

Il percorso accidentato dell'uscita dal sistema di economia mista

di Roberto Artoni*

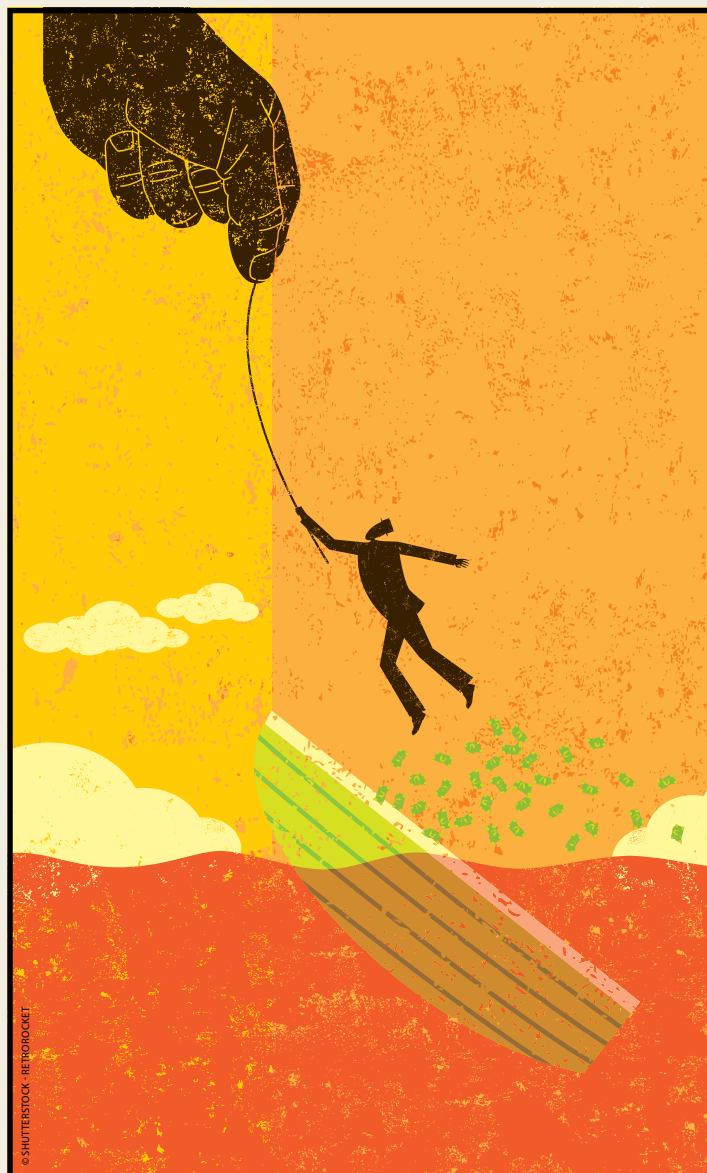
In «un Paese che arriva tardi all'unificazione politica e alla modernizzazione economica» i nessi fra azione dello Stato e ruolo delle grandi imprese, attraverso nazionalizzazioni e privatizzazioni mediate da ripetuti salvataggi, sono estremamente complessi. Un'analisi adeguata richiede sia competenze maturate attraverso anni di studio, sia capacità di sintesi. Le competenze di Franco Amatori in materia di storia dell'impresa sono ampiamente riconosciute a livello nazionale e internazionale; la sua capacità di sintesi è testimoniata dall'articolo che qui si commenta, dove i riferimenti essenziali sono correttamente evidenziati a partire dai decenni postunitari.

Sulla base di miei precedenti lavori e nella mia qualità di economista pubblico, vorrei integrare l'analisi del tutto condivisibile di Franco Amatori, soffermandomi sulle ragioni che hanno portato nell'ultimo decennio del secolo scorso a «un'ampia operazione di privatizzazioni».

