ritiro dalla politica. È riuscita ad imporre lessico, politiche pubbliche e categorie concettuali anche a chi si trovava all'altra estremità dello scacchiere politico. Paradossalmente ed ironicamente,

“si può dire che il grande successo del thatcherismo sia stato quello di abbattere una forma di «consensualismo» e riuscire a imporne un'altra”<sup>25</sup>

Ad esempio, nel 1995 il partito laburista, con la modifica della clausola IV del suo Statuto, liberò il campo da qualsiasi obiezione ideologica all'utilizzo delle privatizzazioni: anche altri

<sup>22</sup> E. H. H Green, *Thatcher Op. cit.*, pp. 99 a 101

<sup>23</sup> A. Masala, Il “thatcherismo” *op. cit.*, p.95

<sup>24</sup> P. Dorey, *The Legacy- op. cit.*, pp. 4-5

<sup>25</sup> D. M. Bruni, *Op. Cit.*, p. 307

governi laburisti continueranno sulla stessa strada delle privatizzazioni, anche se con meno intensità e dedizione<sup>26</sup>. Questo è un dato di fondamentale importanza, perché, se messo in parallelo anche con l'esperienza del *post-war consensus*, spiega come di fronte a necessità economiche sia stato utilizzato un nuovo approccio, di natura ideologica, che ha creato un "nuovo consenso". Tale approccio risultò più adeguato ai nuovi equilibri stabilitisi nel Regno Unito dagli anni '70 in poi anche agli occhi dei laburisti di Tony Blair: questo aiuta a interpretare perché l'atteggiamento dei non thatcheriani appaia più pragmatico: l'aspetto ideologico radicale fece spazio ad una interpretazione del contesto e delle soluzioni richieste più in linea con lo stato delle cose, apparendo come un approccio legato più a un pragmatismo che guarda ai risultati empirici tangibili, all'utile, piuttosto che a un radicalismo ideologico rigido: in realtà si trattò di un processo di trasformazione del *post-war consensus* in un "nuovo consenso", propiziato dai thatcheriani e accettato anche dai laburisti. Almeno per quanto riguarda l'esperienza inglese. È vero che i governi laburisti utilizzeranno molto raramente e con poco entusiasmo il termine "privatizzare", al quale preferiranno il concetto di "partnership azionaria tra stato e privati", ma tale scelta terminologica rimane un escamotage più di facciata.

Il dato di fatto fondamentale è che l'utilizzo delle privatizzazioni sia sopravvissuto anche dopo l'abbandono della vita politica e la morte della Thatcher e probabilmente è questa una delle eredità più rilevanti della sua azione di governo.

Non solo Gran Bretagna, però: il successo del modello thatcheriano di *ownership and regulation* è dimostrato dal fatto che esso si sia diffuso anche nel resto mondo, andando ben oltre i confini del Regno Unito. Ad esempio, la cessione della BAA, la principale società di gestione aeroportuale del Regno Unito, avvenuta nel 1987, è diventata il modello di riferimento, il catalizzatore, di altre importanti cessioni di società dello stesso tipo (Francia, Germania, Australia, Olanda).<sup>27</sup> Da quando la Thatcher avviò la tendenza, infatti, sono state privatizzate diverse migliaia di aziende da parte di più di cento paesi e, soprattutto, da governi di tutte le ideologie politiche, anche all'interno dello stesso Stato: non è raro incontrare, come accaduto in Gran Bretagna, paesi in cui l'utilizzo delle privatizzazioni sia stato promosso e sostenuto sia da governi di destra, sia da governi di sinistra. Inoltre, nel passaggio da un governo all'altro, il più delle volte il programma originario non venne modificato nella sua sostanza e nelle sue linee principali, pur essendo stato proposto e strutturato dalla parte opposta dello schieramento politico rispetto a quella chiamata a decidere se continuare nell'utilizzo delle privatizzazioni. Questo è un dato di non poca rilevanza, che certifica che, una volta avviate e messe in funzione le privatizzazioni, sono stati revocate o smantellate molto

<sup>26</sup>C. Rhodes, D. Hough, L. Butcher, *Privatization Op. cit.* p. 9

<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP14-61/RP14-61.pdf>, p.8,

<sup>27</sup> Mike Toms, *The Thatcher privatisation legacy: not quite what she planned?*, Oxera, 2013

raramente: evidentemente le privatizzazioni sono state percepite come misure efficaci ad approcciare e risolvere determinati problemi in determinati contesti, soprattutto dopo momenti di grave crisi e in circostanze in cui la presenza dello Stato in economia era preponderante. È per questo che le riforme sono sopravvissute sia ai governi più conservatori, sia a quelli liberali, sia, addirittura, a quelli socialisti.<sup>28</sup>

## 2. Francia

L'altro caso esemplare in Europa, oltre a quello italiano, è quello della Francia, che a fine anni '80 - tra il 1986 e il 1988 - ha avviato un progetto di privatizzazione che ha coinvolto una trentina di imprese.

Tanto quanto il Regno Unito e gli altri paesi occidentali, anche la Francia dovrà fronteggiare il deterioramento del sistema economico, già descritto nel paragrafo precedente e che non serve raccontare da capo, dovuto alle crisi degli anni Settanta e al passaggio al sistema dei cambi flessibili. Seguendo una parabola comune alla maggior parte delle economie dell'Occidente, anche la Francia vivrà un periodo di benessere e boom economico nel secondo dopoguerra ma, già negli anni Sessanta, l'economia transalpina inizierà a vacillare fino a dover fronteggiare la grave crisi dei Settanta, anche se non si arriverà mai alla "umiliazione" di dover chiedere un aiuto al FMI, come invece accade in UK.

Durante la (forzata) convivenza del presidente del Consiglio Jacques Chirac, leader del centrodestra, con il Presidente della Repubblica François Mitterand, socialista, tra il 1986 e il 1988, il primo darà avvio a un forte intervento di privatizzazione: i settori con la maggior percentuale di aziende privatizzate sono stati tutti strategici e di grande importanza nell'economia francese. Nello specifico, meritano speciale menzione quello petrolifero, quello degli intermediari finanziari, il settore della difesa e quello delle telecomunicazioni, oltre che quello bancario (tra i nomi più importanti troviamo Paribas, Aquitaine, Société Générale).<sup>29</sup> La caratteristica principale delle privatizzazioni francesi è quella di prevedere in ogni caso la presenza di una percentuale predefinita di azionisti (non oltre il 30%, di solito) che possano garantire stabilità all'azienda, mentre il resto era riservato ai risparmiatori e una percentuale, seppure esigua perché soltanto dell'1%, perfino ai dipendenti.

Da un punto di vista politico, l'aspetto importante da considerare è che la differenza ideologica tra Chirac e Mitterand si traduceva anche in una totale disparità di approccio alla materia economica, perché se il primo deciderà di cedere le quote azionarie dello Stato tramite l'importante

<sup>28</sup> Chris Edwards, *Margaret Thatcher's Privatization Legacy*, Cato Journal, 2017 Vol. 37, No. 1

<sup>29</sup> [Privatizzazione nell'Enciclopedia Treccani](#)

sistema di privatizzazioni sopra descritto, il secondo, invece, aveva sempre sostenuto e, quando possibile, applicato, ingenti interventi di nazionalizzazione. Questa convivenza forzata, tuttavia, non gioverà ad alcuno dei due. Tra il 1981 e il 1986, infatti, i socialisti cercheranno di risanare l'economia attraverso le nazionalizzazioni, ottenendo buoni risultati come la riduzione dell'inflazione, ma collezionando anche fallimenti importanti, che li porteranno, poi, a perdere le elezioni dell'86 che porteranno al potere il partito del centrodestra guidato proprio da Chirac.<sup>30</sup> Quest'ultimo presenterà il proprio piano economico dopo poco più di un mese dalla sua elezione a Presidente del Consiglio, piano che, in origine, prevedeva la privatizzazione di più di sessanta aziende, per un valore totale di oltre 300 miliardi di franchi: un piano che, se realizzato fino in fondo, avrebbe avuto una portata più ampia e una velocità più elevata perfino delle privatizzazioni portate avanti dai governi Thatcher in Gran Bretagna. Tra gli obiettivi di Chirac c'era anche quello di privatizzare la Renault, azienda nazionalizzata da De Gaulle nell'immediato secondo dopo guerra e che costituiva il fiore all'occhiello del settore automobilistico francese. Mitterand osteggiò non poco il programma di Chirac, fedele a quanto aveva sempre affermato, ovvero che avrebbe fatto di tutto per preservare le grandi aziende francesi dall'essere vendute a proprietà straniera. Il piano di Chirac, però, prevedeva una clausola al riguardo: la percentuale di azioni in mano a proprietà straniera non poteva, in ogni caso, superare il 20%. D'altronde, la stessa politica economica dei socialisti, tra il 1981 e il 1986, si era concentrata proprio sull'obiettivo di porre fine al controllo straniero di imprese francesi importanti. Chirac, dunque, era già a conoscenza del fatto che il suo programma avrebbe dovuto prevedere un escamotage di questo tipo. In ogni caso, il governo di sinistra che succederà a Chirac nel 1988, pur non continuando lo sviluppo del piano di privatizzazioni elaborato da quest'ultimo, non dismetterà quelle già avviate o completate dal governo precedente. Questo non è raro nelle esperienze prese in esame come casi studio in questo capitolo e costituisce un fattore molto importante nell'ambito dell'analisi del dibattito politico sulle privatizzazioni, di cui si parlerà nelle conclusioni, ma che giova anticipare: i risultati sono la misura e il metro di giudizio secondo il quale la maggior parte dei governi si sono convinti ad adottare (o, se parliamo dei governi ideologicamente contrari, a non smantellare) le privatizzazioni. Il criterio dell'utilità modifica quello dell'opportunità politica: quest'ultima si declina in una linea di politica economica diversa perché il contesto economico e sociale è cambiato. È per questo che dal 1993 in poi, in Francia, le privatizzazioni costituiranno la regola, non più l'eccezione, dei piani di politica economica dei governi, senza distinzioni rilevanti tra destra e sinistra.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Thayer Watkins, *Privatization During Jacques Chirac's Prime Ministership of 1986-88*, in *Privatization in France* <http://www.applet-magic.com/privFrance.htm>

<sup>31</sup> Michel Berne, Gérard Pogorel, *Privatization experiences in France*, CESifo DICE Report, 2004



Altri due spunti interessanti offertici dall'esperienza francese sono il cosiddetto "capitalismo popolare" e la decisione di voler rimpiazzare i manager delle società privatizzate. Il primo si riferisce alla volontà di Chirac di allargare il pubblico di piccoli investitori, destinando, per legge, determinate percentuali societarie (solitamente intorno al 5%-10%) esclusivamente all'acquisto da parte dei dipendenti dell'azienda. Questa previsione necessitò di un contrappeso per garantire una struttura di controllo delle aziende solida, il "nocciolo duro" di cui sopra, necessario affinché una eccessiva dispersione di proprietà non compromettesse la stabilità del controllo da parte degli *shareholders*. Il secondo spunto, invece, è squisitamente politico: la decisione di voler sostituire i manager delle aziende privatizzate aveva due obiettivi principali. Innanzitutto, la volontà di rimuovere manager e dirigenti scelti fino a quel momento dai governi socialisti, non solo per motivi di rivalità politica, ma anche per chiare ed evidenti difficoltà di convivenza con il nuovo governo. In secondo luogo, era necessario avere al comando delle aziende privatizzate delle figure in linea con il programma stesso delle privatizzazioni, non solo, semplicemente, con l'agenda politica del governo.<sup>32</sup>

In sostanza, però, l'esperienza francese ci serve per analizzare un paese in cui la privatizzazione e l'economia di mercato come mezzi cruciali per uscire dalla crisi, e dunque il neoliberalismo, non si sono effettivamente mai radicati, o, quantomeno, non attecchirono mai con la stessa radicalità che trovarono in Gran Bretagna.<sup>33</sup> In effetti, la Francia vive un grande paradosso, in quest'ambito: pur essendo una nazione con grande tradizione liberale *teorica*, non ha mai tradotto questi valori liberali in un vero e proprio movimento o partito che potesse rappresentarli. Dopo quarant'anni dalle crisi degli anni Settanta e la conseguente diffusione, con intensità diversa, dell'utilizzo delle privatizzazioni, dell'economia di mercato e della diminuzione della presenza dello Stato in economia, la Francia è la nazione che, nel panorama europeo, ha ancora il più alto livello di spesa pubblica e politiche pubbliche legate al welfare state.<sup>34</sup> Questo perché in Francia, semplicemente, le idee neoliberali non sono riuscite a diffondersi, vuoi per motivi ideologici (ovvero il non aver trovato terreno fertile tra pensatori e, soprattutto, politici che potessero catalizzare le idee neoliberali), vuoi per motivi strutturali. Anzi, il raggio di tale asserzione si può leggermente allargare e possiamo arrivare ad affermare che in Francia non ci sia stato il radicale cambio di sistema, a seguito delle crisi degli anni Settanta, che invece si è visto nella maggior parte degli altri paesi occidentali.<sup>35</sup> In sostanza, le idee neoliberali hanno incontrato un grande freno alla loro adozione nell'opinione pubblica francese, sia per quanto riguarda il ruolo dello Stato, sia per quanto

---

<sup>32</sup> T. Watkins, *Op. cit.*

<sup>33</sup> Kevin Brookes, *Why Neo-Liberalism Failed in France, Political Sociology of the Spread of Neo-liberal Ideas in France (1974–2012)*, Grenoble, Palgrave Macmillan, 2021

<sup>34</sup> *Ivi*, p. 321

<sup>35</sup> *Ivi*, p. 320

riguarda l'utilizzo di un'economia di libero mercato. Questo non ha impedito solo la diffusione, internamente ai partiti, dell'ideologia neoliberale, ma anche delle sue applicazioni pratiche sottoforma di politiche pubbliche: agli occhi dei partiti più inclini all'utilizzo di deregolazione e privatizzazioni, questo rappresentava un costo elettorale troppo pericoloso da affrontare. Un altro fattore determinante nel frenare la diffusione del neoliberalismo in Francia è stato la struttura dell'*expertise* che si occupa dell'elaborazione delle politiche pubbliche: ambiente troppo legato ideologicamente alla presenza dello Stato in economia e poco propenso alla promozione e diffusione di ideologie che potessero limitarla. Questo "quasi monopolio" culturale ha reso molto difficile il lavoro di esperti, economisti e think tanks che sostenevano l'opportunità di applicare il neoliberalismo nel sistema francese, ritrovatisi sostanzialmente tagliati fuori dalle zone di influenza politiche. Oltre al fatto, non secondario, che gli ambienti universitari economici francesi non contribuirono alla diffusione delle idee degli intellettuali neoliberali verso i decisori pubblici, a causa della struttura e dell'organizzazione stessa della ricerca accademica francese, anch'esse eccessivamente sviluppate e ispirate all'intervento dello Stato, risultando poco permeabili a idee diverse.<sup>36</sup>

Gli ultimi due spunti di riflessione che ci regala l'analisi del caso francese riguardano l'aspetto della diffusione ideologica delle idee economiche nella società e un altro, ultimo, paradosso politico-ideologico. Il primo riguarda la posizione dell'opinione pubblica francese nei confronti delle idee neoliberali; sulla base di rilevazioni ed analisi sociali effettuate ed analizzate per scrivere il suo libro "*Why Neo-Liberalism Failed in France*", Kevin Brookes ci dice, infatti che:

"[...]Neither has neoliberal ideology managed to change the views of French citizens on social and economic policies: they still hold more confidence in state interventions than their neighbours do."<sup>37</sup>

Il secondo, invece, è il seguente: dal 1974 al 2012, in Francia hanno governato per la maggior parte governi appartenenti alla destra o al centrodestra. Se è vero che un governo di destra è più predisposto ad avviare un programma di privatizzazioni, è altrettanto vero che per farlo c'è bisogno di progettualità e convinzione ideologica, ovvero ciò che ispirò in primo luogo l'operato della Thatcher in Gran Bretagna e ciò che, invece, mancò totalmente nel caso francese.

### 3. Stati Uniti d'America

---

<sup>36</sup> K. Brookes, *Why Neo-*. *Op. cit.*, pp. 321-322

<sup>37</sup> *Ivi.*

L'idea dell'utilizzo delle privatizzazioni negli USA fino agli anni '70 rimane relegata al grado di "semplice" teoria economica, sostenuta da pochi (Hayek, Friedman, Poole e Savas). Con le crisi energetiche e geopolitiche degli anni '70 e il cambio di sistema dei cambi, però, quella semplice teoria inizia ad apparire come concretamente trasformabile in pratica. Il malcontento degli elettori nei confronti dei governi degli anni '60 e '70 e le crisi e i grandi cambiamenti di cui sopra hanno creato terreno fertile per i *privatization advocats* come Emanuel Savas e Robert Poole, sostenitori delle privatizzazioni da anni, che hanno potuto sfruttare la situazione per diffondere le proprie idee e cercare di convincere il resto della dottrina e il mondo politico dell'opportunità (inteso come "di quanto fosse opportuno) dell'avviare un piano di privatizzazione.<sup>38</sup> Saranno i Repubblicani a cogliere l'opportunità e, nello specifico, la figura fondamentale sarà quella di Ronald Reagan, quarantesimo presidente degli Stati Uniti. Reagan avrà il merito non solo di introdurre nel lessico politico la parola "privatizzazione", ai tempi poco usata e guardata con grande diffidenza, ma anche quello di credere con coraggio nell'avvio di un programma di privatizzazioni nel corso di entrambi i suoi governi. La sua prima elezione, avvenuta nel 1980, fu l'occasione che aspettavano i Repubblicani ed i conservatori per diminuire la presenza del governo nell'economia e privatizzare i servizi pubblici. Reagan non incentrò la propria campagna elettorale su un piano di privatizzazioni, ma la cessione delle quote azionarie di proprietà dello Stato entreranno praticamente subito nella sua agenda di governo, ritagliandosi un ruolo centrale. Un risultato di grande importanza del programma di Reagan sarà anche quello di sdoganare il tema nei confronti del pubblico e anche dell'opposizione, utilizzando l'argomentazione coniata da Milton Friedman, ovvero che le privatizzazioni rappresentano semplicemente l'utilizzo di mezzi privati per perseguire obiettivi pubblici.<sup>39</sup> Nel corso del suo secondo mandato, invece, le privatizzazioni saranno un punto centrale della sua agenda politica fin da subito, il suo piano sarà quello che proporrà più interventi di privatizzazione di qualsiasi altro presidente o governo della storia americana. Il suo programma, tuttavia, incontrerà l'ostacolo di dover contrastare un Congresso a maggioranza democratica.

L'utilizzo delle privatizzazioni è parte della "*Reagan doctrine*", un programma basato su un approccio teorico di respiro più ampio rispetto alla semplice applicazione di politiche pubbliche. Tra gli obiettivi che si poneva il governo Reagan, il cui principale focus è sempre stato quello della politica estera, c'erano anche la riduzione della regolamentazione settoriale dello Stato e l'espansione della libertà d'azione di imprenditori e consumatori: un obiettivo perseguibile attraverso l'utilizzo delle privatizzazioni.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> [The History of Privatization \(talkingpointsmemo.com\)](http://talkingpointsmemo.com)

<sup>39</sup> *Ibidem*

<sup>40</sup> Chester Pach, *The Reagan Doctrine: Principle, Pragmatism, and Policy*, in *Presidential Studies Quarterly*, Wiley, Marzo 2006, Vol. 36, No. 1, *Presidential Doctrines*, p. 77

È opportuno sottolineare il collegamento programmatico tra la politica estera di Regan e il resto delle politiche pubbliche improntate dai suoi governi: ruota tutto intorno all'anticomunismo. Per Reagan, il fattore ideologico è un motore fondamentale nell'utilizzo delle privatizzazioni e di tutte le altre *policies*: il fortissimo sentimento anticomunista e la percezione dell'Unione Sovietica come il più grande pericolo mai esistito sulla Terra furono il fulcro attorno al quale girarono ogni programma e ogni decisione dei governi Reagan. In verità, sin dall'inizio della Guerra Fredda tutti i governi degli Stati Uniti avevano percepito la necessità di far indietreggiare il comunismo (internamente ed esternamente), seppure con intensità diverse: con Reagan questo sentimento si presentò con maggiore intensità e convinzione rispetto ai governi precedenti, soprattutto quelli guidati da Democratici, ai quali Reagan non fece mancare le proprie critiche per aver sottovalutato il pericolo comunista.<sup>41</sup>

Per quanto riguarda le privatizzazioni in quanto tali, l'Amministrazione (e con lei anche la dottrina) sosteneva che il settore pubblico fosse troppo esteso e che includesse anche dei settori che avrebbero avuto maggiore efficienza se affidate a controllo e gestione di natura privatistica.<sup>42</sup> Il programma identificava due tipi di inefficienze (di produzione e di offerta) alle quali proponeva due soluzioni: un utilizzo più intenso degli appalti per cedere il controllo di attività e aziende ai privati e la privatizzazione dei Programmi di credito federali. Per farlo, il governo Reagan si servì anche di atti già esistenti, come la circolare OMB A-76<sup>43</sup> che prevedeva già una disciplina in materia ma che non era stata utilizzata particolarmente, fino a quel momento.<sup>44</sup> Questo certifica, da un lato, la presenza di discussione teorica, in dottrina, di cui si è parlato in precedenza; dall'altro, la mancata permeazione dell'argomento all'interno degli ambienti decisionali statunitensi, almeno fino a Reagan. Quest'ultimo cercherà di integrare i due aspetti con la creazione di task force adibite esclusivamente all'elaborazione di iniziative legate al settore privato e alle privatizzazioni,<sup>45</sup> contribuendo ulteriormente allo sdoganamento e alla diffusione del tema, non solo negli ambienti decisionali ma anche agli occhi dell'opinione pubblica.

Non passano inosservate le similarità e il parallelismo tra l'esperienza americana e quella britannica, soprattutto alla luce della vicinanza ideologica tra Reagan e la Thatcher, nonché del loro rapporto interpersonale. Ovviamente si tratta di due esperienze distinte: la posizione geografica e

---

<sup>41</sup> Chester Pach, *Op. cit.*, pp. 75-78

<sup>42</sup> Michal Laurie Tingle, *Privatization and the Reagan Administration: Ideology and Application*, in *Yale Law & Policy Review*, Yale Law & Policy Review, Inc. 1988, Vol. 6, No. 1, p. 230

<sup>43</sup> È un documento prodotto dall'Ufficio di Dirigenza e Budget della Casa Bianca, rivisitata dal governo Reagan nell'83 e nel '99 dal governo Clinton:

[https://www.whitehouse.gov/wpcontent/uploads/legacy\\_drupal\\_files/omb/circulars/A76/a076.pdf](https://www.whitehouse.gov/wpcontent/uploads/legacy_drupal_files/omb/circulars/A76/a076.pdf)

<sup>44</sup> Michal Laurie Tingle, *Op.cit.*, pp. 232-234

<sup>45</sup> Renée A. Berger, *Private-Sector Initiatives in the Reagan Administration*, in *Proceedings of the Academy of Political Science*, The Academy of Political Science, 1986, Vol. 36, No. 2

L'unicità culturale degli Stati Uniti sono fattori sempre determinanti nella creazione di esperienze peculiari e con tratti caratteristici diversi da quelli degli altri paesi, anche quelli più "occidentalizzati" e vicini per caratteristiche e potere economico. Per entrambi il fattore ideologico si configura come causa trainante dell'utilizzo delle privatizzazioni, ma attraverso due diverse impostazioni. La Thatcher, come detto, è particolarmente sensibile al tema delle privatizzazioni in quanto convinta neoliberista: ha un approccio squisitamente teorico e tecnico, quasi filosofico. Reagan, invece, si dedica anima e corpo alla lotta al comunismo e l'utilizzo delle privatizzazioni ne è un riflesso, così come praticamente tutto il resto dei suoi provvedimenti. A differenza di Thatcher, Reagan abbraccia le teorie neoliberiste non nella loro integrità e come una vera e propria ideologia, lo fa adattandole ai propri obiettivi e secondo un criterio basato sull'efficienza: fare ciò che può far ottenere il maggior livello possibile di efficienza.

Anche negli Stati Uniti, l'utilizzo delle privatizzazioni trascenderà le ideologie politiche (d'altronde, i confini tra Democratici e Repubblicani sono sempre stati poco rigidi). Basti pensare che G.W. Bush non continuerà sulla stessa linea avviata dal programma di Reagan, mentre il democratico Bill Clinton abbraccerà le privatizzazioni, contribuendo, attraverso degli espedienti nella comunicazione, alla definitiva emancipazione del tema (ad esempio, i cittadini diverranno "clienti")<sup>46</sup> e riprendendo il programma della circolare A-76 avviato da Reagan. George W. Bush utilizzerà una strategia diversa, scegliendo operazioni di basso profilo, individuando obiettivi che non necessitavano dell'approvazione del Congresso e che, quindi, catturavano meno attenzione di temi e settori più grandi. Barak Obama, nell'ottica della sua battaglia contro l'idea che "il governo sia sempre il nemico", abbracciò invece l'idea che le privatizzazioni potessero portare un po' di disciplina di mercato ai servizi governativi. Le sue operazioni incentivarono le privatizzazioni e l'utilizzo di partnership tra gestione pubblica e privata.<sup>47</sup> Anche la presidenza Trump ha incentivato le privatizzazioni, pur, attraverso piani dedicati ad altre policies economiche e, anche lui ha incentivato i governi locali (intesi come dei singoli Stati) ad agire in tal senso.<sup>48</sup>

Indipendentemente dal "colore" del governo, dunque, le privatizzazioni hanno fatto parte delle agende politiche di quasi ogni governo statunitense, con intensità e applicazioni diverse, da Reagan fino ad oggi. È vero che sono state declinate in maniera diversa e con differenti intensità e finalità, ma praticamente nessuna presidenza ha abbandonato l'utilizzo delle privatizzazioni. Le peculiarità strutturali del sistema politico americano, ovviamente, hanno giocato un ruolo fondamentale nello sviluppo, nell'evoluzione e nell'applicazione dei piani di privatizzazione, spesso difficili da

---

<sup>46</sup> [The History of Privatization \(talkingpointsmemo.com\)](http://talkingpointsmemo.com)

<sup>47</sup> *Ibidem*

<sup>48</sup> *How Trump's infrastructure plan incentivizes privatization, In the public interest.*  
[ITPI TrumpInfra\\_Feb2018.pdf \(inthepublicinterest.org\)](http://ITPI.TrumpInfra_Feb2018.pdf)

perseguire nel tempo e attraverso governi diversi perché spesso coinvolgevano settori che richiedevano l'approvazione del Congresso, che spesso non era della stessa maggioranza politica della presidenza. Ciò che non si può negare, tuttavia, sono la genesi e le motivazioni di fondo che hanno portato a pensare alla scelta di privatizzare: come detto, anche per gli USA sono valse le stesse motivazioni dell'Europa, ovvero le crisi petrolifere degli anni '70, il cambio del sistema monetario, la fine del periodo d'oro dell'economia del secondo dopoguerra.

