

ApertaContrada

RIFLESSIONI SU SOCIETÀ, DIRITTO, ECONOMIA



---

centro per lo studio delle istituzioni finanziarie  
promosso dalla fondazione cassa di risparmio di firenze

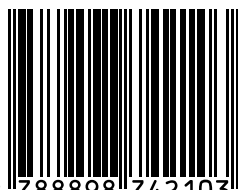
# FRA STATO E MERCATO

a cura di  
**FRANCO RUSSOLILLO**

scritti di  
PIERLUIGI CIOCCA, MARCELLO CLARICH  
FERRUCCIO DE BORTOLI, GIUSEPPE MORBIDELLI, GIUSEPPE PERICU  
FRANCO RUSSOLILLO, PAOLO SAVONA

**cesifin** on line

*[www.cesifin.it](http://www.cesifin.it)*



9 788898 742103

Sono qui raccolti gli interventi al Convegno promosso dalla Fondazione CESIFIN Alberto Predieri *Fra Stato e mercato, Presentazione di due ricerche. La teoria: "Il sistema imperfetto. Difetti del Mercato, risposte dello Stato", a cura di Pierluigi Ciocca e Ignazio Musu, Luiss University Press, Roma, 2016. Un caso rilevante: "Storia dell'Iri", Autori vari, 6 volumi, Laterza, Roma-Bari, 2012-2015, tenutosi a Firenze, Palazzo Incontri, lunedì 9 maggio 2016. L'E BOOK è stato realizzato con la collaborazione di APERTA CONTRADA.*

[www.cesifin.it](http://www.cesifin.it)

[www.apertacontrada.it](http://www.apertacontrada.it)

---

© 2017 Fondazione CESIFIN Alberto Predieri

ISBN 978-88-98742-10-3

Cesifin on line

Marzo 2017





# FRA STATO E MERCATO

## Indice

---

<b>PRESENTAZIONE</b>	7
<b>INTRODUZIONE</b> ..... Franco Russolillo	9
<b>INTERVENTI</b>	
Giuseppe Morbidelli .....	21
Fabrizio de Bortoli.....	27
Marcello Clarich .....	31
Giuseppe Pericu.....	35
Paolo Savona.....	41
Pierluigi Ciocca.....	51



## PRESENTAZIONE

Promosso dalla Fondazione CESIFIN Alberto Predieri, si è tenuto, il 9 maggio 2016, a Firenze il Convegno “Tra Stato e Mercato”, in cui sono state discusse due opere, che, con diverso approccio, affrontano il tema del rapporto tra Stato e Mercato:

– *il Sistema Imperfetto* – difetti del Mercato, risposte dello Stato (a cura di Pierluigi Ciocca e Ignazio Musu) Luiss University press, 2016, che espone le più aggiornate analisi economiche sul tema, con tredici saggi<sup>1</sup> e una introduzione dei curatori.

– *la Storia dell’IRI*, opera in sei volumi edita da Laterza, 2012-2015 (rispettivamente a cura di Valerio Castronovo, Franco Amatori, Francesco Silva, Roberto Artoni, Franco Russolillo, Pierluigi Ciocca) che analizza per la prima volta, in modo organico e documentato, le vicende dell’IRI: un caso di particolare rilievo del rapporto tra Stato e Mercato nella storia economica italiana del Novecento.

Sono intervenuti, nell’ordine: Giuseppe Morbidelli, Presidente della Fondazione CESIFIN Alberto Predieri, che ha introdotto l’incontro, Ferruccio De Bortoli, Marcello Clarich, Giuseppe Pericu, Alessandro Petretto, Paolo Savona, Pierluigi Ciocca.

Di seguito, dopo l’introduzione di Franco Russolillo, che sviluppa un resoconto tematico del convegno, si riportano i testi degli interventi. Di Paolo Savona si riproduce il saggio *Lo Stato ha propiziato od ostacolato lo sviluppo dell’Italia?*, che espone i contenuti del suo intervento, basato anche sulla sua esperienza personale agli inizi degli anni ’80 come Segretario della programmazione economica al Ministero del Bilancio e, agli inizi degli anni ’90 in qualità di Ministro dell’Industria del Governo Ciampi con delega al riordino delle partecipazioni statali. Nella Introduzione vengono inoltre richiamati i contenuti essenziali dell’intervento del prof. Alessandro Petretto.