GLI ANNI OTTANTA: QUALCHE INTERPRETAZIONE DI NATURA ECONOMICA

Molti fattori hanno influito nel processo di privatizzazione e ne hanno determinato l'esito assai problematico. Ha avuto un ruolo una lettura del tutto colpevolizzante delle vicende dell'economia italiana negli anni Ottanta, necessariamente sfociata, secondo questa interpretazione, nella crisi valutaria del 1992. A ciò si aggiunge una valutazione estremamente positiva del ruolo svolto dalla grande impresa privata negli anni Ottanta, contrapposto alle carenze ritenute insu-

* Roberto Artoni è Professore Emerito di Scienze delle finanze presso l'Università Bocconi di Milano.



perabili delle imprese pubbliche, a loro volta valutate nel loro complesso e senza distinzioni settoriali. Ha poi concorso una sorta di inquadramento ideologico: si assumeva a modello l'esperienza inglese del governo Thatcher che, primo in Europa, aveva avviato un ampio processo di ridimensionamento della presenza pubblica nell'economia. Non si proponeva inoltre nessuna valutazione problematica degli effetti della liberalizzazione dei movimenti di capitale adottata alla fine degli anni Ottanta. Il processo di privatizzazione è stato infine sviluppato in una dimensione puramente finanziaria con scarsa attenzione ai problemi di rafforzamento della base produttiva del Paese. Ognuno di questi fattori alla base delle privatizzazioni appare meritevole di riesame alla luce del fatto che l'esito complessivo delle operazioni di cessione delle imprese del gruppo IRI non ha corrisposto alle aspettative.

Abbiamo detto che dominava nei primi anni Novanta, dopo lo scoppio della crisi valutaria, una valutazione del tutto negativa degli andamenti dell'economia italiana nel decennio precedente. Un'efficace rappresentazione di questo atteggiamento è sintetizzata in un intervento del 2010 di Salvatore Rossi: «La crisi del 1992-93 è endogena: si tratta del *redde rationem* di oltre due decenni di politiche economiche figlie della temperie sociale e politica iniziata alla fine degli anni Sessanta e proseguita per tutto il decennio Settanta. Politiche volte a sedare l'inquietudine della società del tempo con la morfina dell'inflazione e con denari sottratti alle generazioni future»¹.

In più occasioni ho affermato che un'analisi approfondita delle vicende economiche degli anni Ottanta non è stata ancora sviluppata. Si deve infatti distinguere fra la prima parte del decennio, in cui l'Italia dovette scontare gli effetti delle politiche fortemente espansionistiche adottate nel 1980, e la seconda parte in cui, in un contesto internazionale favorevole, l'economia italiana si stabilizzò in un quadro di sviluppo sostenuto. Il tasso di crescita dell'economia italiana è stato superiore in quegli anni a quello dei maggiori Paesi europei, con un progressivo annullamento del disavanzo primario dei conti pubblici e in un contesto distributivo che premiava di fatto i profitti senza penalizzare la remunerazione del fattore lavoro.

Alcune citazioni possono testimoniare quanto osservato. In primo luogo, è ricorrente il compiacimento della Banca d'Italia per il buon andamento dell'economia, testimoniato in particolare dal recupero di efficienza non solo delle grandi imprese private, ma anche di quelle pubbliche, se si escludono alcuni settori in difficoltà, come la siderurgia in crisi non solo a livello nazionale. Nella relazione sul 1989 si legge che «le trasformazioni strutturali negli anni Ottanta, hanno consentito dapprima un incremento della pro-

duttività delle imprese, poi una ripresa della crescita del prodotto e infine un'espansione della base produttiva»².

Nelle stime della Banca d'Italia, fra il 1982 e il 1988 la crescita del tasso di profitto è stata di 21 punti nelle imprese con più di 1000 addetti; lo stesso Salvatore Rossi ci ricorda che nel 1989 la quota dei profitti sul valore aggiunto raggiunse il massimo³. Il differenziale d'inflazione si era ridotto al 2,9 per cento nei confronti dei maggiori Paesi europei; la bilancia mercantile è stata poi in sistematico avanzo, con l'eccezione del 1989, dal 1996 al 1990. Anche sul fronte dei conti pubblici i progressi furono considerevoli: il saldo primario è stato positivo nel 1991, mentre l'elevato indebitamento annuale si doveva spiegare con il fatto che nel saldo rientravano gli interessi nominali: «Se si fa riferimento alla contabilità in termini reali il saldo dei conti pubblici risulta in sostanziale pareggio»⁴.

GLI ANNI NOVANTA E LO «STATO MINIMO»

Per i nostri fini si deve poi sottolineare che in quegli anni allo sviluppo del reddito concorsero le imprese pubbliche con un sostenuto programma di investimento concentrato nei comparti delle telecomunicazioni e delle infrastrutture, e finanziato per larga parte da ricorso al debito, dato il contemporaneo inaridimento degli apporti ai fondi di dotazione⁵. Al contrario, la crescita delle grandi imprese private era soprattutto concentrata nel settore dei beni di consumo durevoli, dove la domanda traeva per larga parte origine da una dinamica retributiva ancora sostenuta.