#### *4. Conclusioni*

Il dibattito politico sulle privatizzazioni è sempre stato presente, seppure con intensità diverse, in tutte le principali esperienze di privatizzazione che non siano quella italiana. Il contraddittorio tra le diverse parti politiche non è mai mancato e, anzi, ha sempre caratterizzato il tema della cessione delle quote statali ai soggetti privati. Da queste esperienze, però, portiamo a casa informazioni più rilevanti, già sottolineate nel corso dell'analisi dei singoli casi studio di questo capitolo, su cui, però, è bene soffermarsi ulteriormente.

Innanzitutto, l'utilizzo delle privatizzazioni ha avuto ovunque, bene o male, le stesse motivazioni latenti: la necessità di risanare l'economia, diminuendo il debito pubblico, l'esigenza di reagire alle crisi energetiche degli anni '70 e di adattarsi al nuovo sistema dei cambi, non più fissi ma fluttuanti. Non solo, le privatizzazioni si sono dimostrate una politica economica versatile, utilizzata da tutte le compagini politiche: spesso avviate da qualcuno in particolare, soprattutto dai conservatori, per poi essere riprese e mantenute anche da altre fazioni come i progressisti.: Le affinità elettive tra privatizzazione e deregolamentazione e gli ambienti conservatori non è negabile ed è chiaro, anche alla luce delle esperienze analizzate in questo capitolo, che le destre abbiano una maggiore propensione ideologica e programmatica all'utilizzo delle dismissioni statali: infatti, nella maggior parte dei casi sono stati governi di destra, o comunque di stampo conservatore, ad avviare i primi programmi di privatizzazione. Tuttavia, si può affermare che non siano state utilizzate sempre e solo dalla stessa parte politica, ma che il loro utilizzo abbia trasceso le appartenenze ideologiche, coinvolgendo i conservatori tanto quanto i progressisti o i socialisti, che spesso hanno preferito continuare il lavoro fatto dagli "avversari" piuttosto che smantellare tutto per questioni puramente ideologiche o di principio: l'utilizzo delle privatizzazioni è stato ed è un esempio di come l'opportunità politica si trasformi a seconda delle contingenze in cui si sviluppa. Anzi, è accaduto anche che, in alcuni casi, non siano state utilizzate nonostante le contingenze lo potessero far pensare. Questo fattore è collegabile ad altre tre argomentazioni: la prima è che le privatizzazioni si siano mostrate realmente efficaci sui mercati, ottenendo risultati concreti e, dunque, abbiano convinto anche i loro più aspri critici di poter fare affidamento su di esse; la seconda è che il

dibattito politico abbia spesso ceduto il passo a contingenze e motivazioni economiche e tecniche che la politica non poteva arrogarsi il diritto di ignorare e di considerare subordinate alle proprie dinamiche; la terza, infine, è che il contesto generale in cui si sono mossi i governi di cui abbiamo parlato abbia guidato le scelte di ciascuno di essi. Gli effetti dell'economia del dopoguerra, le crisi, il nuovo sistema dei cambi flessibili, la mutazione di interi sistemi e paradigmi (dove ci sono stati e dove, invece, sono mancati) sono stati gli elementi che, a prescindere dalla ideologia politica di appartenenza dei vari governi, sono entrati in gioco in modo decisivo nell'orientare le scelte economiche, e come tali vanno considerati come parte integrante non solo del problema, ma anche della soluzione. E così, infatti, è stato fatto.

Alcune fazioni politiche e alcuni personaggi hanno contribuito più di altri alla diffusione e all'utilizzo delle privatizzazioni, questo è chiaro. Emerge e si staglia sovrana all'orizzonte, ovviamente, la figura di Margaret Thatcher, alfiere del rilancio dell'economia di mercato e delle idee neoliberali in Europa. Senza l'operato della lady di ferro, in effetti, si può immaginare che la diffusione dell'utilizzo delle privatizzazioni si sarebbe articolata in maniera diversa. Dall'altro lato dell'oceano lo stesso ruolo lo ha avuto Ronald Reagan, mentre in Francia questo ruolo di pioniere può essere attribuito a Chirac, pur alla luce dei risultati meno buoni ottenuti dal neoliberalismo in Francia. Da questo punto di vista non può sfuggire che i primi leader ad inserire nelle proprie agende politiche e proporre l'utilizzo delle privatizzazioni rientrassero tutti nel novero dei conservatori. Si può affermare, dunque, che i conservatori possano essere considerati più propensi ad avviare i programmi di privatizzazione rispetto ai partiti di sinistra, che, però, una volta di fronte ai risultati (giudicati, evidentemente, positivi) dei piani economici basati sulla liberalizzazione dei mercati e sulla cessione dei titoli statali non si sono nascosti e, anzi, hanno deciso di andare avanti così. La trasversalità dell'utilizzo delle privatizzazioni è ben dimostrata anche dal fatto che sono state, sono e, probabilmente, continueranno ad essere utilizzate anche per tenere insieme la moneta unica in Europa, soprattutto nelle parti più deboli dell'Eurozona.<sup>49</sup> sapere di aver regalato all'Europa il metodo per salvare la moneta unica, probabilmente, non farebbe fare i salti di gioia alla Iron Lady, ma questo è indicativo di come non sia possibile assegnare alcun colore politico alle privatizzazioni che, anzi, ormai sono avvicinate anche dagli ambiti sovranazionali.

Questo aspetto sulle privatizzazioni e l'Unione Europea merita sicuramente un breve approfondimento, perché si sviluppa secondo dinamiche uniche ma, per certi versi, esattamente quelle che ci si possa aspettare da un'organizzazione come l'UE. Non possiamo considerare le privatizzazioni come una politica pubblica dell'Unione Europea, ma possiamo considerarla una conseguenza inattesa del processo di integrazione europeo. Nonostante vadano spesso di pari passo,

---

<sup>49</sup> C. Edwards, *Op. cit.*

la privatizzazione delle aziende rimane una policy separata dalla liberalizzazione e dalla deregolazione dei mercati, e, in pratica, molti governi europei hanno utilizzato le privatizzazioni come strumento economico per accelerare le dinamiche di liberalizzazione dei mercati per rispettare i dettami della legislazione comunitaria e dei suoi target.<sup>50</sup> Questo aspetto è interessante perché, in effetti, ricalca perfettamente le dinamiche uniche attraverso cui si sviluppa il dibattito politico all'interno dell'Unione Europea, che, per natura, non può rispettare le caratteristiche tipiche dei contraddittori politici nazionali. Infatti, anche nel caso delle privatizzazioni, la reazione degli Stati membri dell'UE ai processi di integrazione europea "imposti" dalla legislazione comunitaria è passata attraverso la valutazione di fattori come lo stato della propria economia, la dimensione di determinati settori, il sistema politico. Nonostante tutto, malgrado la possibilità di individuare moltissime differenze tra tutti i paesi membri in base solo ai pochi criteri elencati in precedenza, è comunque possibile individuare delle similarità marcate tra le politiche economiche di privatizzazione applicate dai diversi paesi membri dell'Unione Europea. È interessante evidenziare, in conclusione, come i diversi governi europei abbiano risposto similmente allo stesso stimolo, indipendentemente dal proprio orientamento politico o dal proprio *heritage* di partenza. Chiaramente, l'obiettivo di base è sempre lo stesso, ovvero, in questo caso, rispettare i target dell'integrazione europea, ma, in fin dei conti, è la stessa cosa che abbiamo individuato tra UK, Francia e USA, solo che in quel caso l'obiettivo era il risanamento dell'economia statale in seguito a un periodo costellato di crisi che avevano messo a dura prova le casse degli Stati. Anche se con riferimento ad eventi e a un contesto diversi, poi, è anche quello che, come vedremo, è successo all'Italia.

Ovviamente, con ciò con si vuole spogliare le ideologie politiche ed economiche della loro importanza, né si vuole ridurre il tutto ad un mero discorso di materiale (forse si può togliere) utilitarismo. Privatizzare e scegliere di farlo non è un semplice "andare dove si guadagna di più". Questa è una semplice analisi storico-politica che, come sempre, si pone l'obiettivo di esaminare le scelte politiche dietro l'applicazione di politiche economiche legate a determinate caratteristiche, (ovvero la cessione di quote statali, nel nostro caso) e di estrarre le motivazioni e le dinamiche che portano a quella scelta. Il mondo della politica è un mondo perennemente dinamico e cangiante, i cui protagonisti agiscono secondo copioni che la storia ha imparato a riconoscere e a distinguere per appartenenza politica, ma che spesso possono comunque sorprendere.

Questa analisi dei casi più rilevanti di piani di privatizzazione apre la strada all'analisi centrale di questo elaborato, le privatizzazioni in Italia e il dibattito politico che le ha circondate e, per un certo verso, caratterizzate.

---

<sup>50</sup> Judith Clifton, Francisco Comín E Daniel Fuentes, *Privatisation in the European Union*, (2003)



## CAPITOLO 2

### IL CONTESTO ITALIANO

L'Italia conosce una stagione di privatizzazioni senza precedenti "solo" a partire dal 1992. Seppur tendenzialmente in ritardo rispetto ad altri Stati, l'esperienza italiana rimane di assoluta rilevanza: considerando il periodo 1979-1999, l'Italia è seconda solo alla Gran Bretagna per valore delle dismissioni statali.<sup>51</sup> Eppure, il Belpaese sceglie la via delle privatizzazioni con sensibile ritardo rispetto alle altre esperienze principali a livello internazionale, più di dieci anni dopo il primo programma impostato da Margaret Thatcher. Ai fini della nostra analisi, è interessante e necessario capire perché questo sia accaduto e quale sia il contesto in cui si è sviluppata la scelta di cedere la proprietà delle imprese pubbliche. L'esperienza empirica e quella storica, dunque, ci dicono che l'abbandono della gestione pubblica delle imprese nasce quasi sempre come risposta a una crisi principalmente economica, ma anche politica e/o fiscale. Così è accaduto anche per l'Italia, con la differenza che la crisi presa come riferimento è un'altra ed ha tratti e caratteristiche principalmente locali e interni, pur derivando, in parte, da eventi esterni e internazionali. Nello specifico, si può anticipare che il mondo politico italiano si sia iniziato ad occupare di privatizzazioni anche prima del fatidico 1992, anno in cui si verifica l'esplosione della crisi dei partiti e la propagazione di quella della lira, come già nel '90, ad esempio:

“[...] devono segnalarsi [...] delega ed attuazione della cosiddetta “legge Amato” attraverso cui gli enti creditizi furono trasformati in società per azioni, permettendo la cessione di quote di minoranza ai privati. Il potere politico inizia ad occuparsi in modo sistematico di privatizzazioni all'inizio degli anni novantaNovanta, quando ancora “Mani Pulite” e la crisi della lira erano lontane.”<sup>52</sup>

Prima dell'effettiva adozione di un programma di privatizzazioni e, quindi, delle due crisi di cui sopra, era già stato approntato qualche tentativo di privatizzazione, dagli esiti discussi, in Italia, fondato su motivazioni eterologhe e disomogenee, quale ad esempio la cessione della Lanerossi (1983) e dell'Alfa Romeo (1986), oltre alla cessione sul mercato di alcune quote di Mediobanca e anche tentativi falliti come quello della SME.

---

<sup>51</sup> E. BARUCCI, F. PIEROBON, *Le privatizzazioni in Italia*, Carocci, Roma, 2008, p. 25

<sup>52</sup> *Ivi*, p. 40

Non esiste una motivazione univoca ed universale che possa spiegare perché i governi italiani abbiano scelto di ricorrere alle privatizzazioni solo negli anni '90 e non, magari, dieci anni prima: per capire perché i fatti seguirono questo corso è necessario tenere in considerazione diversi fattori di varia natura. La natura dell'economia italiana, ad esempio, basata sull'indebitamento (per altro, nel periodo preso in esame, un indebitamento particolarmente ingente), oppure la stabilità, seppur relativa, del sistema politico e governativo, che, al netto di variazioni di governi tutti all'interno della stessa maggioranza, non ha mai radicalmente cambiato rotta o conduzione e si è sempre mantenuto ideologicamente stabile. Si potrebbe, però, Eppure, non si può obiettare che gli anni '70 abbiano costituito un periodo di particolare crisi per quanto riguarda l'Italia storia stessa dell'Italia: il debito pubblico, le lotte politiche, il terrorismo, gli anni di piombo, l'instabilità dei governi, la recessione, il tentativo di compromesso storico. Non si può certo dire che mancassero fattori in grado di contribuire ad uno stato di criticità che, già ai tempi, richiedeva misure risolutive drastiche. Si potrebbe altrettanto sottolineare che sono questi stessi fattori che hanno contribuito ad occupare l'agenda politica, che si muove secondo precisi meccanismi di analisi (del contesto, delle potenzialità e delle esternalità di ogni problema e della relativa politica pubblica o soluzione prospettata) e che fino agli anni Novanta si è concentrata su misure economiche di controllo del debito primario e preferendo non adottare piani di ristrutturazione economica ingenti per non dover fronteggiare effetti di breve periodo rilevanti. Però, come ci ricorda Luciano Cafagna nel suo "La Grande Slavina" c'è un altro elemento chiave da considerare, elemento che non appartiene all'analitica, ma alla storia: l'imprevisto.<sup>53</sup> Per l'Italia, in questo caso, occorsero ben due imprevisti, esponenzialmente più travolgenti perché avvenuti quasi in contemporanea: la caduta del muro di Berlino e la crisi del sistema partitico, generata dall'inchiesta Mani Pulite, conosciuta come Tangentopoli. Questi due eventi, sommati a tutta un'altra serie di fattori critici interni che l'Italia doveva fronteggiare ai tempi a cui si è già accennato, hanno contribuito allo sviluppo di tre diverse crisi: una crisi finanziaria, alla quale contribuirà anche la crisi della lira, ; una crisi politica, legata ovviamente all'inchiesta di Mani Pulite, ;e una crisi dell'ordine pubblico, derivante dai delitti di mafia che, sempre nel '92, uccideranno uccise i due magistrati più rappresentativi della lotta alla criminalità organizzata, Giovanni Falcone e Paolo Borsellino.

Questo è quanto si può dire per quanto riguarda le criticità interne, tuttavia, non bisogna dimenticare che il nostro paese ha dovuto fronteggiare anche una serie di difficoltà criticità esogene. La premessa utilizzata nel capitolo precedente, considerata ormai assodata, è quella di aver individuato negli anni '70 e, conseguentemente, nelle crisi che si sono susseguite in quel decennio, la motivazione, comune a tutte le esperienze che abbiamo analizzato (UK, Francia, USA),

---

<sup>53</sup> L. CAFAGNA, *La grande slavina*, Marsilio, I Grilli, Venezia, 2012, p.60

necessaria alla scelta delle privatizzazioni come policy chiave nel percorso di risanamento dell'economia. Seppure con risultati altalenanti tra i vari Stati, in termini di successo e longevità dei piani di privatizzazione, l'idea di utilizzare le privatizzazioni nasce o come immediata risposta alle crisi degli anni Settanta, o, comunque, come soluzione agli effetti delle crisi energetiche e monetarie: insomma, il riferimento al decennio '70 - '79 è chiaro e tangibile. In Italia non sembra essere così, né da un punto di vista cronologico (come detto, le privatizzazioni, in Italia, verranno introdotte negli anni Novanta), né da un punto di vista programmatico: anzi, in Italia non sembra esserci stato (e, probabilmente, in termini di approccio alla politica economica e monetaria, non c'è stato davvero) un reale punto di svolta organico a seguito delle crisi degli anni '70, quello che per la Gran Bretagna è stato il cambio di paradigma verso il neoliberismo. In realtà, l'eredità degli anni Settanta si è fatta sentire anche in Italia, così come gli effetti del cambio di sistema monetario o il deterioramento del sistema economico, solo che è avvenuto con intensità e modalità di diffusione ancora diversi rispetto alle esperienze prese in esame nel primo capitolo, già, comunque, abbastanza diversificate tra di loro.

### *1. Il miracolo economico*

Per circa un decennio nell'arco di tempo compreso dalla fine della Seconda guerra mondiale e l'inizio degli anni Sessanta, l'Italia vivrà un momento sorprendente di crescita economica e sociale, che porterà il paese ai livelli dei più importanti paesi industrializzati dell'occidente e d'Europa. Il reddito nazionale salirà con valori stabili prima intorno al 6% e poi al 4,5% ogni anno per più di dieci anni, saliranno anche i livelli di consumo (e quindi di benessere), le importazioni e le esportazioni, la produzione industriale, gli investimenti e l'occupazione. Aumenteranno i salari e il paese vivrà un processo di industrializzazione e urbanizzazione, allontanandosi dal suo tipico status di paese agricolo. Un processo di modernizzazione dell'apparato produttivo nazionale, soprattutto nei settori ad elevata intensità di capitale, quelli della seconda rivoluzione industriale, che mostreranno i migliori dati di crescita in assoluto (metallurgia, autovetture, combustibili fossili, fibre sintetiche, chimica e meccanica di precisione)<sup>54</sup>. Il Prodotto interno lordo cresceva annualmente di valori compresi tra 5% e 6,5%, il reddito pro-capite arrivò quasi a raddoppiarsi nell'arco di una dozzina di anni. Questo processo raggiungerà il suo picco massimo all'inizio degli anni Sessanta, intorno al 1963: dall'inizio degli anni Cinquanta, solo la Germania (dell'Est) aveva raccolto risultati migliori dell'Italia. Il tutto, poi, assumeva un valore ancora maggiore, nella

---

<sup>54</sup> Andrea Colli, *La grande stagione dell'IRI*, in *Storia dell'IRI*, a cura di Franco Amatori, Bari, Laterza, 2012, pp. 58-60

percezione dei cittadini, alla luce di quanto era occorso qualche anno prima, con gli anni del ventennio fascista e della guerra.

A questo processo di industrializzazione del paese, insieme alla volontà di dare agli imprenditori i mezzi adeguati a poter lavorare con successo, è riconducibile la scelta del Paese di insistere con l'impresa pubblica, oltre che alla volontà politica di mantenere salde posizioni di potere nel settore economico.

## 2. *L'impresa pubblica in Italia e l'Iri*

L'Istituto per la ricostruzione industriale (Iri) fu creato nel 1933 con l'obiettivo di salvare le banche italiane in difficoltà, rifinanziandole e acquistandone le partecipazioni industriali, al capo del quale verrà posto Alberto Beneduce, che ne aveva delineato anche l'organizzazione. L'operato dell'Iri e il suo ruolo in economia cresceranno notevolmente col passare del tempo e, da società temporanea come era originariamente concepito, verrà trasformato in ente permanente nel 1937. Nel '45 l'Iri conta oltre 135 mila addetti e controlla 216 società per azioni e interi settori dell'economia italiana. La funzione di tale ente entra subito al centro del dibattito: la scelta era tra nazionalizzare o privatizzare l'ente. Si propenderà per la nazionalizzazione, sia perché non sembrava possibile che l'industria privata assorbisse l'Iri, data la sua grandezza, sia per la posizione presa dalla maggior parte delle forze politiche, ad eccezione praticamente dei soli liberali, di scegliere la nazionalizzazione.<sup>55</sup> Nel '46 si decide di rendere l'Iri una struttura permanente e di preservarne la struttura, riattivandolo nei due anni successivi: l'impresa pubblica è vista come lo strumento migliore per accelerare i tempi della ricostruzione post-bellica. A questo seguirà la creazione di un'altra holding nel 1953: l'Ente nazionale idrocarburi (Eni), destinata ad operare nel settore energetico e petrolifero.

Per evidenziare l'importanza e il ruolo dello Stato in economia basta sottolineare come il miracolo economico poggi su una solida base di imprese a gestione pubblica:

“se si escludono le capofila Eni ed IRI, nel ventennio 1950-1970 le imprese a proprietà pubblica comprese tra le prime cento (classificate in base all'attivo) erano mediamente una ventina.”<sup>56</sup>

Dunque, lo Stato deteneva una buonissima parte delle imprese che contribuivano maggiormente allo sviluppo dell'economia italiana. All'inizio degli anni '50, solo l'Iri rappresentava il 26% della raccolta bancaria, il 23% della produzione elettrica, il 57% della telefonia, 45% delle produzioni

<sup>55</sup> Fabrizio Barca e Sandro Trento, *La parabola delle partecipazioni statali: una missione tradita*, in *Storia del capitalismo italiano*, a cura di Fabrizio Barca, Roma, Donzelli, 2010, pp. 186 a 195

<sup>56</sup> A. Colli, *Op. cit.*, p 63

siderurgiche, l'80% della cantieristica, il 45% del settore ferrotranviario e oltre il 20% della meccanica di precisione, apparecchi elettrici e agricoltura.<sup>57</sup> Numeri che non devono sorprendere, se si considera che alla fine della guerra le holding pubbliche detenevano il 72% del capitale di tutte le finanziarie<sup>58</sup> e che, come detto, l'impresa pubblica continuerà ad essere sostenuta dai governi e a crescere parallelamente e in simbiosi con l'economia del paese, durante il miracolo economico. Con l'arrivo dell'Eni diventò ulteriormente chiaro che il sistema in cui agiva l'impresa pubblica andasse ristrutturato, perché lo Stato potesse perseguire meglio i propri obiettivi di ricostruzione del paese e di rilancio dei mercati finanziari, attraverso le due capofila Iri ed Eni, le altre imprese a gestione pubblica, ma anche un sistema di controlli che potesse indirizzare adeguatamente (ed eventualmente correggere) l'operato del management pubblico. La figura dei manager pubblici, ovvero i dirigenti scelti dallo Stato per gestire le imprese e le holding pubbliche. La caratterizzazione principale di questo tipo di società, ovviamente, è quella di perseguire l'interesse pubblico, che per Iri e Eni era soprattutto quello di garantire agli imprenditori il controllo di determinati settori di interesse dell'economia italiana, attraverso la proprietà statale, che gli imprenditori non avrebbero potuto controllare con i loro mezzi finanziari;<sup>59</sup> anche questi obiettivi si sono evoluti e sono mutati, d'altronde l'Iri nasce con l'obiettivo di salvare le banche, la sua espansione in tutto il settore pubblico avviene piano piano e senza una reale pianificazione originaria. Il problema del manager il cui operato esuli dall'interesse pubblico, dunque, permaneva: la soluzione prospettata fu quella di affiancare alle holding e alle imprese di proprietà pubblica ben due ministeri, pensati per dividere il sistema delle imprese statali da quello delle grandi e medie imprese private: il Ministero dell'Industria (per le imprese private) e il Ministero delle Partecipazioni Statali.

La scelta di rinnovare il sistema delle imprese pubbliche nasce dalla necessità di garantire la supervisione degli imprenditori pubblici attraverso un sistema di controllo che potesse impedire l'attuazione di scelte contrapposte all'interesse pubblico. Tuttavia, lo sviluppo del dibattito politico tra le forze di maggioranza sul tema, la creazione di un progetto di inserimento delle imprese statali in un sistema articolato di politica economica e della mutazione delle condizioni non più di emergenza della missione post-bellica, porteranno a una trasformazione del modello dell'impresa pubblica che preparerà la lunga degenerazione di cui sarà oggetto il settore nei trent'anni successivi<sup>60</sup> e che porterà al cambio di rotta imposto dalle privatizzazioni.

D'altronde, la scelta di insistere sull'impresa pubblica, se aveva dei grandi punti a favore certificati dai dati della crescita economica degli anni '50, presentava altresì degli aspetti negativi di

---

<sup>57</sup> *Ivi*, p.107

<sup>58</sup> *Ivi*, p. 64

<sup>59</sup> F. Barca e S. Trento, *Op. cit.*, pp. 195-196

<sup>60</sup> *Ivi*, p. 109

non poco conto: primo su tutti, la grande spesa di cui si fece carico lo Stato, che decise di investire molto e con grande intensità sul progetto, soprattutto sul sostentamento delle due capofila, ma che non poté contare esclusivamente sulle proprie risorse e dovette ricorrere a un alto grado di indebitamento per sostenere un simile investimento (gravando ulteriormente su un'economia già di per sé basata sull'indebitamento). L'aumento del debito pubblico non si fermerà: all'inizio degli anni '70, prima ancora delle crisi petrolifere e del crollo della domanda mondiale, i risultati economici di Iri e Eni diverranno negativi e lo Stato sarà costretto a ricorrere all'indebitamento. La necessità di ristrutturazione, avvertita anche nel settore privato (in cui, però, viene avviato con successo), diventa ineluttabile dopo il passaggio a un sistema a tassi di interesse reali positivi nel 1980. Durante gli anni '80 l'impresa pubblica vedrà lievi segnali di ripresa, soprattutto nei settori in cui godeva di una condizione di monopolio, ma a partire dal 1991 il deterioramento riprenderà a galoppare, a causa, oltre dei cattivi risultati economici, delle distorsioni indotte dal sistema di corruzione e di un indebitamento diventato insostenibile per le holding statali, soprattutto per l'Iri.<sup>61</sup> È in questo contesto che matura la scelta del cambiamento, a cui concorrono una serie di concause: il terremoto che ribalterà il sistema politico (Tangentopoli), le stringenti direttive economiche imposte dalla Commissione europea che, tra le altre cose, impediranno allo stato di poter contare sull'utilizzo dei fondi di dotazione delle imprese pubbliche e la necessità non più procrastinabile di diminuire il debito pubblico. L'idea di privatizzare le imprese pubbliche ha raccolto sempre più consensi nel paese e in Parlamento, soprattutto dopo una nuova crisi della lira nel '92, ma diventa una scelta concreta solo dopo un ultimo tentativo di ristrutturare il sistema delle imprese pubbliche da parte del governo Amato, destinato a fallire dopo pochissime settimane. Nel 1993, dopo la soppressione del ministero delle Partecipazioni Statali a seguito di un referendum e il varo del decreto-legge n.389/1993<sup>62</sup> poi convertito in legge 474 del 30 luglio 1994,<sup>63</sup> prende avvio il processo di privatizzazione delle imprese pubbliche.<sup>64</sup>

### 3. *Gli anni Settanta: i fattori e gli eventi esterni e gli i loro effetti sull'Italia*

Gli anni '70 furono un decennio particolarmente impegnativo, che non si può condensare e sintetizzare "semplicemente" con le crisi energetiche. I Settanta furono anche la Guerra Fredda, il cambio di sistema monetario, le guerre del Kippur, in Vietnam e in Afghanistan. L'Italia, a livello

<sup>61</sup> F. Barca e S. Trento, *Op. cit.*, pp. 228-230

<sup>62</sup> Decreto legge n.389 del 1993, Gazzetta Ufficiale:

[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1993-10-02&atto.codiceRedazionale=093G0462&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1993-10-02&atto.codiceRedazionale=093G0462&elenco30giorni=false)

<sup>63</sup> Legge n. 474 del 30 luglio 1994, Normattiva:

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1994-07-30;474>

<sup>64</sup> F. Barca e S. Trento, *Op. cit.*, p. 230

internazionale, ha sempre avuto un rapporto molto stretto con gli Stati Uniti, sin dall'immediato secondo dopoguerra, dovuto agli ottimi rapporti tra le istituzioni e l'intelligence americana e la Democrazia Cristiana, partito che potremmo definire satellite della Chiesa di Roma, o, comunque, oggettivamente collegato al Vaticano. Questo ebbe ripercussioni sull'equilibrio del sistema politico: l'ingresso del Belpaese nella NATO porterà a forti screzi e dissidi tra gli allora coalizzati democristiani e comunisti, questi ultimi fortemente influenzati e collegati all'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (abbreviato in URSS, d'ora in poi), che porteranno alla scelta di escludere il Partito Comunista Italiano da ogni tipo di coalizione governativa, condizione destinata a perdurare fino allo scioglimento di entrambi i partiti. Un rapporto stretto, dunque, quello tra Italia e USA, in virtù del quale il nostro paese risentirà anche dei riflessi della Guerra Fredda e delle proprie posizioni riguardo i suoi sviluppi.