Nonostante i mesi trascorsi dal convegno, non risulta essere diminuita l’attualità delle considerazioni espone. Se mai, i recenti accadimenti hanno acuito importanza e complessità del rapporto fra intervento pubblico e mercato.

---

<sup>1</sup> Saggi di Giuliano Amato, Magda Bianco, Pierluigi Ciocca, Giacomo Costa, Paolo Donzelli, Mauro Gallegati, Elena Granaglia, Pier Angelo Mori, Ignazio Musu, Ruggero Paladini, Salvatore Rebecchini, Giorgio Rodano, Valeria Termini.





## INTRODUZIONE

**Franco Russolillo \***

SOMMARIO: 1. L'evoluzione del clima di opinione nell'ultimo ventennio. - 2. Stato e Mercato. - 3. Il caso IRI. - 4. La crisi dell'IRI. - 5. La privatizzazione. - 6. I risultati della privatizzazione. - 7. Gli attuali problemi.

Negli interventi svolti nel convegno<sup>1</sup> si sono intrecciate le analisi economiche e istituzionali sul rapporto tra Stato e Mercato e le valutazioni sulle vicende storiche del *caso IRI*.

Nel suo intervento di apertura, Giuseppe Morbidelli ha messo in rilievo il legame molto stretto tra le due opere, l'una dedicata alla Storia dell'IRI, e l'altra che ha per titolo "Il sistema imperfetto. Difetti del Mercato, risposte dello Stato": "Ed è noto che l'IRI fu istituito a seguito di un forte difetto di mercato, anzi fortissimo: la grande crisi industriale, specie della grande industria, e con essa la crisi ancor più grave del sistema bancario, che aveva ampiamente e lautamente finanziato l'industria, con gli effetti che poteva provocare sia su tutto il sistema produttivo (non solo cioè le grandi industrie) sia su tutti risparmiatori".

Gli interventi – a quello di Morbidelli sono seguiti quelli di Ferruccio De Bortoli, Marcello Clarich, Giuseppe Pericu, Alessandro Petretto, Paolo Savona e Pierluigi Ciocca – hanno affrontato questi temi: l'evoluzione del clima di opinione nell'ultimo ventennio; i rapporti tra Stato e Mercato; il *caso IRI*; la sua crisi; la privatizzazione; i risultati della privatizzazione; gli attuali problemi. Il seguente resoconto tematico integra con i risultati delle ricerche tratte dalla *Storia dell'IRI* la sintesi degli interventi.

### 1. L'evoluzione del clima di opinione nell'ultimo ventennio

Il pendolo dell'opinione prevalente, ha osservato Ferruccio De Bortoli, ha oscillato tra posizioni iperliberiste al limite del fanatismo ed istanze filo pubbliche, principalmente per i servizi locali. Non si è creata una nuova leva di imprenditori come aveva auspicato Giuliano Amato. Per effetto della crisi del 2008 è ora mutato il clima di opinione. Sul mercato globale si presentano fondi sovrani (spesso appartenenti a Stati non democratici). Nel Regno Unito, dopo l'intervento pubblico

---

\* Economista. Curatore de *La storia dell'IRI*.

<sup>1</sup> Si è tenuto conto dell'intervento di Alessandro Petretto, utilizzando gli appunti personali presi al convegno. Si chiede scusa per eventuali inesattezze.

massiccio sul sistema bancario, si ipotizza ora il salvataggio del settore siderurgico. In Germania con soldi pubblici sono stati effettuati salvataggi di banche in crisi. De Bortoli osserva che anche nella *Rete* si prospetta un fallimento del mercato. I *social network* sono sistemi sempre più chiusi, gestiti in una dinamica proprietaria esclusiva. L'utente è poco avvertito delle trappole in cui può cadere. Sui mercati non regolati, le asimmetrie informative sono enormi. Su questi mercati che cambieranno, ad esempio, il modo di fare banca, si scambieranno beni di pubblica rilevanza, come il risparmio, che potranno rimanere inizialmente senza tutela. Una informazione in campo economico di qualità potrebbe contribuire ad una migliore tutela. Ma essa comporta costi, che richiedono prezzi adeguati, mentre gli utenti sono abituati a considerare l'informazione in *rete* come una *commodity* gratuita. In Italia poi una informazione di inchiesta irriverente con il potere, è guardata con sospetto, come un intralcio, e non un valore civile.

