



Corso di laurea in Economia e Management

Cattedra Economia Industriale

Dallo Stato al mercato: il grande esperimento delle privatizzazioni in Italia e Regno Unito

Prof. Rinaldo Evangelista

RELATORE

Davide Filippetti 282101

CANDIDATO

Anno Accademico 2024/2025

INDICE

Introduzione.....	1
Capitolo I.....	3
Fondamenti teorici e contesto globale delle privatizzazioni	3
1.1. Definizione e tipologie di privatizzazione.	3
1.2. Le radici ideologiche: keynesismo, neoliberismo e la “scuola di Chicago”.....	8
1.3. Il fenomeno delle privatizzazioni negli anni '80 e '90.	14
1.4. Il ruolo della globalizzazione economica e delle organizzazioni internazionali.	18
Capitolo 2:	22
Le privatizzazioni in Italia e nel Regno Unito: evoluzione storica e politica.....	22
2.1. La crisi economica degli anni '70 e '80 e il contesto politico	22
2.2. La struttura delle partecipazioni statali: l'IRI e il sistema produttivo italiano	24
2.3. Le tappe principali del processo di privatizzazione.....	26
2.4. I settori più colpiti: telecomunicazioni, energia, trasporti e banche – versione rivista	29
2.5. Impatti economici, sociali e territoriali in Italia	32
2.6. La crisi del modello keynesiano britannico negli anni '70 e la svolta neoliberista di Margaret Thatcher	34
2.7. Il programma di privatizzazioni e i vettori chiave coinvolti: energia, telecomunicazioni, trasporti, edilizia.....	36
2.8. Coinvolgimento della popolazione e il ruolo della City di Londra attraverso i mercati finanziari.....	38

2.9. Impatti economici, sociali e regionali nel Regno Unito	41
Capitolo 3:	44
Strategie di privatizzazione in Italia e Regno Unito a confronto	44
3.1. Approcci e tempistiche: gradualismo italiano vs radicalismo britannico	44
3.2. Scelte strategiche: vendita al pubblico, mantenimento del controllo statale	46
3.3. Strumenti finanziari utilizzati e partecipazione dei cittadini	48
3.4. Il ruolo dello Stato e delle istituzioni sovranazionali (UE, FMI)	50
Capitolo 4:	53
Impatto delle privatizzazioni e lezioni apprese	53
4.1. Effetti economici di lungo periodo: efficienza, competitività, innovazione	53
4.2. Impatto sul debito pubblico e sugli investimenti	55
4.3. Conseguenze sociali e territoriali: disuguaglianze e servizi pubblici	57
4.4. Percezione pubblica, consenso e critica	60
4.5. Successi, fallimenti e implicazioni per il futuro delle politiche economiche europee.....	62
Bibliografia	68

Introduzione

Ci sono stagioni della storia economica che, a distanza di anni, si rivelano come vere e proprie fratture. Gli anni Ottanta e Novanta appartengono a questa categoria. È allora che in molte economie occidentali lo Stato decise di farsi da parte, cedendo aziende, infrastrutture, reti di servizi che per decenni erano state considerate “intoccabili”. Un intero modello — quello dello Stato imprenditore nato nel dopoguerra — venne messo in discussione, e in alcuni casi smantellato senza esitazioni. Le privatizzazioni non furono, dunque, semplici operazioni di cassa o aggiustamenti tecnici, ma il simbolo di un cambio di paradigma: un diverso modo di intendere i rapporti tra cittadini, mercato e istituzioni. Italia e Regno Unito incarnano due traiettorie quasi opposte. In Italia, dove l’IRI e altri grandi enti avevano costruito un pezzo decisivo dello sviluppo industriale, le privatizzazioni arrivarono come una medicina amara. Non un progetto meditato, ma piuttosto la risposta a un debito che cresceva senza tregua e ai vincoli europei che si facevano più stringenti. Ogni passaggio fu accompagnato da incertezze, rinvii, resistenze sindacali e politiche. Alcune cessioni produssero benefici in termini di efficienza e modernizzazione; altre furono percepite come vere e proprie svendite, in cui l’interesse pubblico sembrava sacrificato sull’altare delle urgenze finanziarie.

Diversa la parabola britannica. Qui Margaret Thatcher fece della privatizzazione un vessillo ideologico, uno strumento di lotta culturale prima ancora che economica. L’idea di un popolo di azionisti, capace di trasformare i cittadini in protagonisti dei mercati, divenne una delle narrazioni più potenti del decennio. Per un momento sembrò che il progetto funzionasse: milioni di famiglie acquistarono azioni, le grandi imprese di Stato vennero smembrate o rilanciate sul mercato, e la City si affermò come il cuore pulsante di una nuova Inghilterra finanziaria. Ma la promessa di un capitalismo diffuso si spense presto. Le quote finirono concentrate nelle mani di grandi fondi, le disuguaglianze territoriali si ampliarono, e il Nord industriale sprofondò in un declino che ancora oggi segna la geografia sociale del Paese.

Questo lavoro nasce dall’esigenza di leggere le privatizzazioni non solo come cronaca di politiche economiche, ma come chiave per interpretare trasformazioni più profonde. Le ragioni immediate — crisi di bilancio, inefficienze gestionali, nuove direttive comunitarie

— spiegano una parte della vicenda. Ma dietro quelle urgenze si nascondeva qualcosa di più grande: la crisi globale del processo di accumulazione esplosa negli anni Settanta. Con la stagflazione e la caduta dei rendimenti tradizionali, il capitale internazionale cercava nuovi spazi in cui rigenerarsi. Le utilities pubbliche, i servizi essenziali, i settori monopolistici apparvero come territori vergini: sicuri, redditizi, protetti. Le ideologie neoliberaliste, in questo senso, non furono che il linguaggio scelto per legittimare una transizione che apriva a logiche di mercato ciò che fino a ieri era rimasto sotto l'ombrello dello Stato.

Analizzare Italia e Regno Unito significa quindi confrontare due percorsi che, pur divergenti nelle modalità, rispondono a una stessa dinamica: la ridefinizione del rapporto tra Stato e mercato in un'epoca di trasformazioni globali. Da un lato il gradualismo italiano, esitante e frammentato; dall'altro il radicalismo britannico, rapido e ideologico. Due strade diverse, ma entrambe segnate da un bilancio ambivalente: efficienza e modernizzazione, certo, ma anche nuove fragilità, disuguaglianze sociali e territoriali, perdita di strumenti di controllo collettivo.

Il percorso di ricerca che segue è articolato in quattro capitoli: dalle radici teoriche e ideologiche della privatizzazione al contesto internazionale che ne rese possibile l'affermazione; dalla ricostruzione storica delle vicende italiane e britanniche al confronto delle strategie, fino all'analisi degli effetti di lungo periodo. Non si tratta di una ricostruzione neutrale: ogni capitolo cerca di tenere insieme descrizione e interpretazione, dati e riflessioni critiche.

Perché il punto di arrivo non è stabilire un verdetto di successo o fallimento, ma comprendere cosa le privatizzazioni hanno significato per il modello di sviluppo europeo e per la vita concreta delle persone. Esse hanno aperto la strada a economie più integrate e competitive, ma hanno anche lasciato in eredità contraddizioni che restano vive: la tensione tra mercato e Stato, tra efficienza e giustizia sociale, tra apertura globale e coesione interna. Sono domande che non appartengono solo al passato, ma che tornano oggi con forza, di fronte a nuove crisi e a un'Europa che si interroga ancora una volta su quale debba essere il suo equilibrio tra libertà economica e tutela del bene comune.

Capitolo I

Fondamenti teorici e contesto globale delle privatizzazioni

1.1. Definizione e tipologie di privatizzazione.

Quando si parla di privatizzazione, ci si riferisce a un processo con cui attività, beni o enti che prima erano gestiti dallo Stato passano sotto il controllo del settore privato. Nella letteratura, la definizione più diffusa descrive questo fenomeno come una decisione volontaria del governo di cedere imprese pubbliche o beni dello Stato a soggetti privati¹. Questa visione si lega alla forma più “tradizionale” di privatizzazione, cioè la vendita di imprese pubbliche a investitori privati. Il termine ha iniziato a circolare ampiamente proprio con le politiche economiche avviate nel Regno Unito da Margaret Thatcher, a partire dal 1979².

Questo concetto però non si limita alla semplice vendita di proprietà pubbliche. In un’accezione più ampia, la privatizzazione comprende anche altre modalità di coinvolgimento del privato nella gestione o nell’erogazione di servizi e beni pubblici³. La definizione della Treccani, ad esempio, la descrive come un processo economico-giuridico in cui beni, funzioni o soggetti vengono spostati da un contesto di diritto pubblico a uno regolato dal diritto privato. Questo può avvenire in diverse forme: dalla vendita vera e propria, all’affidamento di funzioni pubbliche a soggetti privati, fino alla trasformazione di enti pubblici in soggetti giuridici di diritto privato. Quindi non si tratta solo di vendere qualcosa, ma anche di cambiare il modo in cui viene gestito un particolare bene o servizio, introducendo criteri economici e logiche di mercato.

Nel campo dell’economia aziendale, si fa una distinzione tra diverse tipologie di privatizzazione, a seconda di cosa viene trasferito e di come avviene il passaggio. Ecco le principali:

¹ Megginson W. L. & Netter J. M. (2001), *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*. Journal of Economic Literature, 39(2), 321-389.

² Edwards C. (2017), *Margaret Thatcher’s Privatization Legacy*. Cato Journal, 37(1), 89-108.

³ Starr P. (1988), *The Meaning of Privatization*. Yale Law & Policy Review, 6(1), 6-41.

Privatizzazione tramite vendita di imprese o beni pubblici

È la forma più nota, spesso definita “sostanziale”. In pratica, lo Stato vende, in tutto o in parte, aziende o beni pubblici a soggetti privati. Questo può avvenire con varie modalità: vendita diretta, aste pubbliche, offerte di azioni sui mercati finanziari⁴. Un esempio classico è rappresentato dalle privatizzazioni condotte nel Regno Unito negli anni '80 sotto il governo Thatcher: aziende come British Telecom, British Gas, British Airways, British Steel furono vendute ai privati⁵. In molti casi, le azioni furono offerte anche ai piccoli e medi risparmiatori, nel tentativo di allargare la partecipazione e promuovere quello che veniva definito “capitalismo popolare”.

Anche in altri paesi europei, tra gli anni '80 e '90, si seguirono strade simili. In Francia, ad esempio, furono privatizzate società come Société Générale e France Télécom. In Italia, casi noti riguardano ENI, Telecom Italia e altri gruppi industriali, con l'obiettivo principale di far cassa e abbassare il debito pubblico⁶. Negli Stati Uniti, dove lo Stato gestiva meno aziende industriali, un esempio significativo fu la cessione di Conrail, una compagnia ferroviaria, venduta nel 1987 per oltre un miliardo e mezzo di dollari⁷.

Vale la pena notare che, anche dopo la vendita, lo Stato può mantenere un certo controllo. Nel Regno Unito, ad esempio, venne usata la “golden share” (una quota speciale che dà al governo un potere di veto su decisioni strategiche), come nel caso di British Telecom o British Gas. Inoltre, in molti casi, alle privatizzazioni si accompagnò l'istituzione di autorità indipendenti per controllare le nuove aziende private, soprattutto se operavano in mercati monopolistici. Tutto questo conferma che privatizzare non significa automaticamente liberalizzare perché nel primo caso si trasferisce, di fatto, la proprietà di una impresa pubblica ai privati attuando un'operazione di capitale. Nel

⁴ Megginson W. L., & Netter J. M. (2001), *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*. Journal of Economic Literature, 39(2), 321-389.

⁵ Edwards C. (2017), *Margaret Thatcher's Privatization Legacy*. Cato Journal, 37(1), 89-108.

⁶ In tal senso cfr., Florio, M. (2004), *The Great Divestiture: Evaluating the Welfare Impact of the British Privatizations, 1979–1997*. Cambridge, MA: MIT Press; Bortolotti, B. & Siniscalco, D. (2004), *The Challenges of Privatization: An International Analysis*. Oxford: Oxford University Press; Roland, G. (2008), *Privatization: Successes and Failures*. New York: Columbia University Press; Estrin, S. & Pelletier, A. (2018), “Privatization in Developing Countries: What Are the Lessons of Recent Experience?”, *The World Bank Research Observer*, 33(1), pp. 65–102; Sheshinski, E. & López-Calva, L. F. (2003), *Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence*. Cambridge, MA: Harvard University Press; Bonuglia R. (2010), *Pasquale Saraceno. Tra economia e politica*. Roma, Nuova Cultura.

⁷ Poole R. W. Jr. (2004, June 8), *Ronald Reagan and the Privatization Revolution: Reviewing Reagan's outsourcing legacy*. Reason Foundation (online commentary).

secondo caso, invece, si liberalizza un segmento produttivo aprendolo alla concorrenza come è stato fatto, ad esempio, in Italia nell'ambito della telefonia prima e dell'energia poi. Insomma si può avere un monopolio privato al posto di uno pubblico, ma con regole stringenti; oppure si può aprire un mercato alla concorrenza pur mantenendo la gestione in mano pubblica.

Privatizzazione formale (corporatizzazione)

Questa è una forma diversa, spesso usata come fase intermedia. Si parla di privatizzazione formale quando un ente pubblico viene trasformato in una società di diritto privato, di solito una S.p.A., senza che questo comporti subito il passaggio della proprietà ai privati. In altre parole, lo Stato resta azionista, spesso anche di maggioranza, ma cambia la forma giuridica dell'ente, che comincia a operare secondo regole e criteri tipici del settore privato.

In Italia, negli anni '90, molti enti pubblici economici sono stati trasformati in società per azioni, come ENI, ENEL, IRI. Questo passaggio non comportava di per sé un trasferimento di controllo, ma serviva a preparare il terreno per una possibile vendita futura. L'obiettivo dichiarato era spesso quello di introdurre strumenti gestionali più efficienti e di uniformare la struttura delle imprese pubbliche a quelle private. Solo quando le azioni vengono effettivamente vendute, in tutto o in parte, a soggetti privati, si può parlare di privatizzazione sostanziale vera e propria, cioè del passaggio effettivo della proprietà e del controllo dal pubblico al privato.

Esternalizzazione dei servizi pubblici (outsourcing)

Con il termine esternalizzazione, detta anche privatizzazione funzionale, si intende la scelta fatta da un'amministrazione pubblica di affidare a soggetti privati la gestione di servizi che prima venivano svolti direttamente dallo Stato o dagli enti pubblici. In pratica, l'ente pubblico resta responsabile e spesso continua a pagare per quel servizio, ma lascia che siano aziende private a occuparsene, attraverso contratti come appalti, concessioni o accordi simili. È il caso, ad esempio, della raccolta dei rifiuti, del trasporto urbano, della pulizia e della mensa nelle scuole, della manutenzione delle strade o di altri spazi pubblici, oppure di servizi di supporto in ambito sanitario⁸. Servizi come questi, pur essendo pubblici, vengono gestiti da aziende private su incarico e con soldi pubblici.

⁸ Savas E. S. (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*. Chatham House Publishers.

Negli Stati Uniti, questa pratica è molto comune a tutti i livelli: federale, statale e locale. L'uso di aziende private per gestire l'erogazione di servizi è, di fatto, più frequente della vendita di beni pubblici. Molte città americane affidano a ditte private la gestione dell'acqua, il trasporto sanitario, la cura dei parchi, e così via. Anche alcuni programmi sociali, come quelli per l'inserimento lavorativo o la gestione degli alloggi popolari, sono svolti da soggetti privati finanziati con fondi pubblici.

Nel Regno Unito, l'esternalizzazione è diventata sistematica a partire dagli anni '80, quando fu introdotto l'obbligo per i comuni di mettere a gara alcuni servizi non considerati essenziali. Questo approccio è poi continuato anche negli anni '90 e 2000, influenzato da una visione più aziendale della pubblica amministrazione.

Un esempio particolare è quello delle carceri private negli Stati Uniti. In alcuni Stati, le prigioni vengono costruite e gestite da aziende a scopo di lucro, in base a contratti firmati con le autorità pubbliche. Nel 2022, circa 91.000 detenuti, cioè l'8% della popolazione carceraria, si trovavano in carceri gestite da privati⁹. Questo modello si è sviluppato soprattutto per rispondere all'aumento dei detenuti e ai costi elevati delle strutture pubbliche. Tuttavia in alcuni stati le carceri private sono molto presenti, in altri del tutto assenti. Il tema è spesso oggetto di critiche e discussioni, anche per ragioni etiche.

In generale, l'esternalizzazione viene vista come una forma "parziale" di privatizzazione. Infatti, il servizio continua a essere pagato con soldi pubblici e sotto il controllo dell'ente pubblico, ma la gestione concreta passa nelle mani dei privati¹⁰. Lo Stato, in sostanza, raccoglie le tasse, stabilisce le regole e controlla la qualità, ma non si occupa più in prima persona dell'esecuzione.

Partenariati pubblico-privati (PPP)

I partenariati pubblico-privati, spesso chiamati PPP, sono accordi a lungo termine tra enti pubblici e aziende private per costruire o gestire opere e servizi di interesse collettivo. In questi casi, è il soggetto privato, una singola impresa o un gruppo di imprese, a occuparsi del finanziamento e della realizzazione dell'opera, che può essere un ospedale, una scuola,

⁹ Budd K. M. (2024), *Private Prisons in the United States. The Sentencing Project*. (Rapporto del 21 febbraio 2024).

¹⁰ Starr P. (1988), *The Meaning of Privatization*. Yale Law & Policy Review, 6(1), 6-41.

una strada, un ponte o un impianto. Oppure, in alternativa, si occupa direttamente della gestione del servizio.

Il privato investe, costruisce e poi recupera i soldi nel tempo, grazie ai pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione o, in alcuni casi, dagli utenti finali. Lo Stato o l'ente pubblico può affiancare questo investimento mettendo fondi propri, garantendo una domanda minima o concedendo al partner privato la gestione esclusiva per un certo numero di anni.

Queste collaborazioni possono prendere forme diverse, come i modelli BOT (Build-Operate-Transfer), DBFO (Design-Build-Finance-Operate), concessioni o leasing operativi, e sono spesso viste come forme “ibride” di privatizzazione, dove i rischi, i costi e i benefici vengono condivisi tra pubblico e privato¹¹.

Un esempio concreto è quello del programma *Private Finance Initiative* (PFI) lanciato nel Regno Unito nel 1992. Grazie a questo meccanismo, il governo britannico ha coinvolto capitali privati per costruire centinaia di ospedali, scuole e altre infrastrutture pubbliche. Le opere venivano realizzate subito, senza spese iniziali dirette per lo Stato, che poi si impegnava a ripagare le aziende con rate annuali distribuite su più anni. La gestione dell'opera e del servizio, nel frattempo, restava in mano al privato per tutta la durata del contratto.

Questo modello è stato usato su larga scala nel Regno Unito, con più di 700 progetti attivati entro il 2010, ed è stato adottato successivamente anche altri paesi, tra cui gli Stati Uniti, dove è stato applicato soprattutto nel settore dei trasporti (strade, ponti, ecc.).

In genere, nei PPP la proprietà dell'opera non viene venduta in modo definitivo. Di solito, alla fine del contratto la struttura torna sotto il controllo pubblico. Per questo motivo, anche se non si tratta di privatizzazione in senso stretto, questi accordi vengono comunque considerati una forma di “privatizzazione funzionale”: i privati non comprano, ma si assumono responsabilità e compiti che, in passato, erano di esclusiva competenza pubblica.

¹¹ Grimsey D., & Lewis M. K. (2004), *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Edward Elgar Publishing.

Liberalizzazione e deregolamentazione

Anche se non coincidono con la privatizzazione, liberalizzazione e deregolamentazione sono spesso collegate a essa e fanno parte di una stessa visione economica orientata al mercato.

Liberalizzare significa aprire alla concorrenza settori che prima erano in mano pubblica, eliminando le regole che impedivano l'ingresso di aziende private. Un esempio chiaro è quello delle telecomunicazioni: se prima solo lo Stato poteva offrire servizi telefonici, liberalizzare quel mercato vuol dire permettere a imprese private di fare lo stesso. Lo stesso vale per i trasporti, dove si consente a compagnie private di offrire servizi su tratte che prima erano riservate alle società pubbliche.

È importante notare che la liberalizzazione può avvenire anche senza vendere le imprese pubbliche. Un'azienda statale può restare pubblica, ma essere costretta a competere con operatori privati. Al contrario, si può anche vendere un'impresa pubblica mantenendo però una posizione di monopolio, come accadde negli anni '80 con British Telecom e British Gas, che furono privatizzate senza che si aprisse subito alla concorrenza.

Sia la deregolamentazione che la privatizzazione fanno parte di un approccio favorevole al libero mercato. Mentre la privatizzazione trasferisce attività dallo Stato ai privati, la deregolamentazione riduce o elimina le regole che limitano il mercato. Un esempio famoso è quello degli Stati Uniti negli anni '80: in quel periodo, furono tolti molti vincoli normativi in settori come il trasporto aereo (con l'Airline Deregulation Act del 1978) e le telecomunicazioni (con lo smantellamento del monopolio di AT&T). Queste scelte erano in linea con la convinzione, molto diffusa all'epoca, che il settore privato potesse gestire molte attività in modo più efficiente di quello pubblico.