Nel 1971 gli Stati Uniti annunceranno la fine del sistema monetario a cambi fissi basato sul dollaro, impostato dagli accordi di Bretton Woods del 1944; la fine di questo sistema monetario porterà all'utilizzo di cambi flessibili a cui i paesi dell'allora Comunità Economica Europea risponderanno nel '72 con il tentativo, malriuscito, di creare un proprio ordine economico, con il Serpente Monetario Europeo, SME, che però non si attiverà mai realmente e cadrà sotto i colpi dell'inflazione e della crisi petrolifera del '73. L'abbandono del sistema di Bretton Woods è importante, nell'ottica del caso italiano, perché uno dei paesi che beneficerà beneficiò più di tutti di tale sistema fu proprio l'Italia, soprattutto in virtù del fatto che tale sistema poneva un limite importante all'inflazione, grazie al quale l'economia italiana riuscì a rimanere stabile a lungo durante il periodo del miracolo economico, nonostante il ricorso smodato all'indebitamento.

Nel 1973, a seguito della guerra del Kippur, che vide contrapposti Egitto, Siria e i paesi dell'OPEC ad Israele, inizierà un vertiginoso aumento dei prezzi del petrolio (dai 3,01\$ a barile del 1972 si arriverà addirittura ai 43\$ a barile, nel 1980<sup>65</sup>). La crisi energetica (o petrolifera) in questione sarà l'evento che sancirà la fine del periodo di sorprendente crescita economica vissuto da tutti i paesi Occidentali principali, mentre aprirà la strada ad alti tassi d'inflazione e prolungati periodi di recessione. Questi ultimi colpirono soprattutto i paesi del Nord America, quindi Stati Uniti e Canada, ovvero gli Stati che risentirono maggiormente dell'aumento del prezzo del petrolio, ma una delle vittime della recessione fu anche l'Italia, che nel 1975 vivrà la prima recessione dopo più di trent'anni.<sup>66</sup> L'Italia sarà, inoltre, uno dei paesi europei con i tassi di inflazione più alti, soprattutto dal 1976 in poi: questo perché il paese fu costretto ad adottare policy di restrizione del consumo energetico, iniziò a produrre di meno e, paradossalmente ma nel pieno rispetto delle

---

<sup>65</sup> A. M. Radici, *L'Italia degli anni '70, finisce il sogno*, Starting finance – <https://startingfinance.com/appfondimenti/italia-anni-70/>

<sup>66</sup> Ivi

dinamiche economiche, iniziò a spendere di più. Non solo, quindi, la crisi energetica e le restrizioni adottate per contenerla provocheranno un aumento corposo dei livelli d'inflazione, ma costituiranno anche l'inizio del profondo e oscuro processo di indebitamento dello stato italiano, che già di per sé faceva ricorso a livelli di indebitamento più alti degli altri paesi.

Non solo fattori economici, però: l'Italia risentiva particolarmente più di altri paesi degli effetti della Guerra Fredda, non solo per i rapporti che intratteneva con gli Stati Uniti (e per la vicinanza diplomatica tra USA e Stato del Vaticano) ma anche in virtù del fatto che l'Italia aveva ospitato il Partito Comunista più grande e influente d'Europa, dopo secondo solo a quello russo/sovietico, legato a doppio filo con l'URSS, anch'esso particolarmente sensibile alle questioni diplomatiche tra americani e sovietici e oggetto di una *conventio ad escludendum* messa in atto dai partiti di maggioranza. In Italia i due principali partiti per popolarità e risultati elettorali rappresentavano i due poli in cui si divideva il mondo ai tempi, il blocco Atlantico e quello Sovietico: in pratica l'Italia era una rappresentazione in scala della Guerra Fredda. Quindi, ogni variazione di rilievo nei rapporti diplomatici tra i due blocchi, si traduceva, in Italia, in ulteriori motivi di frizione tra i due principali partiti del paese che andavano a minare un equilibrio quantomai precario, quello del sistema politico italiano.

#### 4. *Gli anni Settanta: i fattori e gli eventi interni*

Se gli anni Settanta furono un decennio di sostanziale crisi per i paesi occidentali in assoluto, per l'Italia lo furono in maniera ancora più marcata. La Penisola aveva vissuto un momento di incredibile crescita economica tra il 1958 e il 1963, passato alla storia come il "miracolo economico" italiano, durante il quale diminuì sensibilmente il divario con le grandi economie occidentali. A questo miracolo contribuirono una serie di fattori che entrarono in concatenazione l'uno con l'altro: alta produttività e bassi salari, l'adesione alla Cee e la politica di libero scambio, bassi livelli di prelievo fiscale e tassi di investimento alti, congiunture internazionali favorevoli e eventi di successo "extraeconomici" come le Olimpiadi di Roma del 1960 e le celebrazioni del centenario dell'Unità l'anno successivo.<sup>67</sup> La crisi in cui entrò l'Italia durante gli anni Settanta, dunque, verrà ulteriormente aggravata dal fatto che seguiva a strettissimo giro un periodo di incredibile prosperità economica e benessere sociale. I '70 porteranno all'Italia grande (e ulteriore) instabilità politica, malessere sociale e sancirà l'inizio il definitivo progressivo allontanamento della società dal sistema politico-partitico. Tuttavia, per non è possibile identificare un evento di reale svolta, come accaduto in Gran Bretagna, a seguito degli eventi avvenuti negli anni '70, bisognerà aspettare fino al '92-'93.

---

<sup>67</sup> Giovanni Sabatucci, Vittorio Vidotto, *Storia contemporanea. Il Novecento*, Bari, Laterza, 2018, pp. 333-334



In assoluto, il mix letale tra malcontento popolare e instabilità del sistema politico porterà a un decennio di violenza, scontri di piazza dovuti a lotte politiche, rivolte popolari, fino ad arrivare all'incubo delle stragi e del terrorismo rosso e nero.

I Settanta italiani iniziano con la strage di Piazza Fontana del '69, continuano con la rivolta di Reggio Calabria del '70, si imbarcano nelle lotte sociali che ruotavano attorno a temi come il finanziamento ai partiti, il divorzio e scoprono l'ascesa del Pci non più di Togliatti, morto nel '64, ma del nuovo segretario Enrico Berlinguer.<sup>68</sup> Nel frattempo, ovviamente, devono fronteggiare anche le crisi esterne, la guerra del Kippur del '73, la conseguente crisi energetica/petrolifera e i riflessi dell'evoluzione della Guerra Fredda. Il debito pubblico galoppava, l'inflazione si innalzava vertiginosamente, l'opinione pubblica fermentava, il malcontento si diffondeva a vista d'occhio.: l'Italia era un enorme pentolone di patate bollenti, una polveriera vicinissima all'esplosione. Per cercare di far ritrovare un po' di equilibrio al sistema politico ci provò l'allora leader e segretario della Dc Aldo Moro che, guardando con favore i tentativi di Berlinguer di svincolare e rendere indipendente dall'Urss il Pci, decise di tentare una mossa mai considerata possibile fino ad allora, che potesse regalare stabilità (almeno istituzionale) al paese: un'alleanza tra Dc e Pci, i due partiti più grandi dell'arco costituzionale italiano. Così nacque l'idea del "compromesso storico", ideato dal segretario e leader della DC Aldo Moro, ispirato dai tentativi di Berlinguer di svincolare e rendere indipendente dall'Urss il Pci: una clamorosa coalizione tra Dc e Pci che avrebbe sicuramente segnato un punto di svolta storico per il paese, progetto a cui i due leader cercarono di lavorare e che, in verità, furono anche vicini a realizzare. L'idea era anche quella di ridurre il radicalismo di destra e di sinistra: gli anni '70 passarono alla storia come gli anni di piombo, un periodo in cui imperversava il terrorismo, sia di destra (nero), sia di sinistra (rosso). Questo progetto, però, era tanto ambizioso quanto polarizzatore, e sarà la causa di uno dei momenti di maggiore crisi sociale della Repubblica italiana: il rapimento (16 marzo) e l'uccisione (9 maggio) dello stesso Aldo Moro per mano delle Brigate Rosse, nel 1978, che scuoterà le coscienze degli italiani e avrà enorme rilevanza sulle dinamiche politiche interne. Il progetto fallì, verrà costituito un governo di solidarietà nazionale e lo Stato arriverà, finalmente, a totale consapevolezza della gravità e del pericolo costituito dal fenomeno del terrorismo. Il '78 sarà anche l'anno dell'avvio del Servizio Sanitario Nazionale, oltre che l'anno dell'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, dopo le dimissioni di Giovanni Leone dovute alla sua presunta vicinanza con gruppi affaristici: al suo posto verrà eletto Sandro Pertini, col maggior numero di preferenze nella storia della Repubblica (record intatto ancora oggi), che diventerà il presidente del popolo, raccogliendo da subito una grandissima popolarità nei cittadini. Infine, sempre il '78 vedrà anche l'elezione di Papa

---

<sup>68</sup> M. Tarchi, *Cinquant'anni, Op. cit., pp. 341 a 343*

Giovanni Paolo II, uno dei pontefici più amati di sempre, nonché figura incredibilmente centrale nella gestione della diplomazia internazionale e della Guerra Fredda nello specifico.

Si potrebbe obiettare che, in effetti, il 1978 possa essere definito un anno di svolta: lo fu, ma solo sotto determinati aspetti e per determinati versi, non provocherà un cambiamento svolta trasversale.: L'Italia vide, col delitto Moro, la chiusura di una stagione politica e l'inizio di un'altra, il cui spartiacque è convenzionalmente identificato nel delitto Moro, ma, in verità, non vide alcun cambio di rotta considerevole. Sarebbe più corretto definire tutti gli anni '70 italiani, in un certo senso, come una "mancata rivoluzione".<sup>69</sup> Il sistema politico rimase lo stesso, le regole che lo gestivano, bene o male, anche, così come le forze che si alternavano nelle coalizioni di governo; non cambiò nemmeno il paradigma economico di riferimento, l'Italia continuò con l'utilizzo di policies di welfare, di previdenza e politiche del lavoro, lo Stato conservava la propria posizione preponderante all'interno dell'economia.<sup>70</sup> In sostanza:

“Lo scontro ideologico e la ricerca di visibilità di parte bloccavano i grandi progetti di riforma strutturale; la micro-politica frammentava gli interventi “reattivi” in una molteplicità di provvedimenti a tutela di singole categorie che, cumulandosi contraddittoriamente, svuotavano di contenuto i progetti di riforma e ne annullavano l'efficacia, mentre aumentavano le iniquità e accrescevano la spesa pubblica. L'assenza di politiche di intervento strutturale e la persistenza di micro-politiche clientelari contribuiscono così a spiegare un paradosso apparente: la convivenza di un sostegno elettorale rimasto consistente fino all'inizio degli anni Novanta con un basso grado di soddisfazione dei cittadini verso il sistema politico.”<sup>71</sup>

Il sistema era talmente saturo di criticità e problematiche che non riuscì a districarsene a sufficienza per elaborare una soluzione efficace e che potesse portare un cambiamento netto. Sicuramente gli anni '70 furono un decennio “pieno”: l'elezione di due papi e quella di Pertini come Presidente della Repubblica, gli attentati terroristici, le lotte di piazza.

Negli anni Settanta, però, ha la sua genesi primordiale la crisi che colpirà il sistema nel '92 e che vivrà sotto incubazione per tutti gli anni '80., decennio che risentirà, allo stesso modo, di quanto accaduto nei dieci anni precedenti.

## 5. *Gli anni Ottanta*

---

<sup>69</sup> Lorenzo Benadusi, *Oltre il paradigma della crisi: per una diversa lettura degli anni Ottanta*, in *Ventunesimo Secolo* 39, 2016, p. 99

<sup>70</sup> Paolo Mattera, *Sistema di welfare e policy making in Italia negli anni Ottanta e Novanta. Una proposta di analisi e interpretazione*, in *Ventunesimo Secolo*, Franco Angeli, 2016, n. 39, p. 67

<sup>71</sup> Paolo Mattera, *Op. cit.* p. 77

Il penultimo decennio del ventesimo secolo sarà meno condito di eventi ma rimarrà comunque abbastanza dinamico: al termine del periodo di solidarietà nazionale tornerà la gestione del governo del “centrosinistra”, che verrà allargata anche al Partito liberale (il centrosinistra constava di Dc, Pri, Psi e Psdi) per cercare di allargare le maglie ed i numeri della maggioranza per garantire maggiore stabilità. Possiamo già anticipare che tale fantomatica stabilità durerà ben poco. Tuttavia, gli anni Ottanta vedranno interessanti cambiamenti nel panorama politico, iniziando con le difficoltà elettorali di Dc e, soprattutto, Pci, che risentirà anche della risalita del Psi, a cui donò nuova linfa la nuova dirigenza con a capo Bettino Craxi. Un'altra novità di rilievo furono i propri governi a trazione non democristiana della storia della Repubblica, nel 1981 il primo in assoluto, presieduto dal repubblicano Giovanni Spadolini, e nell'83 il secondo, presieduto proprio da Bettino Craxi.<sup>72</sup>

Non che il decennio si possa considerare privo di criticità: emergeranno per la prima volta gli attentati mafiosi a personaggi importanti, il sistema politico dovrà fronteggiare lo scandalo della Loggia P2, i principali partiti continueranno a percepire le difficoltà elettorali di cui avevano già risentito fino a quel momento, alcuni ancora più di altri. Il Pci, ad esempio, non dovrà solo confrontarsi con il nuovo successo del Psi (che toglieva preferenze ai comunisti ma che si attestava sempre tra il 10% e il 13%) ma dovrà affrontare anche la tragica morte del proprio leader Berlinguer, che aveva portato il partito a risultati elettorali mai visti prima (e mai visti dopo) e che aveva avviato un nuovo corso basato sul processo di indipendenza dall'URSS, un'eredità difficilissima da raccogliere per ogni dirigente e per il partito stesso.

A livello economico, poi, la spesa pubblica e l'indebitamento continuavano a costituire un problema serio, ma il tessuto sociale e l'economia italiana mostravano segni importanti di vitalità che ci permettono di parlare, oggi, di un vero e proprio momento di crescita economica, attraverso il quale supererà il periodo della recessione: lo sviluppo esponenziale del settore terziario, il dinamismo di determinati settori produttivi, il rinnovamento tecnologico dei settori chiave e l'aumento delle esportazioni e del valore dei beni italiani nei mercati esteri sono tutti fattori che donarono nuova vita all'economia italiana, che poteva anche permettersi di guardare al futuro con entusiasmo, basando sulle proiezioni di crescita che il proprio sistema economico prospettava.<sup>73</sup> Il paese vive un periodo di entusiasmo, a cui contribuirono, anche in questo caso, come già accaduto negli anni Sessanta, da eventi extraeconomici ed extraparlamentari, come, ad esempio, la vittoria dei mondiali di calcio dell'82 e l'ottenuta assegnazione come paese ospitante di quelli del 1990.

---

<sup>72</sup> G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Storia Contemp. Op. cit.*, pp.348 a 354

<sup>73</sup> *Ibidem*

Gli anni Ottanta assumono ad occhi critici ed analitici i tratti di un lungo periodo di transizione, perennemente sospeso tra vecchio e nuovo, di voglia di cambiare ma allo stesso tempo di resistenza al cambiamento, sono anni che ricevono in eredità dal decennio precedente tanta incompiutezza che nemmeno loro riusciranno ad interpretare nel senso giusto. Sono un periodo a cui si fa riferimento con l'espressione di "decennio lungo", indicando simbolicamente l'inizio degli anni Ottanta col delitto Moro e la fine con l'elezione al colle di Scalfaro del 1992.<sup>74</sup> Un decennio lungo che accompagnerà il paese al vero punto di svolta.

L'evento degli anni Ottanta che cambierà realmente le cose (l'imprevisto<sup>75</sup> di cui parla Cafagna) è la caduta del muro di Berlino del 1989. La fine della Guerra Fredda, la riunificazione della Germania, il crollo della divisione mondiale in due blocchi (anzi, il crollo del blocco sovietico), la fine ed il declino dell'URSS, oltre che, molto probabilmente, del comunismo. Questo evento avrà conseguenze enormi anche in Italia, sia politiche, sia economiche. Si prenda soltanto il Pci, per esempio, : il più importante e popolare partito comunista d'Europa, dopo quello Sovietico, dovrà fare i conti con la scomparsa del proprio riferimento politico e progettuale più importante, nonché fare i conti con il contraccolpo mediatico che avrà il "fallimento del comunismo" agli occhi del proprio elettorato. Di tale fallimento risentirono anche tutti gli altri partiti più importanti, compresi Dc e Psi, seppur per motivi diversi: à a livello di popolarità elettorale e mediatica, tutta l'ala sinistra dello schieramento politico in generale, anche il Psi di Craxi. Ma quello che nessuno si poteva aspettare è che la forza che risentirà maggiormente da tutto questo processo, dopo il Pci è proprio la Democrazia Cristiana, che aveva basato la propria centralità politica, la propria egemonia, sulla lotta al comunismo e alla minaccia che impedire che il Partito Comunista, pericolosamente vicino alla potesse salire al governo.

“Il crollo del Muro di Berlino, in primo luogo, segnò in Italia la caduta di un altro muro che, non fisico ma psicologico, rivestiva parimenti grande importanza, perché disinnescò lo scontro ideologico comunismo-anticomunismo (ovvero partiti di maggioranza e partito antisistema) e tolse così alla competizione politica un fattore di condizionamento che, come si è visto, aveva sovente ostacolato il policy making.”<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Lorenzo Benadusi, *Op cit.*, p. 100

<sup>75</sup> L. Cafagna, *Op. cit.*

<sup>76</sup> Paolo Mattera, *Op. cit.*, p. 81

Il venir meno di questa centralità problematica dei comunisti, dunque, ridimensionerà anche il ruolo della Dc, che, messo in discussione il proprio ruolo di argine al pericolo comunista, entrerà in una crisi profonda dalla quale non riuscirà ad uscire.<sup>77</sup>

E, con essa, la Prima Repubblica.

#### 6. *L'ascesa delle organizzazioni sovranazionali: l'impatto delle politiche dell'UE*

L'Unione Europea, nata come CEE e prima ancora come CECA nel 1957, non nasce in senso stretto negli anni Ottanta, ma vive, in questo decennio, un periodo di trasformazione importante che coinvolgerà tutti i paesi membri e avrà grande influenza su tutte le loro economie. Le date fondamentali sono il 1986, anno in cui viene firmato l'Atto Unico Europeo (istitutore del mercato interno UE), e il 1992, anno del Trattato di Maastricht: sono questi due documenti a segnare l'inizio di una nuova stagione, andando sostanzialmente a creare una nuova costituzione economica europea, comunitaria. Le politiche di stabilizzazione imposte dal nuovo sistema economico comunitario vennero ricevute e assimilate dagli stati membri in maniera diversa: nel caso dell'Italia, che abbiamo visto versare in condizioni economiche particolari, nonostante gli sprazzi di crescita distribuiti durante il decennio, quelli che avrebbero dovuto essere limitazioni e vincoli risultarono col diventare gli obiettivi della politica economica degli anni Ottanta, ovvero bilancio pubblico in pareggio, stabilità dei prezzi e pareggio della bilancia dei pagamenti).<sup>78</sup> Tali politiche e la loro impostazione teorica hanno contribuito a segnare il cambio del ruolo dello Stato in economia e, quindi, del settore pubblico: l'Atto Unico Europeo, ad esempio, prescriveva il divieto di erogazione di aiuti di Stato, mentre il Trattato di Maastricht imponeva limiti massimi al tasso di inflazione, tassi di interesse e rapporto tra debito pubblico e PIL.

In sostanza, la piena adesione alle politiche di integrazione europea e l'ingresso del paese in un sistema a sovranità monetaria condivisa ha portato l'Italia (e gli altri paesi partecipanti) in un contesto di interdipendenza, in cui ciascuno è responsabile non solo per sé ma anche per gli altri, in cui è anche più difficile utilizzare strumenti di politica economica come l'aumento della spesa pubblica (soprattutto se con fini politici).<sup>79</sup> La firma dell'Italia sul trattato che preparò l'UE all'utilizzo della moneta unica portava con sé delle condizioni, quali il fatto che la lira si sarebbe confrontata con un sistema a cambi fissi, la piena liberalizzazione dei capitali e le dinamiche della

<sup>77</sup> Lorenzo Benadusi, *Op cit.*, p. 96

<sup>78</sup> Guido M. Rey, *Molto Rumore per nulla: la politica economica in Italia (1980 – 2012)*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi I*, a cura di Silvio Pons, Adriano Roccucci e Federico Romero, Roma, Carocci, 2014, pp. 137-138

<sup>79</sup> Sergio Fabbrini, *L'Italia e l'integrazione sovranazionale: l'europeizzazione contrastata*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi I*, a cura di Silvio Pons, Adriano Roccucci e Federico Romero, Roma, Carocci, 2014, p. 64

globalizzazione, che confliggevano con le caratteristiche del sistema economico italiano, caratterizzato, come detto, da quarant'anni di presenza pervasiva dello Stato, viziata da inefficienze, clientelismo e corruzione:

“Non si trattava dunque solo di limitare la spesa pubblica, ma di dare anche avvio allo smantellamento della presenza della “mano pubblica” nell’industria e nel sistema creditizio, attraverso un audace processo di privatizzazioni, prospettiva vista con scarso favore da gran parte dei partiti, ma considerata con grande interesse da vari ambienti economici e finanziari”.<sup>80</sup>

Si può sicuramente obiettare che la decisione di aderire a un progetto di integrazione europea di così grande portata e con implicazioni così pervasive per il nostro paese fu presa con l’idea che il sistema politico e, nello specifico, i partiti della maggioranza pentapartita, avrebbero avuto tempo di assimilare le informazioni e di impostare correttamente le politiche pubbliche adeguate ad avviare l’economia italiana sulla giusta strada da seguire. Questo tempo, però, non ci fu, perché il sistema partitico e politico italiano verrà smantellato dalla crisi di Tangentopoli e l’intera classe dirigenziale italiana verrà ribaltata e sostituita. Anche a questo è imputabile la confusione che sembra emergere nel rapporto tra la politica economica interna e le scelte fatte in politica economica estera, di cui i governi e la classe dirigente “nuovi”, post Mani Pulite, i primi della Seconda Repubblica, si ritroveranno la gestione tra le mani.

### 7. *Gli anni Novanta: finalmente privatizzazioni?*

Oltre alle cause economiche che porteranno all’utilizzo delle privatizzazioni, vale la pena citare i mutamenti e gli eventi extraeconomici che caratterizzeranno la cronaca e l’agenda politica dei primi anni ’90, svolgendo inevitabilmente un ruolo più o meno indiretto nell’influenzare gli ambienti politici e le dinamiche dietro tale scelta.

Il sistema dei partiti risentirà notevolmente dei nuovi equilibri dovuti alle conseguenze della caduta del Muro di Berlino, in negativo, come sentenziarono le elezioni del ’92.. Il Pci diventerà Pds, Partito Democratico della Sinistra, attraverso un lungo processo durato ben due anni, che non riuscirà comunque a mettere tutti d’accordo, provocando la fuoriuscita dei fedelissimi comunisti che creeranno un loro nuovo partito, Rifondazione comunista. Nel mentre, la Dc entrò in crisi e l’Italia fece la conoscenza della Lega Lombarda<sup>81</sup> di Bossi. (l’attuale Lega, precedentemente anche Lega

---

<sup>80</sup> Antonio Varsori, *Dalla caduta del muro di Berlino a Tangentopoli*, in *L’Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi I*, a cura di Silvio Pons, Adriano Roccucci e Federico Romero, Roma, Carocci, 2014, pp. 219-220

<sup>81</sup> L’attuale Lega, precedentemente anche Lega Nord, ai tempi era un movimento partitico di stampo regionalista con mire secessioniste e in aperta polemica nordista verso lo stato centralizzatore e l’intero sistema dei partiti.