## 2. Stato e Mercato

Clarich parte dalla considerazione che il mercato non è un fatto naturale, ma istituzionale. Per il suo funzionamento è essenziale il diritto: "Max Weber ricorda che il capitalismo non necessita soltanto di calcoli razionali relativi ai profitti, ma di certezza del diritto, di "calcolabilità" delle regole che può essere assicurata solo da una burocrazia efficiente." Anche i sostenitori del liberismo più spinto non possono negare il ruolo del diritto nell'assicurare la libertà contrattuale e nel garantire la corretta esecuzione dei contratti. Quindi Codice Civile e Codice di Procedura Civile.

Alessandro Petretto ritiene superata la contrapposizione tra Stato e Mercato. Andrebbero presi in esame anche i casi in cui le risposte del mercato compensano i difetti della politica economica.

Il "rimballo tra i difetti del Mercato e l'intervento dello Stato – nota Paolo Savona - è tale da indurre a ritenere che essi concorrano a determinarsi reciprocamente". E anzi "lo sviluppo richiede la collaborazione fra mercato e intervento pubblico". Occorre analizzare - osserva Petretto - la politica economica e monitorare il funzionamento dei meccanismi concorrenziali. Si può infatti rilevare come la ripresa risulti oggi maggiore nei paesi in cui il mercato funziona meglio. La presenza del diritto antitrust – osserva Clarich – può essere considerata come la condizione per il funzionamento corretto del mercato: in assenza della sua azione correttiva, si rischiano l'abuso di posizione dominante ed il monopolio.

Come osserva Giuliano Amato – in uno dei saggi del volume "Il sistema imperfetto" – si presentano due diversi modelli di regime antitrust. Da un lato, il modello USA con una connotazione penalistica in risposta alla volontà di criminalizzare coloro che violassero le regole del mercato. Dall'altro, il modello europeo che prevede l'intervento di apparati amministrativi con la presenza della Commissione Europea e delle Autorità antitrust nazionali.

Nel diritto europeo si è anche affermato il principio di *proporzionalità*, e cioè la valutazione complessiva degli effetti degli strumenti di regolazione pubblica volti a correggere inefficienze e insufficienze del mercato. Per l'attuazione di questo principio si richiama il famoso detto di un giurista tedesco (Fleiner): "non bisogna sparare con un cannone per uccidere un passero". Occorre quindi esaminare se i regimi giuridici presenti sul mercato (quali concessioni esclusive, licenze, privilegi per le imprese pubbliche) siano giustificati o meno in base al principio di proporzionalità.

Osserva Morbidelli: "Anche lo Stato regolatore ha di fronte a sé un mercato imperfetto. Ed infatti i saggi raccolti nel volume *Il sistema imperfetto. Difetti di mercato, risposte dello Stato*, nascono da una constatazione comune e che non può non essere condivisa: la presenza diffusa di difetti del mercato"; "Ma i rimedi a chi spettano? Certamente *in primis* spettano allo Stato il quale può intervenire attraverso una gamma di strumenti: di regolazione, di agevolazione, di incentivazione, di defiscalizzazione nonché attraverso la dotazione di infrastrutture fisiche ed infrastrutture immateriali"; "Ad esempio, l'innovazione richiede per forza di cose la presenza attiva dello Stato perché solo questo non ha l'esigenza del profitto a breve termine". La relazione tra mercato e Stato si svolge con un rapporto di osmosi fra diritto ed economia. E le regole che lo conformano provengono da istituzioni non solo nazionali ma anche della Unione Europea. Esempi di questa complessità sono ricorrenti nel settore bancario. È stato il caso del fondo di garanzia dei depositi, diventato volontario sulla base di una *moral suasion* e analoga modalità è stata seguita recentemente con la costituzione del fondo "Atlante".

Pierluigi Ciocca nota: "i difetti del mercato sono numerosi e gravi, i tentativi da parte dello Stato pressoché inevitabili. L'imperfettismo dei liberisti veri non può essere condiviso da chi governa. Ammettiamo pure che il sistema non sia perfettibile e che sia vano tentare di "rimettere le brache al mondo", come diceva Benedetto Croce sulla scia di Giuseppe Giusti. Nondimeno, di fronte ai disastri che ciascuno e tutti i fallimenti del mercato elencati nel libro<sup>2</sup> infliggono al corpo sociale, la politica non può esimersi dal tentare, fosse solo per fingere di far qualcosa, di lenire le sofferenze di sudditi e cittadini.