Pur ricordando che l'economia italiana, come tutte quelle occidentali, subì un rallentamento significativo a partire dal 1990 a seguito della recessione degli Stati Uniti, non si può sostenere che fosse in una situazione disastrosa prima delle crisi valutaria del 1992. Si trattava piuttosto di continuare le politiche di consolidamento dei conti pubblici avviate nel quinquennio precedente, rafforzando la base produttiva e garantendo appropriati equilibri distributivi.

Come testimoniato dalla precedente citazione di Salvatore Rossi, si affermò invece una versione colpevolista dell'economia e della società italiana: lo stato di peccato in cui ci trovavamo richiedeva cambiamenti radicali. Guido Carli, con l'autorevolezza che tutti gli riconoscevano, delineò in quegli anni le linee che avrebbe dovuto seguire la politica economica e sociale nel nostro Paese: «L'Unione europea implica la concezione dello «Stato minimo», l'abbandono dell'economia mista, l'abbandono della programmazione economica, la ridefinizione delle modalità di spesa, una redistribuzione delle responsabilità che restringa il potere delle assemblee parlamentari e aumenti quelle dei gover-

ni»⁶. In queste parole è evidente l'adesione al modello del governo conservatore inglese, allora giudicata di grande successo (anche se vittima della crisi valutaria del 1992), o, in un contesto più vasto, ai canoni del cosiddetto «Washington consensus», che avrebbe ispirato negli anni successivi le politiche economiche di molti Paesi, ma forse non dei maggiori Paesi europei, molto attenti alla tutela degli interessi nazionali. Di fatto le riforme introdotte in Italia a seguito della crisi valutaria seguirono con grande convinzione l'impostazione suggerita da Carli.