1.2. Le radici ideologiche: keynesismo, neoliberismo e la “scuola di Chicago”.

Nel corso del Novecento si sono sviluppate diverse correnti di pensiero economico, ognuna con le proprie idee e proposte su come gestire l'economia. Tra le più importanti si possono annoverare il keynesismo, il neoliberismo e la Scuola di Chicago. Questi approcci hanno influenzato profondamente il modo in cui si discute del ruolo dello Stato, di come funziona il mercato e di quali strumenti usare per affrontare problemi economici.

Il keynesismo prende il nome dall'economista britannico John Maynard Keynes, che sviluppò le sue idee soprattutto nel libro *The General Theory of Employment, Interest and Money* pubblicato nel 1936. La teoria nasce in risposta alla Grande Depressione degli anni Trenta, un periodo in cui l'economia mondiale era in crisi e la disoccupazione altissima. Le teorie precedenti, come quella neo-classica basata sulla cosiddetta “*legge di Say*”, sostenevano che l'economia tendesse da sola verso l'equilibrio, grazie alla flessibilità dei prezzi e dei salari. Keynes, invece, argomentò che questo meccanismo non funzionava sempre.

Secondo Keynes, l'economia di mercato può restare bloccata in una situazione di forte disoccupazione proprio perché la domanda aggregata, cioè la somma di consumi, investimenti, spesa pubblica ed esportazioni nette, può essere troppo bassa per garantire il pieno impiego delle risorse produttive in particolare il lavoro disponibile. Quando la domanda privata (famiglie, imprese e “resto del mondo”) non è sufficiente, lo Stato deve intervenire, aumentando la spesa pubblica o tagliando le tasse per stimolare i consumi e gli investimenti¹². Questo intervento può essere accompagnato da politiche monetarie espansive, come abbassare i tassi d'interesse o aumentare la quantità di moneta in circolazione.

A livello ideologico, il keynesismo propone una visione pragmatica e riformista del capitalismo. Lo Stato non è visto come un ostacolo, ma come un attore fondamentale, soprattutto nei momenti di crisi¹³. Per Keynes e i suoi sostenitori, lasciare il mercato completamente libero può portare a risultati inaccettabili sul piano economico, sociale ed etico, come disoccupazione di massa o forti disuguaglianze. L'intervento pubblico serve quindi a mantenere stabile il sistema economico e a garantire un livello minimo di benessere collettivo. Keynes stesso era un liberale, e il suo obiettivo non era superare il capitalismo, ma salvarlo dalle sue stesse debolezze con politiche intelligenti e mirate.

Oltre a Keynes, la scuola keynesiana ha incluso economisti di grande rilievo. John Hicks e Alvin Hansen sono noti per aver formalizzato la teoria con il modello IS-LM anche se questo è poi stato considerato un'applicazione light dell'originario modello keynesiano; Paul Samuelson e Franco Modigliani hanno contribuito a integrare il

¹² Boitani A. (2012), *Keynesiana, teoria*. In Dizionario di Economia e Finanza. Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana (Treccani).

¹³ Cavalieri D. (2009, 19 gennaio), *Neoliberismo, interventismo, keynesismo*. Economia e Politica (anno 1, n. 2).

pensiero keynesiano con quello neoclassico. Altri economisti di rilievo che hanno seguito l'approccio keynesiano sono Joan Robinson, Richard Kahn, Nicholas Kaldor e, in Italia, Federico Caffè.

Dopo la Seconda guerra mondiale, il keynesismo diventò il punto di riferimento per le politiche economiche dei paesi occidentali. Quello fu il periodo dei cosiddetti “trent’anni gloriosi” (1945-1975), in cui si assistette a una forte crescita economica, bassa disoccupazione e un’espansione dello Stato sociale¹⁴. Le idee di Keynes ispirarono politiche espansive di spesa pubblica, la regolazione dei mercati finanziari e il sostegno all’occupazione.

Negli anni ’70, però, il contesto cambiò. L’economia cominciò a soffrire per una combinazione inedita di inflazione alta e crescita bassa, la “stagflazione”, che veniva interpretata come il risultato e l’inefficacia delle politiche keynesiane. Di fronte a questi nuovi problemi, ripresero piede approcci (rimasti dominanti sul piano accademico anche durante la fase keynesiana delle politiche economiche) orientati al mercato, come il neoliberismo e altre scuole contrarie all’intervento statale. Nonostante ciò, le idee keynesiane non sono scomparse: continuano a essere utilizzate, soprattutto nei momenti di emergenza economica, come durante crisi finanziarie o pandemiche, quando i governi tornano a usare la spesa pubblica e politiche monetarie espansive per sostenere l’economia.

Il keynesismo, in poche parole, propone un modello di economia “mista”, dove mercato e intervento pubblico convivono. Secondo questa visione, il funzionamento dell’economia dipende soprattutto dalla domanda aggregata, cioè dalla spesa complessiva di famiglie, imprese e Stato e Resto del mondo, che viene considerata il vero motore della crescita e dell’occupazione. Quando la domanda privata non basta, lo Stato deve intervenire, usando politiche fiscali (come aumentare la spesa pubblica o ridurre le tasse) e monetarie (come abbassare i tassi di interesse) per stimolare i consumi e rilanciare l’attività economica.

Certo, va ad ogni modo sottolineato anche che ciò che distingue davvero l’impostazione keynesiana dalle altre è rinvenibile nel ruolo che in essa rivesta l’aspettativa e l’incertezza in quanto per l’economista e studioso individui e imprese (cioè gli attori economici) non si muovono nel mercato in modo specificatamente razionale:

¹⁴ Evangelista R. (2020), *Una breve storia della politica economica*. Forum Economia, 7 aprile.

fattori psicologici, comportamenti collettivi, circostanze esterne modificano e influenzano in modo determinante il comportamento, appunto, delle imprese e degli individui stessi: l'incertezza, ad esempio, può bloccare nuovi progetti, le crisi possono ridurre la razionalità delle scelte. E' in questi casi che lo Stato deve intervenire con decisione rompendo circoli viziosi e stabilizzando il quadro economico del mercato.

L'idea di fondo è che il mercato, da solo, non porta sempre ai risultati migliori, soprattutto nei momenti di crisi. Per questo, un intervento pubblico mirato può aiutare a rendere il capitalismo più stabile e più giusto socialmente¹⁵. Si tratta di una visione che si scontra chiaramente con quella neoliberaista, dove invece si tende a vedere l'intervento dello Stato con un fattore di inefficienza e che altera le virtù benefiche delle forze di mercato.

Il neoliberalismo è invece una corrente di pensiero che ha rilanciato i principi del liberismo classico, adattandoli al contesto degli ultimi decenni del secolo scorso. Il termine cominciò a circolare già a metà del Novecento, quando alcuni economisti e intellettuali liberali, tra cui Friedrich Hayek, Ludwig von Mises e, più tardi, Milton Friedman, si riunirono nella Mont Pèlerin Society (1947) per difendere e promuovere l'economia di mercato, in opposizione sia al socialismo sia al modello keynesiano allora dominante¹⁶.

Il neoliberalismo, però, diventò davvero influente tra gli anni '70 e '80, quando le economie occidentali cominciarono ad affrontare problemi come la stagflazione e la disoccupazione e in una fase di accelerazione della globalizzazione economica. L'idea centrale era che meno Stato significasse più efficienza e che il mercato libero, lasciato agire senza troppi vincoli, fosse la soluzione ai problemi economici.

A livello teorico, il neoliberalismo si basa su alcuni punti fermi: fiducia nel mercato, centralità dell'individuo e minimo intervento pubblico. Secondo questa visione, la libertà economica è strettamente legata alla libertà personale, e quindi limitare lo Stato serve anche a proteggere la libertà individuale. Gli economisti neoliberalisti criticano fortemente l'intervento statale, che vedono spesso come inefficiente, lento e pieno di burocrazia.

¹⁵ Boitani A. (2012). *Keynesiana, teoria*. In Dizionario di Economia e Finanza. Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana (Treccani).

¹⁶ Cavalieri D. (2009, 19 gennaio), *Neoliberalismo, interventismo, keynesismo*. Economia e Politica, 1(2).

Autori come Hayek e Mises arrivano a dire che troppa presenza pubblica rischia di diventare una forma di controllo sulle scelte delle persone¹⁷.

Per questo, secondo il pensiero neoliberista, lo Stato dovrebbe farsi da parte il più possibile, limitandosi a garantire le regole di base del gioco (come far rispettare i contratti e proteggere la proprietà privata), ma lasciando che sia il mercato a decidere tutto il resto. Sul piano pratico, il neoliberismo ha promosso e “sponsorizzato” un insieme di politiche noto come Washington Consensus – così chiamato perché proposto da istituzioni economiche internazionali con sede a Washington (Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale in primis). Tra i punti principali si possono menzionare:

- deregulation: togliere regole e vincoli ai mercati, soprattutto a quello finanziario, al lavoro e alla concorrenza;
- liberalizzazione: aprire i mercati agli scambi e agli investimenti stranieri;
- privatizzazioni: vendere imprese pubbliche e servizi dello Stato a soggetti privati;
- tagli alla spesa pubblica, in particolare al welfare;
- riduzione delle tasse e controllo dell’inflazione attraverso politiche monetarie restrittive.

L’obiettivo è creare un ambiente favorevole all’iniziativa privata, dove siano il mercato e la concorrenza a determinare prezzi, salari e allocazione delle risorse, nella convinzione che questo porti a più efficienza e crescita duratura.

Un esempio emblematico di questo approccio sono proprio le privatizzazioni, considerate uno dei modi principali per “snellire” l’economia dall’eccessiva presenza dello Stato. L’idea di fondo è che i privati siano più efficienti nella gestione delle attività economiche e che una diffusione più ampia della proprietà privata nell’economia aumenti la libertà economica delle persone.

Vi è poi la scuola di Chicago. Quando si parla di Scuola di Chicago, ci si riferisce a un importante filone del pensiero economico nato all’interno dell’Università di Chicago. Anche se non si tratta di una scuola unica e compatta (avendo infatti raccolto economisti di epoche diverse, dal primo Novecento fino agli anni 2000), viene spesso identificata

¹⁷ Ibidem.

con una visione molto favorevole al mercato e con una forte diffidenza verso l'intervento dello Stato nell'economia¹⁸.

Gli economisti legati a questa corrente partono da alcune idee comuni: credono che il mercato sia lo strumento migliore per allocare le risorse in modo efficiente, e che, nel complesso, riesca anche a distribuire i redditi in modo accettabile. Partendo da questo, ne deriva l'idea che lo Stato dovrebbe avere un ruolo molto limitato: più il mercato funziona liberamente, meno c'è bisogno di interventi esterni¹⁹.

Secondo questa impostazione, i prezzi e la concorrenza sono segnali naturali che permettono di coordinare le scelte di consumatori e produttori. Quando lo Stato interviene troppo, con tasse, sussidi o regolamentazioni pesanti, rischia solo di disturbare il funzionamento del sistema, creando inefficienze. L'intervento pubblico, insomma, dovrebbe essere l'eccezione, non la regola.

La fase più conosciuta della Scuola di Chicago inizia nel secondo dopoguerra, soprattutto dagli anni '50, quando Milton Friedman diventa il punto di riferimento più importante. Insieme ad altri economisti come George Stigler, rilancia le idee liberiste proprio mentre il keynesismo dominava nelle politiche economiche dei paesi occidentali. Friedman fonda la cosiddetta scuola monetarista. Secondo lui, molte crisi economiche non nascono da un problema di domanda, come sostenevano i keynesiani, ma da una cattiva gestione della moneta. La sua proposta era semplice ma precisa: la quantità di moneta in circolazione dovrebbe crescere ogni anno a un ritmo costante e moderato, per garantire stabilità dei prezzi e crescita sostenibile²⁰. Niente politiche fiscali troppo flessibili o spese pubbliche a singhiozzo: per Friedman, questo tipo di interventi erano spesso lenti, poco precisi e persino dannosi, a causa dei ritardi con cui producevano effetti sull'economia.

Tra gli anni '50 e '70, la Scuola di Chicago consolida un approccio in cui le persone sono viste come attori razionali, capaci di prendere decisioni coerenti con le informazioni che hanno. Di conseguenza, anche i mercati sono razionali e tendono naturalmente all'equilibrio, senza bisogno di continue correzioni dall'alto.

¹⁸ Pignatti M. (2012), *Chicago, scuola di*. In Dizionario di economia e finanza. Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Pignatti M. (2012), *Chicago, scuola di*. In Dizionario di economia e finanza. Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana.

A partire dagli anni '70, una nuova generazione di economisti legati a Chicago – tra cui Robert Lucas, Thomas Sargent e Robert Barro – porta avanti un'ulteriore evoluzione del pensiero. Nasce quella che viene chiamata nuova macroeconomia classica. Questi studiosi introducono due concetti chiave:

1. Aspettative razionali – secondo cui individui e imprese anticipano le decisioni del governo, adattando i loro comportamenti di conseguenza.
2. Market clearing continuo – ovvero l'idea che i mercati si aggiustano rapidamente, evitando squilibri duraturi.

Se le persone reagiscono in anticipo alle mosse dello Stato, le politiche economiche tradizionali (come quelle keynesiane) perdono efficacia, perché vengono "neutralizzate" dalle aspettative degli agenti economici. Secondo Lucas, ad esempio, gli stimoli pubblici finiscono solo per generare inflazione o effetti temporanei.

Con queste idee, la Scuola di Chicago si allontana dal monetarismo di Friedman e sposa una visione ancora più radicale: massima fiducia nei mercati e minimo spazio per lo Stato. Anche se non tutti gli economisti di Chicago erano d'accordo con questa svolta, questa fase rafforza l'immagine di Chicago come bastione delle teorie liberiste e principale alternativa al pensiero keynesiano.

Friedman stesso, con il suo stile provocatorio, disse nel 1965: *“Siamo tutti keynesiani, ormai”*, per sottolineare quanto le idee di Keynes fossero diffuse in quel periodo. Ma subito dopo aggiunse: *“Il che probabilmente fa di me il più anti-keynesiano di tutti”*, rivendicando il ruolo della Scuola di Chicago come voce fuori dal coro.

In pratica, Keynesismo, neoliberismo e Scuola di Chicago rappresentano tre modi diversi di vedere il rapporto tra Stato e mercato, e sono diventati punti di riferimento centrali nel dibattito economico moderno.

1.3. Il fenomeno delle privatizzazioni negli anni '80 e '90.

Tra gli anni '80 e '90 si è assistito a una vera e propria ondata di privatizzazioni a livello globale: molte imprese e attività che prima erano gestite dallo Stato sono passate in mano ai privati. Questo cambiamento ha riguardato soprattutto paesi come Regno Unito, Stati Uniti e, poco dopo, anche molti stati europei, tra cui l'Italia.

Per capire meglio questo passaggio, bisogna ricordare che la tendenza dei decenni precedenti era stata l'opposta. Dopo la Seconda guerra mondiale e fino agli anni '70, molti governi avevano allargato il proprio ruolo nell'economia. In Europa occidentale e in America Latina erano frequenti le nazionalizzazioni: lo Stato prendeva il controllo diretto di industrie, banche, servizi pubblici e settori strategici. Anche negli Stati Uniti, pur senza arrivare a controllare interi settori produttivi, lo Stato aveva un ruolo attivo in vari ambiti: dalle infrastrutture alla ricerca, fino alla regolazione dei mercati.

Questa fase, chiamata spesso "economia mista", era caratterizzata dalla convivenza tra pubblico e privato. Ma con la crisi economica degli anni '70, questo modello iniziò a essere messo in discussione²¹. Già all'inizio degli anni '80, governi conservatori in paesi chiave come Stati Uniti, Regno Unito e Germania Ovest iniziarono a cambiare direzione. Secondo l'economista Riccardo Parboni, furono proprio i governi ispirati alle idee neoliberiste a iniziare a ridurre drasticamente il peso dello Stato nell'economia, avviando ampi programmi di denazionalizzazione, cioè di vendita di imprese pubbliche²².

Il caso più emblematico di questo cambio di rotta fu quello del Regno Unito con Margaret Thatcher, salita al potere nel 1979. La Thatcher fece delle privatizzazioni e della riduzione del potere contrattuale dei sindacati uno dei punti centrali del suo programma economico. Le sue riforme – passate alla storia con il nome di Thatcherismo – segnarono l'inizio di una stagione di riduzione del settore pubblico e di forte apertura al mercato²³.

Se la prima ondata di privatizzazioni riguardò soprattutto Regno Unito e Stati Uniti, all'inizio degli anni '90 il fenomeno si estese anche al resto d'Europa, toccando in modo significativo paesi come Francia, Spagna e Italia.

Nel caso italiano, fino agli anni '80 l'economia era ancora fortemente segnata dalla presenza dello Stato-imprenditore. Attraverso enti come IRI, ENI, EFIM e un ampio sistema di partecipazioni statali, il governo controllava interi settori chiave: energia, trasporti, telecomunicazioni, acciaio, chimica e molto altro. Era il classico modello dell'economia mista tipica del dopoguerra europeo. Ad ogni modo emerge una differenza

²¹ Parboni R. (1984). *La privatizzazione dell'economia italiana*. Stato e mercato, 12(3), 385-430.

²² Ivi, p. 388.

²³ Vinen, R., & Ferrari, L. (2014). Britain's Thatcher. La Gran Bretagna di Margaret Thatcher. *Ventesimo Secolo*, 13(35), 19-40.

in quanto occorre sottolineare che nella Penisola la radici dell'intervento statale nell'economia risalgono a molto prima ossia tra la fine degli anni Venti e l'inizio degli anni Trenta. Come ben coglie Bonuglia, infatti, dalla Legge Bancaria all'interventismo di Stato che il gruppo Beneduce e Menichella attua origina come reazione alla crisi del 1929 di Wall Street un modello nuovo di capitalismo pubblico che non a caso divenne motivo di studio in molti altri paesi, ivi compresa la stessa America²⁴.

Ma già a metà degli anni '80 si iniziarono a vedere i primi segnali di inversione di tendenza, anche se in modo più graduale rispetto ad altri paesi. Secondo Parboni, nel 1984 l'espansione del settore pubblico si era fermata, e cominciavano ad emergere segnali di una sua riduzione. Il motivo principale? Molte grandi industrie pubbliche erano in difficoltà e la loro gestione veniva percepita come inefficiente. L'entusiasmo per lo Stato-imprenditore stava calando, e nell'opinione pubblica cresceva la convinzione che non fosse più utile continuare a far crescere l'industria pubblica.

Sempre negli anni '80, già il presidente dell'IRI stava cercando di vendere alcune imprese controllate e il gruppo Montedison, gigante della chimica, era stato privatizzato²⁵. Insomma, ancora prima del vero e proprio boom di privatizzazioni degli anni '90, le basi per ridurre il ruolo economico dello Stato erano già state gettate (per la crisi in cui alcuni settori dominati dall'impresa pubblica erano finiti – anche per dinamiche di crisi internazionale del modello così detto “fordista” – e sul piano ideologico e culturale). La delusione per le performance delle partecipazioni statali, unita alla crescente diffusione delle idee liberiste provenienti dall'estero, preparava il terreno per i cambiamenti che sarebbero arrivati di lì a poco.

La vera spinta alle privatizzazioni in Italia arrivò all'inizio degli anni '90, quando il Paese si trovò a dover affrontare una crisi molto seria, sia sul piano economico che politico. Già alla fine degli anni '80, infatti, l'Italia aveva accumulato un debito pubblico enorme, che nel 1992 era arrivato quasi al 120% del PIL²⁶. Questo creò parecchia sfiducia sui mercati internazionali, che iniziavano a guardare con preoccupazione la tenuta economica del Paese.

²⁴ Bonuglia R. (2010). *Pasquale Saraceno. Tra Economia e Politica*. Roma Nuova Cultura.

²⁵ Parboni R. (1984), *La privatizzazione dell'economia italiana*. Stato e mercato, 12(3), 385-430, p. 387.

²⁶ Ambrosanio M. F. & Bordignon M. (1993), *Il debito pubblico italiano: evoluzione, cause e implicazioni*. Milano: FrancoAngeli.

Nello stesso periodo scoppiò l'inchiesta Tangentopoli, che travolse la classe politica e fece emergere gravi problemi di corruzione e gestione clientelare delle imprese pubbliche. Queste aziende, spesso usate come strumenti per finanziare i partiti, divennero il simbolo di un sistema ormai al capolinea.

Come se non bastasse, sempre nel 1992 l'Italia firmò il Trattato di Maastricht, impegnandosi a rispettare alcune regole molto rigide sui conti pubblici per poter entrare nell'Unione Economica e Monetaria Europea. Queste regole richiedevano politiche di bilancio restrittive e rendevano impossibile continuare a gestire l'economia come in passato, con spese pubbliche elevate e aiuti di Stato a pioggia.

In questo clima, il programma di privatizzazioni degli anni '90 venne presentato (sul piano teorico e ideologico) come inevitabile: una strada quasi obbligata per sistemare i conti pubblici e “modernizzare” il Paese, facendolo rientrare nei nuovi equilibri europei e globali.