### 3. Il caso IRI

L'IRI rappresenta uno dei maggiori esempi di intervento dello Stato per superare il fallimento del mercato. E il "filo conduttore" della sua storia può

<sup>2</sup> *Il sistema imperfetto. Difetti del mercato, risposta dello Stato*, a cura di P. CIOCCA-I. MUSU, Luiss University Press, 2016.

essere interpretato – suggerisce Clarich – come ricerca del modo di surrogare l'assenza di capitale di rischio e imprenditorialità sul mercato. Paolo Savona nel suo scritto ritiene che "l'IRI riuscì a trasformare uno dei più drammatici *shock* esterni, quello della Grande Crisi 1929-33 in una opportunità che ha gettato i semi del miracolo economico"<sup>3</sup>. Pierluigi Ciocca ricorda: "nel 1933 lo Stato italiano impegnò, attraverso l'IRI, una cifra non inferiore a 11 miliardi di euro attuali, il 10-12% del PIL del 1933. L'IRI salvò l'economia dalla crisi, diede un contributo decisivo al grande sviluppo degli anni 1950-70, alla fuoriuscita del Mezzogiorno dalle condizioni di arretratezza nella quale versava".

Nel saggio "l'IRI e l'economia italiana"<sup>4</sup> Ciocca individua due ruoli che connotano l'attività dell'IRI: l'essere al tempo stesso *meccanismo* che agisce con i vincoli del mercato capitalistico e *strumento* della politica economica.

Clarich avanza due osservazioni: da un lato, frequentemente il potere di direttiva non sarebbe stato esercitato per dare indirizzi veri, ma "micropolitica" alla ricerca di consenso<sup>5</sup>; dall'altro, l'autorità titolare di direttive poteva essere "catturata" dagli interessi del destinatario.

Giovanni Pericu osserva però che chi gestiva il momento imprenditoriale aveva la necessità di prevenire indirizzi che lo avrebbero vincolato, la cui efficacia dipendeva dalla loro adeguatezza alle reali situazioni di fatto conosciute solo dall'operatore. Il sistema di *governance* IRI – Comitato interministeriale, Ministro, IRI, finanziarie, imprese operative – si presentava macchinoso, ma si deve riconoscere che le decisioni erano conoscibili e consentivano l'individuazione delle responsabilità di coloro che le avevano assunte.

Savona pone infine un quesito, non di carattere tecnico-economico (non si discute l'apporto dell'IRI allo sviluppo economico italiano), ma storico politico: se l'intervento pubblico abbia operato a favore di una società libera e competitiva o abbia operato contro. Con una valutazione "a spanne" egli ritiene che "l'intervento pubblico ha *viziato* in diversi modi (protezionismo e sussidi) l'iniziativa privata; quando il suo ruolo si è ridotto e poi quasi finito, l'economia italiana è entrata in difficoltà".

<sup>3</sup> Cfr. *Storia dell'IRI*, vol. I, V. CASTRONOVO (a cura di), *Dalle origini al dopoguerra*, Roma-Bari, Laterza 2011; *Storia dell'IRI*, vol. II, F. AMATORI (a cura di), *Il miracolo economico e il ruolo dell'IRI*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

<sup>4</sup> *Storia dell'IRI*, vol. VI, P. CIOCCA, *L'IRI e l'economia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2014.

<sup>5</sup> Cfr. La analisi sulle attività dei comitati interministeriali nel saggio di F. SATTA, *I profili istituzionali del processo di privatizzazione*, in *Storia dell'IRI*, vol. IV, R. ARTONI (a cura di), *Crisi e Privatizzazione*, Roma-Bari, Laterza 2013.

#### 4. La crisi dell'IRI

Nel corso degli anni Settanta il gruppo IRI si dibatté, come l'economia italiana, particolarmente le imprese di maggiori dimensioni, in gravi difficoltà<sup>6</sup>.

Sul gruppo IRI che, agli inizi degli anni Settanta, aveva in corso di attuazione un vasto programma di investimenti volto ad iniziative nel Mezzogiorno e allo sviluppo di industrie e infrastrutture ad alta tecnologia, si abbatté lo sconvolgimento di quel decennio: balzi di entità inusitata nel costo del lavoro per unità di prodotto, crisi valutaria e della finanza pubblica, moltiplicazione del prezzo del petrolio e delle altre materie prime, inasprirsi dei conflitti politici e sociali, persino stragi e terrorismo.