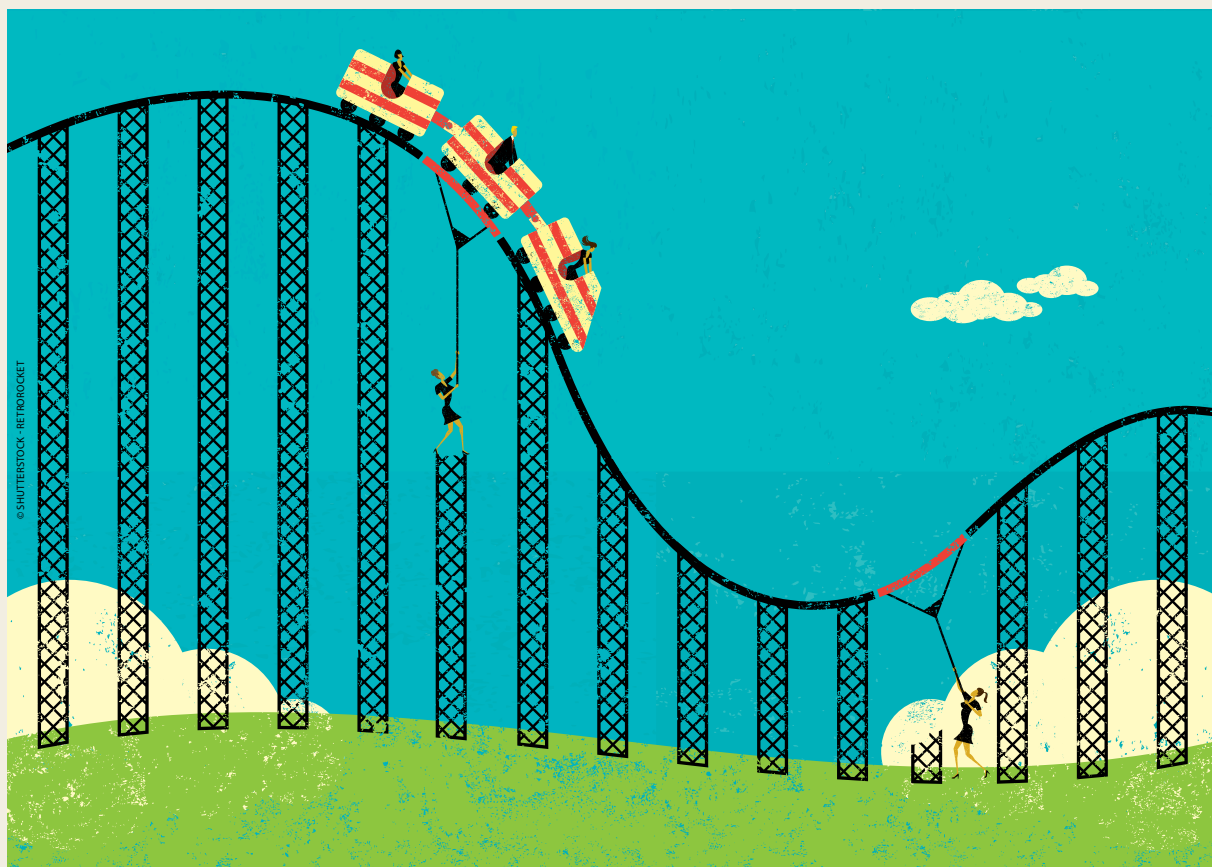
LA CRISI VALUTARIA DEL 1992

Il processo di privatizzazione trovò immediata giustificazione nella crisi valutaria del 1992, che colpì in primo luogo la sterlina per poi estendersi ad altri Paesi europei, investendo con particolare violenza la lira. Di nuovo la crisi valutaria può essere interpretata in molti modi. Può essere considerata come una giusta punizione divina per i pretesi errori del nostro Paese o, in alternativa, come effetto di politiche non appropriate seguite negli anni immediatamente precedenti. A mio giudizio, il punto di partenza di ogni valutazione è costituito dalla liberalizzazione dei movimenti di capitale decisa nel nostro Paese nel 1987. Il provvedimento fu considerato da qualcuno come una scelta

di civiltà; altri, invece, sottolinearono che problemi di stabilità finanziaria avrebbero potuto manifestarsi in un Paese che in quegli anni non aveva problemi particolari di equilibrio nelle partite correnti, ma che era tradizionalmente esposto a pressioni speculative sotto forma di esportazioni di capitali privati. Infatti, negli anni successivi si verificò un forte deflusso di capitali privati che le autorità monetarie compensarono con un forte indebitamento estero delle banche, oltre che di operatori privati. Negli anni che vanno dal 1987 al 1991 le passività in valuta delle banche passarono dal 3 all'8 per cento del PIL. L'indebitamento era peraltro favorito da una politica di elevati tassi di interesse interni seguita dalla Banca d'Italia.

LA PRIVATIZZAZIONE DELL'IRI

A partire dal 1987 si produsse una configurazione oggettivamente pericolosa per il nostro Paese: alti tassi di interesse, indebitamento a breve degli operatori privati nazionali, deflusso di capitali privati ed esplosione del debito pubblico causata dalla crescita degli oneri finanziari. In questo quadro oggettivamente fragile la crisi del 1992 colpì l'Italia, provocando una caduta esterna della lira del 25 per cento nel giro di pochi mesi. Ne seguirono importanti riforme del mercato del lavoro e dei grandi comparti di spesa pubblica, ma



anche la decisione di eliminare una possibile causa di debolezza finanziaria costituita dalla difficile situazione finanziaria della maggiore holding pubblica: l'IRI. Oltre a consentire l'uscita dello Stato dalla gestione di una rilevante quota di imprese pubbliche, la privatizzazione dell'IRI era anche vista come strumento di riduzione dell'indebitamento pubblico.

Di fatto, le dimensioni del nostro debito avrebbero consentito solo una riduzione certamente non decisiva del nostro debito pubblico: il rapporto debito/PIL si ridusse dal 124 per cento del 1994 al 109 per cento del 2001. A questa contrazione concorsero certamente i proventi delle privatizzazioni per complessivi 56 miliardi dal 1992 al 2002⁷, ma soprattutto la diminuzione delle spese per interessi per la riduzione dell'inflazione interna in un contesto finanziario stabilizzato a livello internazionale.

Rimaneva invece centrale l'obiettivo di superamento dell'economia mista nella specifica componente costituita dall'IRI. L'IRI era una holding estremante articolata nella quale confluivano attività assai diversificate, da un lato, e, dall'altro, dal fatto che un importante settore di attività come la siderurgia era da molti anni in difficoltà. Questo settore soffriva a causa di errori di gestione, per una crisi sovranazionale – cui l'Unione europea tentava di far fronte con decurtazioni produttive – e infine per il ruolo di sviluppo del Mezzogiorno che era stato attribuito all'IRI, anche e forse soprattutto con il potenziamento degli impianti siderurgici.