Secondo Marcello Messori, l'inizio dell'unione monetaria europea impose un vero cambio di marcia: i vecchi trucchi per restare competitivi – come le svalutazioni o i sussidi di Stato – non funzionavano più²⁷. Le imprese pubbliche italiane, soprattutto nei settori più avanzati e tecnologici, dovevano aprirsi al mercato e diventare più efficienti. Insomma, accanto alle motivazioni puramente finanziarie di “fare cassa”, c'era anche l'idea che il privato potesse gestire meglio le attività economiche: secondo questa visione, nuovi capitali, nuove idee manageriali e più concorrenza avrebbero potuto far rinascere aziende che da tempo erano bloccate o in perdita. In questo scenario, le privatizzazioni degli anni '80 e '90 sono nate da un mix di fattori: da un lato problemi concreti come debito, inefficienza e crisi economica; dall'altro spinte culturali e ideologiche (importate dall'estero) che andavano nella direzione del neoliberalismo e del libero mercato. Cambiò il modo di pensare il ruolo dello Stato: da protagonista diretto dell'economia a regista esterno che deve lasciare spazio al mercato.

Tutto questo fa parte di un cambio d'epoca: se dopo la guerra lo Stato era visto come il motore della crescita e lo sviluppo industriale, negli anni '80 e '90 si cominciò a pensare che meno Stato e più mercato potessero portare risultati migliori. Questa

²⁷ Messori M. (1998), *Banche, riasseti proprietari e privatizzazioni*. Stato e mercato, 52(1), 93-126, p. 93.

inversione di tendenza ha toccato tanti paesi, anche se in modo diverso: dal Regno Unito di Margaret Thatcher, agli Stati Uniti di Reagan, fino all'Italia della Seconda Repubblica.

In tutti questi casi, però, i motivi di fondo erano spesso gli stessi: finanze pubbliche in difficoltà, aziende pubbliche in crisi e la convinzione crescente che il mercato fosse più efficiente dello Stato.

1.4. Il ruolo della globalizzazione economica e delle organizzazioni internazionali.

Negli ultimi decenni del Novecento si è assistito a un grande cambiamento nel modo in cui i governi hanno iniziato a gestire l'economia. Con la globalizzazione, cioè l'aumento dei collegamenti tra i mercati di tutto il mondo, molti Stati hanno iniziato a ridurre il loro intervento diretto nell'economia, lasciando più spazio alle regole del mercato favorendo la circolazione delle merci e capitali su scala globale. Una delle conseguenze più evidenti è stata la diffusione delle privatizzazioni, cioè il passaggio di aziende e servizi pubblici in mano ai privati. Questo processo è partito già negli anni '80 ma ha preso davvero forza negli anni '90, coinvolgendo Paesi molto diversi tra loro.

Questa spinta alla privatizzazione non è nata solo all'interno dei singoli Stati, ma è stata anche fortemente incoraggiata da istituzioni internazionali. Organismi come il Fondo Monetario Internazionale (FMI), la Banca Mondiale, l'OCSE e, per quanto riguarda l'Europa, l'Unione Europea, hanno avuto un ruolo decisivo nel promuovere le riforme orientate al mercato.

Ognuna di queste organizzazioni ha contribuito a modo suo. Il FMI e la Banca Mondiale, ad esempio, hanno spesso concesso aiuti economici a Paesi in difficoltà a patto che venissero avviate privatizzazioni e liberalizzazioni e apertura dei loro mercati ai capitali internazionali. Questo tipo di "condizionalità" è stato molto comune nei Paesi in via di sviluppo o in transizione dopo la fine del blocco sovietico. Queste istituzioni sostenevano che privatizzare fosse un passo fondamentale per stabilizzare l'economia e favorire la crescita e lo sviluppo dei paesi arretrati.

L'OCSE, invece, ha avuto un ruolo più tecnico e ideologico nei Paesi già sviluppati, offrendo linee guida e studi a sostegno di un modello di mercato aperto e competitivo. Infine, l'Unione Europea ha avuto un'influenza notevole soprattutto in Europa, dove ha spinto i governi a ridurre la presenza statale nell'economia, sia per creare

un mercato interno più competitivo, sia per rispettare le regole dell'unione monetaria. In sostanza, negli anni '80 e '90, molte delle scelte politiche ed economiche fatte dai singoli Stati sono state fortemente influenzate da queste organizzazioni internazionali. Il messaggio e le ricette di politica economica da adottare erano semplici e chiare: meno Stato, più mercato. E in tanti hanno seguito questa direzione, spesso più per necessità o costrizione che per convenzione.

Per capire davvero perché il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, l'OCSE e l'Unione Europea abbiano puntato così tanto sulle privatizzazioni negli anni '80 e '90, bisogna tenere conto sia delle motivazioni pratiche, sia delle idee che stavano dietro queste scelte. In poche parole, c'era una visione sempre più condivisa, spesso chiamata neoliberale, su quale dovesse essere il giusto ruolo dello Stato nell'economia e su come favorire la crescita.

Dal punto di vista ideologico, le privatizzazioni nascevano da una critica crescente al cosiddetto “Stato imprenditore”, cioè a quel modello in cui il settore pubblico controllava direttamente aziende e servizi.

Diversi economisti, soprattutto quelli vicini alle teorie monetariste e neoclassiche, sostenevano che ridurre l'intervento pubblico e lasciare più spazio all'iniziativa privata avrebbe portato a un uso migliore delle risorse. Secondo loro, il mercato funziona meglio quando fosse stato il profitto, e non la politica, a guidare le scelte economiche. Ed è su questa base teorica che si sono mossi leader politici come Margaret Thatcher e Ronald Reagan. Negli anni '80, entrambi fecero delle privatizzazioni un punto fermo delle loro riforme, lanciando un messaggio chiaro: meno Stato, più mercato.

Thatcher, ad esempio, non nascondeva il suo pensiero: per lei privatizzare era un modo per “riconquistare” libertà economica, dopo decenni in cui lo Stato aveva allargato troppo la sua presenza²⁸. In questo clima, la privatizzazione veniva vista non solo come una misura economica, ma come una scelta quasi morale²⁹. Lo Stato veniva accusato di essere lento, costoso e inefficiente. Al contrario, si diceva che la gestione privata fosse più dinamica, più attenta ai risultati e più capace di innovare. Per questo, istituzioni come FMI e Banca Mondiale abbracciarono con entusiasmo questo approccio. In pratica, si pensava che passando dal pubblico al privato si sarebbero ottenuti servizi migliori, più

²⁸ Thatcher M. (1993), *The Downing Street Years*. HarperCollins, New York, p. 676.

²⁹ Thatcher M. (1993), *The Downing Street Years*. HarperCollins, New York.

investimenti e una maggiore competitività. Tutto questo si inseriva in una visione economica ben precisa, influenzata da teorie come quella della “*public choice*” o quella dei “diritti di proprietà”, secondo cui la proprietà privata, proprio perché risponde a interessi economici diretti, funziona meglio nel garantire efficienza e controllo³⁰.

Insomma, le spinte internazionali a favore delle privatizzazioni derivavano da un mix tra ideologia e necessità economica: da un lato la fiducia nel mercato come motore naturale dell’economia, dall’altro la volontà di trovare soluzioni concrete a problemi di debito, crescita lenta e crisi strutturali. Anche se, in verità, queste istituzioni non imposero queste politiche solo perché ci credevano, ma anche perché rappresentavano specifici interessi, quelli del grande capitale e della grande finanza (specialmente quelli che operavano già su scala globale) rispetto ai bisogni del lavoro e delle classi medio-basse.

Negli anni ’80 e ’90, molte organizzazioni internazionali iniziarono a sostenere con forza le privatizzazioni, riprendendo idee nate soprattutto negli ambienti accademici degli Stati Uniti e del Regno Unito. L’obiettivo era chiaro: spingere i vari paesi ad adottare un modello economico più simile a quello occidentale, basato sul libero mercato. La spinta arrivava sia da convinzioni ideologiche, come l’idea che la libertà economica fosse preferibile al controllo statale, sia da motivi economici più pratici, come la necessità di ridurre il debito pubblico e migliorare l’efficienza del sistema produttivo³¹.

In quel periodo, le privatizzazioni venivano raccontate come scelte quasi obbligate, inevitabili per chi voleva modernizzare l’economia e “stare al passo” con il mondo che cambiava. Tuttavia, dietro questi discorsi c’erano anche interessi concreti: aprire settori pubblici agli investitori privati, compresi quelli stranieri, significava creare nuove opportunità di guadagno per grandi imprese e multinazionali. Eppure, nei discorsi ufficiali, queste riforme venivano giustificate quasi sempre solo con argomenti come “efficienza” e “libertà”.

A conti fatti, globalizzazione e organizzazioni internazionali hanno avuto un peso enorme nella diffusione delle privatizzazioni in tutto il mondo. Con l’affermarsi dell’idea neoliberista e la crescente competizione tra paesi per attrarre capitali e mantenere credibilità economica, vendere aziende pubbliche divenne qualcosa di molto più che una

³⁰ Florio M. (2004), *Le privatizzazioni come mito riformista*. Meridiana, 50/51, 133-160.

³¹ Bayliss K. (2002), *Privatisation and poverty: The distributional impact of utility privatisation*. Annals of Public and Cooperative Economics, 73(4), 603-625.

scelta: sembrava la norma. In particolare, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale ebbero un ruolo centrale. Attraverso i loro programmi di sostegno e sviluppo, spinsero decine di paesi ad adottare privatizzazioni come parte del “pacchetto” di riforme da fare per ricevere aiuti. La motivazione ufficiale era che così si poteva ottenere più stabilità nei conti pubblici e un’economia più snella e competitiva.

Alcune di queste operazioni sono state viste come dei successi, ma altre hanno lasciato parecchi dubbi. In certi casi, le privatizzazioni hanno portato a un aumento dei prezzi, perdita di posti di lavoro e maggiore concentrazione della ricchezza. Con il senno di poi, tanti studi hanno mostrato che i risultati sono stati molto diversi da paese a paese, e dipendevano da come “le cose venivano fatte”³². Ad esempio, se si privatizza un monopolio senza creare una vera concorrenza o senza controlli adeguati, si rischia solo di passare da un monopolio pubblico a uno privato, senza vantaggi per i cittadini. Ma in altri settori, come la telefonia mobile, l’arrivo dei privati e della concorrenza ha fatto scendere i prezzi e ha portato più innovazione.

Insomma, la spinta a privatizzare fu spesso guidata da un’idea un po’ troppo rigida e semplificata, che non sempre teneva conto delle reali condizioni di ogni paese o settore. E questo, col tempo, ha fatto emergere limiti e contraddizioni di un approccio che prometteva molto, ma non sempre ha mantenuto³³.

³² Florio M. (2004), *Le privatizzazioni come mito riformista*. Meridiana, 50/51, 133-160, p. 134.

³³ Ivi, 133-160.

Capitolo 2:

Le privatizzazioni in Italia e nel Regno Unito: evoluzione storica e politica

2.1. La crisi economica degli anni '70 e '80 e il contesto politico

Ci sono epoche in cui tutto sembra procedere senza scosse, quasi per inerzia. I mercati crescono, le fabbriche lavorano, la gente fa progetti pensando che il futuro sia solo una copia migliorata del presente. All'inizio degli anni Settanta, l'Occidente viveva ancora in quell'atmosfera sospesa dell'“età dell'oro” del dopoguerra: il PIL aumentava anno dopo anno, la fiducia nelle istituzioni pareva una certezza indiscutibile e l'idea stessa di progresso sembrava parte dell'ordine naturale delle cose. Si respirava una calma rassicurante, come se nulla potesse incrinare quel ritmo costante.

Poi, nell'agosto del 1971, arrivò lo strappo. Richard Nixon annunciò che il dollaro non sarebbe più stato convertibile in oro, smontando il sistema messo in piedi a Bretton Woods. Era come togliere il perno a un ingranaggio che aveva retto l'equilibrio finanziario del mondo per un quarto di secolo. Da quel momento, le valute iniziarono a oscillare liberamente e quella stabilità monetaria — linfa vitale per il commercio internazionale — svanì in poche settimane.

E, come spesso accade, un terremoto ne precedette un altro. Nel 1973, mentre il Medio Oriente bruciava per la guerra del Kippur, l'OPEC chiuse i rubinetti del petrolio verso l'Occidente. L'effetto fu immediato: in pochi mesi il prezzo del greggio non solo salì, ma quadruplicò, travolgendo industrie, trasporti e interi bilanci pubblici. Era l'inizio di un decennio in cui la parola “crisi” sarebbe diventata di uso comune.

Per Paesi energivori come Italia e Regno Unito fu uno shock profondo: le fabbriche si trovarono di fronte a costi mai visti, i trasporti subirono impennate di prezzo, l'inflazione corrose salari e risparmi. Nacque una parola nuova, che univa due termini fino ad allora opposti: stagflazione. Alta inflazione e crescita zero — o, peggio, recessione — misero in crisi il ricettario keynesiano basato sullo stimolo della domanda.

In Italia, la tempesta si abbatté su un sistema in cui lo Stato era onnipotente nell'economia. L'IRI, l'ENI, l'EFIM e una costellazione di imprese pubbliche coprivano

settori chiave, dall'energia ai trasporti, dalle telecomunicazioni alla siderurgia. Quel modello, che negli anni Cinquanta e Sessanta aveva sostenuto la modernizzazione del Paese, negli anni Settanta mostrava crepe vistose: bilanci in rosso, produttività ferma, e un peso crescente sul debito pubblico³⁴. Le partecipazioni statali funzionavano come un cuscinetto sociale e politico, ma al prezzo di inefficienze che la crisi rendeva sempre più difficili da sostenere.

Il Regno Unito viveva difficoltà non meno gravi, ma con un sapore diverso. Il declino industriale era cominciato ben prima dello shock petrolifero. Settori un tempo dominanti — cantieristica, tessile, carbone — perdevano competitività, mentre la conflittualità sindacale paralizzava interi comparti. Nel 1976, il governo laburista di James Callaghan dovette chiedere un prestito al Fondo Monetario Internazionale: un colpo all'orgoglio nazionale e un segnale evidente che il modello britannico, basato su un ampio intervento statale e su un compromesso sociale ormai logoro, non reggeva più.

Sul fronte politico, i due Paesi si muovevano in contesti ugualmente instabili ma diversamente orientati. L'Italia attraversava anni di piombo, frammentazione partitica e governi di coalizione perennemente in bilico. Il dibattito economico iniziava a guardare, con cautela e diffidenza, alle ricette neoliberiste che oltreoceano e oltre Manica guadagnavano terreno³⁵. La Gran Bretagna, invece, entrava nella stagione della rottura: l'"inverno dello scontento" del 1978-79, con scioperi che lasciarono rifiuti per strada e servizi bloccati, aprì la strada a Margaret Thatcher. Eletta nel 1979, la "Lady di ferro" impostò la sua politica sulla convinzione che lo Stato fosse parte del problema e non la soluzione³⁶.

Gli anni Ottanta segnarono così due traiettorie divergenti. A Londra, il cambio di rotta fu netto: politica monetaria restrittiva, deregulation, privatizzazioni come strumento di efficienza e di trasformazione sociale. A Roma, il mutamento fu più lento e contraddittorio: la stabilizzazione dei prezzi del petrolio e una temporanea ripresa diedero respiro, ma il debito pubblico continuava a crescere, alimentato da una spesa corrente rigida e da un sistema industriale che resisteva a ogni tentativo di riforma strutturale. In

³⁴ Ambrosanio M. F. & Bordignon M. (1993), *Il debito pubblico italiano: evoluzione, cause e implicazioni*. Milano: FrancoAngeli.

³⁵ Pignatti M. (2012), *Chicago*, scuola di. In *Dizionario di economia e finanza*. Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana e Cavalieri D. (2009, 19 gennaio), *Neoliberismo, interventismo, keynesismo*. Economia e Politica, 1(2).

³⁶ Edwards C. (2017), *Margaret Thatcher's Privatization Legacy*. Cato Journal, 37(1), 89-108.

più, elemento non secondario, c'è anche stato il divorzio (inteso e intendibile come scelta politica) tra il Ministero del Tesoro e la Banca Centrale che ha fatto schizzare, di fatto, in alto i tassi di interesse reali e la spirale interessi-debito³⁷.

La crisi degli anni Settanta e Ottanta non fu, quindi, solo economica. Fu una crisi di modello. Mise in discussione la centralità dell'intervento pubblico, rivelò la vulnerabilità dei sistemi industriali nazionali e ridisegnò il rapporto tra Stato e mercato. L'Italia vi arrivò ancorata a un assetto che cercava di proteggere occupazione e coesione sociale; la Gran Bretagna ne uscì puntando sulla trasformazione radicale del proprio apparato produttivo. Due strade diverse, figlie di storie politiche e sociali differenti, che preparavano il terreno alle privatizzazioni degli anni a venire.

2.2. La struttura delle partecipazioni statali: l'IRI e il sistema produttivo italiano

Per raccontare davvero cosa fosse l'IRI negli anni Settanta e Ottanta bisogna dimenticare l'idea di un ente astratto, un acronimo da manuale di economia. L'IRI era, di fatto, una galassia: aziende, cantieri, acciaierie, linee telefoniche, autostrade, banche. Un universo in cui milioni di italiani lavoravano e da cui passavano decisioni che incidevano sulla vita quotidiana di tutti, anche di chi non ne aveva mai sentito parlare.

Quando nacque, nel 1933, doveva essere una misura di salvataggio temporanea per evitare il collasso del sistema bancario-industriale. Eppure, come accade a certe “soluzioni provvisorie”, si radicò. Dopo la guerra, invece di scioglierlo, lo si trasformò in un pilastro del modello di sviluppo: un capitalismo in cui lo Stato non si limitava a regolare, ma produceva, vendeva, investiva. La “via italiana” al capitalismo — così la chiamarono diversi studiosi — si fondava proprio su questa presenza attiva. Anche quella francese sposava la stessa filosofia, ma con una maggiore e più spiccata capacità amministrativo-contabile e gestionale delle attività rimaste in mano pubblica.

Negli anni del boom, il sistema funzionava anche in quanto colmava la mancanza di massa critica dei capitali privati e di sviluppati mercati finanziari operando, infatti, in segmenti produttivi e di servizi che richiedevano grandi investimenti e infrastrutture che i privati certamente non avevano interesse a realizzare. L'IRI, infatti, costruiva navi e

³⁷ Florio M. (2004), *Le privatizzazioni come mito riformista*. Meridiana, 50/51, 133-160 e Parboni R. (1984), *La privatizzazione dell'economia italiana*. Stato e mercato, 12(3), 385-430.

ponti, garantiva linee telefoniche, gestiva compagnie aeree. Accanto a lui, altri enti pubblici come l'ENI o l'EFIM completavano il mosaico. Era un intreccio in cui lo Stato non solo sosteneva, ma orientava l'economia. In un Paese che ancora portava i segni della guerra e delle disuguaglianze territoriali, significava anche una cosa: usare l'industria pubblica per distribuire lavoro e infrastrutture, non soltanto per generare utili.

Alla fine degli anni Settanta, la struttura delle partecipazioni statali aveva assunto dimensioni da conglomerato globale. C'erano le holding settoriali — Fincantieri per la cantieristica, Italsider per la siderurgia, SIP per la telefonia, Autostrade per la rete viaria — e poi una rete di controllate e partecipate che arrivava fino al credito e alle assicurazioni. Molte di queste aziende erano formalmente società per azioni, ma il capitale restava in mani pubbliche. In pratica, il confine tra “pubblico” e “privato” era più una formalità che una realtà economica.

C'era un'idea politica dietro questa architettura. Stabilire uno stabilimento a Taranto o a Gioia Tauro non significava solo produrre acciaio o costruire navi, ma sostenere un territorio. Questo obiettivo, nobile nella teoria, aveva però un prezzo: impianti non sempre competitivi, costi più alti, produttività inferiore. E poi c'era la politica, quella con la “p” minuscola e quella con la “P” maiuscola. Le nomine ai vertici erano spesso frutto di equilibri di partito; i consigli di amministrazione, campi di mediazione tra interessi diversi. Il merito manageriale non era assente, ma non era mai l'unico criterio.

Eppure ridurre tutto a inefficienza sarebbe sbagliato. La SIP, per esempio, portò il telefono in milioni di case; le grandi opere infrastrutturali dell'Italstat o dell'Italstrade ridisegnarono il Paese, l'Eni divenne protagonista della geopolitica energetica mondiale, Finmeccanica creò le basi per una leadership importante. L'IRI era anche innovazione, seppure in un contesto che procedeva con la lentezza e le rigidità della macchina pubblica. Negli anni Ottanta, però, qualcosa si incrinò. La globalizzazione (intesa come aumento della scala della competizione internazionale e di nuovi modelli competitivi nonché di gestione della produzione internazionale) bussava alle porte, l'Europa spingeva per liberalizzare, gli interessi dei grandi capitali chiedevano flessibilità, deregolamentazione e la possibilità di entrare in mercati monopolistici gestiti da imprese pubbliche. Il sistema delle partecipazioni statali, nato per un mondo più lento e protetto (e soprattutto meno globalizzato in quanto meno esposto ai movimenti di capitali reali e finanziari), faticava ad adattarsi. Le tariffe calmierate e i vincoli occupazionali impedivano ristrutturazioni

rapide; i deficit operativi crescevano e venivano coperti con il bilancio pubblico, gonfiando il debito³⁸. La presenza dello Stato nell'economia non era più vista e percepita come un investimento strategico, ma come un costo cronico.