Nonostante poi l'impegnativo tentativo di recupero e riassetto negli anni Ottanta – con il ritorno all'utile nel bilancio consolidato del 1986 – non fu tuttavia possibile negli anni Novanta superare la stretta esercitata dalla risalita degli oneri finanziari, dal riemergere delle grandi crisi settoriali, dall'irrigidirsi dei vincoli dell'Unione Europea, specie dopo Maastricht. Sull'incidenza delle cause determinanti la crisi dell'IRI fino alla sua liquidazione, sono state avanzate interpretazioni diverse. Fra queste, quella che si era andata manifestando, particolarmente dagli anni Settanta: la rottura dell'equilibrio tra i due ruoli dell'IRI, da Ciocca individuati in *meccanismo* e *strumento*, con l'impropria interferenza da parte politica persino nelle gestioni aziendali. Fu questo aspetto importante che si aggiunse agli altri fattori nel determinare il quadro complessivo che sfociò nella crisi. Fu certamente grave, ma non rappresentò il solo fattore decisivo<sup>7</sup>. Alla politica, Paolo Savona, con una suggestiva interpretazione radicale, attribuisce invece la causa principale della crisi dell'IRI. La dirigenza dell'IRI, da Beneduce e Menichella ai loro successori nei primi decenni dell'età democratica-repubblicana, aveva in mente una strategia di sviluppo per il Paese e la sapeva condurre in modo indipendente "finché la situazione si capovolve e l'appartenenza ai partiti e la spartizione dei posti divenne la caratteristica dominante". E ciò avrebbe indotto a menomare la capacità di governo dell'IRI nel reagire alle "crisi endogene, come, la rivolta sindacale, e quelle esogene, come la crisi petrolifera". Le passività continuavano a crescere a causa degli oneri per una serie di contratti e consulenze a corredo della attività di produzione e distribuzione<sup>8</sup>.

Nella valutazione di Savona, questi oneri si traducevano – per effetto delle

<sup>6</sup> Cfr. F. SILVA (a cura di), *I difficili anni '70 e i tentativi di rilancio negli anni '80*, in *Storia dell'IRI*, vol. III, Roma-Bari, Laterza 2013.

<sup>7</sup> Cfr. R. ARTONI, *Un profilo di insieme*, in *Storia dell'IRI*, vol. IV, R. ARTONI (a cura di), *Crisi e privatizzazione*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

<sup>8</sup> Si fa l'esempio del centro di Taranto, dove il nuovo proprietario Riva, tagliando questi costi, raggiunse rapidamente la redditività dell'impianto.

conseguenti richieste di aumenti del fondo di dotazione – in pressioni sulla finanza pubblica: “lo strumento era utilizzato per ottenere il consenso della politica attingendo alle risorse dello Stato, ma a seguito degli accordi europei più stringenti in materia di disavanzi pubblici, si è aumentata la tassazione con effetti deflazionistici, in parte compensati da maggiore indebitamento statale; ma anche su questo ultimo i parametri si sono fatti più stringenti, nonostante esso trovasse capienza sul mercato. Le istituzioni internazionali rispondevano a questa obiezione affermando che gli accordi presi dall’Italia rilevavano una preferenza la quale evidenziava la incapacità politica del Paese a soddisfarla; da cui le reazioni del mercato finanziario globale”.

## 5. La privatizzazione

La rottura dello SME, iniziata con il crollo della sterlina, coinvolse nell’“orribile 1992”<sup>9</sup>, anche a causa dei ritardi nei provvedimenti di finanza pubblica, la moneta italiana con inevitabile elevata sua svalutazione e precipitosa urgenza nella attuazione del programma di privatizzazioni. Nel caso dell’IRI, in particolare, la privatizzazione fu ritenuta necessaria in rapporto: ai negativi risultati di bilancio di quegli anni, alla elevatezza dell’indebitamento, alla impossibilità di farvi fronte con programmi che comportassero anche interventi da parte del Tesoro, stante la situazione della finanza pubblica e l’atteggiamento della Commissione dell’Unione Europea, che, oltre a equiparare qualsiasi apporto al fondo di dotazione alla stregua di aiuti di Stato, richiedeva la drastica riduzione dell’indebitamento dell’IRI a prescindere dalle attività e dalle prospettive reddituali. Non vennero considerati, nel clima di emergenza<sup>10</sup>, il progetto di innestare il processo di privatizzazione nel disegno di politica industriale, proposto dal Ministro Giuseppe Guarino<sup>11</sup> nel

<sup>9</sup> Cfr. Cap. 9 *Privatizzare*, in *Storia dell’IRI*, vol. VI, cit., 263 ss.

