sezione 5

APPROFONDIMENTI STORICI

autore
ANTONIO ELIA

materia
Scienza delle finanze

obiettivi

- ripercorrere le tappe dell'intervento pubblico nell'economia italiana
- comprendere i motivi che hanno determinato l'ampliamento e la successiva contrazione della mano pubblica in economia

proposte didattiche

- effettua con Internet una ricerca che ti consenta di quantificare la presenza percentuale della mano pubblica nell'economia italiana in un determinato intervallo di tempo
- elabora graficamente i dati reperiti servendoti del programma Excel
- In merito alla privatizzazione delle imprese pubbliche di proprietà degli enti locali (acquedotti, trasporti, smaltimento rifiuti ecc.), qual è la tua posizione? Ritieni che sia utile e opportuno o che sia un processo in qualche modo rischioso?

La mano pubblica nell'economia italiana e la stagione delle privatizzazioni

Stato ed economia: un dilemma da sempre

L'intervento pubblico nell'economia costituisce una pratica di controllo, di impulso e di gestione delle attività economiche che gli Stati hanno, in qualche modo, costantemente praticato. A tale proposito, al fine di fare chiarezza sul concetto di intervento pubblico, la Direttiva CEE n. 723/80/CEE del 25 giugno 1980 definisce l'**impresa pubblica** come quel soggetto «*su cui le pubbliche autorità possono esercitare direttamente o indirettamente un'influenza dominante in virtù della loro proprietà su di esso, della loro partecipazione finanziaria, oppure delle regole che lo governano*». Al contempo indica come **autorità pubblica** sia le autorità statali e regionali, sia quelle locali.

La teoria economica si è misurata fin dai suoi primordi con tale pratica e ha elaborato una ricca gamma di posizioni che, con accenti e modalità differenti, la giustificano o la sconsigliano.

Per tutte ricordiamo le due teorie più significative: il liberismo e l'interventismo, che individuano anche il panorama teorico di riferimento della vicenda economica italiana.

L'esperienza italiana: lo Stato liberista

Sotto il profilo del rapporto tra Stato ed economia, l'esperienza italiana dall'Unità ai giorni nostri può essere schematicamente riassunta come un percorso che va dal liberismo all'interventismo. Il passaggio è stato graduale e, in qualche modo, richiesto dalle stesse esigenze di crescita del sistema economico.

Gli esordi, che coincidono con il governo della cosiddetta **Destra storica** (1861-1876), si identificano come una fase di liberismo ortodosso. Lo Stato è impegnato a realizzare infrastrutture e reti di servizi per ammodernare il Paese, ma evita di gestirli direttamente. La convinzione che i soggetti pubblici siano imprenditori inefficienti suggerisce di riservare ai privati la gestione dei servizi pubblici e delle infrastrutture, oltre a favorire la vendita dell'ingente patrimonio fondiario acquisito con l'incameramento dei beni ecclesiastici e degli Stati preunitari.

Il periodo successivo (dalla caduta della Destra storica agli inizi del XX secolo) registra un primo momento di contaminazione (in chiave mercantilistica) dell'ortodossia liberista, con l'adozione di una **politica protezionistica** che costituisce lo strumento, richiesto a gran voce, per sostenere la giovane indu-

stria nazionale dall'aggressiva concorrenza delle più efficienti economie europee. Capisaldi del protezionismo sono l'introduzione di una tariffa doganale finalizzata a ostacolare le importazioni, e il ricorso a massicce sovvenzioni pubbliche alle grandi imprese operanti nei settori metallurgico, meccanico, chimico, cantieristico e della navigazione.

Dagli inizi del Novecento fino allo scoppio della Prima guerra mondiale, l'ortodossia liberista subisce un ulteriore ridimensionamento. In questa direzione spingono due differenti esigenze: la carica rivoluzionaria del proletariato (operaio e bracciantile) organizzato dalle Camere del Lavoro e dal Partito socialista, e la necessità di correggere le disfunzioni causate nel settore dei servizi pubblici dal modello di gestione privatistico e parcellizzato.