Nord), movimento partitico di stampo regionalista con mire secessioniste e in aperta polemica nordista verso lo stato centralizzatore e l'intero sistema dei partiti. Le elezioni del '92 porteranno delle novità assolute e sanciranno un nuovo ordine partitico (seppur destinato a durare poco): la Dc, il Pds e il Psi in netta flessione e l'emersione delle forze antisistema, su tutte, come detto, la Lega, che otterrà addirittura l'8,6%. Le forze del quadripartito manterranno comunque una maggioranza risicata ma, temporaneamente, valida perché priva di alternative. La voglia di cambiamento c'è, così come si inizia a percepire inesorabile la necessità di tale cambiamento, con i risultati elettorali a fornire un'indicazione empirica chiara che lascia poco spazio ad interpretazioni. Il '92 sarà anche l'anno dell'elezione del Presidente della Repubblica: è dimissionario con due mesi di anticipo Cossiga, il presidente picconatore, primo grande pioniere della critica e dell'attacco al sistema partitico, che declinerà il proprio ruolo in maniera diversa rispetto ai suoi predecessori, soprattutto negli ultimi anni di presidenza, prediligendo maggiore presenza mediatica e attacchi frontali e diretti ai "suoi" partiti. Verrà eletto al suo posto Scalfaro, allora Presidente della Camera e parlamentare fin dai tempi dell'Assemblea Costituente.<sup>82</sup>

#### 8. *Le stragi di mafia*

Nel 1992, Proprio durante le votazioni per l'elezione del Presidente della Repubblica, il 23 maggio, viene ucciso il magistrato Giovanni Falcone, assieme alla moglie ed agli uomini della scorta. Il 19 luglio, viene ucciso il suo grande collega e amico, Paolo Borsellino, insieme ai cinque agenti della scorta, nel cuore di Palermo, sotto casa della madre. I due magistrati erano stati in primissima fila nella lotta alla mafia e rappresentavano (allora come oggi) i due volti dell'antimafia per eccellenza. La reazione di sdegno, frustrazione e, in generale, la mobilitazione dovuta all'onda emotiva che generarono queste due stragi spinsero ancora di più sulla volontà popolare di mettere a nudo gli aspetti oscuri della politica, senza tralasciare i legami nascosti con la criminalità organizzata. Questa difficilissima situazione si aggiungerà alle altre criticità, già nominate ben più di una volta nei paragrafi precedenti e che ora verranno analizzate nel dettaglio, che il nuovo governo (o forse, il nuovo sistema) si sarebbe ritrovato a dover fronteggiare e gestire.

#### 9. *Tangentopoli*

Il 17 febbraio del 1992 viene arrestato Mario Chiesa, dirigente del Psi milanese e presidente del Pio Albergo Trivulzio, colto in flagrante nell'intascare una tangente. È la punta dell'iceberg di un sistema di corruzione e collusione intrinseco al sistema partitico sviluppatosi durante il corso di

---

<sup>82</sup> G. Sabatucci, V. Vidotto, *Storia Contemp. Op. cit.*, pp. da 343 a 346

tutta la Prima Repubblica. Inizia così ufficialmente l'inchiesta Mani Pulite, che smantellerà tale sistema e porterà alla crisi e al crollo del sistema partitico e di quella che viene definita Prima Repubblica. Avviata dalla magistratura milanese, l'inchiesta coinvolgerà i due principali partiti di governo, la Dc e il Psi, e i loro personaggi di rilievo, includendo anche Craxi, scoprendo un sistema di finanziamento illegale e di autofinanziamento ai partiti, di tangenti e di corruzione, tacitamente tollerato e considerato prassi regolare del funzionamento del sistema politico. Oltre a generare ulteriore sdegno e disapprovazione da parte dei cittadini, aumentando ancora la distanza tra partiti ed elettori, evidenziando l'inadeguatezza del sistema e la sua incapacità di rinnovarsi.

È sicuramente vero che il sistema dei partiti era già apertamente in crisi, ma lo scoppio di questo scandalo gravò ulteriormente sulla credibilità istituzionale dei partiti e renderà quasi automatico il processo di mutamento di cui già si era iniziata a sentire la necessità già dopo la caduta del Muro di Berlino. Non sarà l'unico aspetto su cui influirà in negativo lo scandalo di Tangentopoli, che avrà i suoi effetti determinanti anche nello scoppio e nella propagazione della crisi fiscale, evento comunque autonomo ma che sarà aggravato dal crollo del sistema dei partiti. Nel '92, in sostanza, l'Italia si ritrova con un cumulo di effetti critici: dalla delegittimazione della classe dirigente alla crisi fiscale.<sup>83</sup>

Bisogna subito sottolineare che, soprattutto ai fini della nostra analisi, Tangentopoli rappresenta il detonatore della crisi del "Sistema Italia" ed è a questo titolo che la sua analisi viene esposta in questa sede. La crisi generata dall'inchiesta Mani Pulite ha il merito di generare il ribaltamento del sistema partitico e politico, ribaltamento che avrà le sue ripercussioni e la sua influenza anche sulla scelta di privatizzare, pur essendo, quest'ultima, un'influenza meno diretta di quella della crisi fiscale, ad esempio.

L'eredità e gli effetti della crisi della Partitocrazia non sono banali e meritano un approfondimento che aiuti a capire che ruolo abbia ricoperto nel processo che ha portato i governi italiani ad adottare le privatizzazioni (il governo Amato del '92 fu il primo a parlarne apertamente e a tentarne un uso, ma il programma si svilupperà anche e soprattutto negli anni successivi, coinvolgendo più di un governo). Durante le indagini, man mano che emergeva il coinvolgimento dell'uno o dell'altro politico o partito, man mano che emergeva l'articolato sistema di tangenti e autofinanziamenti illeciti, lo Stato ed il governo erano oggetto di un pesante processo di delegittimazione, dovuto al fatto che tutti i partiti di governo risultarono coinvolti nelle indagini e persero di credibilità, dunque divenne difficile anche trovare un assetto e una squadra di governo composta dalle forze di maggioranza che potesse essere presentabile. Questa difficoltà del potere politico, certificata anche dai risultati elettorali del '92, apre la strada all'azione della magistratura

---

<sup>83</sup> L. Cafagna, *Op. cit.*, p. 63



milanese, il cui operato inizia con come matrice la questione morale e giudiziaria ma finisce nello sfociare in una vera e propria azione politica: è il potere giudiziario che dichiara guerra aperta al potere politico.<sup>84</sup> Più crisi istituzionale di così è difficile. La grande sfiducia dei cittadini verso i politici e l'incapacità ormai irrecuperabile della classe politica di produrre figure pulite e presentabili creerà un grande vuoto, quello di figure a cui affidarsi, di cui fidarsi e da tenere come riferimento nel momento di estrema difficoltà che stava vivendo il paese. Questo porterà alle primissime esperienze di governi tecnici, che si alternarono a quelli politici nel biennio dal '93 al '96 (prima quello di Ciampi del 1993, poi Dini due anni dopo e infine Amato nel 2000); in verità anche il governo Amato in carica dal '92 potrebbe rientrare in questa tipologia, anche se ci si riferisce a tale esperienza come governo semi-tecnico. Furono proprio i magistrati e la giustizia a colmare, inizialmente e parzialmente, questo vuoto: l'esempio principe è Antonio di Pietro, uno dei volti principali del pool di Mani Pulite, la cui popolarità crescerà esponenzialmente fino a diventare un vero e proprio eroe del popolo italiano negli anni '90.

Sarà in questa situazione che, con la Dc e il Psi ormai fuori gioco, il Pci divenuto Pds e in fase di ricostruzione, si aprirà la strada a nuovi attori politici. Di uno abbiamo già parlato, la Lega, guidata da Umberto Bossi e portatrice di un messaggio antisistema e antistato centralistico, con forti caratteri nordisti e autonomisti. L'altro sarà Forza Italia, il partito dell'imprenditore milanese Silvio Berlusconi, proprietario di Fininvest, delle tre principali reti televisive private, del Milan e imprenditore attivo in altri settori che, proponendosi come baluardo contro la vittoria delle sinistre e basando il proprio programma politico sull'utilizzo dei propri mezzi di comunicazione, cercando di sfruttare la popolarità ottenuta grazie ai suoi successi di imprenditore "fatto da sé", riuscirà ad imporsi come uno dei, se non il principale attore della (nuova) politica italiana, vincendo le elezioni del '94 grazie anche ad un intelligente escamotage.<sup>85</sup> Una menzione la merita anche il Movimento sociale italiano che, dopo quasi cinquant'anni di totale isolamento forzato e vittima di una sostanziale *conventio ad escludendum* da parte di tutti gli altri partiti dell'arco costituzionale a causa del suo ruolo di erede politico (ma democratico) dell'esperienza fascista<sup>86</sup>, riuscirà a ritagliarsi un ruolo di rilievo come alleato della destra berlusconiana, ma anche come attore autonomo, nel nuovo assetto del sistema politico italiano, grazie all'azione di ammodernamento e "moderatizzazione" avviata dal segretario Gianfranco Fini, che sfociò nel cambio di nome e simbolo in Alleanza Nazionale avvenuto nel congresso di Fiuggi del '94. Il Pds, antenato dell'attuale Partito

---

<sup>84</sup> L. Cafagna, *Op. cit.*, p. 124

<sup>85</sup> Forza Italia era alleata sia con la Lega, sia con il Movimento Sociale italiano di Fini (che diverrà subito dopo Alleanza Nazionale). Bossi, però, si rifiutò di allearsi con quelli che definiva gli eredi del fascismo; dunque, Berlusconi si presentò con una doppia alleanza: il Polo della libertà, con la Lega al nord e il Polo del buon governo con il Msi al centrosud.

<sup>86</sup> Marco Tarchi, *Esuli in Patria*, Guanda, Parma, 1995

Democratico, si ritagliò un ruolo di spicco nel panorama della sinistra italiana e, pur attraverso numerose trasformazioni (prima in Democratici della Sinistra e poi, appunto, in Partito Democratico) sarà l'eterno avversario di Berlusconi e di Forza Italia con i quali si alternerà al governo, più o meno regolarmente, durante tutto il corso degli anni Novanta e Duemila, anni passati oggi alla storia con il nome di Berlusconismo.

### *10. La crisi finanziaria/fiscale*

Iniziamo da un altro, ennesimo, effetto della caduta del Muro di Berlino. Con il crollo dell'URSS, e la fine della Guerra Fredda, e, conseguentemente, della divisione del mondo in due blocchi contrapposti, vengono riunificate le due Germanie. Per favorire l'arrivo di capitali ed evitare fenomeni inflazionistici indesiderati, la Bundesbank applicherà una politica di alti tassi di interesse in cui effetti collaterali colpirono in pieno la lira, il cui apprezzamento era particolarmente fragile e poco affidabile a causa della delicata situazione italiana, che versava già in condizioni serie di crisi fiscale. La crisi, dunque, già c'era, questo sarà solo l'evento che ne causerà l'esplosione e la propagazione.<sup>87</sup> D'altronde, l'Italia viveva da anni in forzata convivenza con alti tassi di inflazione e altissimi livelli di debito pubblico, ovvero le due condizioni che, realizzandosi con cadenza costante ed eventualmente anche singolarmente (o, come nel caso italiano, contemporaneamente) danno la possibilità di delineare le caratteristiche della crisi fiscale. La politica economica italiana aveva seguito la tendenza di moltissime economie occidentali ed europee, adottando un sistema di welfare particolarmente intenso dal quale nessun governo aveva il coraggio di allontanarsi troppo, perché diventato, ormai, misura della vicinanza del governo ai cittadini, e, quindi, del consenso dei cittadini. Ovviamente, in una situazione di crisi "normale", ovvero con un esecutivo che potesse concentrarsi compiutamente sul tema e con una classe politica stabile alle sue spalle, la crisi fiscale sarebbe stato possibile gestirla con più successo. Ma in un paese dilaniato dagli scandali e dal terrore degli attentati mafiosi, in cui i cittadini non credevano più nei propri rappresentanti e in cui trovare una soluzione governativa stabile e presentabile era una missione praticamente impossibile perché ogni giorno arrivava una nuova stiletta ai danni dei partiti che occupavano il parlamento (o, quantomeno, la maggior parte di esso), la gestione della crisi fiscale risultò, più che complicata, pressoché fallimentare. Anzi, fu praticamente una "non gestione"., perché il governo doveva pensare alla sopravvivenza del sistema politico e non c'erano assolutamente le condizioni per tentare un'azione che si potesse avvicinare minimamente a un cambio di rotta, ad una riforma strutturale efficace. Il governo Amato I (quello *semitecnico* del '92) proverà, come detto, questo

---

<sup>87</sup> L. Cafagna, *Op. cit.*, pp. 60-61

approccio riformista e improntato al cambio di rotta. Ecco che, per la prima, vera, volta, l'Italia conosce un programma articolato di privatizzazioni.

### *11. Conclusioni*

L'Italia si è ritrovata, nel corso e soprattutto all'inizio degli anni Novanta, in una condizione in cui nessuno dei tre sistemi (politico, economico, finanziario) riusciva trovare un punto di equilibrio: questo non solo rese impossibile a ciascuno di loro di trovare un punto di riferimento a cui appoggiarsi, ma rese difficilissimo il generale riassetto del sistema paese.<sup>88</sup> La necessità del riassetto, del mutamento radicale, del cambiamento non era più negabile ed era un passaggio improrogabile e urgente. La condizione di particolare difficoltà dell'Italia non era imputabile solo agli eventi traumatici che dilaniarono il sistema politico ed economico, ma sono riconducibili anche a scelte fatte in un passato più o meno recente in condizioni diverse rispetto a quelle in cui, poi, ci si è ritrovati a lavorare. Non solo, parte della responsabilità della situazione è da attribuire anche alla continua proroga e al continuo rinvio, da parte della classe dirigente, dell'attuazione di una svolta politica, economica e finanziaria, che avrebbe voluto dire semplicemente ascoltare i segnali ed i messaggi lanciati dagli eventi e dai sistemi stessi. L'incapacità della classe politica dirigente di mettersi in discussione e affrontare il cambiamento, con la convinzione di fondo, sempre meno solida, che il sistema avrebbe messo le cose a posto da solo, ha reso il sistema stesso un soggetto autoreferenziale, statico, stagnante e di dimensioni elefantiache. Se si aggiunge a tutto questo l'effetto distorsivo e corrosivo della corruzione, del clientelismo e una preoccupante tendenza cronica all'inefficienza, ne esce fuori un organismo malato, incapace di curarsi, disperato ma che non avrebbe comunque avuto più tempo di curare tutti i suoi mali. Il sistema appare delegittimato e poco credibile anche agli occhi dei suoi stessi cittadini, che hanno perso fiducia nei suoi confronti.

Le privatizzazioni sembrano essere uno degli strumenti da utilizzare per garantire una transizione più che mai necessaria, ma probabilmente solo perché risultano esser l'unico metodo alternativo a quello utilizzato fino a quel momento che potesse anche essere in linea, in qualche modo, con le implicazioni comunitarie. Non che non fossero considerate per la loro validità in quanto politica pubblica, anzi, tutt'altro, come è stato detto erano particolarmente sponsorizzate dalla maggior parte degli ambienti finanziari ed economici, però il sistema politico sembra arrivare al loro utilizzo per inerzia, come se fosse un'isoletta incontrata durante il naufragio dalla quale ricostruire una zattera per ritornare nel mondo normale. Delle privatizzazioni italiane si occuperà nel dettaglio il prossimo capitolo, ora ci basta sottolineare come “i provvedimenti adottati per dare avvio alla politica delle

---

<sup>88</sup> Pietro Craveri, *Caduta di sovranità e riforma delle istituzioni in Italia*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi III*, a cura di Simona Colarizi, Agostino Giovagnoli e Paolo Pombeni, Roma, Carocci, 2014, p. 29

privatizzazioni costituirono un vero e proprio punto di svolta con effetti irreversibili sui rapporti tra pubblico e privato, tra Stato e mercato”.<sup>89</sup>

L'avvento di una politica basata sulla cessione delle proprietà statali va letto anche come un segnale di allontanamento della politica dalla gestione degli affari economici: la rete di corruzione e collusione scoperta dall'inchiesta Mani Pulite non aveva semplicemente fatto emergere le contraddizioni e la corruzione del sistema politico, ne aveva scoperto la perversione di gestire l'interesse pubblico a fini personali, privati. L'intervento dello Stato in economia sarà influenzato da queste inefficienze del sistema e, anzi, ne risulterà corrotto allo stesso modo. Torna utile citare il problema del management delle imprese pubbliche: se una classe dirigente/politica corrotta e tendente al perseguimento dell'interesse personale in luogo di quello pubblico è il soggetto incaricato di scegliere il management delle imprese di proprietà dello Stato, soggetti che dovrebbero perseguire l'interesse generale e che gestiscono soldi pubblici, dei cittadini, il problema c'è ed è evidente. Ecco, la scelta delle privatizzazioni può essere letta sotto due punti di vista: sia come riduzione del ruolo dello Stato in economia, uscito delegittimato agli occhi dei cittadini dalle crisi dei decenni precedenti, sia come restituzione ai cittadini del proprio ruolo nello sviluppo economico del paese, attraverso la cessione delle quote azionarie dello Stato.

---

<sup>89</sup> Filippo Cavazzutti, *La Repubblica in Transizione*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi III*, a cura di Simona Colarizi, Agostino Giovagnoli e Paolo Pombeni, Roma, Carocci, 2014, p. 172

### CAPITOLO 3

#### LE PRIVATIZZAZIONI IN ITALIA

Il cambio di passo segnato dall'avvio della stagione delle privatizzazioni in Italia è di grande importanza perché è un tema a cui sono collegati altri punti di discussione di rilievo che possono essere letti ed analizzati correttamente solo se inseriti nel contesto di tale esperienza.

Come avvenuto in altri paesi che hanno tentato la via delle privatizzazioni prima del nostro (su tutti, il caso della Gran Bretagna fa scuola), anche l'Italia arriva a tale decisione a seguito di un momento di crisi e alla ricerca disperata di uno strumento che potesse aprire nuovi orizzonti, dare respiro al sistema e regalare appigli per avviare una svolta. Seppur con un ragguardevole ritardo rispetto ad altre nazioni, l'Italia sceglie di cedere le azioni delle imprese statali a investitori privati ad inizio anni '90, durante e dopo la crisi del sistema politico che ha la sua ragione evidente nell'esplosione dell'inchiesta Mani Pulite e dello scandalo passato alla storia come Tangentopoli ma che dovette fare i conti con altre cause latenti come l'eccessiva portata dell'impresa pubblica, la crisi finanziaria e della lira e le mancate o tardive reazioni alle crisi energetiche ed economiche internazionali dei decenni precedenti. Gli obiettivi che l'Italia si pone al momento dell'avvio di un proprio programma di politica economica basato sulle privatizzazioni sono di diminuire il dilagante debito pubblico, creare assetti proprietari più stabili per le imprese, ridare credibilità e salute al proprio mercato finanziario. La stagione delle privatizzazioni italiane inizia nel 1992, mentre si può identificare come data di fine la metà del primo decennio del ventunesimo secolo.

Il contesto politico-sociale in cui il governo Amato predispose il panorama normativo all'utilizzo delle privatizzazioni, avvia il processo di privatizzazione delle imprese a proprietà statali e prepara la strada che dovranno seguire i governi successivi è molto particolare ed instabile: le varie crisi che affliggono il paese (politico-partitica, finanziaria e morale) hanno creato un clima di scarsa fiducia dei cittadini nelle istituzioni dello Stato, la classe politica viene decimata quotidianamente dal coinvolgimento di sempre più nomi di rilievo nell'inchiesta Mani Pulite ed ha difficoltà a trovare dei nomi affidabili e presentabili a cui far gestire il governo e il sistema paese. Nel frattempo, sul lato economico finanziario, il debito pubblico galoppa incessantemente dopo decenni di utilizzo dell'indebitamento come strumento economico per sostenere la spesa pubblica e l'intervento statale; l'impresa pubblica ha una dimensione che lo Stato non riesce più a sostenere, soprattutto alla luce delle normative comunitarie a cui l'Italia ha deciso di sottostare dopo la firma dell'Atto Unico Europeo e del Trattato di Maastricht, mentre la lira è in crisi perché le nuove politiche economiche mirate a valorizzare l'economia della appena riunita Germania.

Le privatizzazioni appaiono come l'unico strumento in grado di ridare ossigeno all'economia e di poter accompagnare il paese alla ripresa, economica, sociale e politica.

### 1. Prima del 1992

Gli interventi del governo Amato nel 1992 sono presi come riferimento paradigmatico nell'individuazione di una data di inizio delle privatizzazioni in Italia, intese come sistema integrato e strutturato di passaggio delle imprese dal pubblico al privato. Facendo riferimento, invece, a singole transizioni e operazioni, prima del '92 l'Italia ebbe modo di conoscere dei primi esempi di privatizzazioni isolate. Le differenze tra i tentativi pre '92 e le privatizzazioni attuate dal governo Amato e dai suoi successori sono rilevanti, soprattutto da un punto di vista teorico: il tratto distintivo delle privatizzazioni degli anni '80 è l'essere state portate avanti dagli enti pubblici di gestione, mentre dal '92 in poi è il potere politico, e quindi il governo, a prendere l'iniziativa.<sup>90</sup> Inoltre, non si parla di un programma vero e proprio di privatizzazioni, ma di singole operazioni volte alla cessione di imprese non più strategiche per lo Stato (con gli anni Novanta arriveranno anche i primi aggiustamenti normativi che apriranno la strada a un piano reale di privatizzazione). Questi tentativi coinvolsero il gruppo Lanerossi e l'Alfa Romeo, entrambe finite di privatizzare tra il 1986 e il 1987, ma il tentativo più importante, nonché travagliato e dibattuto, fu la cessione della SME, la Società Meridionale di Elettricità, finanziaria dell'Iri e, ai tempi, più grande gruppo alimentare italiano. È la questione che passa alla storia come "caso SME".

Ai fini della nostra analisi, il racconto completo della vicenda esulerebbe dal contesto e renderebbe necessario un capitolo a parte, tuttavia non mancano le informazioni utili e gli spunti di riflessioni. Il primo fattore ad emergere riguarda il guadagno effettivo dello Stato dalle operazioni di privatizzazioni. Nel caso del primo e fallito tentativo fatto con la SME, destava perplessità il prezzo, giudicato eccessivamente basso, a cui l'allora presidente dell'Iri Romano Prodi aveva deciso di vendere l'impresa, tanto che fu l'allora Presidente del Consiglio Craxi a dover intervenire, non concedendo il nulla osta del governo e interrompendo l'operazione.<sup>91</sup> L'inadeguatezza della cifra pattuita da Prodi, poco meno di 500 miliardi di lire, emerge ancor più chiaramente se messa in paragone con quella dell'effettiva cessione della SME, attuata secondo il piano di Franco Nobili, che frutterà alle casse dello Stato circa 2044 miliardi di lire.<sup>92</sup> Questo ci fa tornare a riflettere su un concetto già espresso nel capitolo precedente, il difficile rapporto tra interesse statale (e quindi pubblico!) e le effettive azioni dei manager pubblici, che potrebbero non seguire quegli stessi

<sup>90</sup> Emilio Barucci, Federico Pierobon, *Le privatizzazioni in Italia*, Roma, Carocci, 2007, pp. 40-41

<sup>91</sup> Gianluigi Da Rold, *Assalto alla diligenza. Il bottino delle privatizzazioni all'italiana*, Milano, Guerini e Associati, 2012, pp. 48-49

<sup>92</sup> *Ivi*, p. 53

interessi. Il caso SME ha causato anche l'apertura di diverse pratiche giudiziarie, sulle quali non ci soffermeremo, tanto quanto non ci concentreremo sulle critiche mosse ai singoli protagonisti.

La questione SME, in ogni caso, offre uno spunto di riflessione importante: dimostra come fosse impossibile utilizzare le privatizzazioni (o qualunque altra *policy* di politica economica) finché il sistema politico fosse rimasto quello della Prima Repubblica, perché sarebbero finite con l'essere applicate secondo le dinamiche che dettavano i rapporti politico-istituzionali: declinate non secondo l'interesse pubblico, bensì secondo interessi particolari. L'esempio SME è calzante: se fosse andata a buon fine la prima privatizzazione proposta da Prodi, lo Stato avrebbe perso tre quarti dell'effettivo guadagno percepito dalla cessione della società e la cessione avrebbe assunto i caratteri di una "svendita"<sup>93</sup> poco comprensibile, immotivata e dai tratti poco definiti. Ecco un'altra motivazione per cui in Italia le privatizzazioni non arrivano prima del '92: il collasso del sistema politico e il seguente problema della crisi fiscale furono condizioni contestuali non indifferenti a permettere un utilizzo centrato e adeguato delle privatizzazioni.

Questi esempi di privatizzazione, dunque, appaiono come corpi estranei, anomalie, rispetto a un sistema basato sull'impresa pubblica da decenni. Ma gli anni Novanta saranno quelli della svolta, in cui il potere politico inizierà ad occuparsi seriamente delle privatizzazioni. Un primo passo fondamentale sarà la cosiddetta Legge Amato n.218 del 30 luglio 1990<sup>94</sup> (ministro del Tesoro durante il governo De Mita e promotore della legge anche durante il governo Andreotti VI, immediatamente successivo) che trasformerà le banche italiane originariamente riconosciute come istituti di credito di diritto pubblico in società per azioni, permettendone la privatizzazione totale o parziale. Le privatizzazioni saranno anche oggetto di lavoro della commissione parlamentare Scognamiglio, voluta e nominata dal ministro del Tesoro Guido Carli, che doveva occuparsi del riassetto del patrimonio mobiliare statale: i lavori sulle privatizzazioni della commissione non furono trascurabili. Gli obiettivi erano risanare la finanza pubblica, allargare la dimensione del mercato azionario, attrarre capitali dall'estero e migliorare l'efficienza della gestione delle imprese pubbliche. La cessione prevista non superava il 30% delle quote azionarie, dunque, non si parlava di privatizzazioni totali. La commissione aveva identificato anche le società da trasformare in SpA: ENEL, ENI, IMI, INA e CREDIOP, prevedendo anche più spazio ai privati per tutte tranne che per Eni ed Enel, che dovevano rimanere in mano pubblica.<sup>95</sup> Non è casuale che la commissione sia stata nominata dal ministro del Tesoro Guido Carli: il suo ruolo fu cruciale anche nell'ottenere delle condizioni eccezionali per applicare il trattato di Maastricht, che pose le basi su cui poserà il sistema della moneta unica, senza le quali l'Italia non avrebbe potuto rispettare i parametri originariamente imposti dal trattato a causa

---

<sup>93</sup> Gianluigi Da Rold, *Op.cit.*, pp. 48-49

<sup>94</sup> L. n. 218 30 luglio 1990, Gazzetta Ufficiale: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1990/08/06/090G0255/sg>

<sup>95</sup> E. Barucci, F. Pierobon, *Op. cit.*, p. 40-41

della sua situazione economica precaria.<sup>96</sup> Pur essendo precedente rispetto ai lavori per il trattato, la commissione Scognamiglio era stata nominata dallo stesso Carli, il che, con ogni evidenza, permise di mantenere una certa coerenza programmatica anche con quelle che furono le condizioni del trattato. Le privatizzazioni, dunque, erano ormai entrate nelle agende di governo italiane e iniziavano ad essere considerate, soprattutto in considerazione dell'instabilità economica del paese, come delle opzioni valide per il futuro. Durante i lavori della commissione trovò spazio anche la riflessione sul fatto che il ruolo dello Stato avesse posto dei limiti alla concorrenza nei mercati e la scelta di favorire l'ingresso dei privati, anche con quote minoritarie, puntava proprio a rivitalizzare la concorrenza.