<sup>10</sup> Era intanto scoppiata la grande crisi politica che avrebbe dovuto condurre alla c.d. “Seconda Repubblica”. Uno degli elementi scatenanti era l’inchiesta “Mani Pulite” della Procura di Milano. Oltre a numerosi politici ed imprenditori, fu coinvolto il presidente dell’ENI Cagliari, per il caso Enimont la c.d. “madre di tutte le tangenti”. Al governo Amato succedeva il governo Ciampi che era caratterizzato dalla presenza di tecnici qualificati. Venne arrestato anche il presidente dell’IRI Franco Nobili (accusato di aver permesso il pagamento di una tangente da parte di Italmipinanti, una società del Gruppo) che fu sostituito da Romano Prodi (già presidente dell’IRI dal 1998 al 1999). Nobili fu successivamente assolto da ogni addebito cfr. R. PETRINI, *L’IRI nei tre anni fatali*, in *Storia dell’IRI*, vol. IV, cit., 158.

<sup>11</sup> Guarino proponeva la costituzione di due società holding: una per industria e servizi, l’altra per attività finanziarie. Ad esse sarebbero state conferite le società controllate dagli Enti di gestione (trasformati in S.p.a.). Esse avrebbero emesso azioni ed obbligazioni e avrebbero provveduto alla vendita delle società controllate, che avrebbero contribuito allo sviluppo di

governo Amato, né quello proposto, da Paolo Savona, succedutogli nel ruolo di Ministro per l'Industria e il riordino delle partecipazioni statali, come ricorda nel suo scritto. Egli condivideva l'intendimento del suo predecessore: "che l'Italia non dovesse rinunciare ad uno strumento di politica industriale così importante", e aveva proposto di utilizzare le privatizzazioni per il rilancio dell'industria italiana in un grande accordo europeo. Data la non disponibilità in quel momento della Germania, i contatti furono stabiliti, su autorizzazione del Presidente del Consiglio, con il governo francese, con cui si pervenne ad uno schema di accordo. Ma il progetto si arenò. Si palesò dissenso da parte del presidente dell'IRI Romano Prodi. Un dibattito si svolse anche sull'alternativa se il processo di privatizzazione dovesse avere modalità che promuovessero società con un nucleo di controllo stabile di imprenditori (modello seguito in Francia) o il modello *public company* ad azionariato diffuso. Il Ministro sosteneva la prima opzione; il Presidente dell'IRI la seconda.

Intanto il Ministro, per superare la diffidenza che sembrava animare la Commissione europea nei confronti delle posizioni italiane, propose che venisse richiesto un chiarimento generale di natura politica. E pose la questione al presidente Ciampi, richiamandosi al precedente dell'iniziativa da lui assunta con successo per pervenire ad un accordo sulla siderurgia con la Commissione europea. Ciampi incaricò di questa missione il ministro degli Esteri Nino Andreatta.

Andreatta stipulò con Van Miert un accordo che andava oltre l'aspetto politico generale ed entrava nel merito specifico. In cambio della rinuncia alla procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, l'accordo prevedeva uno scadenziario dettagliato delle singole operazioni di privatizzazione, di riduzione dell'indebitamento dell'IRI e di riduzione della partecipazione del Tesoro al capitale dell'IRI in modo da escludere la sua responsabilità illimitata in quanto azionista unico. Osserva Savona, che manifestò a Ciampi il suo dissenso, che comunque "la Commissione non ci chiedeva la chiusura dell'IRI". Il contenuto dell'accordo poneva però le premesse per questa decisione che avverrà in conseguenza dell'esito dell'incontro

---

imprese di dimensioni competitive, mentre il ricavato sarebbe affluito al Tesoro e destinato alla riduzione del debito pubblico. Ma da un lato le grandi imprese private non furono disponibili a partecipare al progetto. Dall'altro il Ministro del Tesoro Piero Barucci propose l'assegnazione diretta al Tesoro sia del controllo degli Enti di gestione sia del potere di cessione di singole aziende o rami di aziende. Prevalse quest'ultima posizione. Si veniva incontro così anche alle preferenze delle società di intermediazione e delle banche di affari (prevalentemente anglo-americane). Considerato il loro successivo ruolo nelle operazioni di privatizzazione, sarebbero apparse non prive di fondamento le supposizioni formulate in occasione dell'incontro, avvenuto l'anno prima (2 giugno 1992) sul panfilo Britannia (di proprietà della Regina Elisabetta) affittato da una associazione che rappresentava le banche d'affari della City per la promozione dell'offerta dei loro servizi di assistenza dei suoi associati in materia di privatizzazione in Italia. Cfr. F. CAVAZZUTI, *Le privatizzazioni: l'IRI tra Governo, Parlamento e dintorni*, in *Storia dell'IRI*, vol. IV, cit., 116.