In questa fase i governi liberali del **periodo giolittiano** promuovono diversi tipi di intervento, tra i quali vanno ricordati:

- la legislazione sociale e di tutela del lavoro, che contribuisce a modificare la struttura formalmente concorrenziale del mercato del lavoro;
- la nazionalizzazione, nel 1905, delle ferrovie e delle linee telefoniche.

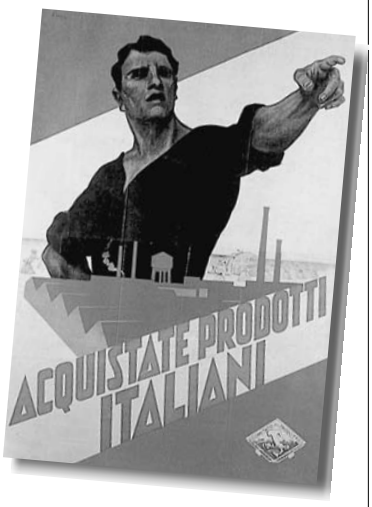
Lo Stato controllore

Il periodo compreso tra le due guerre mondiali è indelebilmente segnato dall'avvento del **fascismo** e dall'applicazione all'economia delle sue concezioni nazionalistiche e autoritarie.

Dopo un primo momento in cui, accogliendo le istanze della borghesia industriale e agraria, viene favorito il ritorno al libero gioco delle forze di mercato, a partire dal 1925 l'economia si caratterizza in senso neocorporativo e autarchico. Ambedue le caratteristiche si configurano come una sostanziale negazione del liberismo economico perché si rivelano strutture finalizzate a tutelare gli interessi del capitale monopolistico e della rendita, da un lato; l'interesse nazionale interpretato dalle scelte della dittatura, dall'altro. La retorica dell'interesse nazionale costituisce, in effetti, lo strumento che accompagna il passaggio dal liberismo a un interventismo intriso di dispotismo.

Nel ventennio compreso tra le due guerre si colloca anche l'atto di nascita di quella forma ibrida di imprenditoria pubblica che conosciamo con il termine di **partecipazioni statali**.

Rispetto ai modelli precedentemente conosciuti (la nazionalizzazione di imprese ritenute strategiche e il liberismo puro, che esclude l'ipotesi dello Stato-imprenditore), le partecipazioni statali prevedono il mantenimento della forma giuridica privatistica per le imprese operative e il controllo del loro capitale da parte di un ente di diritto pubblico.



Un manifesto del 1932 promuove l'autarchia.

L'acquisto della prima partecipazione industriale dello Stato risale al 1921, quando, in seguito al fallimento della Banca Italiana di Sconto, dissestata dalle difficoltà della riconversione industriale postbellica, assume le azioni da essa detenute e perviene al controllo diretto dell'Ansaldo, una delle maggiori imprese siderurgiche nazionali.

Il passaggio cruciale che decreta la modificazione del rapporto tra Stato ed economia va però individuato negli effetti della **grande depressione** del 1929, con il suo strascico di banche sull'orlo del fallimento. Per salvare queste banche, nel cui attivo sono presenti ingenti partecipazioni di gruppi industriali in difficoltà, nel 1933 viene fondato l'**IRI** (Istituto per la Ricostruzione Industriale), le cui partecipazioni, al momento della costituzione, comprendono l'intero capitale delle banche miste e più del 21% delle società anonime esistenti in Italia.

Da contenitore temporaneo delle imprese in mano pubblica, l'IRI si trasforma, tre anni dopo, in ente di diritto pubblico permanente e diventa lo strumento operativo tramite il quale lo Stato svolge un ruolo di indirizzo dello sviluppo industriale.