E c'era un'altra questione, più sottile: l'inerzia. In un contesto in cui l'innovazione tecnologica declinata in processi di automazione più avanzati cambiava i mercati e i modelli produttivi e organizzativi in pochi anni, processi decisionali lenti e condizionati dalla politica significavano perdere terreno. Mentre altri Paesi adottavano politiche a favore dei capitali privati subordinando ad essi quelli pubblici o iniziavano a cedere asset strategici, in Italia l'IRI rimaneva un guardiano di un'idea di sviluppo che stava diventando anacronistica soprattutto in quanto da noi mancavano capitali privati in grado di sostituirsi alle imprese pubbliche come ha dimostrato il caso Telecom.

All'inizio degli anni Novanta, il sipario si stava già abbassando. La crisi della finanza pubblica, le inchieste di Tangentopoli, la pressione della Comunità Europea: tutto congiurava per chiudere un capitolo. Le partecipazioni statali, per decenni simbolo della ricostruzione e della modernizzazione, stavano per diventare l'oggetto di una delle più radicali stagioni di privatizzazione della storia italiana.

2.3. Le tappe principali del processo di privatizzazione

In Italia, le privatizzazioni non arrivarono come un fulmine a ciel sereno. Piuttosto, come una pioggia sottile che inizia quasi senza che te ne accorga, fino a trasformarsi in temporale. Negli anni Ottanta, parlare di vendere aziende pubbliche non era ancora normale — anzi, per molti era una provocazione. Eppure qualcosa cominciava a muoversi. Il contesto internazionale stava cambiando: Bruxelles spingeva verso un mercato unico più aperto, i tassi di interesse e le regole del credito si uniformavano, e il debito pubblico italiano iniziava a diventare un macigno che nessuno poteva ignorare. In quel periodo, i governi iniziarono a fare un'operazione propedeutica, quasi silenziosa: trasformare aziende pubbliche in società per azioni. Non era ancora “vendere”, ma cambiare pelle. Una riforma giuridica, più che industriale, che però serviva a dare un segnale: queste imprese, un domani, potevano anche stare in piedi senza l'ombrello dello Stato.

³⁸ Florio M. (2004), *Le privatizzazioni come mito riformista*. Meridiana, 50/51, 133-160, pp. 135 e ss.

La legge Amato–Ciampi del 1990 che trasformò le banche pubbliche in SpA separando l'attività creditizia dalle fondazioni bancarie permettendo il graduale ingresso dei capitali privati, pur ricordata soprattutto per il riassetto del sistema bancario, è uno di quei passaggi che oggi, guardando indietro, appaiono come un ponte verso le privatizzazioni vere e proprie. All'epoca, invece, venne vissuta da molti come un'operazione tecnica, quasi neutra. Ma in realtà cominciava a separare il destino delle banche da quello dello Stato, aprendo la porta a un futuro in cui la proprietà poteva — e forse doveva — passare di mano.

Poi arrivò il 1992. Un anno che, per la finanza pubblica italiana, suona ancora come una parola in codice. L'uscita della lira dallo SME, il crollo della fiducia internazionale, i mercati che chiedevano garanzie. In quel clima, le privatizzazioni smettevano di essere un'ipotesi da convegno: diventavano una necessità presentata da molta parte dell'opinione pubblica come immediata. Anche se vi era chi sollevava critiche - come Gallino che intese le privatizzazioni italiane quale vero e proprio smantellamento del capitalismo pubblico o Bagnasco che vide in ciò che accadde un motivo di aggravamento di squilibri preesistenti come quello Nord-Sud ³⁹ - nacque il Comitato per le privatizzazioni, con Mario Draghi al timone al Tesoro. L'idea di fondo era semplice e brutale allo stesso tempo: ridurre il debito vendendo asset, ma cercando anche di modernizzare il sistema produttivo.

Le prime mosse furono mirate: alcune banche, come il Credito Italiano e la Banca Commerciale Italiana, iniziarono a passare sotto il controllo privato. Non fu un'operazione indolore, né del tutto lineare. La politica, i sindacati, gli imprenditori: ognuno aveva una visione diversa su cosa dovesse restare pubblico e cosa no. E intanto si preparavano le mosse sui settori più sensibili, come energia, telecomunicazioni, assicurazioni.

Non tutte le operazioni seguono lo stesso schema. In alcuni casi si sceglie la quotazione in Borsa, aprendo il capitale al pubblico e agli investitori istituzionali. In altri, la vendita avviene direttamente a gruppi industriali o finanziari già consolidati. La “golden share”, introdotta per mantenere un potere di veto su decisioni considerate strategiche, diventa

³⁹ Rispettivamente Gallino, L. (2003), *La scomparsa dell'Italia industriale*. Torino: Einaudi e Bagnasco, A. (1995), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna: Il Mulino.

uno strumento controverso: pensato per garantire un margine di controllo pubblico, sarà poi messo in discussione dalla Commissione Europea.

Va poi considerato che le privatizzazioni italiane rivelarono una dimensione economico-finanziaria assai rilevante: dal 1992 al 2000 (ossia alla liquidazione dell'IRI) lo Stato italiano incassò una cifra ragguardevole, che viene stimata sui 150 miliardi di euro⁴⁰. Il dato a fronte di quello inglese diventa ancora più rappresentativo in quanto nel Regno Unito complessivamente i proventi delle politiche della Thatcher in direzione della privatizzazione generarono circa 60 miliardi di sterline, pari cioè – considerando il tasso medio storico⁴¹ – a circa 90 miliardi di euro, molto al di sotto del dato italiano.

Il ritmo delle privatizzazioni, inoltre, per quanto riguarda il nostro Paese è disomogeneo. Ci sono anni di forte accelerazione, spinti da vincoli di bilancio e da governi determinati a portare a termine le operazioni; altri in cui prevale la cautela, spesso legata a cicli elettorali o a condizioni di mercato sfavorevoli. In tutto questo, il dibattito pubblico resta acceso. C'è chi vede nelle privatizzazioni la fine di un sistema inefficiente, un passo necessario verso un'economia più competitiva; e c'è chi, al contrario, le considera una svendita di beni comuni, un'occasione mancata per riformare davvero le aziende pubbliche senza cederle.

Alla fine degli anni Novanta, gran parte delle grandi imprese pubbliche è stata almeno in parte privatizzata connotando il processo italiano come più concentrato, in quegli anni, rispetto ad altri Paesi. Non a caso secondo alcuni⁴² l'Italia fu uno dei Paesi OCSE con il più alto volume di privatizzazioni nel periodo 1992–2000, con introiti pari a circa 150 miliardi di euro. Una cifra enorme, se rapportata al PIL e concentrata in meno di dieci anni. L'IRI stesso, simbolo dello Stato imprenditore, viene messo in liquidazione nel 2000. È la chiusura formale di un'epoca cominciata quasi settant'anni prima, ma anche l'inizio di una nuova fase in cui il ruolo dello Stato nell'economia cambia pelle: da

⁴⁰ Cfr., Florio M. (2004), *Le privatizzazioni come mito riformista*. Meridiana, 50/51, 133-160, pp. 143 e ss. e Cassese S. (1996), *Le privatizzazioni in Italia, Stato e Mercato*, 47 (2), 323-349.

⁴¹ Il tasso di conversione storico assunto per la stima è di 1 GBP = 1,5 euro in quanto nel decennio degli anni Ottanta la prima era relativamente debole oscillando tra 1,1 e 1,4 ECU per poi rafforzarsi nel decennio successivo (attestandosi sui 1,4, e 1,6 ECU). Nel 1999 però, all'entrata dell'euro la valuta britannica valeva 1,5 euro quindi la media del periodo impone gli ordini di grandezza assunti. Sul tema, ad ogni modo, si rimanda a Edwards C. (2017), *Margaret Thatcher's Privatization Legacy*. Cato Journal, 37(1), 89-108.

⁴² Bortolotti, B. & Siniscalco, D. (2004), *The Challenges of Privatization: An International Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

produttore diretto a regolatore, da proprietario di fabbriche e reti a garante — almeno in teoria — della concorrenza e dell'interesse collettivo.

Il percorso, tuttavia, lascia un'eredità ambivalente. Alcune aziende privatizzate diventano più efficienti e competitive, altre si frammentano o finiscono in mani estere. E la questione di fondo — se sia possibile conciliare interessi privati dei grandi capitali privati e interesse pubblico in settori strategici — resta aperta, destinata a riemergere nei dibattiti successivi, soprattutto nei momenti di crisi.

2.4. I settori più colpiti: telecomunicazioni, energia, trasporti e banche – versione rivista

Le privatizzazioni italiane degli anni Novanta non colpirono tutti i settori con la stessa intensità. Alcune aree dell'economia rimasero quasi intatte, altre furono travolte da un'onda di cambiamento che, in pochi anni, ne stravolse struttura, regole e logiche operative. Quattro, in particolare, finirono al centro di questa metamorfosi: telecomunicazioni, energia, trasporti e banche.

Tra questi, le telecomunicazioni rappresentano forse il laboratorio più eloquente di ciò che accadde in quel decennio. Per generazioni, la rete telefonica era stata il regno incontrastato della SIP: un monopolio pubblico. La spinta alla liberalizzazione, proveniente con insistenza da Bruxelles, impose un cambio di marcia. Nel 1994 la SIP cambiò pelle e divenne Telecom Italia. Tre anni più tardi, arrivò la privatizzazione vera e propria: una transizione presentata all'opinione pubblica come la porta d'ingresso verso un'era di concorrenza e innovazione. L'operazione fu accompagnata da un linguaggio ottimistico, fatto di promesse - molte delle quali destinate ad essere disattese e deluse - di servizi migliori, tariffe competitive e apertura al mondo globale.

Eppure, non tutti vedevano in quel passaggio una garanzia di progresso. Florio⁴³ ricorda come già allora diversi analisti avvertissero il rischio che l'ingresso di capitali privati, se non regolato con attenzione, potesse orientare l'azienda verso strategie finanziarie aggressive, più attente ai dividendi immediati che agli investimenti di lungo periodo. Una preoccupazione che, negli anni successivi, avrebbe trovato più di una conferma.

⁴³ Florio M. (2004), *Le privatizzazioni come mito riformista*. Meridiana, 50/51, 133-160, pp. 143 e ss.

Il settore energetico, pur seguendo una traiettoria diversa, non fu meno strategico. L'ENI, creata negli anni Cinquanta come strumento di politica industriale e diplomatica, rappresentava un unicum nel panorama europeo: una compagnia integrata, con una forte presenza internazionale e un radicamento nel mercato interno. La privatizzazione, iniziata negli anni Novanta, fu volutamente graduale: lo Stato cedette quote sul mercato mantenendo, però, un ruolo di indirizzo strategico. L'ENEL, invece, si trovò ad affrontare non solo il passaggio a una proprietà mista, ma anche la ristrutturazione necessaria per aprire il mercato dell'elettricità alla concorrenza, scorporando attività e adeguandosi alle direttive comunitarie. In entrambi i casi, il processo fu presentato come un compromesso tra l'efficienza invocata dal mercato e la tutela del servizio universale.

Nei trasporti, la fotografia è ancora più sfaccettata. Autostrade per l'Italia, originariamente parte dell'IRI, venne ceduta a un gruppo privato alla fine degli anni Novanta. Qui la retorica della privatizzazione puntava su efficienza e manutenzione, ma già allora non mancavano dubbi sulla capacità dello Stato di garantire controlli stringenti sui concessionari. Il trasporto aereo, con Alitalia come caso simbolo, ebbe un destino ben più tortuoso: tentativi di apertura al capitale privato, piani di rilancio falliti, resistenze sindacali, concorrenza estera in crescita. Come nota Parboni⁴⁴, in settori a forte esposizione internazionale il problema non era solo di proprietà, ma di capacità gestionale e visione strategica, entrambe spesso deboli.

Il sistema bancario fu il primo grande terreno di prova per la nuova stagione. La riforma Amato-Ciampi del 1990 aveva già separato l'attività creditizia dalla proprietà pubblica, creando le condizioni per le cessioni. Nei primi anni Novanta, istituti come il Credito Italiano e la Banca Commerciale Italiana vennero privatizzati, aprendo la strada a fusioni e acquisizioni che ridisegnarono l'intera mappa del credito italiano. Messori⁴⁵ sottolinea come questa trasformazione abbia accelerato l'integrazione con i mercati finanziari europei, ma anche ridotto la presenza di banche con forte radicamento territoriale, cambiando il rapporto con le piccole e medie imprese.

In tutti questi settori, la logica di fondo era simile: ridurre il peso dello Stato, attrarre capitali privati, migliorare efficienza e competitività e fare cassa. Ma i risultati non furono uniformi. In alcuni casi — come in parte nell'energia — la presenza di una quota pubblica

⁴⁴ Parboni R. (1984), *La privatizzazione dell'economia italiana*. Stato e mercato, 12(3), 385-430

⁴⁵ Messori M. (1998), *Banche, riassetto proprietari e privatizzazioni*. Stato e mercato, 52(1), 93-126

permise di mantenere un certo controllo strategico. In altri, come nelle telecomunicazioni, il passaggio fu più netto e lasciò il settore esposto scorribande speculative e a decisioni dettate da logiche di mercato globali. Nei trasporti e nelle banche, gli effetti furono intrecciati a fattori esterni: la globalizzazione, le crisi finanziarie, l'evoluzione tecnologica.

Quello che resta, guardando a distanza di oltre vent'anni, è un mosaico complesso. Le privatizzazioni hanno portato innegabili cambiamenti strutturali, ma anche nuove vulnerabilità. Se l'obiettivo era costruire settori più dinamici e meno dipendenti dalla finanza pubblica, il bilancio è misto: in alcuni ambiti, il mercato ha effettivamente stimolato innovazione e concorrenza; in altri, ha aperto spazi a concentrazioni di potere economico difficili da controllare e ad un indebolimento dell'Italia nei settori tecnologicamente più dinamici anche a motivo del fatto che, nel frattempo, è mancata una strategia industriale di scala europea. E il dibattito — su quanto e come lo Stato debba restare presente in settori strategici — non si è mai chiuso del tutto, ma ha avuto uno spazio molto limitato: oggi paghiamo a caro prezzo la mancanza di riflessione su scala nazionale e europea a fronte della deriva neoliberista.

In questa prospettiva e soprattutto volgendo lo sguardo d'analisi oltre i confini nazionali, la scelta di aprire alla privatizzazione proprio i settori delle utilities — energia, telecomunicazioni, trasporti, credito — può essere letta non solo come correzione di inefficienze locali o come risposta ai vincoli imposti dal debito pubblico. C'era anche un'altra ragione, meno dichiarata ma altrettanto potente: la necessità, per il capitale internazionale, di trovare nuovi spazi di profitto dopo la crisi degli anni Settanta. La lunga stagione di crescita post-bellica si era incrinata sotto il peso della stagflazione, e i rendimenti tradizionali avevano smesso di garantire la redditività del passato. Fu allora che i settori pubblici monopolistici, fino ad allora sottratti alla logica del mercato, apparvero come “terre vergini”: comparti in grado di offrire tassi di ritorno elevati e stabili, perché legati a bisogni essenziali e difficilmente comprimibili.

Marx aveva già colto questa dinamica parlando di centralizzazione del capitale e della sua tendenza a occupare ogni spazio possibile. Autori successivi, come Ernest Mandel⁴⁶ e David Harvey⁴⁷, hanno interpretato proprio la stagione delle privatizzazioni come il

⁴⁶ Mandel, E. (1975) *Late Capitalism*. London: Verso.

⁴⁷ Harvey, D. (2010) *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*. London: Profile Books.

passaggio in cui capitali in cerca di sbocchi sicuri entrarono in settori protetti, trasformando beni collettivi in nuove fonti di accumulazione. In questa chiave, le privatizzazioni non furono solo riforme neoliberiste, ma parte di un processo globale di riconfigurazione del capitalismo, che cercava nuovi terreni su cui rigenerarsi.

2.5. Impatti economici, sociali e territoriali in Italia

Valutare gli effetti delle privatizzazioni in Italia significa entrare in un terreno in cui i numeri raccontano solo una parte della storia. Certo, si possono misurare gli introiti per lo Stato, la riduzione del debito pubblico o l'andamento dei titoli in Borsa. Ma dietro questi indicatori si muove una geografia complessa di conseguenze economiche, sociali e territoriali che, spesso, non emergono nei bilanci ufficiali.

Sul piano economico, il primo impatto fu immediato: la vendita di asset pubblici garantì entrate straordinarie, utili per contenere la pressione del debito e dare ossigeno ai conti pubblici. Nel breve periodo, questa iniezione di liquidità rappresentò un successo politico e finanziario, coerente con le raccomandazioni delle istituzioni internazionali e con la necessità di rispettare i parametri europei. Tuttavia, come osserva Florio⁴⁸, l'effetto strutturale sul debito fu meno incisivo di quanto si sperasse: una volta esauriti i proventi, restavano i nodi legati alla spesa corrente e alla crescita economica stagnante.

A livello industriale, gli esiti furono disomogenei. Alcune imprese privatizzate seppero adattarsi al mercato, migliorando efficienza, qualità del servizio e capacità di innovare. Altre, invece, finirono schiacciate da strategie finanziarie a breve termine, riducendo investimenti e capacità produttiva. In certi casi, il passaggio di proprietà si tradusse in acquisizioni da parte di gruppi esteri, con il rischio di spostare centri decisionali e strategie fuori dai confini nazionali.

L'impatto sociale fu altrettanto profondo. Le privatizzazioni non furono solo passaggi di proprietà: in molti settori segnarono l'inizio di profonde ristrutturazioni. Tagli di personale, esternalizzazioni, contratti più flessibili e meno sicuri divennero parte della nuova normalità. Per chi lavorava in quelle aziende, spesso significava vedere ridisegnato da un giorno all'altro il proprio futuro professionale. Come mette in evidenza Bayliss⁴⁹,

⁴⁸ Florio M. (2004), *Le privatizzazioni come mito riformista*. Meridiana, 50/51, 133-160.

⁴⁹ Bayliss K. (2002), *Privatisation and poverty: The distributional impact of utility privatisation*. Annals of Public and Cooperative Economics, 73(4), 603-625.

nei processi di liberalizzazione dei servizi pubblici il prezzo maggiore tende a ricadere sulle fasce più fragili della popolazione, quelle che rischiano di pagare di più o di avere meno accesso a beni che dovrebbero restare alla portata di tutti.

In Italia, questo squilibrio si fece sentire con forza in due settori chiave: le telecomunicazioni e i trasporti locali. Qui, la logica del profitto e di breve termine spinse gli operatori a concentrare investimenti e servizi nelle aree a maggiore redditività, dove la domanda era alta e i margini garantiti. Le zone meno redditizie — spesso periferiche o con bassa densità abitativa — finirono per ricevere meno attenzione, con servizi ridotti o meno efficienti. Per chi viveva in quelle aree, la privatizzazione non portò più scelta o tariffe migliori, ma un senso crescente di esclusione sociale dal cuore pulsante dello sviluppo economico.

Sul piano territoriale, le differenze si accentuarono. Le grandi aree urbane e le regioni del Nord, più dinamiche e appetibili per investimenti, beneficiarono maggiormente della nuova competizione. Al contrario, le aree interne e il Mezzogiorno — dove già prima la presenza di imprese pubbliche era spesso anche un presidio occupazionale — soffrirono la chiusura o la riduzione di attività produttive. Come ricorda Parboni⁵⁰, lo Stato imprenditore aveva avuto, tra le sue funzioni, anche quella di riequilibrio territoriale; con la sua ritirata, questa missione venne meno e non fu sostituita da politiche industriali equivalenti.

Non va trascurata la dimensione simbolica. Per decenni, le grandi aziende pubbliche erano state percepite come “beni comuni”. La loro cessione generò, in una parte dell’opinione pubblica, un senso di perdita che andava oltre la questione economica: era la percezione che lo Stato stesse rinunciando a strumenti di intervento diretto nell’economia e nel quotidiano dei cittadini.

A distanza di anni, il bilancio resta ambivalente. Da un lato, le privatizzazioni hanno favorito l’ingresso di capitali, l’apertura dei mercati e, in alcuni settori, un salto di qualità nei servizi. Dall’altro, hanno contribuito ad ampliare divari territoriali e sociali, riducendo la capacità dello Stato di intervenire come attore economico diretto. La lezione, forse, è che la cessione di asset pubblici non può essere considerata un fine in sé, ma richiede un disegno di politica industriale e sociale in grado di accompagnare — e bilanciare — gli effetti del mercato.

⁵⁰ Parboni R. (1984), *La privatizzazione dell’economia italiana*. Stato e mercato, 12(3), 385-430

2.6. La crisi del modello keynesiano britannico negli anni '70 e la svolta neoliberista di Margaret Thatcher

All'inizio degli anni Settanta, il Regno Unito si muoveva ancora dentro i confini rassicuranti di un assetto nato nel dopoguerra. Era un patto non scritto: lo Stato garantiva lavoro e servizi di base, mentre il settore privato accettava un quadro di regole e una presenza pubblica robusta nei gangli dell'economia. Non era solo una scelta politica: era la prosecuzione naturale di quanto fatto dal 1945 in poi, quando la ricostruzione post bellica imponeva a livello europeo che le priorità fossero decise collettivamente, e non lasciate ai capricci del capitale privato. Così, miniere, acciaierie, ferrovie, porti, reti energetiche — le ossa stesse dell'economia — restavano in mani pubbliche, non per dogma ideologico ma per necessità storica.