dell'11 novembre 1996 tra Ciampi (allora ministro del Tesoro del governo Prodi) e Van Miert<sup>12</sup>. "A quel punto –osserva Savona- la relazione tra iniziativa privata e intervento pubblico si è infranta e l'economia italiana ha iniziato ad andare alla deriva, priva di quella concordia tra gruppi dirigenti sulla strategia da seguire che è l'humus indispensabile perché il sistema possa continuare a crescere".

## 6. I risultati della privatizzazione

I risultati del programma di privatizzazione sono apparsi discutibili, se si esclude il contributo fornito per l'entrata nella moneta unica, dove l'IRI svolse la funzione di "vittima sacrificale sull'altare dei mercati finanziari per consentire di raggiungere con successo l'obiettivo dell'entrata dell'Italia nella Unione monetaria europea"<sup>13</sup>. Due altri principali obiettivi proposti con il programma di privatizzazione erano: il passaggio dallo Stato produttore allo Stato regolatore; il rafforzamento competitivo del sistema produttivo italiano.

L'effettiva entrata in attività delle autorità di regolazione è avvenuta (come nota Clarich) dopo che il processo di privatizzazione era stato compiuto ed è apparsa limitata la loro efficacia. Così: "si sono consegnati alla mano privata giganti, passando da un monopolio pubblico ad uno privato quasi non controllato". Invece del rafforzamento competitivo del sistema produttivo, la incidenza sul mercato mondiale delle imprese italiane, soprattutto delle imprese di maggiore dimensione, si è ridotta. È stata smentita l'opinione diffusa negli anni Ottanta che ormai le grandi imprese private italiane avrebbero potuto assumere il ruolo delle imprese IRI e che ciò rendeva fattibile il processo di privatizzazione. È invece venuto a mancare la funzione di volano degli investimenti, della ricerca, di diffusione dell'innovazione e della produttività, svolto per decenni dal sistema delle imprese IRI<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Cfr. B. CURLI, *Le privatizzazioni dell'IRI tra Commissione europea e Governo italiano*, in *Storia dell'IRI*, vol. IV, cit.

<sup>13</sup> Cfr. Il saggio di F. CAVAZZUTI, *Le privatizzazioni degli anni Novanta: l'IRI tra Parlamento, Governo e dintorni*, in *Storia dell'IRI*, vol. IV, cit., 142 ss.

<sup>14</sup> Cfr. *Storia dell'IRI*, vol. V, F. RUSSOLILLO (a cura di), *Un Gruppo singolare*, parte terza cap. 12, G. PELLEGRINI, *Il Ruolo dell'IRI nell'Economia Italiana*, 799 ss.; cap. 13, C. ANTONELLI-F. BARBIELLINI AMIDEI-C. FASSIO, *L'IRI, la ricerca, lo sviluppo tecnologico, la crescita (1950-1994)*, 839 ss.



## 7. Gli attuali problemi

Anche in Italia è riemersa di nuovo la necessità dell'intervento pubblico, con riferimento: alla acquisizione da parte di multinazionali di imprese primarie italiane, anche in settori ad alta tecnologia; alla crisi dell'Ilva, acquisita con le privatizzazioni dal gruppo Riva; al sostegno per imprese ad alta tecnologia. Problemi di intervento si stanno ponendo, con particolare urgenza, nel settore bancario. Più in generale, l'esigenza si è posta per interventi volti ad affrontare la crisi deflattiva in atto da diversi anni.

Giovanni Pericu considera che "l'esperienza IRI si è conclusa. Oggi sarebbe sostanzialmente improponibile se si assume che la costituzione economica, in cui operiamo, imponga che lo Stato debba essere solo il regolatore dei processi economici e non debba avere alcun strumento per operare direttamente all'interno di tali processi. Ma tale affermazione corrisponde al reale operare degli Stati all'interno della Comunità Europea? È lecito dubitarne. Significativa è l'esperienza della Cassa Depositi e Prestiti in Italia, e delle analoghe istituzioni in Francia ed in Germania. Le decisioni della Cassa sono formalmente riservate agli organi propri di una società di capitali senza che vi sia alcun riscontro (almeno esplicito) a livello politico. Si può però ipotizzare che i responsabili della Cassa abbiano *colloqui riservati* con le autorità politiche". Se non è oggi riproponibile il modello IRI, andrebbero però riprese in considerazione le istanze di trasparenza e di assunzione di responsabilità. Pur mantenendo flessibilità, gli interventi della Cassa dovrebbero inquadrarsi in una impostazione generale piuttosto che legati alla casualità.