PRESENZA DELLO STATO NELL'ECONOMIA NEL 1937

SETTORI PRODUTTIVI	
Siderurgia bellica	100%
Siderurgia civile	40%
Costruzioni navali	80-90%
Industria elettrica	30%
Industria meccanica	25%
Industria del rayon	20%
Industria chimica	15%
Industria cotoniera	15%
Settore bancario	80%

Il sistema delle partecipazioni statali

Con la fine della Seconda guerra mondiale lo Stato repubblicano, già nell'Assemblea Costituente, si interroga sul ruolo economico della sfera pubblica, a partire dalle scelte riguardanti le imprese controllate dall'IRI. Il dibattito ci consegna, consacrato nel Titolo III della Costituzione, un modello di economia mista e di **Stato interventista**, che mantiene sotto il suo controllo anche le imprese controllate dall'IRI. Ciò accade sostanzialmente per due ragioni:

- l'indisponibilità di capitali privati necessari per acquistarne il controllo;
- la convinzione che quelle imprese potessero servire per sostenere l'industrializzazione del Paese, soprattutto attraverso investimenti nei settori innovativi e di base.

I decenni successivi, fino alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, registrano, per varie ragioni, un incremento della presenza pubblica nell'economia: in alcuni casi si tratta di interventi finalizzati a creare condizioni favorevoli allo sviluppo economico e sociale; in altri di interventi sollecitati dalla crisi economica.

Nel 1953 nasce l'**ENI** (Ente Nazionale Idrocarburi) con il compito di coordinare l'intervento dello Stato nel settore petrolifero e con la dichiarata ambizione di rendere il Paese autosufficiente in campo energetico.

Nel 1956 è istituito il **Ministero delle Partecipazioni Statali**, con compiti di controllo e di indirizzo degli enti di gestione.

Negli anni Sessanta vedono la luce l'**EAGAT** (Ente Autonomo di Gestione per le Aziende Termali), l'**EGAM** (Ente autonomo di Gestione per le Aziende Minerarie e Metallurgiche), l'**Ente Cinema**, l'**EFIM** (Ente partecipazione e Finanza Industria Manifatturiera), che si configurano come enti di gestione settoriale per dare razionalità e ordine alle partecipazioni pubbliche e all'attività delle imprese controllate.

Questi enti si rivelano un potente strumento di infeudamento delle partecipazioni pubbliche a favore delle diverse anime dei Governi del tempo e, soprattutto, della Democrazia Cristiana che ne è il partito più rappresentativo.

Negli anni Settanta, infine, la crisi economica conduce sotto l'ala delle partecipazioni statali numerose imprese manifatturiere in via di fallimento.

Nello stesso periodo il carattere interventista dello Stato repubblicano si evidenzia per altre importanti iniziative in campo economico. Tra le più significative vanno ricordate:

- la riforma agraria (legge 12 maggio 1950, n. 841), che prevede l'esproprio, la bonifica, la trasformazione dei latifondi e la loro assegnazione ai contadini poveri;
- l'istituzione della **Cassa per il Mezzogiorno** (nel 1957), finalizzata a finanziare lo sviluppo delle regioni meridionali;
- la nazionalizzazione, nel 1962, dell'energia elettrica e la costituzione dell'**ENEL** (Ente Nazionale per l'Energia Elettrica), che gestisce in condizioni di monopolio la produzione e la distribuzione dell'energia elettrica, con il dichiarato obiettivo di realizzare l'elettrificazione di tutto il Paese e la fornitura di energia a bassi costi a favore delle famiglie e delle attività produttive;
- la programmazione economica.

La programmazione economica

Il tema della programmazione economica merita un approfondimento perché illustra efficacemente la dissociazione tra aspirazioni e realtà che ha caratterizzato il governo dell'economia nel nostro Paese nel secondo dopoguerra.

L'esperienza italiana annovera diversi tentativi di organizzare l'intervento pubblico su basi programmatiche; ogni volta, tuttavia, i risultati non sono andati molto al di là delle buone intenzioni, mentre gli ottimi documenti che la introducevano sono stati attuati solo marginalmente.

Il primo documento di programmazione, il **Piano Vanoni**, dal nome del Ministro del Bilancio dell'epoca, vede la luce nel 1954 ed è ricordato come il *libro dei sogni*, non perché prevede obiettivi impossibili da realizzare, bensì per la mancanza di volontà politica che ne ha impedito la realizzazione. La medesima sorte tocca anche ai successivi documenti di programmazione, nonostante la trasformazione del Ministero del Bilancio in Ministero del Bilancio e della Programmazione economica e la creazione, all'interno del Ministero, di un apposito segretariato per la programmazione.