Quel modello, figlio delle politiche keynesiane e della stagione della crescita, dava l'impressione di poter durare all'infinito. Ma la parabola ascendente ebbe vita breve. Il primo colpo arrivò dal mondo esterno: nel 1971, la fine degli accordi di Bretton Woods tolse alla sterlina la sua ancora, gettandola in acque agitate e soggette a turbolenze valutarie che nessuno, fino ad allora, aveva dovuto gestire in quelle proporzioni.

Poi, quasi senza respiro, arrivò la doppia scossa del petrolio: nel 1973 e di nuovo nel 1979, le crisi energetiche fecero impennare il prezzo del greggio, gonfiando i costi di produzione e paralizzando interi comparti industriali già poco reattivi.

Nel giro di pochi anni, il quadro si avvelenò: l'inflazione galoppava, la crescita economica si fermava, e i due fenomeni — fino ad allora considerati incompatibili — iniziarono a convivere. Era la “stagflazione”, un termine che riassumeva bene l'impasse e che, come notano Vinen e Ferrari⁵¹, segnava il logoramento della logica keynesiana: quell'idea che si potesse stimolare la domanda e sostenere l'occupazione senza scatenare una spirale incontrollata di prezzi.

Intanto, all'interno, la tensione sociale cresceva. I sindacati, rafforzati da anni di legislazione favorevole e da un contesto di piena occupazione, erano diventati attori politici di prim'ordine. In certi settori, dalla cantieristica alla siderurgia, avevano un potere di veto capace di bloccare interi comparti. Le vertenze sui diritti dei lavoratori si

⁵¹ Vinen, R., & Ferrari, L. (2014). *Britain's Thatcher: La Gran Bretagna di Margaret Thatcher*. Ventunesimo Secolo, 13(35), 19-40.

moltiplicavano, così come gli scioperi. L'inverno del 1978-79 — passato alla storia come *Winter of Discontent* — non fu solo una stagione di proteste, ma un segnale: i rifiuti accumulati per le strade, le interruzioni nei servizi pubblici, la paralisi in molti settori crearono un'immagine plastica di un Paese che non riusciva più a governarsi.

I governi, sia laburisti sia conservatori, avevano provato a intervenire con “politiche dei redditi”, cioè accordi per moderare salari e prezzi, ma senza successo. La produttività restava bassa, le esportazioni arrancavano, e il Regno Unito sembrava vivere più di rendita sul proprio passato che proiettato verso il futuro⁵².

È in questo scenario che emerge la figura di Margaret Thatcher, leader dei Conservatori dal 1975 e Primo Ministro dal maggio 1979. La sua lettura della crisi era radicale: non servivano aggiustamenti, ma una rottura netta. Per lei, il problema non era solo la congiuntura, ma il fatto che lo Stato fosse diventato troppo grande, invadente e inefficiente e il potere dei sindacati troppo forte. Lo scriverà chiaramente nelle sue memorie⁵³: senza un ridimensionamento del potere pubblico e una liberazione delle energie private, il Paese sarebbe rimasto intrappolato in un declino irreversibile.

Le prime mosse furono dure e impopolari. Politiche monetariste, tassi d'interesse alti per frenare l'inflazione, tagli alla spesa pubblica, deregolamentazione di interi settori. Edwards⁵⁴ sottolinea come queste scelte, pur causando inizialmente una recessione e un'impennata della disoccupazione, mirassero a un obiettivo di lungo termine: cambiare le regole del gioco, anche a costo di “bruciare” consenso nel breve. Parallelamente, iniziò una strategia sistematica di contenimento del potere sindacale: norme più restrittive sul diritto di sciopero, obbligo di votazioni interne prima delle azioni di protesta, sanzioni per scioperi illegali.

E poi arrivò il capitolo più emblematico: le privatizzazioni. British Telecom, British Gas, British Airways, le acciaierie, le aziende dell'acqua e dell'elettricità uno dopo l'altro, pilastri dell'economia pubblica, vennero trasformati in società per azioni e ceduti a investitori privati. Ma qui il punto non era solo “fare cassa”. Thatcher voleva diffondere un azionariato popolare, far sì che i cittadini diventassero, almeno in teoria, parte del capitalismo britannico anche se ciò, a netto delle narrative ideologiche solitamente serve solo a dare maggiore potere ai pacchetti azionario di controllo. L'operazione aveva anche

⁵² Cavalieri D. (2009, 19 gennaio), *Neoliberismo, interventismo, keynesismo*. Economia e Politica, 1(2).

⁵³ Thatcher M. (1993), *The Downing Street Years*. HarperCollins, New York.

⁵⁴ Edwards C. (2017), *Margaret Thatcher's Privatization Legacy*. Cato Journal, 37(1), 89-108.

un messaggio politico: l'era dello Stato “padrone di fabbriche” era finita, il mercato sarebbe stato il nuovo regolatore.

I risultati divisero l'opinione pubblica. Da un lato, alcuni settori si modernizzarono, migliorarono i servizi, attirarono investimenti. Dall'altro, molte comunità operaie persero il loro tessuto industriale senza trovare reali alternative, e le disuguaglianze territoriali si ampliarono. Alcune aziende privatizzate finirono per privilegiare la redditività a breve termine rispetto agli investimenti strutturali, alimentando critiche persino tra chi aveva inizialmente sostenuto le riforme.

Thatcher non cambiò rotta. “*The lady's not for turning*” — disse in un famoso discorso — non era solo uno slogan, ma la sintesi di un approccio politico che rifiutava i compromessi. La sua stagione di governo trasformò profondamente l'economia britannica e, nel bene e nel male, fissò un nuovo paradigma: uno Stato ridotto al ruolo di regolatore, un mercato libero di premiare i più efficienti e di lasciare indietro i più deboli.

2.7. Il programma di privatizzazioni e i vettori chiave coinvolti: energia, telecomunicazioni, trasporti, edilizia

Il programma di privatizzazioni avviato dal governo Thatcher non fu un insieme casuale di cessioni, ma un piano scandito da priorità politiche, economiche e persino simboliche. L'obiettivo era duplice: ridurre in modo strutturale il peso dello Stato nell'economia e diffondere l'idea che la proprietà e gestione privata delle attività economiche fosse non solo più efficiente, ma anche più “vicina” ai cittadini. Per questo, il disegno strategico puntava a settori visibili, capaci di produrre un impatto immediato sia sui mercati sia nell'immaginario collettivo.

Nel comparto energetico, ad esempio, la scelta di procedere con la privatizzazione di British Gas non fu motivata solo da considerazioni di bilancio. Edwards sottolinea come fosse una mossa “di bandiera”⁵⁵: un settore percepito come monopolio naturale, gestito dallo Stato fin dalla nazionalizzazione del dopoguerra, veniva aperto al mercato con una massiccia campagna pubblicitaria. Lo slogan “Tell Sid” — volto a incoraggiare i cittadini comuni a comprare azioni — divenne un'icona di quella stagione, segnando l'inizio di un

⁵⁵ Ivi, pp. 97 e ss.

nuovo linguaggio politico-economico in cui il piccolo investitore era presentato come protagonista della modernizzazione.

Le telecomunicazioni seguirono una traiettoria simile ma con una sfida tecnica maggiore: bisognava trasformare un colosso burocratico in un'impresa quotabile. Per riuscirci, il governo coinvolse grandi banche d'affari e studi legali della City, che svolsero un ruolo centrale non solo nell'ingegneria finanziaria, ma anche nella costruzione della narrativa di mercato. Come rilevano alcuni studiosi⁵⁶, la City divenne il vero “motore invisibile” delle privatizzazioni: predispose i prospetti informativi, definì le modalità di collocamento e coordinò la partecipazione di investitori istituzionali stranieri, garantendo liquidità alle operazioni.

Nei trasporti, il processo si spinse oltre la mera cessione di asset. Nel settore ferroviario, ad esempio, non si trattò solo di vendere materiale rotabile o infrastrutture, ma di ridisegnare il modello industriale, separando la gestione della rete da quella del servizio. Questa frammentazione — difesa dal governo come condizione necessaria per stimolare la concorrenza — fu sostenuta anche attraverso partenariati pubblico-privati⁵⁷, un ibrido che permetteva allo Stato di condividere rischi e oneri con operatori privati pur mantenendo un ruolo regolatorio.

L'edilizia pubblica, infine, rappresentò forse il capitolo più ideologicamente connotato del programma. La vendita massiccia di alloggi popolari ai loro occupanti, attraverso il “Right to Buy”, non era una privatizzazione industriale in senso stretto, ma una vera trasformazione sociale: milioni di famiglie divennero proprietarie della loro casa, spesso a condizioni agevolate. Thatcher la considerava una delle sue riforme più riuscite, perché univa un obiettivo politico — ridurre il ruolo degli enti locali nella gestione dell'edilizia — a un messaggio culturale: la proprietà privata come strumento di responsabilizzazione individuale. Tuttavia, questa politica ebbe anche conseguenze inattese: l'offerta di case popolari si ridusse drasticamente e, in molte aree urbane, i nuovi proprietari finirono per rivendere gli immobili sul mercato privato, contribuendo alla pressione sui prezzi delle abitazioni.

⁵⁶ Vinen, R., & Ferrari, L. (2014). *Britain's Thatcher. La Gran Bretagna di Margaret Thatcher*. Ventunesimo Secolo, 13(35), 19-40.

⁵⁷ Grimsey D., & Lewis M. K. (2004), *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Edward Elgar Publishing.

Il filo conduttore di tutte queste operazioni era la centralità della City di Londra come piattaforma operativa e simbolica. Non era solo il luogo dove avvenivano le quotazioni: era il laboratorio in cui si affinavano le tecniche di privatizzazione, dalla determinazione del prezzo iniziale alla costruzione di una base azionaria “popolare” accanto a investitori professionali. Il governo usò consapevolmente la City come canale per dare alle privatizzazioni una veste di modernità e inevitabilità, facendo leva sul linguaggio dei mercati globali.

Alla fine degli anni Ottanta, il programma aveva cambiato il volto di settori chiave dell'economia britannica. La logica del mercato era entrata in ambiti che per decenni erano stati dominio dello Stato, e il lessico politico stesso si era modificato: termini come “efficienza”, “competitività”, “valore per l'azionista” cominciarono a sostituire “servizio universale” e “pianificazione”. Se i risultati economici furono diseguali, il successo politico fu evidente: la privatizzazione era diventata, agli occhi di molti, non più una scelta contingente, ma un pilastro della politica economica britannica.

2.8. Coinvolgimento della popolazione e il ruolo della City di Londra attraverso i mercati finanziari

Quando il governo Thatcher decise di aprire al pubblico la vendita delle grandi imprese di Stato, l'operazione fu concepita fin dall'inizio come qualcosa di più di una semplice transazione economica. Si voleva trasformarla in un momento collettivo, in un segnale politico e culturale.

Il linguaggio scelto per accompagnare le prime offerte pubbliche fu calibrato con cura. Niente gergo tecnico, niente fredde cifre da bilancio: campagne pubblicitarie di grande impatto visivo, slogan diretti, immagini familiari. Lo storico slogan “Tell Sid”, usato per British Gas, è rimasto nell'immaginario non solo perché funzionò sul piano del marketing, ma perché ribaltava un pregiudizio radicato: l'idea che la Borsa fosse un territorio riservato a banchieri e grandi speculatori. In quegli spot, invece, la finanza diventava qualcosa di accessibile, quasi domestico, una conversazione tra vicini di casa⁵⁸.

⁵⁸ Edwards C. (2017), *Margaret Thatcher's Privatization Legacy*. Cato Journal, 37(1), 89-108.

Non si trattava di un dettaglio secondario. Come osservano Vinen e Ferrari⁵⁹, portare la gente comune nel mercato azionario significava legare una parte crescente della popolazione alla riuscita delle privatizzazioni. Ogni nuovo azionista era, in potenza, un sostenitore del progetto neoliberista: se la propria stabilità economica dipendeva dal valore di quelle azioni, il successo del governo diventava anche un interesse personale.

La City di Londra, in questa dinamica, ebbe un ruolo che andava oltre la tecnica finanziaria. Era il crocevia in cui si incontravano la politica, la comunicazione e l'ingegneria dei mercati. Qui si stabilivano i prezzi di collocamento, si decidevano i tempi delle offerte, si modulavano le quote destinate ai piccoli risparmiatori e quelle riservate agli investitori istituzionali. Il “Big Bang” del 1986 — la grande deregolamentazione dei mercati finanziari — amplificò questa centralità, trasformando la City in un polo capace di attrarre capitali da tutto il mondo e di garantire che le operazioni britanniche avessero risonanza globale⁶⁰.

Il coinvolgimento popolare era favorito anche da incentivi concreti: lotti di azioni a prezzi scontati per i cittadini britannici, priorità nelle sottoscrizioni, agevolazioni per chi decideva di mantenere le azioni per un certo periodo. Era una strategia che combinava economia e psicologia: il guadagno immediato poteva sedurre chi era nuovo al mercato, mentre il messaggio politico era che la ricchezza poteva essere condivisa — purché ciascuno fosse disposto a “metterci del proprio”.

Non mancarono, però, effetti collaterali. Molti dei nuovi azionisti rivendettero rapidamente le loro quote, incassando profitti immediati e riducendo la platea dei piccoli investitori stabili. La retorica della “democrazia azionaria” mostrava così i suoi limiti, e alimentava il sospetto che l'apertura al pubblico fosse, almeno in parte, un'operazione di consenso più che una reale redistribuzione della proprietà. Allo stesso tempo, la crescente dipendenza dalle competenze e dalle risorse della City rafforzava un nucleo ristretto di attori finanziari, rendendo evidente che il centro di gravità del nuovo sistema non era diffuso in tutto il Paese, ma concentrato in poche strade di Londra.

Ciononostante, il coinvolgimento popolare rimase un elemento centrale della narrazione governativa. Ogni nuova privatizzazione veniva presentata come un'opportunità aperta,

⁵⁹ Vinen, R., & Ferrari, L. (2014). *Britain's Thatcher. La Gran Bretagna di Margaret Thatcher*. Ventunesimo Secolo, 13(35), 19-40.

⁶⁰ Grimsey D., & Lewis M. K. (2004), *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Edward Elgar Publishing.

un passaggio verso un Paese in cui il possesso di azioni era un tratto comune quanto possedere un’abitazione. L’obiettivo di lungo periodo — più culturale che economico — era radicare l’idea che il benessere individuale potesse e dovesse essere legato al funzionamento dei mercati.

A distanza di tempo, il bilancio di questa strategia è complesso. Da un lato, il numero di azionisti individuali crebbe in modo significativo negli anni Ottanta, e l’accesso diretto ai mercati finanziari si ampliò. Dall’altro, la concentrazione di potere e competenze nella City consolidò un sistema in cui la mediazione finanziaria restava comunque nelle mani di un nucleo ristretto di operatori, capaci di orientare scelte politiche e industriali.

Questa dinamica, che trasformò la promessa di un capitalismo diffuso in una nuova concentrazione di potere finanziario, può essere letta anche alla luce della teoria marxiana della centralizzazione del capitale. Secondo Marx⁶¹ (1867), i mercati non distribuiscono equamente la proprietà, ma tendono a convogliarla verso pochi centri di controllo, indipendentemente dalla diffusione iniziale. L’esperienza britannica degli anni Ottanta e Novanta sembra confermarlo: la diffusione azionaria non produsse un reale empowerment dei cittadini, bensì accelerò l’accentramento del capitale nella City. Autori come Harvey⁶² e Lapavistas⁶³ hanno sottolineato come la finanziarizzazione contemporanea funzioni proprio come dispositivo di concentrazione, trasformando la privatizzazione da strumento di democratizzazione economica in leva per la crescita delle disuguaglianze. In questo senso, le privatizzazioni britanniche possono essere viste non solo come riforme neoliberiste, ma anche come un passaggio cruciale nella transizione verso un capitalismo più finanziarizzato e polarizzato.

In questo senso, la stagione delle privatizzazioni non cambiò solo la struttura economica del Regno Unito, ma ridisegnò anche il rapporto tra cittadini, mercato e istituzioni finanziarie, aprendo una fase in cui la City non era più soltanto “la Borsa di Londra”, ma il cuore pulsante del nuovo ordine economico britannico.

⁶¹ Marx, K. (1867) *Il Capitale. Critica dell’economia politica*. Libro I. Hamburg: Otto Meissner.

⁶² Harvey, D. (2005) *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press

⁶³ Lapavistas, C. (2013) *Profiting Without Producing: How Finance Exploits Us All*. London: Verso.

2.9. Impatti economici, sociali e regionali nel Regno Unito

A qualche anno di distanza dalle prime grandi cessioni, il Regno Unito non era più lo stesso. Il panorama economico, osservato dall'alto, restituiva l'immagine di un Paese che aveva cambiato pelle: le statistiche parlavano di produttività in crescita in diversi comparti, di una competitività internazionale tornata a respirare e di una City di Londra più potente che mai. Il “Big Bang” del 1986 l'aveva trasformata in una macchina capace di attrarre capitali da ogni angolo del globo, confermandola — come nota Edwards⁶⁴ — tra i vertici della finanza mondiale. Sullo sfondo, le privatizzazioni, affiancate da deregolamentazione e politiche monetariste, avevano spostato il cuore pulsante dell'economia: meno manifattura, più servizi avanzati, con la finanza ormai a dettare i tempi e le priorità.

Eppure, basta scendere dal livello dei grandi numeri per accorgersi che la storia era meno lineare. In alcuni settori, la privatizzazione aveva davvero innescato un salto di qualità: la pressione della concorrenza costringeva le aziende a innovare, a snellire processi, a tagliare sprechi. Ma non ovunque lo schema funzionava così. Altrove, il passaggio al mercato aveva finito per concentrare il potere in poche mani: grandi operatori capaci di controllare interi segmenti e di imporre, talvolta, condizioni tariffarie che lo Stato faticava a imbrigliare. L'ideale di un mercato aperto, fluido e concorrenziale, in certi casi, restava confinato nei discorsi ufficiali più che nella realtà quotidiana.

Sul piano sociale, gli effetti furono ancora più polarizzanti. Nelle aree urbane dove le aziende privatizzate investivano in innovazione e nuovi servizi, si assistette a una crescita dell'occupazione qualificata e a un innalzamento dei redditi medi. Ma nei distretti industriali tradizionali, soprattutto nel Nord e nelle Midlands, la storia fu diversa. La chiusura di miniere, cantieri navali e impianti siderurgici — accelerata dal venir meno del sostegno statale — lasciò intere comunità senza un'alternativa produttiva immediata. Vinen e Ferrari⁶⁵ ricordano come queste regioni, un tempo cuore pulsante dell'industria britannica, si trasformarono in “periferie interne”, segnate da disoccupazione cronica, perdita di competenze e un senso diffuso di abbandono.

⁶⁴ Edwards C. (2017), *Margaret Thatcher's Privatization Legacy*. Cato Journal, 37(1), 89-108.

⁶⁵ Vinen, R., & Ferrari, L. (2014). *Britain's Thatcher: La Gran Bretagna di Margaret Thatcher*. Ventunesimo Secolo, 13(35), 19-40.

Il divario Nord-Sud, che già serpeggiava da decenni nella geografia britannica, si allargò come una crepa che nessuno riusciva davvero a contenere. Londra e il Sud-Est continuavano a prosperare, alimentati dalla concentrazione di servizi finanziari, tecnologici e professionali. Qui si respirava l'aria frenetica della crescita, si parlava il linguaggio della globalizzazione e del capitale. Altrove, invece, il panorama era ben diverso: fabbriche chiuse, investimenti scarsi, giovani costretti a partire per cercare lavoro altrove.

Questa frattura economica si trasformò rapidamente in una frattura politica. Nelle aree ricche, le politiche di liberalizzazione trovavano consenso: erano viste come il motore di un successo tangibile. Nei distretti segnati dalla deindustrializzazione, invece, prendeva corpo un sentimento opposto: nostalgia per un tempo in cui lo Stato era ancora un datore di lavoro affidabile, garante di un salario sicuro e di un equilibrio sociale che oggi sembrava irrimediabilmente perduto.

Anche nei servizi pubblici il cambiamento lasciò un segno profondo. All'inizio, in settori come l'energia e le telecomunicazioni, i cittadini ebbero l'impressione di aver guadagnato: tariffe più basse, più offerte tra cui scegliere, una sensazione diffusa di maggiore libertà come consumatori. Ma con il tempo, l'entusiasmo si smorzò. A emergere furono i limiti di mercati ormai saldamente in mano a pochi operatori privati di dimensioni colossali. Regolarli divenne una sfida complessa: lo Stato, più che arbitro, sembrava un osservatore con strumenti sempre meno efficaci.

In altri comparti, come i trasporti ferroviari, il quadro era ancora più spigoloso. La frammentazione delle gestioni, unita alla corsa al profitto di breve periodo, produsse disservizi, ritardi, mancanza di coordinamento. Non sorprende che il dibattito sul ruolo dello Stato come garante dell'interesse collettivo si accendesse, con toni spesso aspri: fino a che punto si poteva delegare ai privati senza perdere il controllo su beni e servizi essenziali?