In una descrizione sommaria delle vicende che portarono alla privatizzazione dell'IRI si deve dare rilievo alla profonda crisi che investì la siderurgia negli anni 1990 e 1991, dopo il breve periodo d'euforia del biennio 1989 e 1990. Le perdite della siderurgia furono particolarmente rilevanti, determinando uno stato di gravi difficoltà nell'intero gruppo IRI. In un'analisi comparata della redditività delle imprese private e di quelle pubbliche è stato dimostrato che la redditività delle prime era superiore a quello delle seconde con uno scarto del 5 per cento; se tuttavia si isolano gli andamenti del comparto siderurgico e della cantieristica la differenza si inverte⁸.

Il dato comparato di redditività trova peraltro conferma nelle successive privatizzazioni. Si procedette rapidamente e senza difficoltà alla cessione di banche, di imprese alimentari e di quelle operanti nella realizzazione di infrastrutture, con una grande rilievo assunto dai grandi gruppi stranieri nel comparto alimentare. Un gruppo privato (il gruppo Riva) acquisì il controllo dell'impero siderurgico italiano (l'Ilva) a condizioni del tutto favorevoli, potendo così sfruttare la ripresa del ciclo dell'acciaio negli anni immediatamente successivi al 1995, per poi entrare in crisi negli anni più recenti, cui è seguita la vendita a un grup-

po straniero. Gruppi italiani acquisirono il controllo di due monopoli naturali, Autostrade e Telecom, con esiti per diversi motivi infausti. Molti problemi pose, e continua a porre, la gestione dell'Alitalia, inutilmente affidata in una prima fase a gruppi privati. Continua a essere in mano pubblica Fincantieri.

IL RUOLO DELLO STATO E LA SCOMPARSA DELL'IMPRENDITORIA PRIVATA

Dall'evoluzione delle privatizzazioni dell'IRI, nei suoi diversi momenti, emergono alcune peculiarità che meriterebbero analisi specifiche. In primo luogo si può affermare che il pianeta IRI, come dimostra Massimo Mucchetti⁹, non era un gruppo decotto: la cessione delle imprese non richiese infatti alcun intervento integrativo da parte delle finanze pubbliche. Le dismissioni sono poi state guidate da una logica essenzialmente finanziaria: si ricercavano introiti apparentemente elevati e immediatamente incassabili, molto spesso senza una valutazione approfondita della qualità degli acquirenti o delle prospettive che la dismissione avrebbe aperto per il nostro Paese. Ciò vale per la vendita a gruppi stranieri di importanti imprese operanti nel settore alimentare o, vicenda ancora più rilevante, nella privatizzazione di Telecom e di Alitalia o nella cessione dell'Ilva ad acquirenti rivelatisi poi, per diversi motivi, non idonei. Inoltre, i meccanismi di regolazione dei monopoli naturali, presupposto del conferimento a operatori privati, si sono rivelati di fatto inadeguati.

L'elemento più problematico riguarda, a mio giudizio, la mancata attivazione di un'imprenditoria nazionale in sostituzione di quella pubblica. Come abbiamo già ricordato, alla grande imprenditoria privata si attribuivano nella lettura degli anni Ottanta grandi capacità. Contrariamente alle aspettative, nessun intervento duraturo ed efficace si è verificato invece per effetto delle privatizzazioni (ripetendo sotto certi aspetti l'insuccesso che seguì alla nazionalizzazione dell'energia elettrica, quando gli indennizzi evaporarono rapidamente); ad accentuare il fenomeno sono avvenute numerose cessioni, proseguite nel corso di questo secolo, di imprese private strategiche per lo sviluppo di lungo periodo del paese: Fiat, Olivetti, Pirelli. Le imprese dominanti nella mia giovinezza, sono progressivamente scomparse dal panorama nazionale. Come correttamente osserva Amatori, oggi le grandi imprese nazionali sono pubbliche.

Ovviamente non è possibile analizzare in questa sede le cause di questo arretramento, ma il rifiuto programmatico di ogni funzione di indirizzo delle autorità pubbliche, contrariamente a quanto si è verificato negli altri Paesi in diverse forme, spiega a mio giudizio in buona misura quanto è accaduto. È vero dunque che,

almeno fino a un certo punto, lo Stato ha abbandonato ogni velleità di economia mista, ma è anche vero che nello stesso tempo è scomparsa la grande imprenditoria privata sulla base di scelte dettate dall'esclusiva valutazione degli azionisti. Solo l'arresto del processo di privatizzazione riguardante Enel, Eni e Finmeccanica ha consentito il mantenimento della presenza nel nostro Paese delle grandi imprese.