Un ulteriore passo avanti nel panorama normativa fu l'approvazione della legge n.35 del 29 gennaio 1992, che disciplina la trasformazione in società per azioni degli enti pubblici e degli enti di gestione a partecipazione statale, anche se l'iter di privatizzazione rimaneva comunque complesso e macchinoso.<sup>97</sup>

## 2. *Il governo Amato I e l'avvio delle privatizzazioni (1992-1993)*

La direzione indicata dai lavori della commissione Scognamiglio e del governo Andreotti VII fu la stessa del governo Amato I, che continuò nella promozione delle privatizzazioni. Il progetto originale prevedeva le stesse condizioni proposte dalla commissione: non era prevista la cessione integrale delle imprese di proprietà statale, ma veniva lasciato comunque un ruolo allo Stato nella gestione, senza smantellare, sostanzialmente, l'industria di Stato. Il piano originale, chiamato "progetto Guarino", prevedeva la costituzione di due super-holding, che avrebbero raccolto numerosi compiti già in possesso dei gruppi e delle imprese statali esistenti, in un sistema in cui lo Stato avrebbe mantenuto la maggioranza delle quote societarie e, come detto, avrebbe mantenuto spazio di manovra, incassando le entrate della cessione delle percentuali di minoranza delle imprese. Il progetto fallì presto, nonostante l'approvazione del d.l. n. 333 dell'11 luglio 1992<sup>98</sup> che trasformava ex lege gli enti di gestione in SpA, ne assegnava la proprietà direttamente al ministero del Tesoro e smantellava il processo di privatizzazione, molto macchinoso e poco efficace, previsto fino a quel momento: il progetto Guarino, d'altronde, prestava il fianco a diverse problematiche, come il fatto di lasciare ancora troppo spazio allo Stato, neutralizzando l'effetto positivo della gestione privata delle aziende, limitando il ruolo dei privati a semplici soci finanziari. Inoltre, il progetto non modificava la struttura già esistente e questo rischiava di dare continuità a un modello profondamente in crisi che la situazione economico-finanziaria degli enti di gestione, soprattutto dell'Iri, non avrebbe potuto più

---

<sup>96</sup> Antonio Varsori, *Dalla caduta del muro di Berlino a Tangentopoli*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi I*, a cura di Silvio Pons, Adriano Roccucci e Federico Romero, Roma, Carocci, 2014, p. 219

<sup>97</sup> E. Barucci, F. Pierobon, *Op. cit.*, p. 41

<sup>98</sup> Decreto-legge n. 333/1992, Gazzetta Ufficiale: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1992/09/18/092A4134/sg>



sostenere. Anzi, proprio queste precarie condizioni finanziarie avrebbero richiesto un cambio radicale e misure straordinarie che potessero garantire risultati immediati, cosa che il progetto Guarino non faceva.<sup>99</sup>

In sostanza, fino al '94, il lavoro sulle privatizzazioni si divide in tre azioni principali:

“Vengono, quindi, adottati provvedimenti che possono farsi rientrare in tre categorie. La prima è quella che produce la trasformazione di imprese pubbliche-organo in società per azioni. Ad esempio, la trasformazione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici-ASST e dell'Azienda dei monopoli di Stato in società per azioni. Dunque, da un tipo di impresa pubblica si passa ad altro tipo di impresa pubblica.

Il secondo indirizzo è quello della trasformazione di imprese pubbliche-ente in società per azioni. Ad esempio, le banche pubbliche (quali le casse di risparmio) sono state «ristrutturate», con il risultato finale di affidare a società per azioni con partecipazione pubblica l'impresa bancaria. Altri enti, invece sono stati essi stessi trasformati in società per azioni: ad esempio la Banca Nazionale del Lavoro-BNL.

Il terzo tipo di privatizzazione è quello che si attua mediante conferimento dell'impresa o di una parte di essa in una società con partecipazione dell'ente o azienda conferente. Un esempio di questo terzo tipo è quello dell'Amministrazione delle poste.”<sup>100</sup>

La svolta vera e propria arriverà con la presentazione del Programma di riordino di IRI, ENI, ENEL, IMI, BNL ed INA, presentato alle Camere nell'autunno del '92 ed approvato il 30 dicembre dello stesso anno dopo numerose modifiche e condizioni e del Libro verde sulle Partecipazioni Statali, anch'esso coevo del Programma di riordino. Saranno questi provvedimenti che permetteranno al governo successivo, Ciampi I, di avviare seriamente le privatizzazioni. Il fragile governo Amato I cadde travolto dall'imperversare di Mani Pulite, ma lo fa lasciando un lavoro importante soprattutto a livello normativo, che regalerà terreno fertile ai suoi successori. Il più grande merito del governo Amato sarà quello di aver rotto il *glass ceiling* e di aver introdotto concretamente il tema e l'utilizzo delle privatizzazioni in Italia.

### 3. *Il governo Ciampi e il dibattito su come privatizzare: nocciolo stabile o public company? (1993-1994)*

Il 30 giugno 1993 il governo istituì il Comitato permanente di consulenza globale e di garanzia per le privatizzazioni, mentre il 27 settembre venne presentato il decreto-legge n. 389, il primo di una serie di provvedimenti che porteranno alla legge n. 474 del 1994, che tutt'ora disciplina le operazioni

<sup>99</sup> E. Barucci, F. Pierobon, *Op. cit.*, pp. 42-43

<sup>100</sup> Sabino Cassese, *Le privatizzazioni in Italia*, in *Stato e Mercato* n. 47, agosto 1996, *Le privatizzazioni in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 326

e la griglia operativa delle dismissioni delle partecipazioni pubbliche.<sup>101</sup> Nel '93 le prime operazioni di vendita furono effettuate dall'Eni e dall'Iri, mentre il Tesoro otterrà la propria prima dismissione nel '94. Il governo aveva decretato il 30 giugno del '93 la necessità di iniziare il processo di privatizzazione di Enel, Ina, Comit, Credit, Imi, Stet e Agip. Non era più in discussione *se* privatizzare: il passaggio dalla proprietà statale a quella privata non solo era la nuova *policy* di riferimento, scelta per risanare le casse dello Stato, ma su di esso e sulle varie implicazioni generate da una scelta simile (come il ruolo delle banche) vertevano le grandi aspettative dell'opinione pubblica e del mondo politico.

La questione non era più *se*, ma *come* privatizzare. Questo sarà il principale argomento del dibattito pubblico e politico sulle privatizzazioni e sul loro utilizzo tra il 1993 e il 1994. La dottrina si animò e iniziò a fermentare: il panorama si divideva tra chi voleva smantellare “tutto e subito” e chi, invece, cercava di rallentare il processo di privatizzazione. Da un punto di vista tecnico-dottrinale, le discussioni più articolate erano quelle sul “come privatizzare”, ovvero se preferire il cosiddetto nucleo stabile, oppure se scegliere il modello della *public company*. Questo dibattito riguardava quasi esclusivamente le aziende e le imprese di dimensioni ingenti; dunque, non teneva in considerazione la terza strada, il modello della società non quotata posseduta da privati, utilizzata soprattutto per imprese non finanziarie di piccole dimensioni. La direzione scelta fu quella di prendere a riferimento il modello (sullo stile francese) del nocciolo stabile, individuando una serie di azionisti e investitori di rilievo e impegnati a non cedere le loro quote: l'idea era quella di garantire stabilità alla gestione iniziale delle imprese per predisporre il terreno al passaggio a vere e proprie *public company* negli anni successivi. D'altronde, una *public company* è il punto d'arrivo di un lungo processo di assestamento finanziario e di stabilizzazione degli assetti proprietari, non può essere creata da zero: era questo il punto più criticato a chi sostenesse che l'unica strada da seguire per l'Italia fosse quella delle *public companies*. I dati hanno dimostrato come nessuna società privatizzata sia diventata, poi una *public company*. In ogni caso, al riguardo va registrato un discorso del presidente del Consiglio Ciampi, del 20 ottobre '93, con il quale il futuro Capo di Stato tenterà di smorzare i toni dogmatici della contesa, cercando di equilibrare il campo, asserendo che le privatizzazioni andavano considerate come uno strumento di politica economica e che, per questo, non ci fosse la necessità di polarizzarsi su posizioni ideologiche eccessivamente rigide. Non era un caso che il dibattito si fosse acceso così tanto proprio in concomitanza con l'avvio delle operazioni di privatizzazione di Credit e Comit, le due principali banche parti dell'Iri, che detenevano il controllo di Mediobanca.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, *Libro bianco sulle privatizzazioni*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001, p. 14

<sup>102</sup> E. Barucci, F. Pierobon, *Op. cit.*, pp. 45-51 e pp. 94-98

Nel frattempo, il programma di riordino presentato dal governo aveva esplicitato una serie di previsioni minime riguardo i valori delle dismissioni statali. Il programma identificava chiaramente il risanamento e il rafforzamento dell'industria nazionale come fine del programma di dismissioni statali, insieme con la ristrutturazione e la riconversione di alcuni settori strategici.<sup>103</sup> L'industria statale, d'altronde, versava in condizioni più che mai critiche: già alla fine del 1991, ad esempio, il solo Iri registrava un passivo per 370 miliardi, mentre i debiti finanziari lordi delle tre capofila (Iri, Eni ed Enel) superavano i 115 mila miliardi, a fronte di un patrimonio netto di circa 74 mila.<sup>104</sup> La necessità non era solo quella di incassare delle entrate, bensì era quella di ottenere delle entrate congrue ai passivi che registravano le società a gestione pubblica affinché lo Stato potesse guadagnarci e non si limitasse alla semplice svendita delle proprie quote azionarie. Questa sarà una delle più grandi sfide per lo Stato, tanto che ancora oggi si discute sull'adeguatezza delle quote pattuite/ottenute per le dismissioni statali: solo dall'Iri, lo Stato prevedeva di rientrare per non meno di 15.000 miliardi, ad esempio. La delibera CIPE n.96 del 30 dicembre 1992<sup>105</sup>, inoltre, nell'ambito dell'applicazione pratica dei dettami teorici del piano di riordino, introduceva una disciplina delle modalità di dismissione delle proprietà statali e della loro gestione post-privatizzazione. Individuava tre strade: offerta pubblica, asta pubblica, trattativa privata ed introduceva il concetto di *golden share* ovvero la circostanza in cui lo Stato si riserva dei poteri speciali nella gestione di un'impresa al termine del processo di privatizzazione o di cessione di quote azionarie.

La continuità data dal governo Ciampi alle politiche pubbliche e alle indicazioni messe in atto dal governo Amato non deve sorprendere, soprattutto per un motivo: Carlo Azeglio Ciampi, governatore della Banca d'Italia fino alla sua nomina alla Presidenza del Consiglio, fu il principale interlocutore economico "esterno" di Giuliano Amato durante l'esperienza di governo,<sup>106</sup> ne seguì in maniera particolarmente accurata e ravvicinata i movimenti e le scelte. Al suo arrivo al governo, dunque, conosceva molto bene l'operato del suo predecessore e ne seppe valorizzare i punti più importanti secondo il suo punto di vista: opinione, quella di Ciampi, molto attenta e sensibile al tema comunitario. Non che si potesse ignorare la dimensione sovranazionale-comunitaria o si potessero le indicazioni dell'Unione Europea, ormai avviata nel percorso di creazione del sistema monetario dell'euro. Ciampi crede nell'Europa e nei suoi progetti, la considera la strada da seguire per uscire dal baratro generato dalla crisi del '92 (altro suo punto fisso, il riscatto dell'Italia dai postumi di tale esperienza) e il consolidamento delle conquiste diplomatiche e politiche del dopoguerra. Le sue scelte

---

<sup>103</sup> Delibera C.d.M. del 30 dicembre 1992

<sup>104</sup> *Libro bianco sulle privatizzazioni*, p. 13

<sup>105</sup> Delibera CIPE n. 96 del 30 dicembre 1992, Gazzetta Ufficiale:

<https://ricercadelibere.programmazioneeconomica.gov.it/media/docs/1992/E920096.doc>

<sup>106</sup> Umberto Gentiloni Silveri, *Tra vincolo esterno e coesione nazionale*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, III, a cura di Simona Colarizi, Agostino Giovagnoli e Paolo Pombeni, Roma, Carocci, 2014, p. 390

in politica economica, privatizzazioni comprese, derivano anche dalla sua volontà di trasformare misure che apparivano come vincoli esterni in opportunità che potessero garantire nuove energie, risorse e vitalità al paese.<sup>107</sup> Alla luce della grande capacità programmatica e progettuale dell'allora Presidente del Consiglio va letta anche la legge numero 432 del 27 ottobre 1993<sup>108</sup> che istituì il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Tale strumento prevedeva il vincolamento dei fondi raccolti dalle dismissioni statali al rimborso del debito pubblico ed era una misura pensata per indirizzare i governi successivi sulla stessa strada, impedendo che i proventi delle privatizzazioni andassero a finanziare la spesa corrente o altri consumi non prioritari. La struttura stessa del fondo era articolata, prevedeva un canale di entrata e di uscita per le dismissioni patrimoniali e un canale di entrata e di uscita per eventuali assegnazioni o donazioni effettuate dal Tesoro.<sup>109</sup> Il governo Ciampi, infine, è il primo vero esempio di governo tecnico all'italiana e sue scelte ne sono le dirette discendenti, anche il sostegno alle *policies* comunitarie, che, per il governo tecnico, costituiscono un importante punto di riferimento.

Dall'Europa arrivarono due stimoli molto importanti al processo di privatizzazione: l'accordo Savona-Van Miert del 1993, che permise allo Stato di varare la ricapitalizzazione del settore siderurgico, che versava in condizioni di grave crisi, a patto a patto che ne fosse avviata e conclusa la privatizzazione; il protocollo firmato dal ministro degli esteri Beniamino Andreatta e dal commissario europeo alla concorrenza, sempre Karel Van Miert, che impegnava l'Italia a ridurre l'indebitamento delle imprese pubbliche portandolo a livelli accettabili per un investitore privato, imponendo allo Stato, sostanzialmente, di cedere quote di capitale delle imprese pubbliche.<sup>110</sup>

L'ultima novità rilevante a livello normativo varata dal governo Ciampi sarà il decreto-legge n. 332 del 31 maggio 1994,<sup>111</sup> poi legge n. 474 del 30 luglio 1994<sup>112</sup>, che confermerà le norme contenute nei precedenti decreti e le estenderà alle società possedute dagli enti pubblici, stabilendo anche che si debba ricorrere, di norma, al metodo di vendita dell'offerta pubblica e solo in alternativa alla trattativa privata. Il decreto introdusse anche la previsione che le due tecniche di vendita potessero essere utilizzate in combinazione. Inoltre, la legge introdusse la condizione che, nei settori strategici della difesa, dei trasporti, delle telecomunicazioni, dell'energia e dei servizi pubblici, fosse introdotta, prima della cessione del controllo da parte dello Stato, una clausola che conferisse poteri speciali al

---

<sup>107</sup> *Ivi*, p. 387

<sup>108</sup> L. n. 432 del 27 ottobre 1993, Gazzetta Ufficiale:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1993/11/02/093G0503/sg>

<sup>109</sup> E. Barucci, F. Pierobon, *Op. cit.*, pp. 75-78

<sup>110</sup> Libro bianco sulle privatizzazioni, *pp.* 14-15

<sup>111</sup> Decreto-legge n. 332 del 31 maggio 1994, Gazzetta Ufficiale:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1994/07/30/094A4944/sg>

<sup>112</sup> Legge n. 474 del 30 luglio 1994, Gazzetta Ufficiale  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1994/07/30/094G0517/sg>

ministero del Tesoro, istituzionalizzando sostanzialmente la tecnica della *golden share*.<sup>113</sup> Le prime operazioni di rilievo furono la cessione del “Nuovo Pignone” da parte di Eni e la cessione della SME da parte dell’Iri, dopo la sua scissione societaria. Altra operazione di non trascurabile rilevanza fu la cessione della seconda società di telefonia mobile, la GSM, la cui gara fu vinta da De Benedetti e la sua Olivetti: nasce così la Omnitel (oggi Vodafone).<sup>114</sup>

Gli anni Novanta sono un periodo in cui i governi riflettono anche sul ruolo e sulle prerogative della pubblica amministrazione, tanto che sia il governo Amato, sia il governo Ciampi pianificarono un’azione di riforma del settore amministrativo. La generale intenzione di razionalizzazione dei governi dei primi anni novanta, infatti, si concentrò anche sulla pubblica amministrazione: il governo Amato improntò un piano di riforma che prevedeva misure di contenimento della spesa pubblica, soprattutto nei settori previdenziale e sanitario e la privatizzazione dei rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti. Tutto partiva dall’esigenza di ridurre drasticamente il debito pubblico, anche in questo caso. Un intervento di rilievo in materia del governo Ciampi fu, invece, la fissazione di nuovi criteri per l’erogazione dei servizi pubblici: il nuovo sistema prevedeva l’emanazione delle “carte dei servizi pubblici” che mettevano al centro dell’attenzione la *customer satisfaction*, mentre altri interventi furono eseguiti anche dal governo Prodi nel ’97.<sup>115</sup> Dunque, il processo di innovazione del settore imprenditoriale e delle imprese iniziò a contagiare anche il settore amministrativo, tuttavia, senza gli stessi risultati: il mito del mercato come soluzione ai mali e alle incongruenze del sistema si rivelò adeguato per le imprese e un errore di prospettiva per le proposte di riforma amministrativa, che hanno finito con l’acutizzare la dipendenza del settore amministrativo da quello della politica. Ecco perché ci si può riferire agli anni Novanta, dal punti di vista amministrativo, come a un periodo pieno di “riforme senza riformismo”.<sup>116</sup>

Alla luce di quanto esposto, è opportuno ricordarne due fattori riguardo il settore amministrativo. Le spese dell’amministrazione e del settore sanitario-previdenziale erano tra quelle considerate da tagliare per risanare il debito pubblico: le cause latenti del progetto di razionalizzazione della pubblica amministrazione, dunque, sono le stesse che riguardano l’utilizzo delle privatizzazioni in politica economica. In secondo luogo, è da segnalare il decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993<sup>117</sup> che sancì la privatizzazione del pubblico impiego<sup>118</sup>, sulla quale è utile soffermarsi. Al decreto legislativo appena citato, che non includeva nel processo di privatizzazione i dirigenti di vertice, farà seguito

<sup>113</sup> E. Barucci, F. Pierobon, *Op. cit.*, pp. 52-53

<sup>114</sup> G. Da Rold, *Op. cit.*, pp. 67-68

<sup>115</sup> Stefano Sepe, *Storia dell’amministrazione italiana (1861-2017)*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 172-179

<sup>116</sup> *Ibidem*

<sup>117</sup> D. lgs. n. 29 del 3 febbraio 1993, Gazzetta Ufficiale

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1998/05/25/098A3857/sg>

<sup>118</sup> S. Sepe, *Op. cit.*, pp. 172-179

un'estensione del 1998 che, invece, integrerà la disciplina in tal senso. Le norme sulla privatizzazione del pubblico impiego, modificate numerose volte fino a che non furono raccolte in un testo unico nel 2001, in realtà andavano contro il progetto utilizzato come riferimento per la riforma della pubblica amministrazione, il cosiddetto "Rapporto Giannini", presentato al Parlamento dall'allora ministro per la Funzione Pubblica Massimo Severio Giannini nel 1979: l'impostazione proposta si concentrava sul miglioramento del raccordo con il Parlamento, ritenuto fondamentale in quanto organo adibito alla produzione normativa e, in quanto tale, avrebbe dovuto essere l'attore principale dell'azione di riforma.<sup>119</sup> Inoltre, il Rapporto prevedeva omogeneità del rapporto di lavoro pubblico e privato, mentre la privatizzazione del pubblico impiego mantenne lo status pubblicistico dei titolari della funzione pubblica. Infatti, le riforme sulla privatizzazione del pubblico impiego, ufficialmente approntate alla separazione delle funzioni politiche dagli apparati, finì col favorire ulteriormente lo sconfinamento dei poteri discrezionali dei politici sui dirigenti: istituti nuovi come il parziale *spoil system* oppure la riforma dei gabinetti ministeriali in "uffici di diretta collaborazione" non aiutarono i dirigenti ad assumersi responsabilità e gestione degli apparati, ma, anzi, contribuirono all'allargamento delle strutture degli staff dei responsabili politici, favorendo ulteriormente la discrezionalità dei politici sulla gestione delle amministrazioni pubbliche,<sup>120</sup> accentuando un carattere tipico del sistema della Prima Repubblica.

In conclusione di questo breve excursus, è interessante notare tale parallelismo tra la necessità di risanamento dell'economia e quella di rinnovare la pubblica amministrazione, la loro contemporaneità e finanche il fatto di condividere lo stesso nucleo di cause latenti.

#### 4. *La stasi dovuta all'instabilità dei governi (1994-1996)*

1994, anno di elezioni, quelle che sanciranno il definitivo addio al periodo che viene comunemente chiamato Prima Repubblica. La contesa elettorale ebbe un vincitore a sorpresa, l'imprenditore Silvio Berlusconi con il suo neonato partito, Forza Italia, che otterrà la maggioranza grazie al doppio accordo elettorale con Msi-An di Gianfranco Fini e la Lega Nord di Umberto Bossi. Tutti i partiti del parlamento sono praticamente esordienti, del sistema dei partiti in vigore dal 1945 al 1992 non rimaneva che qualche elemento. Volti nuovi, loghi nuovi. Vecchie abitudini.

Il governo Berlusconi I durerà solo sette mesi, durante i quali dovrà fare i conti con alleati turbolenti (che faranno cadere il governo uscendo dalla maggioranza – Bossi) e una generale instabilità. Le condizioni precarie del governo non permetteranno all'esecutivo di completare alcuna

---

<sup>119</sup> S. Sepe, *Op. cit.*, pp. 165-168

<sup>120</sup> *Ivi*, pp. 179-180

operazione di privatizzazione di rilievo<sup>121</sup>, per le quali bisognerà aspettare l'arrivo del governo successivo, il governo Dini I, ancora una volta di natura tecnica. Forza Italia, partito specchio del proprio leader, proponeva una grandissima innovazione, dal punto di vista programmatico, ma soprattutto comunicativo e negli scopi: il progetto della “rivoluzione liberale” sembrò mettere Berlusconi e il suo partito sulla stessa scia (anzi, sugli stessi propositi) di quello che fu il decennio della Thatcher e di Reagan;<sup>122</sup> Berlusconi prometteva “semplificazione burocratica, deregulation economica, tutela del mercato e dell'individualismo, riduzione del debito pubblico”<sup>123</sup> e si presentava come un candidato pronto a far compiere al paese quel tipo di svolta *à la Thatcher* che l'Italia non aveva ancora nemmeno intravisto. In verità, non solo contingenze storiche, ma anche le caratteristiche del partito Forza Italia porteranno a risultati diversi rispetto a quelli prospettati dai paragoni con Reagan e Thatcher. Dell'instabilità politica è stato detto, ma un altro fattore di differenza rilevante è che Forza Italia era un partito appena nato, con nessuna storia o tradizione politica alle spalle, che si rivedeva un po' nella scuola liberale, un po' in quella democristiana, che professava l'anticomunismo ma che si annoverava, sostanzialmente, nella categoria dei *catch-all parties*, i partiti pigliatutto;<sup>124</sup> per antonomasia, tali partiti trascendono gli interessi specifici, di gruppo e, anzi, puntano ad ottenere il più alto numero di preferenze elettorali possibile. Insomma, in Forza Italia e Berlusconi non è riscontrabile lo stesso fattore ideologico che, invece, fu preponderante e decisivo nella politica della Thatcher e finanche di Reagan, seppur in grado lievemente inferiore. Neppure il partito conservatore inglese poteva essere considerato un monolite dal punto di vista ideologico, tanto che la stessa Thatcher faticò non poco per imporre e diffondere la propria linea all'interno, ma la Thatcher era prima di tutto una convinta neoliberista, Berlusconi no. Tuttavia, la principale differenza tra i due partiti sta nella struttura del sistema in cui essi si muovono: in Gran Bretagna il sistema rende molto più semplice governare per chi vince le elezioni rispetto all'Italia degli anni Novanta.

Il governo Dini I fu di nuovo un governo tecnico, il terzo degli ultimi quattro e degli ultimi tre anni. Il 1995 fu l'anno di una serie di operazioni importanti:

“la cessione della seconda tranche dell'IMI (giugno/luglio) e la seconda tranche dell'INA (settembre/ottobre). Ma l'operazione di maggiore rilievo effettuata nel 1995 fu il collocamento della prima tranche dell'ENI. Dal 1992 la società era stata oggetto di un profondo processo di ristrutturazione, che l'aveva

<sup>121</sup> La maggior parte, se non tutti, dei decreti e dei documenti firmati e entrati in vigore durante il periodo di attività di questo governo erano stati preparati, predisposti e avviati dai governi precedenti, come ad esempio il d. l. n. 332 del 31 maggio 1994 e la sua conversione in legge n. 47 del 30 luglio 1994.

<sup>122</sup> Gianfranco Baldini, *Forza Italia: un partito unico*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi III*, a cura di Simona Colarizi, Agostino Giovagnoli e Paolo Pombeni, Roma, Carocci, 2014, pp. 427-429

<sup>123</sup> Alessandro Campi, Leonardo Varasano, *Storia politica del cavaliere Silvio Berlusconi. Statista*, in *Venti capitoli sulla biografia politica berlusconiana*, in *Il Foglio*, 12 ottobre 2012

<sup>124</sup> S. Baldini, *Op. cit.*, pp. 429-431

trasformata da azienda in deficit e non concentrata sul core business, in una oil & gas company ad elevate potenzialità di sviluppo. Sempre nello stesso anno fu varata, dopo una lunga gestazione parlamentare, la legge istitutiva delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (L.481/95).”<sup>125</sup>

Il programma di privatizzazioni ritroverà slancio soprattutto con il governo Prodi I del 1996 e con i successivi governi di centrosinistra, ritrovando stabilità e linearità d’azione.