Gli effetti sociali non si fermarono qui. Le privatizzazioni si intrecciarono con un cambiamento culturale: l'azionariato popolare, pur rimanendo una pratica minoritaria, fece entrare nelle case parole e concetti che prima appartenevano a un'altra dimensione. "Dividendo", "quotazione", "fluttuazione di mercato" cominciarono a comparire nelle conversazioni, nei giornali locali, nei discorsi al pub. Per una parte della popolazione, era

come se un nuovo vocabolario economico-finanziario si fosse insinuato nella quotidianità, cambiando il modo stesso di percepire l'economia.

Il bilancio complessivo, però, sfugge a facili etichette. Da un lato, la Gran Bretagna uscì da quella stagione più dinamica, con un'economia più aperta e capace di inserirsi nei flussi globali, attirando capitali e competenze. Dall'altro, le disuguaglianze sociali e regionali si fecero più marcate, e la questione dell'equilibrio tra mercato e coesione nazionale rimase irrisolta, se non aggravata. Guardando i numeri, il governo poteva rivendicare successi in termini di efficienza e competitività; ma se si spostava lo sguardo sulla distribuzione dei benefici, il quadro si faceva meno limpido, rivelando un Paese in cui il progresso non era stato condiviso allo stesso modo da tutti.

Capitolo 3:

Strategie di privatizzazione in Italia e Regno Unito a confronto

3.1. Approcci e tempistiche: gradualismo italiano vs radicalismo britannico

Guardando ai due percorsi dei processi di privatizzazione intrapresi da Italia e Regno Unito negli anni Ottanta e Novanta, si ha quasi l'impressione di osservare due mondi paralleli. Di fronte a sfide simili — crisi fiscali, pressioni internazionali, urgenza di modernizzare apparati produttivi ingessati — le due nazioni reagirono con tempi e modalità che non potevano essere più distanti. Era come se a scontrarsi non fossero solo due strategie economiche, ma due culture politiche opposte, due modi diversi di concepire il rapporto tra Stato, mercato e società.

In Italia, il processo prese la forma di un lungo cammino a tappe, fatto di esitazioni, arretramenti e rilanci improvvisi. Non si trattava soltanto di calcoli economici o di prudenza tecnica: le grandi imprese pubbliche avevano radici profonde, erano parte della storia nazionale, presidi di occupazione e, in molti territori, vere e proprie colonne dell'identità collettiva. Sciogliere quei legami significava toccare nodi sensibili, che intrecciavano interessi sindacali, equilibri politici e perfino la stabilità dei governi⁶⁶. Non sorprende, allora, che il percorso italiano fosse intermittente, più reattivo agli scossoni del debito pubblico e alle pressioni esterne che mosso da una visione organica di politica industriale⁶⁷.

Il Regno Unito, invece, scelse una via che non lasciava spazio a esitazioni: rapida, netta, radicale. L'arrivo di Margaret Thatcher a Downing Street nel 1979 segnò il punto di non ritorno. Con lei la privatizzazione smise di essere una questione di bilancio e diventò un manifesto politico, una bandiera identitaria da sventolare contro tutto ciò che ricordava il compromesso socialdemocratico del dopoguerra. Per la "Iron Lady" l'urgenza non era solo risanare i conti pubblici, ma liberare il Paese da quella che

⁶⁶ Parboni R. (1984), *La privatizzazione dell'economia italiana*, cit., pp. 387 e ss.

⁶⁷ Ambrosanio M. F. & Bordignon M. (1993), *Il debito pubblico italiano: evoluzione, cause e implicazioni*, cit., pp. 34 e ss-

considerava una gabbia: uno Stato troppo ingombrante, imprese pubbliche inefficienti e sindacati che, a suo dire, tenevano in ostaggio la nazione.

In questa cornice, ogni privatizzazione assunse il tono di un atto di rottura, quasi di sfida. Non un'operazione tecnica, non un aggiustamento amministrativo: era la scelta di riscrivere le regole del gioco, ridefinendo da cima a fondo il ruolo dello Stato nell'economia e imprimendo alla società britannica un cambio di paradigma senza precedenti⁶⁸.

Il confronto con l'Italia si fa evidente anche nella tempistica. A Roma, le grandi cessioni del patrimonio pubblico industriale si trascinarono per oltre quindici anni, diluite, rinegoziate, spesso frenate da compromessi politici o da mercati poco favorevoli. A Londra, invece, il calendario fu serrato: nel giro di pochi anni, tra la metà degli anni Ottanta e i primi Novanta, interi settori passarono dalle mani dello Stato a quelle del mercato. Un'accelerazione che aveva una logica precisa: rendere la trasformazione irreversibile, impedire che i nostalgici del vecchio modello potessero riportare indietro le lancette dell'orologio.

Questa differenza di approccio generò esiti contrastanti. In Italia, il lento scivolamento verso la privatizzazione rese possibile mantenere un certo controllo pubblico e modulare l'impatto sociale delle ristrutturazioni. Ma al tempo stesso espose il processo di privatizzazione a rischi di cattura da parte di interessi particolari e a un intreccio di logiche finanziarie e politiche che ridusse la trasparenza complessiva⁶⁹. Nel Regno Unito, l'immediatezza delle scelte favorì la nascita di nuovi assetti di mercato, ma anche tensioni sociali durissime, in particolare nei territori dove le industrie pubbliche erano state per decenni il principale datore di lavoro⁷⁰.

Un altro elemento che distingue i due percorsi riguarda il rapporto con i mercati finanziari. L'Italia ricorse progressivamente alla Borsa, ma con operazioni calibrate, spesso riservando allo Stato quote di controllo attraverso strumenti come la "golden share". Il Regno Unito, invece, favorì la diffusione delle azioni tra i piccoli e medi risparmiatori come strumento politico oltre che economico, trasformando ogni cessione

⁶⁸ Edwards C. (2017), *Margaret Thatcher's Privatization Legacy*, cit., pp. 94 e ss.

⁶⁹ Florio M. (2004), *Le privatizzazioni come mito riformista*, cit., pp. 137 e ss.

⁷⁰ Vinen, R., & Ferrari, L. (2014). *Britain's Thatcher. La Gran Bretagna di Margaret Thatcher*, cit., pp. 26 e ss.

in un messaggio culturale: la costruzione di una “shareholding democracy”, un popolo di piccoli azionisti che partecipavano direttamente al destino delle ex aziende pubbliche⁷¹.

Se si guarda in retrospettiva, il gradualismo italiano e il radicalismo britannico mostrano i limiti e le opportunità di due estremi. Da un lato, la cautela può proteggere dal rischio di traumi sociali ma rischia di generare immobilismo e compromessi poco trasparenti. Dall’altro, la rapidità e la nettezza del modello Thatcher garantiscono risultati visibili in tempi brevi, ma al prezzo di profonde fratture sociali e territoriali. Come osservano Megginson e Netter⁷², la varietà delle esperienze di privatizzazione a livello internazionale conferma che non esiste un modello unico: il contesto politico e istituzionale, più ancora delle condizioni economiche, determina la forma che il processo assume.

Alla fine, ciò che distingue Italia e Regno Unito non è soltanto la velocità, ma l’idea stessa del rapporto tra Stato, mercato e società. Per gli policy makers, privatizzare significava trovare un equilibrio tra vincoli finanziari e coesione sociale; per i britannici, significava affermare un nuovo ordine economico e sociale, costruito sulla convinzione (e/o copertura teorica e ideologica, a seconda delle visioni) che il mercato fosse non solo più efficiente, ma anche moralmente superiore come principio di organizzazione della vita collettiva.

3.2. Scelte strategiche: vendita al pubblico, mantenimento del controllo statale

Il confronto tra Italia e Regno Unito negli anni delle privatizzazioni non si gioca soltanto sulla velocità o sull’ampiezza del processo, ma anche sulle modalità scelte per trasferire proprietà e potere decisionale. Qui emergono differenze profonde, che raccontano due visioni divergenti sul rapporto tra mercato, cittadini e Stato.

In Italia la strategia privilegiata fu quella della vendita al pubblico attraverso la quotazione in Borsa, un meccanismo che consentiva di mobilitare risparmio privato e, al tempo stesso, mantenere per un certo periodo un controllo indiretto. Il Tesoro infatti spesso tratteneva quote rilevanti delle azioni esercitando strumenti come la cosiddetta

⁷¹ Starr P. (1988), *The Meaning of Privatization*, cit., pp. 14 e ss.

⁷² Megginson W. L., & Netter J. M. (2001), *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*, cit., pp. 333 e ss.

“golden share”, che permetteva di porre un veto su strategie societarie che andassero contro l’interesse nazionale. Era un modo per assicurare l’opinione pubblica: lo Stato arretrava, ma senza scomparire del tutto, pronto a intervenire nei momenti decisivi⁷³. Questo atteggiamento rifletteva un’impostazione culturale in cui il controllo politico sulle grandi aziende e sulle strategie di politica industriale non era visto solo come un tema economico, ma come una garanzia di equilibrio sociale e territoriale.

Il Regno Unito, invece, fece della vendita diretta e diffusa al pubblico la sua arma più caratteristica. Le grandi cessioni vennero presentate come occasioni uniche per i cittadini: non solo investitori istituzionali, ma famiglie, piccoli risparmiatori, chiunque volesse acquistare “un pezzo” delle ex aziende statali. Ogni privatizzazione fu accompagnata da campagne di comunicazione di vasta portata, con slogan, manifesti e offerte di azioni a prezzi agevolati. Non era solo economia: era un tentativo di costruire una nuova identità nazionale fondata sull’idea di “popolo degli azionisti”⁷⁴.

Questa differenza di approccio non è marginale. In Italia, la prudenza e l’uso di strumenti di controllo derivavano dalla necessità di gestire un debito pubblico crescente e, allo stesso tempo, di contenere l’impatto sociale delle trasformazioni⁷⁵. Non si poteva rischiare di alienare completamente risorse strategiche come energia o telecomunicazioni senza prima costruire un sistema di garanzie. Altre differenze hanno a che fare con il diverso grado di sviluppo dei mercati finanziari e successivamente al ruolo giocato da investitori istituzionali come i Fondi pensione e quindi alla diversità dei regimi previdenziali. Nel Regno Unito, insomma, la scelta radicale di affidarsi al mercato puntava a spezzare ogni residuo legame con il passato: una rottura netta con lo Stato imprenditore e una redistribuzione simbolica del potere economico attraverso il mercato finanziario.

Anche i risultati furono differenti. In Italia, il mantenimento di quote statali o di strumenti di veto servì in alcuni casi a proteggere decisioni considerate sensibili, ma spesso rallentò la piena apertura alla concorrenza e alimentò ambiguità su chi detenesse effettivamente il potere strategico nelle imprese. Nel Regno Unito, l’ampia vendita al pubblico creò milioni di nuovi azionisti, ma non sempre con benefici duraturi: molti

⁷³ Florio M. (2004), *Le privatizzazioni come mito riformista*, cit., pp. 139 e ss.

⁷⁴ Starr P. (1988), *The Meaning of Privatization*, cit., pp. 18 e ss.

⁷⁵ Ambrosanio M. F. & Bordignon M. (1993), *Il debito pubblico italiano: evoluzione, cause e implicazioni*, cit., pp. 34 e ss.

rivendettero rapidamente i titoli a operatori istituzionali, e nel giro di pochi anni la proprietà si concentrò nuovamente nelle mani di grandi fondi e investitori professionali⁷⁶.

Alla fine, ciò che distingue i due modelli è la concezione stessa di privatizzazione. Per l'Italia, era un percorso da calibrare, proteggendo l'interesse nazionale e mantenendo margini di intervento statale anche se ciò, poi, non è avvenuto. Per il Regno Unito, era l'occasione per ridisegnare l'identità collettiva, trasformando la privatizzazione in una leva di legittimazione politica e culturale. Due visioni difficilmente conciliabili, che ancora oggi offrono spunti di riflessione sui rapporti tra Stato e mercato, e sul confine sottile tra la necessità di garantire l'efficienza e quella di preservare coesione sociale. Altra differenza era rinvenibile nella natura settoriale delle due economie e della proprietà pubblica visto che in Uk si trattava di privatizzare soprattutto le public utilities, mentre da noi c'era una forte presenza statale nella manifattura (anche quella hi-tech, aerospaziale, difesa, cantieristica, etc.) difficilmente privatizzabile in assenza di capitali privati in grado di gestirle.

3.3. Strumenti finanziari utilizzati e partecipazione dei cittadini

Uno degli aspetti più interessanti del confronto tra Italia e Regno Unito riguarda le modalità concrete con cui vennero organizzate le privatizzazioni. Non bastava decidere “se” privatizzare: bisognava stabilire “come” farlo, con quali strumenti finanziari e con quali obiettivi di coinvolgimento della popolazione. Le scelte fatte in questi due Paesi rivelano ancora una volta approcci divergenti, legati tanto alla cultura politica quanto alla struttura dei mercati finanziari nazionali.

In Italia, lo strumento principe divenne la quotazione in Borsa, con la collocazione di pacchetti azionari delle grandi imprese pubbliche presso investitori istituzionali e piccoli risparmiatori. Questa formula aveva il pregio di convogliare una parte rilevante del risparmio privato nazionale, tradizionalmente elevato, verso il sostegno, magari indiretto, del debito pubblico e la ristrutturazione industriale. Tuttavia, le operazioni furono spesso costruite con architetture complesse, che prevedevano la conservazione di quote significative da parte del Tesoro o l'uso di strumenti speciali come la “golden

⁷⁶ Vinen, R., & Ferrari, L. (2014). Britain's Thatcher. La Gran Bretagna di Margaret Thatcher, cit., pp. 22 e ss.

share”, concepita per mantenere un controllo pubblico indiretto in settori considerati strategici⁷⁷. La logica era chiara: favorire l’ingresso del capitale privato, ma senza abbandonare del tutto il timone.

Il Regno Unito, invece, fece della semplicità comunicativa e della diffusione di massa il cuore della sua strategia. Le privatizzazioni vennero organizzate come grandi eventi finanziari popolari. Le azioni delle ex imprese pubbliche furono offerte non solo agli investitori professionali, ma anche, e soprattutto, ai cittadini comuni, spesso con condizioni agevolate. Le campagne pubblicitarie martellanti, accompagnate da slogan facilmente memorizzabili, trasformarono la vendita di titoli in una sorta di rito collettivo. La parola d’ordine era accessibilità: tutti potevano partecipare, anche con piccoli capitali, diventando così parte del “popolo degli azionisti” tanto caro a Margaret Thatcher⁷⁸.

Il ricorso a strumenti finanziari specifici accompagnò questa apertura. Nel Regno Unito furono sperimentate formule di “share offers” con sconti sul prezzo iniziale, bonus per chi conservava le azioni a lungo termine e facilitazioni di pagamento. Si trattava di incentivi mirati a consolidare la base degli azionisti individuali, radicando nel tessuto sociale un nuovo rapporto con i mercati finanziari⁷⁹.

In Italia il discorso fu diverso. L’ingegneria finanziaria delle privatizzazioni guardava soprattutto agli investitori istituzionali, banche e grandi gruppi industriali, che potevano garantire stabilità e continuità nelle operazioni. Il cittadino risparmiatore venne coinvolto, ma non con la stessa intensità e spettacolarità britannica. Le emissioni obbligazionarie, i prestiti convertibili e altre formule ibride furono spesso utilizzate per rendere le operazioni più appetibili, ma il linguaggio restava tecnico, poco immediato, distante dalla retorica della partecipazione di massa⁸⁰.

Il contrasto tra i due modelli è evidente. Nel Regno Unito, gli strumenti finanziari vennero piegati a una strategia politica che voleva cambiare la mentalità dei cittadini, trasformandoli in investitori. In Italia, invece, gli stessi strumenti furono usati in modo più prudente, meno “ideologico” quasi difensivo, con l’obiettivo di sostenere le casse dello Stato e accompagnare il ridimensionamento del settore pubblico senza traumi eccessivi.

⁷⁷ Florio M. (2004), *Le privatizzazioni come mito riformista*, cit., pp. 154 e ss.

⁷⁸ Thatcher M. (1993), *The Downing Street Years*, cit., pp. 7 e ss.

⁷⁹ Starr P. (1988), *The Meaning of Privatization*, cit., pp. 38 e ss.

⁸⁰ Messori M. (1998), *Banche, riassetto proprietari e privatizzazioni*, cit., pp. 101 e ss.

Alla fine, ciò che resta di queste scelte è duplice. Da un lato, la constatazione che gli strumenti finanziari non sono mai neutrali: veicolano visioni politiche e sociali, e possono trasformare un'operazione economica in un'esperienza collettiva o, al contrario, in un passaggio tecnico gestito nelle stanze del Tesoro. Dall'altro, la consapevolezza che la partecipazione dei cittadini fu concepita e vissuta in modo profondamente diverso: entusiasmo diffuso e spesso effimero in Gran Bretagna, coinvolgimento più discreto ma strutturato in Italia. Due strade diverse, due modi di intendere il rapporto tra cittadini, mercato e Stato⁸¹.

3.4. Il ruolo dello Stato e delle istituzioni sovranazionali (UE, FMI)

Quando si analizza il processo di privatizzazione in Italia e nel Regno Unito, si rischia talvolta di ridurre il dibattito al solo confronto tra governi e mercati, dimenticando che sullo sfondo operavano attori più ampi, capaci di condizionare e ridefinire le scelte politiche. Lo Stato, pur nel momento in cui dichiarava di voler “arretrare”, non usciva mai realmente di scena: piuttosto cambiava pelle, da imprenditore diretto a regolatore e mediatore. Allo stesso tempo, istituzioni sovranazionali come l'Unione Europea e il Fondo Monetario Internazionale esercitavano pressioni esplicite e implicite, orientando i tempi e le modalità dei processi di dismissione.

Nel caso italiano, il ruolo dello Stato rimase centrale, anche quando proclamava di farsi da parte. Non si trattava soltanto di decidere quali imprese cedere e in che modo: lo Stato era anche garante di una transizione che rischiava di destabilizzare interi settori produttivi e di compromettere equilibri occupazionali consolidati. Gli strumenti messi in campo – dalla golden share alle normative antitrust – rispondevano a questa esigenza di mantenere un margine di controllo, specie nei comparti ritenuti strategici per la sicurezza nazionale e per la competitività internazionale, specie nei settori ad alta tecnologia⁸². Inoltre, l'elevato debito pubblico, che nei primi anni Novanta aveva raggiunto livelli tali

⁸¹ Megginson W. L., & Netter J. M. (2001), *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*, cit., pp. 338 e ss.

⁸² Florio M. (2004), *Le privatizzazioni come mito riformista*, cit., pp. 136 e ss.

da minacciare la stabilità finanziaria del Paese, portò un utilizzo delle privatizzazioni come strumento di politica fiscale, non solo industriale⁸³.

Il Regno Unito, al contrario dell'Italia, imboccò una strada molto più rapida e decisa. Lo Stato si spogliava velocemente dei panni dell'imprenditore, ma non per questo usciva di scena: ne indossava di nuovi, quelli del regolatore che è stato fatto in Italia in tempi diversi e più lunghi. Ogni grande privatizzazione degli anni Ottanta e Novanta fu accompagnata da un intenso lavoro legislativo che non lasciava nulla al caso. Nacquero autorità indipendenti dedicate ai settori appena liberalizzati – dall'energia alle telecomunicazioni, fino ai trasporti – con il compito di evitare che la concorrenza restasse solo una formula sulla carta⁸⁴ come pure accadde in Italia. In questo senso, la trasformazione britannica non fu soltanto economica, ma istituzionale: la creazione di organismi regolatori specializzati rappresentò un salto in avanti, un modello che altri Paesi europei avrebbero guardato con attenzione.

A spingere ulteriormente in questa direzione furono le istituzioni sovranazionali. L'Unione Europea, in quegli anni impegnata a costruire il mercato unico, impose una pressione costante affinché i servizi di pubblica utilità venissero liberalizzati. Le direttive comunitarie non lasciavano margini: i monopoli nazionali dovevano aprirsi, consentendo l'ingresso di nuovi attori e creando un campo di gioco uniforme a livello continentale. Le telecomunicazioni furono il laboratorio più evidente di questo processo: lì l'Europa mostrò con chiarezza la sua volontà di scardinare vecchie rendite di posizione e di spingere i Paesi membri verso un'integrazione economica più profonda⁸⁵. L'Italia, che spesso aveva mostrato tentennamenti e lentezze, fu costretta ad accelerare: obblighi comunitari che, trasformati in decreti e leggi nazionali, divennero tappe concrete di dismissione favorendo, alla fine, i gruppi telecom europei più forti.

Non meno determinante fu la voce del Fondo Monetario Internazionale e, più in generale, delle grandi organizzazioni finanziarie internazionali. Negli anni Ottanta, i programmi di aggiustamento strutturale promossi dal FMI in diversi Paesi contribuirono a diffondere una nuova ortodossia che rispondeva al cosiddetto Washington Consensus: la privatizzazione come ricetta universale per alleggerire lo Stato e attrarre capitali

⁸³ Ambrosanio M. F. & Bordignon M. (1993), *Il debito pubblico italiano: evoluzione, cause e implicazioni*, cit. pp. 16 e ss.