Ci possiamo chiedere se vie alternative avrebbero potuto essere percorse. Una migliore conoscenza della storia del nostro Paese, nei suoi aspetti positivi e negativi, avrebbe certamente permesso di evitare errori: l'uscita da un sistema di economia mista, profondamente radicato, non poteva che essere accidentato, come in effetti è stato. D'altro canto, un'«impostazione non puramente finanziaria delle dismissioni delle imprese pubbliche avrebbe probabilmente permesso di ottenere risultati più apprezzabili di quelli poi ottenuti. Si può

qui ricordare che nelle prime fasi delle privatizzazioni il ministro Guarino propose la creazione di unità imprenditoriali capaci di garantire la tutela dell'interesse pubblico»¹⁰.

Non è certamente corretto stabilire un nesso causale fra privatizzazioni e prolungata stagnazione dell'economia italiana negli ultimi tre decenni. Rimane il fatto che sulla base delle stime di Eurostat, anche per effetto delle politiche economiche via via adottate – comprese le privatizzazioni – il reddito pro capite corretto, a parità dei poteri di acquisto, era nel 2019 pari al 75 per cento di quello tedesco e all'80 per cento di quello francese e inglese, mentre ci collocavamo a un livello di poco superiore a quello spagnolo, 7 per cento. Nel 1996 il reddito reale pro capite era pari al 95 per cento di quello francese e tedesco e marginalmente superiore a quello inglese; con la Spagna il divario raggiungeva, sempre nel 1996, il 29 per cento.

¹ S. Rossi, «Aspetti della politica economica italiana dalla crisi del 1992-93 a quella del 2008-2009», *Relazione presentata alla giornata di studio in onore di G.M. Rey, «L'economia italiana. Modelli, misurazione e nodi strutturali»*, Roma, 5 marzo 2010.

² Banca d'Italia, *Relazione annuale sul 1989*, p. 85 e p. 90.

³ S. Rossi, *La politica economica italiana 1986-2007*, Editori Laterza, Bari, 2007, p. 65.

⁴ Banca d'Italia, *Relazione annuale sul 1991*, p. 65.

⁵ F. Russolillo (a cura di), *Storia dell'IRI 5. Un Gruppo singolare. Settori, bilanci, presenza nell'economia italiana*, Editori Laterza, Bari, 2014.

⁶ G. Carli, (in collaborazione con P. Peluffo), *Cinquant'anni di vita italiana*, Editori Laterza, Bari, 1993.

⁷ P. Ravazzi, *Privatizzazione e liquidazione: valutazioni, orientamenti, alternative*, in Artoni, R. (a cura di), *Storia dell'IRI 4. Crisi e privatizzazione*, Editori Laterza, Bari, 2013, p. 318.

⁸ P. Ravazzi, «Analisi dei bilanci delle imprese pubbliche e private nel periodo 1973-1991», in Russolillo, cit., p. 650.

⁹ M. Mucchetti, «L'ultimo decennio, revisione di una liquidazione sommaria», in Artoni, cit.

¹⁰ F. Cavazzuti, «Le privatizzazioni: l'IRI tra Parlamento, governo e dintorni», in Artoni, cit., p. 104.

IN SINTESI

- In Italia, il processo di privatizzazione trovò immediata giustificazione nella crisi valutaria del 1992, conseguenza diretta della liberalizzazione dei movimenti di capitale decisa nel nostro Paese nel 1987.
- Alla crisi del 1992 seguirono importanti riforme del mercato del lavoro e dei grandi comparti di spesa pubblica, ma anche la decisione di eliminare una possibile causa di debolezza finanziaria costituita dalla difficile situazione finanziaria della maggiore holding pubblica: l'IRI. Oltre a consentire l'uscita dello Stato dalla gestione di una rilevante quota di imprese pubbliche, la privatizzazione dell'IRI era anche vista come strumento di riduzione dell'indebitamento pubblico.
- La dismissione delle imprese dell'IRI non richiese alcun intervento integrativo da parte delle finanze pubbliche, segno evidente del loro stato di salute. Le privatizzazioni furono inoltre guidate da una logica essenzialmente finanziaria: si ricercavano introiti apparentemente elevati e immediatamente incassabili, molto spesso senza una valutazione approfondita della qualità degli acquirenti o delle prospettive che la dismissione avrebbe aperto per il nostro Paese.
- La mancata attivazione di un'imprenditoria nazionale in sostituzione di quella pubblica è la causa principale dei diversi fallimenti aziendali occorsi in seguito alle privatizzazioni degli ultimi 30 anni.