### 5. *I governi di centrosinistra: Prodi, D’Alema, Amato (1996-2001)*

La XIII legislatura vedrà solo governi di centrosinistra, che continueranno il lavoro sulle privatizzazioni seguendo le linee solcate dai governi Amato I e Ciampi; il dibattito sulle privatizzazioni rimase catalizzato attorno alla necessità di liberalizzare dei settori chiave prima di procedere alle dismissioni in quei settori, con l’obiettivo di rispettare i parametri imposti dall’UE, già seguiti da Ciampi e necessari per c’entrare l’imminente adesione all’euro.<sup>126</sup>

Il governo Prodi (1996-1998) fu un esecutivo dedicato anima e corpo a rendere l’Italia un paese presentabile a livello comunitario, cercando di creare le condizioni per raggiungere e rispettare almeno cinque dei quattro pilastri istituiti dal Trattato di Maastricht. Già nei primi mesi del proprio governo, Prodi ottenne l’ottimo risultato di far rientrare la lira nello SME, grazie anche e soprattutto al lavoro del ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica Ciampi (ancora una volta) che presenterà un Documento di programmazione economico-finanziaria che, prevedendo una riduzione del deficit più rapida di quanto fatto dai governi precedenti, prefigurava l’ingresso dell’Italia nella zona euro già dal primo gennaio del 1999.<sup>127</sup>

Nel 1996 il valore complessivo delle dismissioni statali annuali fu di 18 mila miliardi di lire, ovvero circa 9,3 miliardi di euro. Il Tesoro completerà la dismissione dell’IMI attraverso la cessione della terza tranche, mentre il valore totale delle dismissioni di Iri ed Eni fu di 4.200 miliardi di lire: nello specifico, avverrà la vendita della seconda tranche di Eni. Infine, altre cessioni rilevanti furono quelle delle quote residue della Sme S.p.A., nello specifico dei gruppi Sme/Gs e Autogrill.<sup>128</sup>

“Considerato il numero, l’entità, nonché le caratteristiche delle operazioni realizzate, il 1997 rappresenta un anno fondamentale per il processo di privatizzazione. Il Tesoro, in particolare, realizza operazioni per un controvalore complessivo pari ad oltre 38 mila miliardi di lire (circa 19,6 miliardi di e): cede tramite offerta globale, la propria partecipazione nell’Istituto Bancario San Paolo di Torino; vende, tramite asta competitiva

<sup>125</sup> *Libro bianco sulle privatizzazioni*, p. 15

<sup>126</sup> E. Barucci, F. Pierobon, *Op. cit.*, p. 54

<sup>127</sup> Andrea Possieri, *Un riformismo incompiuto, il primo governo Prodi*, in *L’Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi III*, a cura di Simona Colarizi, Agostino Giovagnoli e Paolo Pombeni, Roma, Carocci, 2014, pp. 519-528

<sup>128</sup> *Libro bianco sulle privatizzazioni*, pp. 27-40



e dopo un'operazione di riassetto patrimoniale, il pacchetto di maggioranza del Banco di Napoli; colloca, tramite un'offerta globale, la terza tranche di azioni dell'ENI; cede, attraverso un'asta competitiva, la partecipazione detenuta nella SEAT e, infine, porta a termine la maggiore offerta pubblica secondaria mai realizzata in Europa, dismettendo la partecipazione detenuta in TELECOM ITALIA, attraverso un'offerta globale e una trattativa diretta, volta alla costituzione di un azionariato stabile. [...] Nello stesso anno le operazioni del Gruppo IRI consentono un incasso per circa 2.800 miliardi di lire (1,4 miliardi di e), oltre al trasferimento di debiti alle parti acquirenti per circa 14 mila miliardi di lire, pari a circa 7,2 miliardi di e, relativi prevalentemente alle società TELECOM ITALIA e SEAT.”<sup>129</sup>

Quest'ultima cessione sarà di grande rilievo, sia per l'ingenza del gruppo Telecom, sia per gli effetti che avrà, sia per le contingenze: il settore della telefonia mobile era in ascesa e al suo ingresso nel mercato appariva come “il grande affare di fine secolo”<sup>130</sup>, non c'è da sorprendersi che la cessione di Telecom da parte dello stato abbia attirato tanta attenzione.

Telecom Italia era gestita e controllata dalla holding STET, o Società Finanziaria Telefonica S.p.A, a sua volta appartenente al gruppo Iri per il settore della telefonia e delle comunicazioni. All'avvio del processo di privatizzazione del gruppo Telecom Italia (che l'Iri preparava da molti anni) al comando dell'Istituto c'era proprio quel Romano Prodi che, al momento dell'attuazione del processo di vendita delle azioni, era diventato addirittura Presidente del Consiglio dei ministri. Egli, spalleggiato anche in questo caso da Carlo Azeglio Ciampi, fu un grande sostenitore del fatto che la cessione sarebbe dovuta avvenire attraverso il modello della *public company*, idea non condivisa dai principali imprenditori italiani né dai vertici delle banche d'affari interessate alla cessione. In conclusione, si finirà col preferire il nocciolo duro alla francese, perché l'apertura dell'offerta la mercato avrà effetti deludenti rispetto alle aspettative.<sup>131</sup> La privatizzazione avverrà attraverso la costituzione di un nucleo stabile di azionisti che si impegnarono a non cedere le proprie quote per i primi tre anni, mentre la cessione delle quote residue avvenne attraverso offerta pubblica (OPV)<sup>132</sup>. I risultati non saranno entusiasmanti dal punto di vista della gestione: il nucleo stabile scelto si rivelò eccessivamente esiguo per poter gestire appropriatamente la società, che oscillerà verso la necessità del controllo forte, per poi finire sotto il controllo di un gruppo piramidale ed essere oggetto di ben due scalate. È il caso di sottolineare che non è l'unico esempio di nucleo stabile rivelatosi inefficace, poiché anche Ina, Imi e il Banco di Napoli hanno incontrato lo stesso problema.<sup>133</sup>

---

<sup>129</sup> *Ivi*, p. 41

<sup>130</sup> G. Da Rold, *Op. cit.*, pp. 68-69

<sup>131</sup> G. Da Rold, *Op. cit.*, pp. 80-95

<sup>132</sup> *Libro bianco sulle privatizzazioni*, p. 54

<sup>133</sup> E. Barucci, F. Pierobon, *Op. cit.*, p. 54

Il 1998 seguirà lo slancio e l'entusiasmo generato dagli ottimi risultati conseguiti dalle privatizzazioni del 1997: continuando nel programma, il Governo generò incassi per oltre 25 mila miliardi di lire, migliorando le entrate dell'annata precedente e mettendo a segno, anche in questo caso, cessioni di rilievo.

“Il Tesoro, in particolare, cede quote significative di ENI e BNL, con un incasso complessivo pari a circa 20 mila miliardi di lire (10,3 miliardi di e). La quarta tranche dell'ENI viene collocata nel periodo giugno-luglio e porta la partecipazione del Tesoro ben al di sotto della soglia del 50%. [...]”

Il Gruppo IRI realizza operazioni per oltre 4.000 miliardi (circa 2 miliardi di e), cui va aggiunto il valore dei debiti trasferiti alla parte acquirente, pari a 1.300 miliardi (670 milioni di e). L'IRI S.p.A. colloca sul mercato tramite offerta globale il 18,4% del capitale Alitalia e cede una quota di azioni Banca di Roma poste al servizio del prestito obbligazionario convertibile emesso nel 1997. Nel 1998 il Gruppo ENI conclude il programma di dismissioni avviato nel 1992, con operazioni che comportano un incasso pari a 1.100 miliardi di lire (5,68 miliardi di e), oltre al trasferimento di debiti alla parte acquirente per circa 100 miliardi di lire (0,52 miliardi di e).<sup>134</sup>

È ancora un anno di ottimi segnali dal mercato azionario italiano, che si conferma in dinamicità e attività. Continuano a salire gli introiti derivanti dalle privatizzazioni e continua il processo di avvicinamento all'ingresso nella zona euro. Il '98 segnò la fine del governo Prodi, vittima dello stesso processo di sfiducia vissuto dal governo Berlusconi: allora fu la Lega di Umberto Bossi ad uscire da una maggioranza già di per sé risicata e far cadere il governo; questa volta fu, invece, Rifondazione Comunista di Fausto Bertinotti che, sfiduciando il governo, lo fece crollare facendo venire meno i numeri (anche in questo caso, esigui) su cui si reggeva. A Prodi succederà Massimo D'Alema, che continuerà sul sentiero tracciato dal suo predecessore e non interromperà il programma di dismissioni statali, anzi, come evidenziano i numeri, lo incentiverà.

Anche nel 1999 continuò la crescita dei guadagni derivanti dalle privatizzazioni: furono oltre 47 mila miliardi di lire gli incassi delle privatizzazioni, di cui 36 mila solo quelli realizzati dal Tesoro nel settore energetico e bancario. Anche questa annata fu condita da operazioni di rilievo, come la cessione della prima tranche di Enel, le quote residuali del Tesoro nel settore bancario, che sanciranno la definitiva uscita del ministero dal settore e la cessione di una parte della partecipazione dell'Iri nella società Autostrade, per la quale venne utilizzato un nucleo stabile del valore di circa il 30% della società.<sup>135</sup> Il '99 fu l'ultimo anno a segnare un aumento nella quantità delle privatizzazioni effettuate e nella quantità di incassi derivanti da tali operazioni. La ragione principale è di facile

<sup>134</sup> *Libro bianco sulle privatizzazioni*, p. 63

<sup>135</sup> *Ivi*, pp. 77-89

lettura ed individuazione: in primissimo luogo, il primo gennaio del '99 segnava l'inizio dell'esperienza della moneta unica per l'Europa, in cui l'Italia era rientrata, il che abbassava il livello di frenesia e fretta con cui il governo italiano aveva cercato insistentemente di guadagnare introiti (anche) dalle privatizzazioni. Il 1999 segnò anche un rimpasto di governo, con l'insediamento del D'Alema II, ma fu soprattutto l'anno dell'elezione del nuovo Presidente della Repubblica: al Colle fu chiamato Carlo Azeglio Ciampi.

In ogni caso, il 2000 segnò una diminuzione degli introiti ma non un'interruzione del processo di privatizzazione: il Tesoro venderà le quote residue che possedeva in alcuni enti creditizi (Meliorbanca, Credito Industriale Sardo, Mediocredito Lombardo, Banco Di Napoli), né l'Iri fermerà il processo di smantellamento avviatosi ormai a conclusione e verso la liquidazione, con la vendita delle sue quote possedute in Finmeccanica e Aeroporti.<sup>136</sup> Nel 2000 ebbe luogo anche l'ultimo avvicendamento della XII legislatura a Palazzo Chigi: al governo D'Alema II successe il governo Amato II, questa volta pienamente politico e non semitecnico. Nessuna sorpresa nel registrare la continuità data anche da questo governo al programma di privatizzazione.

Il 2001 fu un anno "normale", che annoverò una buona quantità di privatizzazioni ma che rimase su quote modeste, soprattutto se paragonato agli ultimi tre anni del Novanta. L'incasso lordo sarà pari a sei mila miliardi di lire, mentre le principali operazioni da segnalare furono la cessione della quinta tranche di Eni e quella del 100% delle quote di Cofiri da parte dell'Iri.<sup>137</sup> Nel 2001 avrà termine la XIII legislatura e con essa la stagione dei governi di centrosinistra: le elezioni furono vinte dal centrodestra guidato da Silvio Berlusconi, che sale a Palazzo Chigi per la seconda volta.

#### *6. Il centrodestra al governo: Berlusconi II e III (2001-2006)*

La XIV legislatura conta un numero inferiore di operazioni di privatizzazione di aziende o società o di liberalizzazione dei mercati. Non mancano operazioni importanti o degne di nota, ma se da un lato l'esigenza di rispettare i parametri europei è sempre presente ma meno intensamente rispetto agli anni Novanta, dall'altro lato le operazioni rimaste da portare avanti sono poche, o comunque riguardano aziende e società di grandi dimensioni il cui processo di privatizzazione richiede tempo. Questo, tuttavia, ci offre la possibilità di anticipare uno spunto di riflessione sul quale ci soffermeremo più nel dettaglio in seguito: l'Italia sembra andare in controtendenza rispetto agli altri esempi principali di paesi che hanno promosso piani di privatizzazioni articolate e in questo quadro è centrosinistra a registrare più operazioni di dismissione statale.

---

<sup>136</sup> *Libro bianco sulle privatizzazioni*, pp. 91-102

<sup>137</sup> *Ivi*, pp. 103-107

Detto ciò, non sono poche le operazioni portate avanti dai due governi Berlusconi durante l'intera durata della quattordicesima legislatura: nel 2001 parte delle quote di Snam Rete Gas e la terza tranche di BNL; nel 2002 una quota consistente di ASM Brescia e Fiera di Milano, oltre alla terza tranche di Telecom Italia. Il 2003 sarà un anno di lieve crescita per quanto riguarda la quantità delle operazioni e dei proventi, perché iniziano ad essere portate a termine le operazioni più grandi rimaste, come la cessione del 100% delle quote dell'Ente Tabacchi Italiano, tre tranche di Enel, quasi la metà delle quote di Hera e un buon numero di azioni di Meta. Da ultimo, il 35% di Poste Italiane e poco meno di un terzo di Cassa Depositi e Prestiti. Nel 2004 le cessioni di rilievo, invece, furono quelle della seconda tranche di SNAM Rete Gas, Terna, STMicro Electronics e un'altra delle sei tranche di Enel; il 2005, invece, vedrà la dismissione della seconda tranche di AEM, le ultime due di Terna e l'ultima di Enel.<sup>138</sup>

In conclusione, la stagione delle privatizzazioni conosce il suo picco nel biennio '97-'99 e anche in quello '04-'05, mentre tocca valori relativamente bassi, ossia equivalenti ai primi due anni dall'avvio del programma, solo nel 2002. In questo modo l'Italia è arrivata ad accumulare un valore degli introiti derivanti dalle dismissioni statali secondo solo a quello della Gran Bretagna, nonostante il ritardo nell'attuazione di un simile programma, rispetto al Regno Unito. Le ragioni di questo risultato sono molteplici: sicuramente la dedizione con cui i governi che si sono susseguiti hanno mantenuto e incentivato il programma di dismissione di quote azionarie è uno dei motivi principali. Un'altra ragione da non trascurare, tuttavia, è la grandezza che aveva raggiunto la cosiddetta impresa di Stato, ovvero la quantità di aziende e società a gestione statale. Un sistema di proprietà statale grande, diffuso e strutturato come quello italiano nascondeva un grandissimo potenziale di guadagno, anche solo considerandola quantità dei titoli in possesso dello Stato, senza contare il valore delle singole azioni. Non ultimo, bisogna anche ricordare lo stato di estrema necessità in cui versava l'economia dello Stato italiano, che aveva disperato bisogno di ridurre deficit e debito pubblico, non solo per regalarsi l'opportunità di partecipare ai programmi di integrazione monetaria europea, ma anche per la semplice sopravvivenza del proprio sistema. Infine, vale la pena evidenziare anche la considerazione che la fine della cosiddetta Prima Repubblica avesse portato in dote un sentimento diffuso di ricerca della novità e fuga dal consueto, soprattutto se le consuetudini in questione riguardavano la gestione della cosa pubblica secondo i metodi adottati dal vecchio sistema dei partiti: le privatizzazioni, in questo senso, rappresentavano una vera cesura rispetto al passato, rendendo utile il loro utilizzo per i governi non solo e principalmente a livello economico-finanziario, ma anche a livello di comunicazione, era un manifesto della novità, contro il passato corrotto.

---

<sup>138</sup> E. Barucci, F. Pierobon, *Op. cit.*, Tabella 2 p. 28-33

### 7. *Uno sguardo d'insieme*

La stagione delle privatizzazioni arriva ad esaurirsi durante il primo decennio degli anni Duemila, dopo quasi vent'anni dal suo avvio. Le dismissioni hanno raccolto dei risultati sorprendenti e hanno assunto delle caratteristiche peculiari che ne distinguono l'esperienza da quella degli altri paesi, europei e non. Seconda solo alla Gran Bretagna per valore totale delle dismissioni statali (122 miliardi di dollari contro i 165 dei britannici) l'Italia ha raccolto il doppio dei proventi dalle dismissioni statali rispetto a Francia e Spagna e poco meno del doppio rispetto alla Germania.<sup>139</sup> Che fosse una stringente necessità per il nostro paese più che per gli altri è un'osservazione valida che tuttavia non sminuisce il valore empirico ed economico della stagione delle privatizzazioni italiane, i cui risultati sono tangibili ed evidenti. Non stupisce che molte critiche riguardino degli aspetti particolaristici di quello che è stata la “macchina privatizzatrice” italiana, come ad esempio quelle mosse alla privatizzazione del pubblico impiego.<sup>140</sup>

L'Italia si caratterizza per una serie di peculiarità nell'utilizzo e nella realizzazione delle privatizzazioni che, alla luce dei dati e dei fatti esposti, meritano di essere analizzati. A livello “tecnico” una primissima caratteristica dell'esperienza italiana è il fatto che non sia mai stato preferito un tipo di vendita rispetto a un altro: la maggior parte delle cessioni è stata fatta certamente sul mercato azionario, sicuramente, ma il rapporto tra offerta pubblica e trattativa diretta non segue le stesse dinamiche; infatti, fino al '99 le prime sono meno utilizzate, mentre dal '99 in poi (anche se su un totale di operazioni minore) il metodo più utilizzato è l'offerta pubblica. Questo ci porta ad un'altra particolarità del caso italiano, caratteristica presente anche in altri paesi ma con tratti più marcati nel nostro: le ultime operazioni di privatizzazione eseguite sono state messe in atto senza la perdita del controllo da parte dello Stato. Questo per due ordini di ragioni: il primo è che dal 1999 in poi le aziende rimaste da privatizzare erano di grandi dimensioni, quindi per lo Stato non risultò difficile cedere le quote azionarie per ottenere i proventi previsti o necessari mantenendo il controllo; il secondo, invece, riguarda la “pressione” esercitata dai vincoli della finanza pubblica, che dopo l'ingresso nella zona euro diminuisce sensibilmente, dando la possibilità allo Stato di mantenere il controllo delle aziende, senza avere la necessità di cedere tutte le quote azionarie.<sup>141</sup>

Meritano un approfondimento, invece, i temi della “appartenenza” politica delle privatizzazioni, del ruolo dell'integrazione europea e del suo rapporto con il programma di privatizzazioni e la particolare interpretazione del concetto di golden share nel caso italiano.

---

<sup>139</sup> E. Barucci, F. Pierobon, *Op. cit.*, p. 25

<sup>140</sup> Roberto Cavallo Perin, *Il riformismo e le privatizzazioni in Italia*, in *Meridiana*, 2004, n. 50/51, *Riformismo/i* (2004), pp. 161-179

<sup>141</sup> E. Barucci, F. Pierobon, *Op. cit.*, pp. 80-85

### 7.1 *Le privatizzazioni italiane sono di destra o di sinistra?*

Questo non è un tema di facile lettura. Il rapporto tra politiche economiche e mondo politico-partitico è molto stretto, è una relazione di reciproca e continua influenza, che però non si presta ad assunzioni generiche, semplificazioni e assolutismi: in sé contiene tanti aspetti endogeni, le cui conseguenze e implicazioni sono difficili, se non impossibili, da valutare. Il caso delle privatizzazioni in Italia ne è un chiaro esempio.

Attenendoci ai fatti, è semplice constatare che abbia poco senso cercare di assegnare un colore politico alle privatizzazioni, cercando di stabilire se siano di destra o di sinistra. Questo lo dimostra il fatto che siano state avviate sempre da attori diversi, sicuramente in contesti diversi, ma poi non siano mai state smantellate. Se le principali esperienze di dismissione dei titoli di Stato sono state presentate ed avviate da governi conservatori, dunque, tendenzialmente, da posizioni di centrodestra (Margaret Thatcher in Gran Bretagna, come detto, oppure Jacques Chirac in Francia o ancora Reagan in America ma anche Pinochet in Cile), in Italia, ad esempio, accade tutt'altro. In ogni caso, in tutte queste esperienze, una volta partito il programma non si è praticamente mai assistito a un cambio di rotta decisivo dettato da motivazioni ideologiche. Sempre per restare sulla Gran Bretagna, il governo di Tony Blair offre un esempio calzante. In un paese in cui il grosso delle privatizzazioni era già stato realizzato, privatizzò il traffico aereo, arrivando finanche a proporre la privatizzazione della metropolitana di Londra<sup>142</sup>. Identificando la destra come la parte politica più orientata al mercato e la sinistra alle politiche redistributive, potremmo affermare che la destra identifichi come obiettivo la diffusione dell'azionariato in quanto particolarmente attenta e sensibile al tema dell'estensione della propria base elettorale. Ma questo non ci permette di utilizzare toni assolutistici e generalizzanti.

Infatti, in Italia la questione si svolge diversamente, per esempio: i primi due governi ad occuparsi delle privatizzazioni ed a promuoverle, come detto, sono stati due governi tecnici, Amato e Ciampi, in forza complessivamente dal 1992 al 1994. Il contributo dei governi tecnici all'avvio del programma è stato determinante, ma il grosso delle operazioni, per quanto riguarda il valore delle dismissioni, è stato raccolto dai governi che li hanno succeduti. Escludendo il Berlusconi I, in carica per pochi mesi, che non fu in grado di portare a termine alcuna operazione, i governi che seguirono Amato e Ciampi, sia della XII, sia della XIII legislatura, sono quelli che contano più proventi e controvalore per privatizzazioni effettuate. Sono tutti governi di centrosinistra. Non che il centrodestra non abbia contribuito alla causa: anche i governi Berlusconi della XIV legislatura (2001-2006) completeranno operazioni di dismissione di titoli azionari, alcune anche abbastanza di rilievo, ma si può serenamente concludere che in Italia la maggior parte delle operazioni di privatizzazione sia stata portata a termine

---

<sup>142</sup> Massimo Florio, *Le privatizzazioni come mito riformista*, in *Meridiana*, 2004, No. 50/51, *Riformismo/i* (2004), Viella, pp. 133-160

da governi di sinistra o centrosinistra.<sup>143</sup> Tuttavia, anche questo, come le considerazioni fatte in precedenza, non ci permette di assegnare le privatizzazioni all'una o all'altra. Le privatizzazioni sono del contesto in cui si sviluppano, delle motivazioni che le muovono e che, anzi, le richiedono. È questo il discrimen principale, la differenza fondamentale tra tutte le esperienze analizzate: non l'ideologia politica, bensì il contesto politico-economico e le contingenze di contorno in cui la scelta si è sviluppata.

È interessante analizzare perché sia accaduto questo. I fattori da tenere in considerazione sono soprattutto due: il contesto in cui si sviluppa il progetto iniziale e la vicinanza e affinità politica della sinistra italiana con i processi di integrazione europea che tanto hanno influito sulla politica economica italiana degli anni Novanta-duemila. Per quanto riguarda il primo aspetto, la crisi sociale, politica ed economica in cui versava l'Italia nella prima metà degli anni Novanta ha reso impossibile l'approccio programmatico e ideologico alle privatizzazioni da parte di un qualsiasi partito o di una qualsiasi forza politica perché tutte quelle nell'arco di governo erano in declino o coinvolte nello scandalo di Tangentopoli. Da qui la necessità di istituire due governi tecnici, di particolare stampo e indirizzo economico, che potessero gestire la situazione politica ed economica fino a nuove elezioni. Non era concretamente possibile creare un governo politico che potesse muoversi con consapevolezza e lucidità in politica economica per risanare i conti dello Stato, anche alla luce dei paletti imposti dalle politiche di integrazione europea. Dall'altro lato della medaglia, la vicinanza agli ambienti europei di quelli della "nuova" sinistra italiana, più moderata, di stampo più riformista e guidata da figure particolarmente addentro e dedite all'integrazione europea, hanno sensibilizzato particolarmente l'operato dei governi di centrosinistra a questo tema. La concomitanza di suddetti governi con la frenesia e la fretta di rispettare i parametri stabiliti dal Trattato di Maastricht e di dover risanare rapidamente deficit e debito pubblico ha portato gli esecutivi di centrosinistra a continuare l'utilizzo delle privatizzazioni e, anzi, ad incentivarlo, anche alla luce del lavoro fatto da chi li aveva preceduti e dei risultati ottenuti fino a quel momento. Pur potendo affermare di essere arrivati al "paradosso che in Italia esponenti del centrosinistra hanno accusato il governo di centrodestra di avere interrotto la stagione delle privatizzazioni vigorosamente avviata dai governi precedenti"<sup>144</sup>, anche i governi di centrodestra guidati da Berlusconi completeranno operazioni di dismissioni statali, spinti dalle nuove norme comunitarie, tra cui il patto di stabilità che imponeva il vincolo di disavanzo dello stato al 3%. Per Berlusconi e il centrodestra, però, l'influenza e la spinta dovuta ai parametri UE è molto inferiore e molto meno pressante rispetto a quella presente tra il '92 e il '99, il che da una parte permetterà di effettuare operazioni di privatizzazione in cui lo Stato mantenne il controllo delle

---

<sup>143</sup> E. Barucci, F. Pierobon, *Op. cit.*, pp. 67 a 71

<sup>144</sup> M. Florio, *Op. cit.*, p. 144

società, dall'altro farà cadere l'esigenza assoluta di fare cassa e di farlo immediatamente. Attenzione: la riduzione del debito pubblico rimaneva un punto fondamentale della politica economica italiana, solo che lo era in maniera meno disperata, dando la possibilità al governo di non buttarsi a capofitto privatizzando tutto ciò che era possibile privatizzare, magari esplorando la possibilità di utilizzare altri strumenti. L'Italia vede lo stesso processo degli altri paesi, ma a posizioni inverse: la sinistra ha spinto e diffuso l'utilizzo delle privatizzazioni (con un aiuto determinante da parte dei governi tecnici) e il centrodestra, una volta arrivato al governo, ha deciso di non smantellare quanto strutturato dal centrosinistra, continuando e completando il programma di privatizzazione.

Un altro dato empirico ci aiuta a decifrare le informazioni forniteci dall'analisi comparata del caso italiano e degli altri paesi nominati: le operazioni di privatizzazioni aumentano in concomitanza di crisi della finanza pubblica o di particolare pressione delle direttive comunitarie o sovranazionali, non solo in Italia. Questo per sottolineare ulteriormente come le privatizzazioni, che non sono uno strumento che si può utilizzare a tantum, ma che richiede programmazione, dedizione e un piano lungo anni, "avvengono" non solo per scelta politica, ma anche perché le condizioni di mercato ne rendono favorevole o necessario l'utilizzo. Dunque, è difficile assegnare alle privatizzazioni una fazione di appartenenza, oppure accostarle univocamente all'una o all'altra compagine politica. Ci si può limitare ad un'analisi d'insieme dei contesti in cui si sono sviluppate e cercare di trarne delle conclusioni che possano spiegare perché sono state scelte, chi lo ha fatto e in che modo sono state applicate.

### *7.2 Il ruolo delle politiche comunitarie e di integrazione europea nell'utilizzo delle privatizzazioni in Italia*

Sul rapporto tra i vari paesi membri, tra cui l'Italia, e le politiche di integrazione europee o l'Unione stessa si potrebbero scrivere interi libri senza arrivare mai a una fine. Il fulcro della nostra analisi, tuttavia, non è questo e non ci permette di dilungarci sul processo di integrazione comunitaria nella sua interezza. Quello che ci preme è fare un'accurata analisi delle concause e dei fattori che i vincoli imposti dalle normative comunitarie (e accettate dagli stati membri) hanno avuto sulla scelta delle privatizzazioni.