Un ultimo tentativo è quello avviato con l'introduzione del **bilancio triennale di previsione** (legge n. 468/1978) e la presentazione dei due piani elaborati dal Ministro La Malfa, ma neanche questo intervento ottiene l'attenzione sperata. La legge n. 362/1988 ha, infine, introdotto un nuovo strumento di programmazione, il **DPEF** (Documento di Programmazione Economica e Finanzia-

ria), con il quale il Governo, annualmente, individua gli obiettivi di politica economica e finanziaria che intende perseguire nel triennio successivo.

Tale documento costituisce un arretramento rispetto alle ambizioni dei piani triennali, ma almeno è un tentativo di definire le compatibilità economiche e di indicare le scelte prioritarie su cui impegnare la finanza pubblica.

La stagione delle privatizzazioni

Nel 1992 il programma di **riordino delle partecipazioni statali**, predisposto dal Ministro del Tesoro, si ispira a una nuova concezione del ruolo dello Stato in economia e si traduce in un forte ridimensionamento delle partecipazioni statali.

Le ragioni di tale decisione sono da ricercare nei fenomeni degenerativi registrati nei decenni precedenti:

- il fallimento del sistema delle partecipazioni, invischiato in fenomeni di inefficienza gestionale, di corruzione e di collusione con la grande impresa privata;
- i diffusi elementi di interventismo assistenziale e clientelare;
- le difficoltà finanziarie (deficit pubblico e indebitamento crescenti) causate dalla finanza "allegra" dei Governi del pentapartito;
- l'incompatibilità di un sistema di imprenditoria pubblica così diffuso con i vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Il Piano di riordino, oltre alla privatizzazione di gran parte delle imprese inserite nel sistema delle partecipazioni statali, si propone di:

- ammodernare il sistema imprenditoriale pubblico e privato;
- superare le carenze strutturali del sistema stesso, consistenti nella mancanza di un adeguato mercato nazionale del capitale di rischio, nell'insufficiente dimensione competitiva, nella sottocapitalizzazione delle imprese, nell'insufficiente cultura del mercato;
- creare le condizioni per un azionariato diffuso, condizione per l'esistenza di un adeguato mercato del capitale di rischio;
- riorganizzare le partecipazioni non cedute, superando le aree di inefficienza;
- ridurre l'ammontare complessivo del debito pubblico con il ricavo della vendita delle partecipazioni pubbliche.

Nel 1993 viene soppresso il Ministero delle Partecipazioni Statali, abbandonando, anche simbolicamente, il precedente modello interventista e avviando una nuova stagione.

Il primo atto del nuovo corso è sancito dal D.L. n. 333/1992 (convertito nella legge n. 359/1992), che trasforma in S.p.A. i principali enti pubblici di gestione e assegna le relative azioni al Ministero del Tesoro (oggi Ministero dell'Economia e delle Finanze).

Il passaggio successivo prevede l'effettiva cessione di quote di capitale o la cessione di intere aziende o rami di esse. Nel periodo 1993-2005 vengono concluse operazioni di **privatizzazione** per oltre 140.000 milioni di euro, trasferendo al settore privato molti gruppi imprenditoriali di primaria importanza: l'INA (assicurazione), l'ENI, l'IMI (Istituto Mobiliare Italiano, nel cui portafoglio erano presenti numerose partecipazioni in banche e società finanziarie), la Telecom, la SEAT, l'ENEL, le Poste Italiane, l'Ente Tabacchi, la Cassa depositi e prestiti, l'Alitalia e numerose altre imprese controllate dall'IRI.

Le modalità di privatizzazione

Nel processo di privatizzazione delle imprese sono state seguite diverse **modalità operative**. In alcuni casi (per esempio, INA ed ENEL) le azioni delle società interessate sono state collocate sul mercato attraverso un'offerta pubblica di vendita (OPV), che ha coinvolto la massa dei piccoli risparmiatori.