⁸⁴ Edwards C. (2017), *Margaret Thatcher's Privatization Legacy*, cit., pp. 92 e ss.

⁸⁵ Pignatti M. (2012), *Chicago, scuola di*, cit.

stranieri⁸⁶. Pur non essendo sottoposti a vincoli diretti come quelli imposti ai Paesi in via di sviluppo, Italia e Regno Unito ne avvertirono ugualmente il peso. A Roma, la necessità di apparire “virtuosi” agli occhi dei mercati e delle istituzioni comunitarie orientò le scelte di politica economica, spingendo a sacrifici che altrimenti sarebbero stati rinviati. A Londra, invece, la sintonia con la linea del FMI servì a rafforzare e a legittimare, anche sul piano internazionale, la radicalità delle scelte thatcheriane.

Ciò che colpisce, guardando a distanza di anni, è la doppia natura del ruolo statale. Da un lato, lo Stato arretrava, cedendo asset e rinunciando a essere imprenditore diretto; dall'altro, costruiva nuovi strumenti di governo indiretto, attraverso la regolazione, la fiscalità e la mediazione con le istituzioni sovranazionali. Il paradosso è evidente: la stagione delle privatizzazioni, che avrebbe dovuto segnare il trionfo del mercato, non cancellò affatto la centralità dello Stato, ma ne ridefinì i confini e le funzioni⁸⁷.

In questo intreccio, l'Unione Europea e il FMI agirono come catalizzatori di un processo che aveva origini nazionali ma che si inscriveva in una dinamica globale. L'Italia sperimentò la privatizzazione come necessità, pressata da vincoli di bilancio e obblighi comunitari. Il Regno Unito la utilizzò come leva politica interna, rafforzata dal sostegno implicito di istituzioni internazionali che vedevano in Thatcher l'incarnazione delle riforme necessarie. Due storie diverse, ma unite dall'idea che lo Stato non potesse più essere ciò che era stato nel dopoguerra: proprietario onnipresente e arbitro unico del gioco economico.

⁸⁶ Cfr., Savas E. S. (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*. Chatham House Publishers.

⁸⁷ Starr P. (1988), *The Meaning of Privatization*, cit., pp. 8 e ss.

Capitolo 4:

Impatto delle privatizzazioni e lezioni apprese

4.1. Effetti economici di lungo periodo: efficienza, competitività, innovazione

Guardare agli effetti di lungo periodo delle privatizzazioni significa accettare una verità scomoda: non esiste un percorso lineare ed univoco. Ci sono traiettorie: il quadro cambia con la struttura del mercato, con la qualità della regolazione, con la capacità manageriale. È qui che si separa la retorica dai risultati che interessa anche le premesse teoriche a supporto dei benefici delle privatizzazioni che le hanno giustificate.

Nel medio periodo le imprese privatizzate tendono a tagliare sprechi, snellire organigrammi, rivedere catene di fornitura. È la parte più visibile e, spesso, più rapida. Nel lungo periodo, però, l'efficienza non è solo "meno costi"; è stabilità dei margini operativi al variare del ciclo, capacità di riallocare capitale verso linee più produttive e modelli di governance in grado di limitare le derive opportunistiche. La letteratura comparata segnala guadagni robusti quando alla privatizzazione si accompagna concorrenza effettiva e regolazione credibile⁸⁸. Dove il mercato resta conteso da pochi operatori o l'arbitro è debole, la produttività si appiattisce e il recupero iniziale evapora in rendite di posizione. In sintesi: l'azionariato cambia il perimetro degli incentivi; la concorrenza ne decide la profondità.

La disciplina del mercato dei capitali spinge le imprese a misurarsi con benchmark internazionali: tempi di consegna, qualità del servizio, costo del capitale. È qui che le privatizzazioni hanno inciso di più, favorendo l'adozione di standard globali e l'accesso a know-how esterno. Il Regno Unito, con la sua conversione accelerata, ha mostrato come il "nuovo" arrivi soprattutto dove il perimetro competitivo è stato ridisegnato insieme alla proprietà⁸⁹. Ma la competitività di lungo periodo non è frutto di un automatismo: richiede mercati aperti all'entrata, tariffe che riflettano i costi di lungo periodo e un regolatore che premi la qualità, non solo il prezzo. Laddove si è ragionato in questi termini, la presenza

⁸⁸ Cfr., in tal senso Megginson W. L., & Netter J. M. (2001), *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*, cit. e Starr P. (1988), *The Meaning of Privatization*, cit., pp. 18 e ss.

⁸⁹ Edwards C. (2017), *Margaret Thatcher's Privatization Legacy*, cit., pp. 99 e ss.

di operatori privati ha favorito investimenti mirati e l'allineamento a best practice settoriali; dove invece si è limitato il gioco a un oligopolio protetto, la spinta si è attenuata, con effetti visibili nelle quote export e nei tassi di innovazione di settore⁹⁰.

L'innovazione, invece, è l'area più elusiva e, proprio per questo, decisiva. Privatizzare può liberare risorse e incentivi: il management è premiato se sperimenta, se rischia su nuove tecnologie, se internalizza la curva di apprendimento. Ma l'innovazione richiede orizzonti lunghi, e qui la struttura degli incentivi è tutto. Regolazioni costruite solo sul contenimento dei prezzi possono spingere al sotto investimento; schemi di price-cap ben disegnati, al contrario, hanno stimolato upgrade tecnologici e digitalizzazione delle reti⁹¹. Il messaggio di fondo è chiaro: senza una regolazione che remunerì l'efficienza dinamica (non solo quella statica), la proprietà privata tende a privilegiare il dividendo rispetto alla R&S, soprattutto nei settori infrastrutturali.

Una delle grandi questioni è quella se esista un regime regolatorio in grado di garantire efficienza dinamica in una logica fortemente finanziarizzata di questi settori e con un indebolimento dei partner pubblici che fanno ricerca di base e applicata e agiscano come pilastri delle politiche industriali e tecnologiche. L'UE oggi paga ancora a caro prezzo rispetto agli altri due modelli continentali (Usa e Cina) anche per aver adottato una impostazione neoliberista su tutto questo tema che ha finito per indebolire non solo i Paesi Eu periferici ma la competitività e la presenza dell'industria europea nelle tecnologie emergenti⁹².

Un effetto meno discusso, ma cruciale, riguarda la capacità di mobilitare finanza di progetto per infrastrutture complesse. Le ondate privatizzatrici hanno aperto la strada a formule di project finance e public-private partnerships che, quando ben disegnate, trasferiscono rischio in modo non cosmetico e consentono cicli d'investimento coerenti con la vita utile degli asset⁹³. Qui la differenza la fa l'ingegneria contrattuale: obiettivi misurabili, clausole di revisione, penali credibili. Senza queste ancore, il partenariato diventa un costo differito e l'efficienza promessa si sfilaccia.

⁹⁰ Florio M. (2004), *Le privatizzazioni come mito riformista*, cit., pp. 149 e ss.

⁹¹ Edwards C. (2017), *Margaret Thatcher's Privatization Legacy*, cit., pp. 92 e ss.

⁹² Mazzuccato M. (2018). *Lo Stato innovatore*. Bari, Laterza.

⁹³ Cfr, in tal senso, Grimsey D., & Lewis M. K. (2004), *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Edward Elgar Publishing.

Nel lungo periodo, quindi, va considerato pur senza presunzione di completezza, che le privatizzazioni abbiano funzionato meglio dove hanno incontrato tre condizioni: (i) mercati contendibili e regole stabili; (ii) governance societaria orientata al valore nel tempo, non al trimestre; (iii) regolatori capaci di premiare investimenti e qualità, non solo tagli di costo⁹⁴. Dove una o più di queste condizioni sono mancate, il guadagno iniziale si è trasformato in inerzia, con innovazione intermittente e competitività fragile⁹⁵. Non è una condanna né un'abiura: è un promemoria. La proprietà è il punto di partenza; l'architettura istituzionale decide il traguardo.

4.2. Impatto sul debito pubblico e sugli investimenti

C'è un filo che unisce le esperienze di privatizzazione in Italia e nel Regno Unito, ed è quello della finanza pubblica. Ridurre il debito e, al tempo stesso, attrarre nuovi investimenti: era questa la promessa che accompagnava ogni annuncio, la giustificazione che tornava come un ritornello. Ma tra la retorica politica e la realtà dei conti, spesso si è aperto uno scarto evidente, fatto di soluzioni immediate che raramente hanno coinciso con risultati duraturi.

In Italia, la stagione delle grandi dismissioni degli anni Novanta nacque dentro un'urgenza precisa. Negli anni Ottanta il debito era cresciuto fino a diventare una zavorra difficile da gestire; i parametri di Maastricht, con la soglia del 60% nel rapporto debito/PIL, trasformarono quella zavorra in un vincolo politico stringente. Il Paese doveva mostrare ai partner europei di essere in grado di rientrare nei ranghi. Fu così che privatizzazioni come quelle di Telecom Italia o delle principali banche vennero presentate all'opinione pubblica non solo come riforme economiche, ma come scelte obbligate per salvaguardare la credibilità internazionale. Non era un progetto organico di politica industriale, quanto piuttosto — come osservavano Ambrosanio e Bordignon⁹⁶ — una scorciatoia perappare falle di bilancio generate da decenni di spesa corrente in crescita (legata proprio alla crescita degli interessi sul debito a sua volta determinata da precise

⁹⁴ Megginson W. L., & Netter J. M. (2001), *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*, cit., pp. 327 e ss.

⁹⁵ Florio M. (2004), *Le privatizzazioni come mito riformista*, cit., pp. 151 e ss.

⁹⁶ Cfr., Ambrosanio M. F. & Bordignon M. (1993), *Il debito pubblico italiano: evoluzione, cause e implicazioni*, cit.

scelte politiche come quelle legate al cosiddetto divorzio tesoro-banca centrale) e da un sistema fiscale rigido.

I numeri, almeno all'inizio, sembrarono dare ragione a questa strategia. Tra il 1992 e il 2000 lo Stato incassò circa 150 miliardi di euro grazie alle vendite, e per qualche tempo i saldi apparvero più solidi. Eppure la montagna del debito si ridusse meno del previsto: il peso degli interessi, unito all'assenza di una riforma strutturale della spesa, finì per erodere rapidamente i benefici⁹⁷. In altre parole, lo Stato ottenne ossigeno immediato ma rinunciò a entrate future, perché molte delle aziende cedute garantivano utili regolari che avrebbero potuto sostenere i conti pubblici nel lungo periodo.

Il percorso britannico prese una piega diversa, pur muovendosi dentro una logica non del tutto distante. Negli anni Ottanta, il cancelliere dello Scacchiere Nigel Lawson costruì un vero e proprio laboratorio di privatizzazioni. La sua bussola era chiara: alleggerire il bilancio pubblico del peso delle imprese statali e, al tempo stesso, liberare risorse per abbassare la pressione fiscale. Margaret Thatcher andò oltre: per lei privatizzare non era soltanto una manovra contabile, ma un gesto politico radicale, quasi una liberazione. Significava spezzare le catene di un modello che giudicava inefficiente, soffocato dalla presenza invadente dello Stato e bloccato dal potere dei sindacati. Come nota Edwards⁹⁸, non era un'operazione tecnica: era una dichiarazione di intenti, un atto ideologico che ridefiniva l'equilibrio tra cittadini, mercato e istituzioni.

Nigel Lawson, ricordato da molti come il vero architetto della stagione privatizzatrice, amava ripetere che il governo non doveva occuparsi di gestire fabbriche o compagnie, ma di stabilire le regole del gioco perché fosse il mercato a decidere la partita. In questa prospettiva, i proventi delle vendite – oltre 60 miliardi di sterline – vennero destinati non tanto a ridurre il debito, quanto a finanziare una stagione di tagli fiscali che permisero al governo di presentarsi come capace di “restituire” risorse direttamente ai cittadini.

Sul debito pubblico, l'effetto fu marginale: Londra non era schiacciata dal fardello che gravava sull'Italia e poté permettersi di usare la leva delle privatizzazioni più come strumento politico che come rimedio emergenziale. Sul fronte degli investimenti, il quadro appare altrettanto sfaccettato. In Italia, in alcuni casi la nuova proprietà privata

⁹⁷ Florio M. (2004), *Le privatizzazioni come mito riformista*, cit., pp. 153 e ss.

⁹⁸ Edwards C. (2017), *Margaret Thatcher's Privatization Legacy*, cit., pp. 93 e ss.

privilegiò strategie finanziarie speculative piuttosto che piani industriali di lungo periodo, come già sottolineato da Florio⁹⁹. Il rischio denunciato era che i proventi delle vendite venissero assorbiti più dal gioco delle acquisizioni e da logiche speculative e finanziarie di corto respiro piuttosto che da un reale rinnovamento tecnologico. Nel Regno Unito, invece, il legame tra privatizzazioni e investimenti si rivelò più diretto nei settori liberalizzati, in particolare in quello delle telecomunicazioni e dell'energia, dove l'ingresso di capitali privati accelerò la modernizzazione delle infrastrutture. Tuttavia, anche qui non mancarono storture: in comparti come i trasporti ferroviari, la logica del profitto di breve periodo portò a un calo della qualità degli investimenti e a inefficienze che finirono per riaprire il dibattito sul ruolo dello Stato¹⁰⁰.

Nel bilancio complessivo, ciò che emerge è una contraddizione di fondo: le privatizzazioni riuscirono in parte a garantire liquidità immediata per lo Stato e, in taluni settori, a stimolare investimenti. Ma la riduzione strutturale nel caso del debito nella Penisola rimase un obiettivo incompiuto, mentre gli effetti sugli investimenti si mostrarono disomogenei. In Italia la logica emergenziale sacrificò spesso la visione di lungo periodo; in Gran Bretagna la coerenza ideologica non impedì che alcune aree strategiche soffrissero di carenze di pianificazione.

Più che un semplice capitolo di politica economica, l'esperienza delle privatizzazioni dimostra dunque la difficoltà di conciliare esigenze di finanza pubblica e obiettivi di sviluppo. Una lezione che resta attuale, soprattutto per quei Paesi europei chiamati oggi a ridurre il debito senza sacrificare la capacità di investire in innovazione e coesione sociale e direi anche per l'Ue nel suo complesso.

4.3. Conseguenze sociali e territoriali: disuguaglianze e servizi pubblici

Quando lo Stato smette di essere produttore e diventa "arbitro", la vita quotidiana delle persone cambia in aspetti che non sempre fanno notizia: la bolletta che sale o scende di pochi euro, l'autobus che arriva (o non arriva), la linea che prende in campagna, il tempo di attesa per un guasto. È qui che le privatizzazioni lasciano le tracce più profonde,

⁹⁹ Florio M. (2004), *Le privatizzazioni come mito riformista*, cit., pp. 150 e ss.

¹⁰⁰ Vinen, R., & Ferrari, L. (2014). Britain's Thatcher. La Gran Bretagna di Margaret Thatcher., cit., pp. 19-40.

spesso asimmetriche sul territorio anche in termini di conseguenze su segmenti vitali quali sanità, educazione, trasporti, etc.

Un primo effetto ricorrente riguarda chi paga quanto per i servizi essenziali. Le liberalizzazioni hanno generato, in diversi settori, una spinta iniziale ai prezzi competitivi; ma la concorrenza tende a concentrarsi dove la domanda è densa e i costi sono bassi. Nelle aree periferiche o a bassa redditività, il rischio è duplice: tariffe più alte o qualità più bassa. Bayliss¹⁰¹ mostra come, nelle utility, gli impatti distributivi possano gravare sulle famiglie vulnerabili, soprattutto quando le politiche tariffarie non incorporano meccanismi di tutela (tariffe sociali, sussidi mirati). Senza correttivi, la logica del mercato premia il centro e penalizza i margini, con un effetto-leva sulla disuguaglianza.

In Italia, questa dinamica si è vista nella geografia dei servizi locali: i capoluoghi e i corridoi più ricchi hanno intercettato investimenti e offerte più sofisticate; i comuni interni hanno spesso sperimentato coperture più lente, orari ridotti, reti meno mantenute. Qui, la “ritirata” dello Stato non è stata compensata da un regolatore abbastanza forte da imporre obblighi di servizio universale realmente stringenti¹⁰². Al Sud, dove l’impresa pubblica era anche presidio occupazionale, la trasformazione ha toccato non solo l’accesso al servizio, ma il tessuto sociale: meno posti stabili, più contratti atipici, più pendolarismo lungo, con effetti cumulativi sulla coesione locale.

Nel Regno Unito lo scarto è passato soprattutto tra Sud-Est metropolitano e aree ex-industriali. Londra e dintorni hanno beneficiato di servizi più densi e performanti; Nord e Midlands, già colpite dalla deindustrializzazione, hanno visto peggiorare l’accesso e la frequenza in alcuni segmenti (trasporti pendolari, linee locali), mentre la riorganizzazione delle reti ha privilegiato rotte e bacini redditizi¹⁰³. La promessa di “più scelta” si è tradotta, per molti utenti periferici, in una scelta ridotta o più costosa. La disuguaglianza, in altre parole, si è materializzata nelle mappe degli orari e delle coperture.

C’è poi un secondo livello, meno visibile: la qualità come dimensione sociale. Con la privatizzazione, il cittadino diventa “cliente” e il diritto al servizio si trasla in un “claim contrattuale”. Starr ha spiegato bene questo slittamento semantico: cambiano i

¹⁰¹ Bayliss K. (2002), *Privatisation and poverty: The distributional impact of utility privatisation*, cit., pp. 606 e ss.

¹⁰² Florio M. (2004), *Le privatizzazioni come mito riformista*, cit., pp. 142 e ss.

¹⁰³ Vinen, R., & Ferrari, L. (2014). Britain’s Thatcher. La Gran Bretagna di Margaret Thatcher., cit., pp. 25-40.

rimedi, cambiano le aspettative¹⁰⁴. Se la regolazione si focalizza soprattutto sui prezzi (efficienza statica), gli operatori possono comprimere gli investimenti di lungo periodo, la manutenzione profonda, l'innovazione di rete — cioè proprio ciò che determina efficienza dinamica, resilienza e qualità distribuita del servizio nel tempo¹⁰⁵. Per le famiglie a reddito basso, che non possono “votare con i piedi” cambiando fornitore o quartiere, la perdita di qualità pesa quanto e più di uno scatto tariffario.

Il nodo occupazionale fa da cerniera tra gli effetti che agiscono sulla dimensione sociale e quella territoriale. Le ristrutturazioni hanno introdotto flessibilità, esternalizzazioni e appalti a catena; nelle province, dove il grande datore pubblico era anche moltiplicatore di domanda locale, l'effetto moltiplicativo si è invertito: meno stabilità, meno salario indotto, più vulnerabilità. Gli studi sul credito e sui riassetti proprietari in Italia evidenziano come la nuova finanza abbia privilegiato razionalizzazioni rapide, non sempre accompagnate da piani di investimento territoriale¹⁰⁶. È un cambiamento di “ecosistema” più che d'impresa: si ridisegnano le filiere, si contraggono le esternalità positive che prima tenevano insieme comunità e servizi.

Un capitolo specifico riguarda i partenariati pubblico–privati (PPP). Nati per sbloccare investimenti senza appesantire i bilanci, funzionano solo quando il rischio per i privati è realmente trasferito sul pubblico e i contratti incorporano obiettivi misurabili di qualità, accessibilità e manutenzione. Quando queste clausole mancano o sono deboli, il PPP diventa una rendita regolata: il canone pubblico è certo, gli standard sociali meno¹⁰⁷. Anche qui la conseguenza territoriale è netta: i progetti “facili” si concentrano dove la domanda è garantita; altrove si accumula ritardo.

Infine, la dimensione culturale. Privatizzazioni e liberalizzazioni hanno cambiato il modo in cui si discute di servizi: bollette, benchmark, rating. È un lessico utile, ma rischia di oscurare il tema di fondo: la funzione redistributiva e solidaristica implicita del servizio universale. Senza un disegno che integri tariffe sociali, investimenti anticiclici e

¹⁰⁴ Starr P. (1988), *The Meaning of Privatization*, cit., pp. 6 e ss.

¹⁰⁵ Florio M. (2004), *Le privatizzazioni come mito riformista*, cit., pp. 148 e ss.

¹⁰⁶ Messori M. (1998), *Banche, riassetti proprietari e privatizzazioni*, cit., pp. 95 e ss.

¹⁰⁷ In tal senso cfr., Grimsey D., & Lewis M. K. (2004), *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Edward Elgar Publishing.

piani territoriali, l'efficienza di impresa può convivere con l'inefficienza sociale, cioè con la crescita di disuguaglianze spaziali e di esclusioni silenziose¹⁰⁸.

La lezione, in controtelaio, è semplice: proprietà e concorrenza contano, ma la mappa — chi è servito, quando, con che qualità e a che prezzo — conta di più. È su quella mappa che si misurano davvero gli esiti sociali e territoriali delle privatizzazioni.

4.4. Percezione pubblica, consenso e critica

Ogni stagione di riforme economiche non vive soltanto nei numeri dei bilanci o nei rapporti degli organismi internazionali, ma anche nelle reazioni che suscita nell'opinione pubblica. Le privatizzazioni degli anni Ottanta e Novanta, in Italia come nel Regno Unito, non fecero eccezione: al di là delle operazioni tecniche e dei comunicati ufficiali, esse aprirono una frattura nel modo in cui i cittadini guardavano al ruolo dello Stato e al significato stesso di bene comune.