Le spinte interne all'utilizzo delle privatizzazioni furono due, politica e finanziaria, ma è vero anche che ci fu anche una spinta esterna, di natura politico-finanziaria anch'essa, che combacia con l'avvento della globalizzazione, il crollo del Muro di Berlino e la conseguente fine della Guerra Fredda. Questi fattori impressero un'accelerazione improvvisa e imprevedibile al processo di integrazione europea, con delle conseguenze consistenti a livello di politica economica: i tentativi di apprezzamento del marco tedesco della Germania appena riunificata, i progetti comunitari di unione



economica e monetaria. La volontà dei governi italiani fu inamovibile nella determinazione di voler entrare a far parte del gruppo di Paesi che avrebbero partecipato per primi al progetto della moneta comune: tale decisione fu figlia di valutazioni eminentemente politiche, ma da essa derivarono inevitabilmente conseguenze soprattutto economiche e finanziarie.<sup>145</sup>

Il ruolo dell'Europa diventa preponderante con il Trattato di Maastricht del '92, alla cui stesura e firma per parte italiana contribuirà l'allora ministro del Tesoro Guido Carli. Egli seppe sapientemente orientare le trattative verso delle concessioni speciali per l'Italia che permettessero al nostro paese di aderire al progetto nonostante le difficoltà finanziarie e della lira. Nei vincoli imposti dal Trattato di Maastricht, di cui i tedeschi, in quanto principali beneficiari, erano i più severi guardiani, l'Italia riuscì a rientrare quasi in extremis grazie al lavoro di Ciampi, anche lui in quanto ministro del Tesoro, tra il '97 e il '99.<sup>146</sup> Il progetto che uscirà da Maastricht è qualcosa che richiede valutazioni prettamente di opportunità politica agli stati membri, prima ancora che economica. Il respiro stesso del progetto è molto più ampio e solo analizzandone i confini se ne possono capire l'influenza sulla politica economica italiana e la conseguente scelta di utilizzare le privatizzazioni. La materia riguarda l'adattamento dell'intero sistema istituzionale italiano alla nuova struttura europea, sia politica, sia economica. Sul momento la percezione fu quella di dover operare in un certo modo in politica economica per poter rientrare nei vincoli di Maastricht e poter aderire all'Euro. In verità, col senno del poi, tale scelta ebbe molte più ripercussioni. Ciò che conta sono i fatti, per questo è opportuno ricordare anche le contingenze interne, e dunque che l'Italia si trovò nella situazione di scegliere cosa fare mentre viveva un violento momento di crisi interna nel quale non riesce a ritrovare se stessa: non può contare sulla propria classe politica, non può contare sulla stabilità della propria economia (che non è più quella del miracolo economico). La decisione venne poi presa dai governi tecnici, i primi della storia italiana, chiamati a supplire le istituzioni nel momento in cui queste ultime avrebbero dovuto decidere del proprio futuro. La decisione è di aderire ai progetti comunitari perché esiste lo strumento per sistemare l'economia italiana: le privatizzazioni.

In sostanza, la necessità di rispettare i paletti comunitari è molto forte fino al 1999, anno in cui verrà attivato il progetto della moneta unica e dopo il quale, con le singole eccezioni, ad esempio, del patto di stabilità, i vincoli esterni europei non saranno più così pressanti. L'utilizzo delle privatizzazioni costituisce il crash test della politica italiana nel rapporto con le direttive europee.

---

<sup>145</sup> Lorenzo Innocenti, *L'Italia tra nazionalizzazioni, privatizzazioni e azionariato diffuso*, in *Impresa sociale*, 2020, n.4/2020, p. 77

<https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/italia-tra-nazionalizzazioni-privatizzazioni-e-azionariato-diffuso>

<sup>146</sup> Pietro Craveri, *Caduta di sovranità e riforma delle istituzioni in Italia*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi III*, a cura di Simona Colarizi, Agostino Giovagnoli e Paolo Pombeni, Roma, Carocci, 2014, pp. 27-30

Non sarebbe sbagliato obiettare che, al momento della decisione, impegnarsi nel progetto dell'Unione appariva, forse, come l'unica opzione possibile, o comunque la più favorevole. Indubbiamente, riguardo il modo in cui è maturata tale scelta, è opportuno sottolineare l'affinità elettiva tra il centrosinistra italiano e le istituzioni europee: senza tale affinità, senza il grande apprezzamento e la grande fiducia espressa dagli ambienti del centrosinistra italiano (che si ritrovò a guidare il paese nella prima legislatura post-Tangentopoli e post-Prima Repubblica) i risultati avrebbero potuto essere diversi. Non che il centrodestra di Berlusconi avesse sentimenti di aspro antieuropeismo, tutt'altro, ma il centrosinistra, che accoglierà tra le sue fila anche parte dei burocrati che operarono nei governi tecnici tra il '92 e il '95, era guidato da figure come Prodi, Amato e D'Alema che credevano profondamente nel progetto europeo come unica evoluzione naturale possibile dei successi ottenuti dalle politiche europee del dopoguerra.

### 7.3 *Golden share: utilizzo all'italiana*

L'istituto della "azione d'oro" è uno strumento che viene concepito in Gran Bretagna, durante lo sviluppo del programma di privatizzazione della Thatcher, con l'obiettivo di garantire al governo potere decisionale o di semplice veto in società e aziende di cui lo Stato avesse già ceduto una parte, anche maggioritaria, delle azioni. Secondo la concezione iniziale britannica e diversamente da quello che ne è stato l'utilizzo nel resto d'Europa, la *golden share* era uno strumento contrattuale da inserire durante le trattative di privatizzazione: non trovò, soprattutto inizialmente, una codificazione o un inserimento normativo specifico, perché in Gran Bretagna i governi si concentrarono sulla regolamentazione dei settori privatizzati.<sup>147</sup> Diversamente da quanto fatto in Gran Bretagna, in Italia i poteri esercitabili attraverso la *golden share* furono stabiliti preventivamente attraverso un atto legislativo emanato appositamente; questo causerà all'Italia più di un richiamo da parte dell'Unione Europea e anche più di un ultimatum, sotto forma di procedura di infrazione (la più importante delle quali è la n. 2009/2255 per "abuso di poteri di controllo contro le disposizioni comunitarie"<sup>148</sup>).

L'aspetto rilevante della *golden share* all'italiana è l'utilizzo frequente e strategico dell'istituto. Detenere una quota di minoranza e poter apporre il proprio veto nelle questioni societarie, sostanzialmente comportandosi come un azionista di maggioranza e bloccando le possibilità di scalata azionaria sono stati i punti più controversi: fin dall'introduzione della *golden share* operata dal governo Thatcher la giurisprudenza inglese si è divisa sul tema, che ha visto lo sviluppo di una nutrita fazione di aspri critici dell'utilizzo dell'azione d'oro.

<sup>147</sup> Gianluca Scarchilo, *Privatizzazioni e settori strategici. L'equilibrio tra interessi statali e investimenti stranieri nel diritto comparato*, Torino, Giappichelli Editore, 2018, pp. 13-14

<sup>148</sup> Pasquale La Selva, *La Golden Share in Italia e i rapporti con l'Europa*, in *Ius in itinere*, 7 maggio 2021: <https://www.iusinitinere.it/la-golden-share-italia-rapporti-leuropa-364>

I rapporti di questo istituto con le norme comunitarie sono sempre stati turbolenti, anche nell'utilizzo inglese dello strumento, in virtù della natura stessa della *golden share*, che oltre a lasciare potere di veto allo Stato finisce ad ostacolare le scalate societarie, entra in conflitto con la disciplina comunitaria in materia di partecipazioni azionarie.<sup>149</sup> La Gran Bretagna ha inserito l'azione d'oro praticamente in ogni privatizzazione effettuata tramite offerta pubblica, mentre l'Italia ha utilizzato lo strumento soprattutto dopo il '99 e, infatti, l'ordinamento italiano dovette adattarsi alla disciplina comunitaria e recepire direttive precise a riguardo: con quattro interventi normativi diversi (leggi ordinarie 488/1999 e 350/2003, la legge finanziaria del 2006 e la legge n. 56/2012) l'ordinamento italiano ha provveduto a circoscrivere i margini dell'esercizio della *golden share*, limitandoli a "imprescindibili motivi di interesse generale"<sup>150</sup>, modificare il potere di gradimento in potere di opposizione<sup>151</sup> e apportare una modifica della disciplina relativa agli strumenti di tutela in caso di scalate ostili, nonché avvicinare l'Italia all'UE nel recepimento delle direttive contenute della procedura d'infrazione.<sup>152</sup>

Per concludere, è interessante sottolineare il processo di adattamento alle normative europee in un aspetto specifico e tecnico riguardo le modalità di esecuzione delle operazioni di privatizzazione, soprattutto in considerazione dell'utilizzo diffuso dell'istituto che si è avuto in Italia, intensificatosi a seguito dell'allentamento della "pressione" esercitata dalla necessità di rispettare i parametri per l'ingresso nel sistema della moneta unica.

## 8. Conclusioni

Le privatizzazioni entrano in gioco con uno scopo preciso, aiutare l'Italia a risanare il debito pubblico per accedere all'Euro. Il contesto in cui vengono introdotte nel sistema italiano è quello della più grande crisi politica e sociale dal secondo dopoguerra, mentre imperversa anche una crisi economico-finanziaria. L'utilizzo delle privatizzazioni non può essere effettuato singolarmente, *un tantum*, ma richiede una programmazione seria e articolata, che si sviluppi per anni e che abbia chiari obiettivi di recupero di risorse e mantenimento dell'autorità dello Stato. Tracciando uno sguardo d'insieme conclusivo su quella che è stata l'esperienza italiana, si possono identificare più luci che ombre.

---

<sup>149</sup> P. La Selva, *Op. cit.*

<sup>150</sup> Legge n. 488 del 23 dicembre del 1999, Gazzetta Ufficiale:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2000/01/29/00A00641/sg>

<sup>151</sup> Legge n. 350 del 24 dicembre del 2003, Normattiva:  
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2003-12-24:350>

<sup>152</sup> Legge n. 56 dell'11 maggio del 2012, Normattiva:  
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-05-11:56!vig=>

Riguardo la quantità di risorse estratte è molto difficile supporre che si potessero migliorare i risultati ottenuti: i 122 miliardi di dollari che rendono l'Italia seconda solo alla Gran Bretagna hanno contribuito sensibilmente al risanamento del debito pubblico e della finanza pubblica, raggiungendo l'obiettivo prefissato dallo Stato. Anche da un punto di vista dell'azionariato, l'utilizzo delle privatizzazioni ha avuto effetti positivi, favorendone la diffusione e l'ampliamento e portando anche le imprese privatizzate ad avere un effetto positivo sulla capitalizzazione di Borsa.<sup>153</sup>

Non si può dire che le privatizzazioni italiane abbiano seguito un disegno preciso e non una necessità di fare cassa immediatamente per risanare le perdite dello Stato, però non sarebbe nemmeno giusto provare ad affermare che non ci sia stato dietro alcun tipo di programmaticità. Sicuramente la principale motivazione è quella, di natura economica, di dover risanare il debito pubblico, però il consecutivo sviluppo della vicenda ha sicuramente seguito una programmazione abbastanza accurata dello Stato: insomma, di certo non si è trattato di operazioni casuali e lasciate a loro stesse, anche perché la cosiddetta Impresa statale aveva raggiunto dimensioni molto ingenti e anche l'esistenza di capofila come Iri ed Eni richiese attente riflessioni sul cosa e come privatizzare. Mancò il fattore della vocazione ideologica al neoliberalismo che invece troviamo in Margaret Thatcher, ma possiamo trovare nella dedizione alla partecipazione alle politiche di integrazione europea un fattore ideologico-politico valido a compensare simile mancanza.

Le privatizzazioni italiane sono state deficitarie nell'individuare un metodo di vendita e di assetto societario adatto al proprio sistema. Il dibattito tra sostenitori del nucleo stabile e della *public company*, che non ebbe risultati rilevanti in dottrina, vide avere la meglio i primi. Tuttavia, i nuclei stabili scelti, se si escludono le banche, si sono rilevati inadeguati, instabili e poco affidabili. Questo fattore è sicuramente riconducibile alla mancanza di programmazione originaria, dettata, come detto, dall'esigenza impellente di incassare proventi. L'impresa statale non è stata affatto svenduta, insomma, anche se le privatizzazioni, paradossalmente, non hanno contribuito allo sviluppo di gruppi industriali privati italiani o all'emersione di nuove personalità o attori che potessero fare da protagonisti, da "capitani d'azienda" nel contesto di quella che avrebbe dovuto essere la nuova industria italiana.<sup>154</sup>

L'ombra più grande è il mancato adattamento del ruolo dello Stato al nuovo scenario. L'uso (forse eccessivo) della *golden share*, la percezione dello Stato come semplice ricevitore dei proventi delle privatizzazioni e la paura, quasi, di cedere interamente alcune società sono fattori che hanno contribuito a bloccare il cambiamento più grande, quello del ruolo dello Stato, che è rimasto in un limbo: ha perso le quote azionarie e la proprietà delle aziende ma su molte di esse ha mantenuto un

---

<sup>153</sup> E. Barucci, F. Pierobon, *Op. cit.*, pp. 134-136

<sup>154</sup> *Ibidem*

potere decisionale, o comunque di veto o di gradimento, che non lo allontana molto dal ruolo che ricopriva prima. Indubbiamente questo si deve (anche) alle dimensioni dell'Industria statale, il cui totale smantellamento si capisce che possa aver spaventato, in qualche modo, gli esecutivi.

Le privatizzazioni hanno accompagnato il paese in un momento di estrema difficoltà verso nuove frontiere, si sono adattate al sistema Italia e hanno portato a termine la maggior parte dei compiti loro originariamente assegnati. Alle privatizzazioni (e non solo ad esse) l'Italia deve l'ingresso nell'Euro, il risanamento parziale del debito pubblico, l'ultima resistenza della lira all'apprezzamento del marco tedesco e il mantenimento (quantomeno formale) del proprio ruolo di paese pionieri e fondatore dell'Unione Europea, grazie alla partecipazione ai progetti di integrazione nel gruppo dei "primi".

## CONCLUSIONE

L'analisi e lo studio delle privatizzazioni in Italia appena conclusa hanno confermato le aspettative e le premesse, ma ha anche regalato spunti di riflessione e informazioni inaspettate e molto interessanti. Le conclusioni tratte si espandono in campi semantici diversi, dalle asserzioni di natura politica a quelle di stampo economico, dalle assunzioni riguardo gli aspetti sociali a quelle legate all'approccio analitico comparato.

L'analisi delle principali esperienze estere ci ha aiutato a delineare i tratti di un programma di privatizzazione, a partire dal primo progetto proposto da Margaret Thatcher negli anni Ottanta in Gran Bretagna. Il focus più importante, in questo caso è quello sulle origini della scelta di utilizzare le privatizzazioni. Emergono tre tipi di motivazioni: una necessità fiscale ed economica, dovuta alle crisi energetiche degli anni Settanta (che porteranno la Gran Bretagna a chiedere uno storico prestito al Fondo Monetario Internazionale); una di natura ideologica della stessa Thatcher, non solo a livello nazionale, ma, prima ancora, nelle dinamiche interne del proprio partito; una di natura sistemica, abbracciata dalla Thatcher e declinata con particolare radicalità e con accezione positiva. L'esigenza percepita da tutti è quella economica: l'economia britannica è in sofferenza, lo stesso dicasi per la sterlina, le crisi energetiche contribuiscono alle difficoltà del sistema economico e il sistema di *mixed economy* in vigore fino a quel momento basato sul *consensus* non sembra più reggere il colpo. Le due esigenze che, invece, percepisce in maniera particolare la Thatcher sono le altre due. Probabilmente non è la prima a percepirle, né l'unica, ma è il modo in cui decide di affrontarle, il radicalismo ideologico neoliberista con cui riesce a imporle prima a livello interno, nel partito, poi a livello generale, al paese, che fa la differenza. Non è un caso che la Gran Bretagna sia la nazione con il valore di dismissioni statali più alto.

Francia e Stati Uniti hanno due storie diverse, dal punto di vista delle privatizzazioni, entrambe di rilievo. La Francia è un raro caso in cui le idee neoliberiste e, quindi, le privatizzazioni, non si sono sviluppate e non hanno avuto particolare successo. Le cause di questa mancata affermazione sono da ricercare nella struttura del sistema politico e nelle idee dell'opinione pubblica che non si è mai discostata dal supporto alla presenza dello Stato in economia (al contrario di quanto accaduto in Italia). Gli Stati Uniti, dal canto loro, costituiscono sempre un caso peculiare. Se, da un lato, le affinità politiche tra Reagan (il primo presidente a proporre l'utilizzo delle privatizzazioni) e Thatcher lascerebbero pensare a due percorsi simili, dall'altro le peculiarità strutturali, sistemiche e culturali degli Stati Uniti hanno inciso sull'esito dei programmi di privatizzazione: il risultato è una via di mezzo, un paese che non ha più disdegnato l'utilizzo delle privatizzazioni ma la cui natura federale ne rende difficile l'applicazione su scala federale; a questo va aggiunto che la solidità dell'economia statunitense non è pi alta di quelle europee e, pur risentendo delle crisi degli anni Settanta, gli USA

non erano ostaggi della necessità impellente di tamponare le ferite causate da suddette crisi (anche perché saranno il paese che guadagnerà di più dalla fine della Guerra Fredda).

Come confermerà anche l'analisi del caso italiano, è emerso anche che l'utilizzo delle privatizzazioni prescinda l'appartenenza politica all'una o all'altra ideologia. Se non è sbagliato provare ad individuare nelle forze politiche più tendenti verso il mercato quelle più predisposte all'utilizzo delle privatizzazioni, la storia ha dimostrato che raramente, se non addirittura mai, un programma di privatizzazione sia stato smantellato per motivazioni ideologiche politiche. Questo, probabilmente, è dovuto da un'altra importante caratteristica delle privatizzazioni: non sono uno strumento usa e getta, ma richiedono un'applicazione programmatica, basata sul lungo periodo e che ha bisogno di coinvolgere più di un'azienda.

L'analisi del contesto italiano pre '92, invece, è stata fondamentale per capire a che punto si fosse quando venne presa la decisione di avviare un programma di privatizzazione. L'Italia aveva un sistema basato sull'intervento e sulla proprietà statale in cui i partiti di governo, sempre gli stessi dall'inizio della repubblica, avevano posto le proprie radici e sul quale avevano assunto un potere discrezionale incredibilmente alto. Se alle crisi del Settanta e alle varie problematiche interne come il terrorismo questo sistema riuscì a reagire, esso crollerà su se stesso quando iniziò l'inchiesta Mani Pulite, che aprì il vaso di pandora e fece emergere tutto il sistema di corruzione, collusione e clientelismo nascosto (ma nemmeno eccessivamente) dal sistema partitico-politico della cosiddetta Prima Repubblica. Il crollo dei partiti e, con loro, del sistema mise il paese sull'orlo del fallimento, scongiurato dall'intervento di due governi tecnici che saranno i principali artefici dell'avvio delle dismissioni statali in Italia.

Iniziamo con il dire che le privatizzazioni hanno esaurito il proprio compito in maniera abbastanza brillante, compiendo il loro dovere, ciò per cui erano state "ingaggiate". Non essendo, questo, il risolvere tutti i problemi del nostro paese, bensì contribuire al risanamento delle finanze dello Stato e aiutare il paese ad uscire da una situazione di crisi senza precedenti. Le privatizzazioni hanno contribuito sensibilmente a ridurre il debito pubblico e il deficit, permettendo non soltanto un alleggerimento delle finanze dello Stato, ma anche un migliore accreditamento dell'Italia nei confronti degli altri paesi europei e dei progetti di integrazione dell'Unione Europea. Inoltre, la cessione della proprietà e della gestione di tante aziende e imprese ha diminuito la presenza dello Stato nell'economia e nel settore imprenditoriale, il che ha contribuito, a sua volta, a ridimensionare il ruolo dello Stato agli occhi dei cittadini che, dopo quanto occorso con la crisi innescata dall'inchiesta Mani Pulite, avevano perso gran parte della fiducia che riponevano nelle istituzioni statali. Tuttavia, non si può parlare di un annullamento totale del ruolo dello Stato in questo senso, perché dopo una fase iniziale di privatizzazioni urgenti e necessarie per partecipare al progetto della

moneta unica, l'Italia ha iniziato ad utilizzare un metodo di privatizzazione che le permettesse di mantenere una parte di azioni e potere di veto in alcune imprese, all'interno di settori strategici. Quindi, una volta venuta meno l'esigenza di fare cassa, si è diffuso particolarmente l'utilizzo della *golden share*, istituto di invenzione britannica che, appunto, permette allo Stato di mantenere un potere di veto di controllo su alcune decisioni pur avendo ceduto la maggior parte delle azioni di un'impresa e mantenendone una percentuale di minoranza.

Un'altra caratteristica di rilievo che deve emergere da questa analisi è che l'utilizzo delle privatizzazioni sia stato predisposto e promosso da governi tecnici (i primi della storia d'Italia). Questo fattore dovrebbe colpire non tanto (o non solo) per il fatto che l'avvio delle privatizzazioni ha luogo nel momento di maggiore delegittimazione della politica e dei suoi rappresentanti nella storia d'Italia, ma perché le ricopre di una certa autorevolezza: come a sottolineare che siano state scelte dei personaggi tecnici chiamati ad operare specificamente per il risanamento della peggior crisi della storia dell'Italia Repubblicana. In verità, la rilevanza dell'utilizzo delle privatizzazioni è, da questo punto di vista, soprattutto sociale, perché ha contribuito a un cambio di sistema e abitudini fondamentale per propiziare anche il passaggio dalla Prima alla Seconda fase di storia repubblicana del nostro paese. Questa è una lettura molto suggestiva, in effetti: pensare che le privatizzazioni abbiano contribuito alla diffusione di una nuova visione dello Stato e, soprattutto, del ruolo ricoperto dai partiti. Se per la Prima Repubblica si parla di "partitocrazia" con riferimento al potere e alla rilevanza dei partiti nel sistema politico-economico-amministrativo, le dimissioni dei titoli di Stato incide sulla riduzione della discrezionalità dei partiti sul mondo imprenditoriale e manageriale, oltre che quello politico.

Un'ultima riflessione deve essere dedicata al ruolo delle istituzioni europee nell'utilizzo delle privatizzazioni in Italia. Gli ambienti intellettuali e politici italiani chiamati ad intervenire con i due governi tecnici Amato e Ciampi erano particolarmente vicini a quelli europei-comunitari e, dunque, particolarmente sensibili alla percezione delle potenzialità dei progetti di espansione comunitari (mercato unico europeo, moneta unica e integrazione di altri Stati). Questo portò, in primo luogo, alla firma dell'Italia sul Trattato di Maastricht, che poneva le basi (molto esigenti) per questi progetti e, in secondo luogo, all'impegno dei governi italiani a perseguire questi obiettivi. Come detto, le privatizzazioni diventano uno strumento fondamentale per poter raggiungere e rispettare i parametri imposti dalla dottrina comunitaria e per poter rimanere nel nocciolo duro dei paesi membri dell'Unione Europea che parteciparono per primi al progetto della moneta unica.

Insomma, le privatizzazioni in Italia sono state in primo luogo uno strumento di politica economica necessario per risanare le finanze dello stato, per ridurre l'indebitamento e il deficit. In secondo luogo, sono state un mezzo attraverso cui riaccreditare il nostro paese negli ambienti comunitari,



permettendoci di partecipare ai progetti ambiziosi del mercato unico e della moneta unica e a tutti i progetti ulteriori di integrazione europea. Poi, le privatizzazioni hanno avuto il merito di aiutare a cambiare, seppur parzialmente, la concezione della mano statale sulle questioni di politica economica italiana. Sono poco pubblicizzate perché avvenute parallelamente a uno degli eventi mediaticamente più esposti della storia d'Italia, ma la loro rilevanza è chiara agli esperti e alla storia.

## BIBLIOGRAFIA

- D. Plehwe, Q. Slobodian, P. Mirowski, *Nine Lives of Neoliberalism*, London - New York, Verso, 2020.
- Ewen Henry Harvey Green, *Thatcher*, Londra, Bloomsbury Academic, 2010.
- Ewen Henry Harvey Green, *Thatcherism: An Historical Perspective*, in *Transactions of the Royal Historical Society*, Cambridge University Press on behalf of the Royal Historical Society 1999, Vol. 9.
- Peter Dorey, *The Legacy of Thatcherism - Public Sector Reform*, in “Observatoire de la société Britannique”, 2015 – 17.
- Domenico Maria Bruni, *Il Thatcherismo*, in *Ricerche di storia politica*, Bologna, Il Mulino, Fascicolo 3, dicembre 2020.
- Antonio Masala, *Il "thatcherismo" tra Stato e libertà*, in “*Ventunesimo Secolo*”, Soveria Mannelli, Rubbettino, Dicembre 2014, Vol. 13, No. 35, “*L'eredità di Margaret Thatcher*”.
- Mike Toms, *The Thatcher privatisation legacy: not quite what she planned?*, Oxera, 2013.
- Chris Edwards, *Margaret Thatcher's Privatization Legacy*, *Cato Journal*, 2017 Vol. 37, No.
- Michel Berne, Gérard Pogorel, *Privatization experiences in France*, CESifo DICE Report, 2004.
- Kevin Brookes, *Why Neo-Liberalism Failed in France, Political Sociology of the Spread of Neo-liberal Ideas in France (1974–2012)*, Grenoble, Palgrave Macmillan, 2021.
- Judith Clifton, Francisco Comín E Daniel Fuentes, *Privatisation in the European Union*, (2003).
- Emilio Barucci, Federico Pierobon, *Le privatizzazioni in Italia*, Carocci, Roma, 2008.
- Luciano Cafagna, *La grande slavina*, Marsilio, I Grilli, Venezia, 2012.
- Andrea Colli, *La grande stagione dell'IRI*, in *Storia dell'IRI*, a cura di Franco Amatori, Bari, Laterza, 2012.
- Fabrizio Barca e Sandro Trento, *La parabola delle partecipazioni statali: una missione tradita*, in *Storia del capitalismo italiano*, a cura di Fabrizio Barca, Roma, Donzelli, 2010.
- Antonio Maria Radici, *L'Italia degli anni '70, finisce il sogno, Starting finance*.
- Giovanni Sabatucci, Vittorio Vidotto, *Storia contemporanea. Il Novecento*, Bari, Laterza, 2018.
- Marco Tarchi, *Cinquant'anni di nostalgia*, Rizzoli, Milano, 1995.
- Lorenzo Benadusi, *Oltre il paradigma della crisi: per una diversa lettura degli anni Ottanta*, in *Ventunesimo Secolo* 39, 2016.
- Paolo Mattera, *Sistema di welfare e policy making in Italia negli anni Ottanta e Novanta. Una proposta di analisi e interpretazione*, in *Ventunesimo Secolo*, Franco Angeli, 2016.
- Guido M. Rey, *Molto Rumore per nulla: la politica economica in Italia (1980 – 2012)*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi I*, a cura di Silvio Pons, Adriano Roccucci e Federico Romero, Roma, Carocci, 2014.
- Sergio Fabbrini, *L'Italia e l'integrazione sovranazionale: l'europeizzazione contrastata*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi I*, a cura di Silvio Pons, Adriano Roccucci e Federico Romero, Roma, Carocci, 2014.
- Antonio Varsori, *Dalla caduta del muro di Berlino a Tangentopoli*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi I*, a cura di Silvio Pons, Adriano Roccucci e Federico Romero, Roma, Carocci, 2014.
- Marco Tarchi, *Esuli in Patria*, Guanda, Parma, 1995.