In altri casi (come Telecom e SME) si è preferita la cessione del controllo dell'intera società a un gruppo industriale potenzialmente in grado di garantire lo sviluppo del settore. Le successive vicende di Telecom, da alcuni anni agli onori della cronaca, evidenziano che forse questa scelta non ha realizzato gli obiettivi sperati.

Differenze si sono registrate anche riguardo all'**ampiezza della privatizzazione**. Per alcune imprese (come INA e Telecom) la privatizzazione è stata totale; per altre, invece, si è trattato di dismissione parziale. L'Alitalia, per esempio, è stata privatizzata al 50,10%; l'ENEL per il 78,86%; le Po-

ste Italiane per il 35%. Di fatto queste imprese continuano a gravitare nell'orbita pubblica, anche se con modalità differenti rispetto al periodo precedente e, soprattutto, con maggiore autonomia gestionale e capacità operative. In alcuni casi, infine, lo Stato ha mantenuto il suo potere d'intervento e di indirizzo, anche in presenza di dismissione totale, attraverso la cosiddetta **golden share**, che attribuisce al Governo potere decisionale sugli assetti societari e sulle scelte strategiche.

La privatizzazione del patrimonio immobiliare

Il processo di privatizzazione ha anche interessato il patrimonio pubblico e ha trovato il suo strumento operativo nella legge n. 410/2001, voluta dall'allora Ministro dell'Economia Giulio Tremonti.

Il provvedimento prevede il trasferimento dei beni di proprietà dello Stato a una società appositamente costituita, la **Patrimonio S.p.A.** e la loro successiva alienazione. Contemporaneamente, la società proprietaria è autorizzata ad attuare operazioni di **cartolarizzazione** sui beni acquisiti in modo da reperire in tempi brevi le risorse per rimborsarne allo Stato il controvalore.

Il provvedimento, come è facile intuire, consente all'erario di reperire ingenti risorse finanziarie ed è stato utilizzato per finanziare la spesa pubblica e contenere i deficit del bilancio dello Stato.

La legge n. 410 è stata oggetto di contestazioni per diversi motivi, ma soprattutto perché:

- il patrimonio pubblico è stato usato per finanziare la spesa pubblica, anziché per il rientro del debito;
- tra i beni trasferibili e alienabili sono stati inclusi anche quelli di interesse storico, artistico, culturale e paesaggistico.

La privatizzazione del patrimonio immobiliare, nonostante le aspettative, non ha prodotto risultati finanziari apprezzabili. Molte proprietà pubbliche sono state cedute a prezzi significativamente inferiori al loro valore reale, mentre la cessione di immobili destinati a sede di uffici pubblici ha comportato l'aumento della spesa pubblica corrente per il pagamento dei canoni di locazione, ai privati acquirenti, di quegli stessi immobili. Dai dati disponibili risulta che, in genere, il valore della locazione ammonta a circa un decimo del prezzo di vendita del bene.

Conclusioni

La stagione delle privatizzazioni ha indubbiamente modificato il ruolo dello Stato nel sistema delle imprese e ha dato un significativo apporto alla liberalizzazione dell'economia e dei mercati.

Tale processo non è ancora concluso: restano in mano pubblica numerose imprese e quote significative di molte altre. Nel frattempo, si è aperto anche un nuovo fronte di dibattito, riguardo all'opportunità di privatizzare la diffusa rete di **imprese di proprietà degli enti locali** e delle Regioni che gestiscono servizi pubblici, quali gli acquedotti e la depurazione delle acque reflue, i trasporti urbani ed extraurbani, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti.

In questo caso, tuttavia, il livello del dibattito non può riguardare soltanto la convenienza economica e l'efficienza della gestione. Il tema presenta, infatti, aspetti di grande interesse e delicatezza in quanto coinvolge l'esercizio di diritti primari (la mobilità, l'uso di un bene primario come l'acqua, la salute), la cui tutela va in ogni modo salvaguardata.

I prossimi anni ci diranno quale sarà la strada intrapresa ed eventualmente quali soluzioni saranno elaborate per coniugare l'efficienza del mercato con la salvaguardia dei diritti e del benessere dei cittadini.

Tra i servizi in corso di privatizzazione vi è quello dello smaltimento dei rifiuti.