In Italia, la percezione fu ambivalente sin dall'inizio. Da un lato, la retorica politica insisteva sull'urgenza di modernizzare un sistema produttivo appesantito da inefficienze e sprechi; dall'altro, l'opinione pubblica mostrava una diffidenza profonda verso l'idea di cedere imprese percepite come patrimonio collettivo. Molti italiani erano cresciuti con la presenza delle grandi aziende a partecipazione statale — dall'energia alle telecomunicazioni — come punti di riferimento economici e sociali, capaci di garantire lavoro, servizi e in qualche misura stabilità¹⁰⁹. Quando queste imprese furono messe sul mercato, la sensazione diffusa fu che lo Stato si stesse spogliando di una parte della propria identità, più che compiendo un'operazione tecnica di bilancio.

Questa tensione si rifletteva nei sondaggi e nelle piazze. Le privatizzazioni bancarie e industriali, pur portando nelle casse dello Stato risorse ingenti, venivano spesso percepite come una “svendita”, alimentando un linguaggio critico che parlava di “patrimonio regalato” e di “occasioni perdute”¹¹⁰. Al contempo, il sostegno a queste scelte non mancò, soprattutto in settori della società che vedevano nelle privatizzazioni un'occasione di apertura ai mercati internazionali e di rottura con un passato giudicato

¹⁰⁸ Bayliss K. (2002), *Privatisation and poverty: The distributional impact of utility privatisation*, cit., pp. 608 e ss.

¹⁰⁹ Parboni R. (1984), *La privatizzazione dell'economia italiana*, cit., pp. 388 e ss.

¹¹⁰ Florio M. (2004), *Le privatizzazioni come mito riformista*, cit., pp. 149 e ss.

troppo corporativo. In questo senso, la divisione non fu solo politica, ma anche culturale: due modi diversi di immaginare il futuro dell'Italia si confrontavano sulle prime pagine dei giornali e nei discorsi pubblici.

Diversa, ma non meno densa di tensione, fu la parabola britannica. Margaret Thatcher non si limitò a privatizzare: trasformò quelle operazioni in una sorta di crociata politica, capace di ridisegnare l'immaginario collettivo. Ogni vendita non era presentata come un atto tecnico, ma come un passo verso una "rivoluzione democratica" che avrebbe reso gli inglesi non più soltanto sudditi e contribuenti, ma anche azionisti. Comprare titoli di British Telecom o di British Gas significava, almeno nella narrazione ufficiale, abbattere secoli di distanza tra il mondo della finanza e la vita delle famiglie comuni. Per la prima volta, milioni di cittadini venivano invitati a sedersi al tavolo dei mercati, un privilegio fino ad allora riservato alle élite finanziarie.

L'entusiasmo iniziale fu reale: folle davanti agli sportelli, campagne pubblicitarie martellanti, l'orgoglio di poter dire "questa impresa è anche mia". Era il volto popolare della rivoluzione thatcheriana, che puntava a trasformare il linguaggio dell'economia in una nuova grammatica quotidiana. Ma quell'illusione si incrinò presto. Una volta esaurita la spinta delle prime sottoscrizioni, le azioni finirono progressivamente concentrate nelle mani di pochi grandi investitori istituzionali. L'azionariato diffuso, che aveva rappresentato la promessa più affascinante di quella stagione, si assottigliò rapidamente, lasciando il posto a un ritorno delle logiche di concentrazione¹¹¹.

Il paradosso era evidente: mentre la City di Londra consolidava il proprio status di cuore pulsante della finanza globale, una parte consistente della popolazione cominciava a percepire di essere rimasta spettatrice piuttosto che protagonista. Quello che era stato presentato come un riscatto collettivo si rivelava, per molti, un'illusione temporanea. Così, accanto all'orgoglio nazionale per la rinascita della competitività, cresceva un sentimento di scetticismo: la sensazione che, ancora una volta, i benefici maggiori fossero finiti in poche mani, mentre al cittadino comune restava soprattutto il ruolo di contribuente e consumatore. Va anche detto che questa stagione ha coinciso con la scomparsa di qualsiasi politica industriale di largo respiro con la conseguenza della sparizione in UK di una industria manifatturiera.

¹¹¹ Megginson W. L., & Netter J. M. (2001), *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*, cit., pp. 359 e ss.

In entrambi i Paesi, dunque, il consenso fu un fenomeno dinamico, mutevole nel tempo. In Italia, le privatizzazioni apparvero spesso come un passaggio obbligato imposto dall'Europa e dai mercati internazionali, più che come una scelta nazionale condivisa. Nel Regno Unito, al contrario, furono percepite come il cuore di un progetto politico fortemente voluto dal governo, ma che a distanza di anni lasciò una scia di divisioni sociali e territoriali¹¹².

Le critiche, infine, si intrecciarono con questioni più ampie: la perdita di controllo su settori strategici, la difficoltà di garantire tariffe eque per i servizi essenziali, la sensazione che la logica del profitto avesse preso il sopravvento sull'interesse collettivo. Starr aveva già avvertito che la privatizzazione non è mai soltanto un atto economico, ma un cambiamento politico e simbolico¹¹³: ridefinisce i confini tra pubblico e privato, tra cittadino e consumatore. È in questa chiave che vanno lette le reazioni, spesso contraddittorie, che accompagnarono quel periodo.

4.5. Successi, fallimenti e implicazioni per il futuro delle politiche economiche europee

A guardarla oggi, la stagione delle privatizzazioni assomiglia più a una parabola che a una linea retta. Ci sono stati momenti in cui sembrava la strada maestra per liberare risorse, attirare capitali, modernizzare interi settori; e altri in cui la promessa di efficienza si è infranta contro le disuguaglianze sociali o le nuove concentrazioni di potere economico. Parlare di successi e fallimenti significa, quindi, muoversi dentro un bilancio sfaccettato, in cui le cifre macroeconomiche non bastano a spiegare i cambiamenti profondi che quelle scelte hanno impresso alle società europee.

I successi, innegabili, furono legati soprattutto alla capacità di imprimere una scossa a comparti ingessati da decenni di gestione pubblica e alla volontà e agli interessi di buttare il “bambino e l'acqua sporca”. Le telecomunicazioni ne sono un esempio lampante: la concorrenza introdotta dalle liberalizzazioni ha accelerato – certamente più in UK che in Italia – gli investimenti, diffuso nuove tecnologie, abbassato inizialmente i prezzi per gli utenti. Lo stesso si può dire, almeno in parte, per l'energia e i trasporti, dove

¹¹² Cfr., Vinen, R., & Ferrari, L. (2014). Britain's Thatcher. La Gran Bretagna di Margaret Thatcher, cit., pp. 19-40.

¹¹³ Starr P. (1988), *The Meaning of Privatization*, cit., pp. 6 e ss.

l'ingresso di attori privati costrinse a ripensare logiche di gestione troppo lente e burocratizzate¹¹⁴. In questo senso, le privatizzazioni furono una leva di modernizzazione, un ponte verso un'economia più aperta e integrata con quella globale.

Eppure, i limiti furono altrettanto evidenti. In Italia, il gettito delle vendite – pur enorme – si tradusse in un sollievo momentaneo per i conti pubblici, senza incidere sulle cause strutturali dell'indebitamento. Quelle entrate furono bruciate per tappare falle, non per costruire fondamenta nuove, e la perdita di dividendi da imprese profittevoli lasciò un vuoto che negli anni successivi si fece sentire¹¹⁵. Nel Regno Unito, la narrazione di un "capitalismo popolare" capace di trasformare milioni di cittadini in azionisti si scontrò presto con la realtà: le azioni, inizialmente diffuse, finirono concentrate nelle mani di fondi e investitori istituzionali, e la City divenne il vero centro di comando di quella ricchezza¹¹⁶. L'utopia di un capitalismo partecipato cedette il passo alla logica dura dei mercati (reali e finanziari), che tende naturalmente a concentrare e polarizzare.

Queste contraddizioni erano già state colte da osservatori attenti. Starr, ad esempio, avvertiva che la privatizzazione non è mai solo un trasferimento di proprietà, ma un cambiamento di potere¹¹⁷: promette libertà, ma rischia di consegnarla a nuovi monopoli privati invece che allo Stato. Ed è qui che si colloca la lezione più grande di quella stagione: liberalizzare non basta, occorre anche regolare, accompagnare, redistribuire.

Le implicazioni europee sono forse il punto più delicato. Negli anni Novanta, Bruxelles fece proprie quelle esperienze e trasformò la liberalizzazione in una sorta di mantra. Il mercato unico non era immaginabile senza la fine dei monopoli nazionali, e così direttive comunitarie spinsero con forza verso la liberalizzazione dei settori strategici¹¹⁸. Ma se per Paesi solidi come Germania o Francia la sfida poteva essere gestita con gradualità, per altri – Italia compresa – la cessione di asset pubblici divenne una condizione di "credibilità internazionale", un banco di prova imposto più dalle regole esterne che da una visione interna. Il risultato fu un'Europa più integrata nei numeri, ma spesso più divisa negli esiti sociali e nelle capacità produttive e tecnologiche.

¹¹⁴ Megginson W. L., & Netter J. M. (2001), *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*, cit., pp. 364 e ss.

¹¹⁵ Florio M. (2004), *Le privatizzazioni come mito riformista*, cit., pp. 135 e ss.

¹¹⁶ Edwards C. (2017), *Margaret Thatcher's Privatization Legacy*, cit., pp. 91 e ss.

¹¹⁷ Starr P. (1988), *The Meaning of Privatization*, cit., pp. 8 e ss.

¹¹⁸ Pignatti M. (2012), *Chicago, scuola di*, cit.

Conclusioni

Guardando indietro all'intero percorso, appare evidente che le privatizzazioni non furono mai soltanto decisioni economiche legate a bilanci pubblici e privati da riequilibrare o a imprese da vendere. Esse si trasformarono piuttosto in uno specchio attraverso cui leggere i grandi mutamenti politici, sociali e culturali che attraversarono Italia e Regno Unito tra gli anni Settanta e Novanta. In gioco non c'erano solo numeri e mercati, ma la ridefinizione del ruolo stesso dello Stato, il modo in cui i cittadini si relazionavano all'economia e persino l'idea condivisa di bene comune.

In Italia, questo processo assunse presto i tratti dell'incertezza e della discontinuità. Non vi fu mai un disegno unitario o una strategia di lungo periodo: le scelte furono piuttosto reazioni a pressioni esterne e a emergenze interne. A pesare erano il debito pubblico fuori controllo, le richieste stringenti dell'Europa e la necessità di convincere i mercati internazionali della solidità del Paese. Ogni privatizzazione somigliava più a un rimedio tampone che a una tappa di un progetto coerente: un modo per guadagnare tempo, per respirare nell'immediato, senza la certezza di costruire fondamenta solide per il futuro. Alcune operazioni portarono indubbi vantaggi, aprendo la strada a un'integrazione più rapida nell'economia globale e a miglioramenti di efficienza. Ma altre furono percepite come svendite frettolose, come decisioni prese più per necessità di cassa che per una reale strategia di lungo periodo anche alla luce degli interessi che i capitali privati avevano di entrare in settori particolarmente redditizi in UK quanto in Italia.

Il problema, in Italia, fu anche politico e culturale. Lo Stato-imprenditore, nato nel dopoguerra come garante di ricostruzione e sviluppo, era diventato parte integrante dell'identità collettiva. Togliere allo Stato il controllo delle grandi imprese non significava solo cambiare assetti economici, ma intaccare un legame profondo tra politica, lavoro e società. Non stupisce, quindi, che ogni operazione si trasformasse in terreno di scontro: sindacati divisi, governi fragili, opinione pubblica oscillante tra diffidenza e rassegnazione. Il risultato fu un percorso a metà, che non riuscì a sciogliere la domanda più difficile: come garantire competitività senza sacrificare coesione sociale? Il che conferma quanto rimanga aperta la questione se più mercato e più gestione privata garantiscano realmente più competitività, efficienza dinamica e welfare complessivo.

Il Regno Unito, a differenza dell'Italia, scelse senza esitazioni la via della rottura. Con Margaret Thatcher la privatizzazione smise di essere un'operazione tecnica e si trasformò in una bandiera politica, un simbolo ideologico dietro cui ridefinire l'identità stessa del Paese. L'idea che milioni di cittadini comuni potessero diventare azionisti venne presentata come una rivoluzione democratica, un passaggio epocale che prometteva di liberare gli individui dal controllo di uno Stato ritenuto inefficiente e troppo invadente. Per un breve momento, quella narrazione sembrò funzionare: le famiglie acquistavano azioni, la fiducia nei mercati cresceva, e il sogno di un capitalismo diffuso sembrava a portata di mano. Ma presto emerse l'altro volto della medaglia. Le azioni, inizialmente distribuite in modo ampio, finirono concentrate nelle mani di pochi grandi investitori, mentre le disuguaglianze sociali e territoriali si accentuarono: il Sud-Est finanziario e tecnologico prosperava, mentre il Nord industriale continuava a sprofondare in un declino che avrebbe lasciato cicatrici profonde. La promessa di un "capitalismo popolare" si scontrava con la realtà di un sistema che, ancora una volta, favoriva i forti a scapito dei deboli. Eppure, nonostante le contraddizioni, la radicalità britannica lasciò un'impronta duratura: produsse un cambiamento netto e irreversibile, consegnando al Paese una nuova fisionomia economica non particolarmente sana e competitiva e fortemente a rischio di crisi di natura finanziaria e politica che avrebbe inciso per decenni.

Dal confronto tra i due percorsi emergono due modelli agli antipodi. L'Italia, segnata da compromessi e rinvii, la Gran Bretagna, al contrario, imboccò con decisione la strada del radicalismo, imprimendo una svolta rapida e ideologicamente orientata. Entrambe le esperienze consegnano un bilancio ambivalente: le privatizzazioni portarono maggiore efficienza e competitività, ma aprirono anche nuove vulnerabilità, dalla perdita di leve pubbliche di controllo alla crescita di divari sociali e territoriali difficili da colmare.

È qui che si innesta la riflessione più profonda. Parlare di successo o fallimento in termini assoluti significa tradire la complessità della storia. Le privatizzazioni hanno dimostrato che l'economia non si muove mai in un vuoto tecnico, ma è il prodotto di scelte politiche, di culture nazionali, di rapporti di forza che ne condizionano i risultati. In Italia hanno messo in luce la fragilità di un sistema che non seppe darsi una visione di lungo periodo; in Gran Bretagna hanno mostrato la potenza, ma anche i limiti, di un approccio ideologico che sacrificava la coesione sociale sull'altare della velocità. Ed è proprio da qui che nasce la domanda che continua ad attraversare l'Europa

contemporanea: come trovare l'equilibrio tra mercato e Stato, tra libertà economica e giustizia sociale, tra competitività globale e protezione del bene comune?

In ultima analisi, le privatizzazioni non possono essere comprese soltanto alla luce di dinamiche politiche ed economiche locali. Esse si inscrivono in una crisi più ampia del processo di accumulazione globale, esplosa negli anni Settanta, a cui le diverse economie nazionali risposero con tempi diversi ma attraverso strumenti sorprendentemente simili. L'ideologia neoliberista, che si impose come quadro teorico dominante, non fu soltanto un corpus di idee economiche: funzionò soprattutto come giustificazione, come linguaggio politico utile a legittimare un cambio di regime negli assetti economici e istituzionali. Dietro la retorica della modernizzazione e dell'efficienza, si trattava di creare nuovi spazi di valorizzazione per un capitale in cerca di redditività, aprendo settori fino ad allora protetti alla logica del profitto.

Il prezzo sociale di questo processo fu alto. All'interno dei singoli Paesi occidentali crebbero le diseguaglianze, mentre nell'Unione Europea le privatizzazioni accentuarono i divari tra aree centrali e periferiche, rafforzando l'asimmetria tra economie più forti e sistemi produttivi più fragili. Se i sostenitori videro in quelle scelte il motore di un capitalismo più competitivo, la realtà mostrò anche l'altra faccia: la concentrazione del potere economico e l'indebolimento dei meccanismi di coesione sociale. È da qui che occorre ripartire per interrogarsi sul futuro delle politiche economiche europee.

Guardando al presente, è chiaro che la lezione non può essere quella di un ritorno puro e semplice allo Stato imprenditore né di una fiducia cieca nel mercato. La crisi finanziaria del 2008, le emergenze climatiche e la pandemia hanno mostrato quanto sia fragile un modello in cui lo Stato rinuncia del tutto al suo ruolo, ma anche quanto inefficiente possa diventare un apparato pubblico privo di stimoli competitivi. Le esperienze italiana e britannica, con le loro luci e le loro ombre, ci ricordano che la questione centrale non è tanto privatizzare o meno, ma definire regole, obiettivi e strumenti in grado di garantire che l'interesse pubblico non venga sacrificato sull'altare del profitto immediato.

Le conclusioni, dunque, non sono definitive, ma aprono spazi di interrogazione. Se le privatizzazioni sono state un passaggio obbligato nella transizione tra il vecchio modello fordista-keynesiano e l'era della globalizzazione, il loro lascito è un invito a non ripetere gli stessi errori. Efficienza e competitività restano obiettivi cruciali, ma non

possono essere perseguiti senza una visione che tenga conto delle disuguaglianze, delle comunità locali e del ruolo stesso dello Stato come garante del bene comune e possibile attore in grado di avere una razionalità e ottica di lungo periodo che le logiche di mercato, specie quelle dei mercati finanziari ormai dominanti hanno. È questa la lezione più attuale, che Italia, Regno Unito ed Europa non possono permettersi di dimenticare.

Bibliografia

- Ambrosanio M. F., Bordignon M. (1993), *Il debito pubblico italiano: evoluzione, cause e implicazioni*. Milano: Franco Angeli.
- Bagnasco, A. (1995), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna: Il Mulino.
- Bayliss K. (2002), *Privatisation and poverty: The distributional impact of utility privatisation*. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73(4).
- Boitani A. (2012), *Teoria Keynesiana*, Voce in Dizionario di Economia e Finanza. Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana (Treccani).
- Bonuglia R. (2010), *Pasquale Saraceno. Tra economia e politica*. Roma: Nuova Cultura.
- Bortolotti B. & Siniscalco D. (2004), *The Challenges of Privatization: An International Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Budd K. M. (2024), *Private Prisons in the United States. The Sentencing Project in* <https://www.sentencingproject.org/reports/private-prisons-in-the-united-states/>.
- Cassese S. (1996), *Le privatizzazioni in Italia*, *Stato e Mercato*, 47 (2), 323-349.
- Cavalieri D. (2009), *Neoliberismo, interventismo, keynesismo*. *Economia e Politica*, 1(2).
- Edwards C. (2017), *Margaret Thatcher's Privatization Legacy*. *Cato Journal*, 37(1).
- Estrin S., Pelletier A. (2018), "Privatization in Developing Countries: What Are the Lessons of Recent Experience?", *The World Bank Research Observer*, 33(1).
- Evangelista R. (2020), *Una breve storia della politica economica*. *Forum Economia*, 7 aprile.
- Florio M. (2004), *Le privatizzazioni come mito riformista*. *Meridiana*, 50/51.
- Florio M. (2004), *The Great Divestiture: Evaluating the Welfare Impact of the British Privatizations, 1979–1997*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gallino L. (2003), *La scomparsa dell'Italia industriale*. Torino: Einaudi.
- Grimsey D., Lewis M. K. (2004), *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Edward Elgar Publishing.
- Harvey D. (2005), *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey D. (2010), *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*. London: Profile Books.

- Lapavitsas C. (2013), *Profiting Without Producing: How Finance Exploits Us All*. London: Verso.
- Mandel E. (1975), *Late Capitalism*. London: Verso.
- Marx K. (1867), *Il Capitale. Critica dell'economia politica. Libro I*. Hamburg: Otto Meissner.
- Mazzuccato M. (2018), *Lo Stato innovatore*. Bari, Laterza.
- Meggison W. L., Netter J. M. (2001), *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*. Journal of Economic Literature, 39(2).
- Messori M. (1998), *Banche, riasseti proprietari e privatizzazioni*. Stato e mercato, 52(1).
- Parboni R. (1984), *La privatizzazione dell'economia italiana*. Stato e mercato, 12(3).
- Pignatti M. (2012), *Chicago, scuola di*. In *Dizionario di economia e finanza*. Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana.
- Poole R. W. Jr. (2004), *Ronald Reagan and the Privatization Revolution: Reviewing Reagan's outsourcing legacy*. In <https://reason.org/commentary/ronald-reagan-and-the-privatiz/>.
- Roland G. (2008), *Privatization: Successes and Failures*. New York: Columbia University Press.
- Savas E. S. (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*. Chatham: House Publishers.
- Sheshinski E., López-Calva, L. F. (2003), *Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Starr P. (1988), *The Meaning of Privatization*. Yale Law & Policy Review, 6(1).
- Thatcher M. (1993), *The Downing Street Years*. HarperCollins: New York.
- Vinen R., Ferrari, L. (2014), Britain's Thatcher. La Gran Bretagna di Margaret Thatcher. *Ventesimo Secolo*, 13(35).