- Pietro Craveri, *Caduta di sovranità e riforma delle istituzioni in Italia*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi III*, a cura di Simona Colarizi, Agostino Giovagnoli e Paolo Pombeni, Roma, Carocci, 2014.
- Filippo Cavazzutti, *La Repubblica in Transizione*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi III*, a cura di Simona Colarizi, Agostino Giovagnoli e Paolo Pombeni, Roma, Carocci, 2014.
- Emilio Barucci, Federico Pierobon, *Le privatizzazioni in Italia*, Roma, Carocci, 2007
- Gianluigi Da Rold, *Assalto alla diligenza. Il bottino delle privatizzazioni all'italiana*, Milano, Guerini e Associati, 2012.
- Antonio Varsori, *Dalla caduta del muro di Berlino a Tangentopoli*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi I*, a cura di Silvio Pons, Adriano Roccucci e Federico Romero, Roma, Carocci, 2014.
- Sabino Cassese, *Le privatizzazioni in Italia*, in *Stato e Mercato* n. 47, agosto 1996, *Le privatizzazioni in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, *Libro bianco sulle privatizzazioni*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001.
- Umberto Gentiloni Silveri, *Tra vincolo esterno e coesione nazionale*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi III*, a cura di Simona Colarizi, Agostino Giovagnoli e Paolo Pombeni, Roma, Carocci, 2014.
- Stefano Sepe, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017)*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.
- Gianfranco Baldini, *Forza Italia: un partito unico*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi III*, a cura di Simona Colarizi, Agostino Giovagnoli e Paolo Pombeni, Roma, Carocci, 2014.
- Alessandro Campi, Leonardo Varasano, *Storia politica del cavaliere Silvio Berlusconi. Statista*, in *Venti capitoli sulla biografia politica berlusconiana*, in *Il Foglio*, 12 ottobre 2012.
- Andrea Possieri, *Un riformismo incompiuto, il primo governo Prodi*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi III*, a cura di Simona Colarizi, Agostino Giovagnoli e Paolo Pombeni, Roma, Carocci, 2014.
- Roberto Cavallo Perin, *Il riformismo e le privatizzazioni in Italia*, in *Meridiana*, 2004, n. 50/51, *Riformismo/i* (2004), Viella.
- Massimo Florio, *Le privatizzazioni come mito riformista*, in *Meridiana*, 2004, No. 50/51, *Riformismo/i* (2004), Viella.
- Lorenzo Innocenti, *L'Italia tra nazionalizzazioni, privatizzazioni e azionariato diffuso*, in *Impresa sociale*, 2020, n.4/2020.
- Pietro Craveri, *Caduta di sovranità e riforma delle istituzioni in Italia*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi III*, a cura di Simona Colarizi, Agostino Giovagnoli e Paolo Pombeni, Roma, Carocci, 2014.
- Gianluca Scarchilo, *Privatizzazioni e settori strategici. L'equilibrio tra interessi statali e investimenti stranieri nel diritto comparato*, Torino, Giappichelli Editore, 2018.
- Pasquale La Selva, *La Golden Share in Italia e i rapporti con l'Europa*, in *Ius in itinere*, 7 maggio 2021.

## SITOGRAFIA

- Privatising the UK's nationalised industries in the 1980s, "Centre for public impact", 2016  
<https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/privatisation-uk-companies-1970s>
- Chris Rhodes, David Hough, Louise Butcher, Privatisation, House of commons Library, 2014 <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP14-61/RP14-61.pdf>
- Antonio Masala, Il "thatcherismo" tra Stato e libertà, in "Ventunesimo Secolo", Soveria Mannelli, Rubbettino, Dicembre 2014, Vol. 13, No. 35, "L'eredità di Margaret Thatcher", p. 91. <https://www.jstor.org/stable/45143078>
- C. Rhodes, D. Hough, L. Butcher, Privatisation Op. cit. p. 9  
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP14-61/RP14-61.pdf>
- [Privatizzazione nell'Enciclopedia Treccani](#)
- Thayer Watkins, Privatization During Jacques Chirac's Prime Ministership of 1986-88, in Privatization in France <http://www.applet-magic.com/privFrance.htm>
- [The History of Privatization \(talkingpointsmemo.com\)](#)
- How Trump's infrastructure plan incentivizes privatization, In the public interest. [ITPI TrumpInfra Feb2018.pdf \(inthepublicinterest.org\)](#)
- Antonio Masala, *Il "thatcherismo" tra Stato e libertà*, in "Ventunesimo Secolo", Soveria Mannelli, Rubbettino, Dicembre 2014, Vol. 13, No. 35, "L'eredità di Margaret Thatcher". <https://www.jstor.org/stable/45143078>
- Lorenzo Innocenti, *L'Italia tra nazionalizzazioni, privatizzazioni e azionariato diffuso*, in *Impresa sociale*, 2020, n.4/2020  
<https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/italia-tra-nazionalizzazioni-privatizzazioni-e-azionariato-diffuso>
- Pasquale La Selva, *La Golden Share in Italia e i rapporti con l'Europa*, in *Ius in itinere*, 7 maggio 2021: <https://www.iusinitinere.it/la-golden-share-italia-rapporti-leuropa-364>

**FONTI NORMATIVE**

- Delibera C.d.M. del 30 dicembre 1992
- Delibera CIPE n. 96 del 30 dicembre 1992, Gazzetta Ufficiale:  
<https://ricercadelibere.programmazioneeconomica.gov.it/media/docs/1992/E920096.doc>
- L. n. 218 30 luglio 1990, Gazzetta Ufficiale:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1990/08/06/090G0255/sg>
- Decreto-legge n. 333/1992, Gazzetta Ufficiale:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1992/09/18/092A4134/sg>
- Decreto-legge n. 333/1992, Gazzetta Ufficiale:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1992/09/18/092A4134/sg>
- L. n. 432 del 27 ottobre 1993, Gazzetta Ufficiale:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1993/11/02/093G0503/sg>
- Decreto-legge n. 332 del 31 maggio 1994, Gazzetta Ufficiale:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1994/07/30/094A4944/sg>
- Legge n. 474 del 30 luglio 1994, Gazzetta Ufficiale  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1994/07/30/094G0517/sg>
- Legge n. 488 del 23 dicembre del 1999, Gazzetta Ufficiale:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2000/01/29/00A00641/sg>
- Legge n. 350 del 24 dicembre del 2003, Normattiva:  
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2003-12-24:350>
- Legge n. 56 dell'11 maggio del 2012, Normattiva:  
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-05-11:56!vig=>
- Decreto-legge n. 333/1992, Gazzetta Ufficiale:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1992/09/18/092A4134/sg>
- Decreto legge n.389 del 1993, Gazzetta Ufficiale:  
[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.data PubblicazioneGazzetta=1993-10-02&atto.codiceRedazionale=093G0462&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.data PubblicazioneGazzetta=1993-10-02&atto.codiceRedazionale=093G0462&elenco30giorni=false)
- Legge n. 474 del 30 luglio 1994, Normattiva:  
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1994-07-30:474>

## RIASSUNTO

L'utilizzo delle privatizzazioni come strumento di politica economica esordisce in Gran Bretagna negli anni Ottanta, grazie all'azione dei governi di Margaret Thatcher. Nel processo decisionale che porta alla scelta di adottare le privatizzazioni influiscono numerosi fattori, interni ed esterni, di natura politica ed economica, ma gioca un ruolo fondamentale anche l'aspetto ideologico: le privatizzazioni, infatti, sono uno dei principali strumenti utilizzati come riferimento dal neoliberismo; il loro utilizzo, dunque, può essere ulteriormente valorizzato dalla condivisione delle idee neoliberiste.

In Gran Bretagna la questione delle privatizzazioni assume un ruolo particolarmente di rilievo perché coincide con una vera e propria svolta politico-economica. Il Regno Unito uscì dagli anni Settanta in grande difficoltà economica, a causa delle crisi energetiche e del cambio di sistema monetario, e il sistema di economia mista britannico basato sul *post-war consensus* non sembrò più essere in grado di individuare le risposte necessarie per risolvere la situazione. In questo scenario si inserì la figura di Margaret Thatcher, che prima scalò le gerarchie del Partito Conservatore, imponendo non senza difficoltà la sua linea neoliberista, e poi arrivò a vincere le elezioni politiche e a salire al governo. La spinta ideologica della Thatcher non si fermava al neoliberismo, ma si faceva forza anche di un robusto anticomunismo, che portava il thatcherismo a individuare nell'eccessivo spazio dato al socialismo una delle cause principali del fallimento delle politiche pubbliche basate sul *consensus* utilizzate fino a quel momento. Le privatizzazioni, dunque, apparivano da un lato come la soluzione alla diffusione del socialismo, dall'altro come lo strumento attraverso il quale aiutare il risanamento dell'economia britannica. Il loro utilizzo seguì una programmazione precisa che andò evolvendosi in crescendo nel tempo, ma già dalla metà degli anni Ottanta esse erano ormai diventate una parte più che sostanziale della politica economica britannica. Il loro utilizzo non sarà abbandonato dai governi successivi a quello Thatcher, nemmeno da governi politicamente antagonisti ai conservatori (come quello laburista di Blair): non solo i governi successivi non smantelleranno l'apparato di privatizzazioni, ma le utilizzeranno essi stessi e per declinarle secondo i propri obiettivi. La Gran Bretagna è la nazione che ha registrato il valore complessivo totale più alto per le dismissioni statali, e sono dati come questo che dimostrano la portata della stagione delle privatizzazioni britannica.

La Thatcher, sostanzialmente, riuscì ad instaurare un nuovo *consensus*, o quantomeno una sua nuova interpretazione, basata su una lettura meno anacronistica delle esigenze dettate dal periodo storico e dalle contingenze: fu questo a permettere la diffusione così ampia e efficace delle privatizzazioni come politica economica.

In Francia, invece, fu Jacques Chirac a provare a introdurre l'utilizzo delle privatizzazioni, nella seconda metà degli anni Ottanta. Durante il suo governo, però, il Presidente della Repubblica era

François Mitterand, socialista e suo antagonista, che ostacolò il suo operato. Questo, collegato al fatto che l'opinione pubblica francese non abbandonò (e non abbandonerà) la fiducia nella presenza dello stato in economia, contribuirà al mancato attecchimento delle idee neoliberali e dell'utilizzo delle privatizzazioni stesse, quantomeno nei termini e nei numeri di quello che, invece, accadde in Gran Bretagna. L'utilizzo delle privatizzazioni in Francia, pertanto, fu più limitato rispetto al caso britannico (e anche, come si vedrà, a quello italiano) pur mantenendo un livello abbastanza consistente: mancò l'affermazione dottrinale delle idee neoliberali nella società francese, il che non permise uno sdoganamento delle privatizzazioni e del loro utilizzo, nonostante non si possa dire che la Francia non avesse sofferto a causa delle crisi degli anni Settanta.

Gli Stati Uniti costituiscono, come sempre, un caso particolare. Il caso statunitense presenta molte similarità con quello inglese, soprattutto dal punto di vista ideologico. L'introduzione delle privatizzazioni come misura di politica economica si deve a Ronald Regan e ai suoi due governi che si articolano tra l'81 e l'89. Regan ebbe molte similarità ideologiche con la Thatcher, certificate anche dal loro rapporto personale oltre che dalla stretta collaborazione in politica estera instaurata dai due paesi durante gli anni di governo dei due leader. L'Amministrazione sosteneva che il settore pubblico fosse troppo esteso e che includesse anche dei settori che avrebbero avuto maggiore efficienza se affidate a controllo e gestione di natura privatistica: fu questo il principio secondo il quale Regan promosse l'utilizzo delle privatizzazioni. La quantità totale delle dismissioni statunitensi non raggiungerà i livelli britannici; si può sottolineare, tuttavia, che anche per quanto riguarda gli Stati Uniti le privatizzazioni saranno utilizzate da governi successivi e che, quindi, il loro uso perdurò nel tempo (pur con frequenza e intensità diverse a seconda dei governi presi in considerazione).

Per parlare del caso principale in esame in questo elaborato, quello italiano, è necessario tracciare un'analisi del contesto in cui si sviluppa la necessità e la decisione di partire con le privatizzazioni. In Italia l'utilizzo delle dismissioni statali arrivò in ritardo rispetto agli altri paesi occidentali, pur avendo l'economia italiana comunque risentito delle crisi energetiche degli anni Settanta. Anzi, l'Italia dovette far fronte anche a delle criticità interne non indifferenti che caratterizzeranno il contesto politico economico e che costituiscono le principali cause per il "ritardo" con cui il nostro paese si avvicinò all'utilizzo delle privatizzazioni.

Innanzitutto, di cruciale importanza è analizzare il sistema che si instaurò in Italia dal secondo dopoguerra in poi (fino alla sua implosione negli anni Novanta). Un sistema caratterizzato dalla fortissima presenza dello Stato in economia, basato sulle nazionalizzazioni e sul controllo politico degli ambienti dirigenziali delle principali società e holding di proprietà statale. Il sistema politico, poi, si caratterizzò per il suo essere perennemente composto dalle stesse forze politiche, che

parteciparono a ogni governo, senza alternanze di particolare rilevanza, fino agli anni Novanta. Un sistema che favorì la permeazione della politica e degli interessi particolari all'interno del mondo economico e dell'imprenditoria e che contribuì alla creazione di una interdipendenza tra l'uno e l'altro settore che caratterizzò l'Italia dalla fine della Seconda guerra mondiale agli anni Novanta (la cosiddetta Prima Repubblica).

L'Italia visse un periodo di incredibile crescita economica che durò fino agli anni Sessanta, passato alla storia come il "miracolo economico" italiano, durante il quale il Pil italiano registrò tassi di crescita altissimi, secondi soltanto a quelli della Germania dell'est. Questo fattore, unitamente agli ottimi rapporti diplomatici ed economici con gli Stati Uniti che aumentavano la sensibilità del nostro paese rispetto alla stabilità economico-finanziaria statunitense, influì anche sull'impatto delle crisi energetiche degli anni Settanta, che l'Italia percepì in maniera particolarmente intensa. La vicinanza politica agli USA rendeva l'Italia particolarmente sensibile anche agli avvenimenti legati alla Guerra Fredda, ulteriormente inaspriti dalla presenza, nel sistema partitico della Prima Repubblica, del partito comunista più importante d'Europa dopo quello sovietico.

Un altro fattore di particolare rilevanza fu la decisione di nazionalizzare le principali holding italiane (prima su tutte la capofila Iri, che controllava da sola oltre 200 società e numerosi settori strategici per l'economia italiana): questo aiutò la strutturazione di un sistema in cui la presenza dello stato fu preponderante, tanto quanto il potere discrezionale degli ambienti politici su quelli dirigenziali. Un sistema così chiuso incontrò grande resistenza al cambiamento ed è anche per questo che non arrivò una vera e propria svolta dopo le crisi economiche degli anni Settanta. Altro fattore da evidenziare è la situazione sociale particolarmente turbolenta che visse l'Italia durante gli anni Settanta, un decennio caratterizzato dalle lotte politiche, dal terrorismo e da grande instabilità politica: il culmine della tensione venne raggiunto con il rapimento e l'uccisione del segretario della Dc Aldo Moro da parte delle Brigate Rosse. Anche in questa situazione, il sistema cercò soluzioni in se stesso, puntando su un governo di solidarietà nazionale e su un successivo riassetto della maggioranza, mostrando ulteriore resistenza al cambiamento.

Negli anni Ottanta, invece, emergeranno per la prima volta gli attentati mafiosi a personaggi importanti, il sistema politico dovrà fronteggiare lo scandalo della Loggia P2, i principali partiti continueranno a percepire le difficoltà elettorali di cui avevano già risentito fino a quel momento, mentre a livello economico se la spesa pubblica e l'indebitamento continuavano a costituire un problema serio, il tessuto sociale e l'economia italiana mostrarono segni importanti di vitalità che ci permettono oggi di parlare di un periodo di crescita economica, attraverso il quale l'Italia supererà il periodo della recessione. Gli anni Novanta furono il decennio della svolta: durante questi anni si concretizzarono gli incubi dovuti alle minacce della criminalità organizzata, con gli attentati mafiosi



ai giudici antimafia Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, che contribuirono ad amplificare la tensione sociale. Un momento di svolta politica arrivò con la caduta del Muro di Berlino, nel 1989: non solo perché segnò la fine della Guerra Fredda e il fallimento dei comunismi, ma anche per i riflessi che ebbe sugli equilibri politici del sistema italiano. Ci si riferisce al fatto che non fu il solo Pci a risentire della fine del comunismo, ma la stessa Dc, la quale aveva impostato tutta la propria azione politica, dal secondo dopoguerra fino a quel momento, sul proprio ruolo di ultima resistenza contro il pericolo comunista: una volta crollato il comunismo e venuta meno tale minaccia, quindi, la Dc entrò in una profonda crisi d'identità. La Dc era il perno attorno al quale si articolava il sistema partitico italiano; dunque, una sua crisi equivaleva ad una crisi del sistema. Da non sottovalutare è anche il contraccolpo economico che ebbe la caduta del Muro: la riunificazione delle Germanie portò a politiche economiche mirate all'apprezzamento del marco che potessero favorire la ripartenza dell'economia della Germania unificata. Il colpo di grazia politico fu dato al sistema partitico dall'esplosione dell'inchiesta Mani Pulite, che scoperchiò e mise in luce un articolato sistema di corruzione, collusione e clientelismo dietro le dinamiche del sistema politico-partitico italiano. Lo scandalo che ne derivò, passato alla storia con il nome di Tangentopoli, coinvolse praticamente tutti i partiti di governo e i loro dirigenti più esimi, provocando l'implosione del sistema stesso: è il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica. Parallelamente a tutto questo si svilupparono dei progetti di integrazione comunitaria molto ambiziosi: il progetto del mercato unico e quello della moneta unica, il cui avvio fu segnato dalla firma del Trattato di Maastricht nel 1992. Per poter partecipare attivamente a simili progetti, bisognava poter contare su un'economia stabile e solida: questo portò l'Italia a ripensare i propri interventi di politica economica e costituì un'importantissima motivazione all'utilizzo delle privatizzazioni nel nostro paese.

È in questo scenario che va collocata la decisione di procedere con un programma di privatizzazioni: la decisione fu presa dal governo tecnico Amato I nel 1992. Tale governo fu chiamato ad operare in una situazione di grave instabilità politica, economica e sociale: la crisi finanziaria, la crisi dei partiti generata dall'inchiesta Mani Pulite e la sempre più accentuata perdita di fiducia dei cittadini verso la classe politica rendevano necessario operare con particolare accuratezza e lucidità. Si presentarono diverse necessità, tra le quali anche quella di rispettare i parametri imposti dalle politiche europee e, nello specifico, dal Trattato di Maastricht, necessari per poter partecipare ai progetti del mercato unico e della moneta unica. La più importante fu sicuramente quella di diminuire l'indebitamento dello Stato, derivante dalla crisi della lira e dalla crisi finanziaria, oltre che dalle direttive comunitarie. Il governo Amato predispose il terreno da un punto di vista normativo e programmatico e iniziò il processo di privatizzazione. La dimensione dell'Impresa statale era davvero notevole e il processo di privatizzazione seguì un iter preciso, anche se inizialmente l'obiettivo fu

esclusivamente quello di fare cassa e diminuire drasticamente il deficit. La vera svolta programmatica arrivò con la presentazione dei piani di privatizzazioni delle principali holding italiane (Iri, Eni, Enel, Imi, Bnl e Ina), poiché esse coprivano una grande parte delle proprietà statali e dei settori strategici dell'economia italiana ed iniziare con la loro dismissione permetteva di ottenere subito entrate importanti.

L'utilizzo delle privatizzazioni continuò, nonostante la metà degli anni Novanta sia stata caratterizzata da grande instabilità politica. Con il governo Ciampi, tecnico anch'esso, che seguì quello Amato e concluse la legislatura XII legislatura, il programma continuò sulla stessa linea dell'operato dell'esecutivo precedente, mentre l'azione di privatizzazione rallentò lievemente con l'inizio della nuova legislatura a causa dell'instabilità del governo Berlusconi del '94, che durò meno di un anno. Dopo questo brevissimo periodo di stallo, il terzo governo tecnico guidato da Lamberto Dini (1995) riprese il lavoro di privatizzazione, ma fu con l'avvento di tre governi a maggioranza di centrosinistra (Prodi, D'Alema, Amato) che la stagione delle privatizzazioni italiane entrò nel vivo. Questi sono gli anni in cui si iniziano a notare gli effetti positivi delle privatizzazioni: inoltre, poiché la scadenza per il rispetto dei dettami comunitari era il 1999, questi anni furono caratterizzati dalla più intensa e massiccia quantità di privatizzazioni di tutta l'esperienza italiana. Fino al 1999, infatti, i guadagni annuali per valore delle dismissioni statali continuarono ad aumentare di anno in anno, mentre in seguito, raggiunto l'obiettivo comunitario, l'esigenza di fare cassa immediatamente venne meno. Durante i primi anni Duemila, nello specifico durante la XIV legislatura (2001-2006), i governi Berlusconi II e III continuarono l'azione di privatizzazione; tuttavia, le operazioni di maggiore rilievo e portata erano già state effettuate, per cui, l'operato dei governi di centrodestra guidati da Forza Italia si poté concentrare sulle operazioni rimaste, tutte di minore dimensione. In realtà, il fatto che le operazioni rimaste non fossero particolarmente ingenti permise lo sviluppo di un particolare tipo di privatizzazione, caratterizzata dall'utilizzo della *golden share*, un istituto che prevede il mantenimento in capo allo Stato di una quota minoritaria delle azioni di una società ma, allo stesso tempo, del potere di veto e discrezionale su determinate decisioni: questo particolare istituto è una delle principali caratteristiche peculiari delle privatizzazioni all'italiana.

Uno sguardo d'insieme sulle privatizzazioni in Italia permette di tracciare conclusioni di rilievo: innanzitutto, l'Italia risulta essere la seconda nazione al mondo per valore totale delle dismissioni statali, rimanendo seconda solo alla Gran Bretagna e ben al di sopra delle altre principali nazioni europee e occidentali. Non si può dire che le privatizzazioni italiane abbiano seguito esclusivamente un disegno programmatico preciso e non una necessità di fare cassa immediatamente per risanare le perdite dello Stato, però non sarebbe nemmeno giusto affermare che sia mancata totalmente programmaticità. Sicuramente la principale motivazione fu quella, di natura economica, di dover

risanare il debito pubblico, ma il successivo sviluppo della vicenda ha sicuramente seguito una programmazione abbastanza accurata dello Stato: insomma, di certo non si è trattato di operazioni casuali, isolate e fini a loro stesse, anche perché la cosiddetta Impresa statale aveva raggiunto dimensioni molto ingenti e anche l'esistenza di capofila come Iri ed Eni richiese attente riflessioni sul cosa e come privatizzare. Forse venne meno il fattore della vocazione ideologica al neoliberalismo che invece troviamo in Margaret Thatcher, o quantomeno mancò nell'intensità e nei livelli che troviamo nel caso thatcheriano, ma possiamo trovare nella dedizione alla partecipazione alle politiche di integrazione europea un fattore ideologico-politico valido a compensare simile mancanza.

Non ci sono solo luci, c'è anche qualche ombra da analizzare, come, ad esempio, la mancata individuazione di un modello standard di cessione e di assetto societario, sempre in bilico tra nucleo stabile e *public company*, oppure il ben più grave mancato adattamento del ruolo dello Stato al nuovo scenario, rintracciabile nell'uso (forse eccessivo) della golden share, e quindi nel mantenimento di poteri discrezionali e di veto, e nella percezione dello Stato come semplice ricevitore dei proventi delle privatizzazioni: fattori, questi che porteranno lo Stato ad avere un ruolo non troppo dissimile da quello posseduto in precedenza.

Tuttavia, l'utilizzo delle privatizzazioni ha permesso all'Italia di raggiungere l'obiettivo prefissato al momento della scelta di dismettere l'impresa statale, partecipando al processo di integrazione europea e riducendo sensibilmente il debito pubblico, rientrando in parametri decisamente più accettabili e meno critici.

## **Ringraziamenti**

*Questa tesi è l'atto finale di cinque anni incredibili.*

*Al professor Domenico Bruni va un doppio e grandissimo ringraziamento: uno per il bellissimo corso universitario che mi ha ispirato e uno per aver accettato di avermi come tesista, trattandomi con raro rispetto, guidandomi e coadiuvandomi puntualmente e con rispetto.*

*Grazie ai miei genitori, per i quali le parole non basteranno mai. Questo lavoro è merito vostro: grazie dei sacrifici, del supporto e dell'amore. Siete il motore della mia vita.*

*A mia sorella Ornella, che è parte di me. Senza di te sarei perso, ogni giorno.*

*A Barbara, che prima di essere zia è migliore amica, confidente, collega e mamma. Sei la prima ad averci creduto. Grazie di tutto.*

*A Marco, zio, complice e amico: grazie del sostegno perenne, del continuo confronto e dell'affetto infinito.*

*Ai miei splendidi nonni. Condividere con voi questa avventura è stato un privilegio. Mi avete dato tanta forza, sempre. Porto nel cuore i vostri sguardi e nella mente la vostra saggezza.*

*A tutti i miei amici, vicini e lontani. Mi avete accompagnato in questa avventura e l'avete resa speciale. Di questi cinque anni siete il ricordo più dolce.*

*Alla mia terra, l'Abruzzo.*