Morbidelli indica alcune "regole auree" dell'intervento pubblico: "incentivare la dotazione di infrastrutture, promuovere aggregazione di imprese, agevolare al massimo gli investimenti nella ricerca". Ma queste scelte devono muoversi in un sentiero reso impervio dalle incertezze giuridiche ed economiche, nazionali e della Unione Europea. Questa complessità si presenta particolarmente nei recenti interventi nel settore bancario.

Soprattutto è evidente l'urgenza di interventi per affrontare la gravissima stagnazione in atto. Pierluigi Ciocca osserva che "più d'uno dei difetti del mercato può curarsi – almeno in parte – con l'investimento pubblico in infrastrutture materiali ed immateriali. L'investimento pubblico può stabilizzare il sistema di fronte alla recessione. Può favorire la crescita offrendo opportunità di lavoro e benessere ai cittadini poveri e ai Paesi poveri, correggendo una distribuzione della ricchezza altamente sperequata".

Uno studio recente del Fondo Monetario Internazionale, diretto da Olivier Blanchard, economista di riconosciuto valore, ha stimato che un punto percentuale di maggiore investimento pubblico rispetto al PIL genera un incremento del PIL di 2-3 punti percentuali, anche attivando investimenti privati. Per ogni punto di maggiore PIL, il disavanzo rispetto al PIL, si riduce di mezzo punto, nel volgere di

2/3 anni. Nell'insieme delle economie avanzate la spesa pubblica per investimenti ha preso un andamento decrescente rispetto al PIL: dal 4% nel 1970 a meno del 3% oggi. In Italia dove, dal 2011 al 2015, gli investimenti pubblici a prezzi correnti sono diminuiti del 20%, la strada da percorrere con urgenza è segnata.

# **INTERVENTI**



## Giuseppe Morbidelli\*

Oggi presentiamo due libri. Questo non deriva né da un eccesso di presunzione da parte del curatore (e coautore) Prof. Pierluigi Ciocca né da una propensione all'eclittismo né da un disguido. Difatti i due libri sono legati a filo doppio. Basti pensare al fatto che l'uno è dedicato alla storia dell'IRI, l'altro invece ha per titolo *Il sistema imperfetto. Difetti del Mercato, risposte dello Stato*. Ed è noto che l'IRI fu istituita a seguito di un forte difetto del mercato, anzi fortissimo: la grande crisi industriale, specie della grande industria e con essa una crisi ancor più grave del sistema bancario che aveva ampiamente e lautamente finanziato la industria, se non altro per gli effetti che poteva provocare sia su tutto il sistema produttivo (non solo cioè le grandi industrie) sia su tutti i risparmiatori. La storia è ben nota. Del resto qui a Cesifin abbiamo più volte avuto occasione di ripercorrerla, anche *ratione loci*. Questo perché la stessa nascita, o meglio il concepimento dell'IRI avvenne a Firenze: difatti a quel tempo – come ebbe a ricordare Giovanni Malagodi<sup>1</sup> – Vincenzo Azzolini, Governatore della Banca d'Italia (che da pochissimo era subentrato a Bonaldo Stringher) e Leopold Toeplitz, Amministratore delegato di Comit, si incontrarono in gran segreto proprio a Firenze nella Cappella Bardi della Basilica di Santa Croce, sotto gli affreschi giotteschi e ivi minutarono le linee dell'intervento finalizzato al salvataggio delle banche, linee che di lì a poco si tradussero in misure legislative. L'accadimento or ricordato è interessante anche per avere una idea, attraverso il metodo *a contrario* (come dicono i giuristi) della esplosione del turismo di massa, dovendo appunto desumerne che a quell'epoca la Basilica di Santa Croce fosse un luogo molto riservato a differenza di oggi, dove ovviamente in quel luogo l'incontro fra i due massimi esponenti bancari non sarebbe stato possibile, e non solo perché non sarebbe passato inosservato quanto e soprattutto perché non sarebbero riusciti ad entrare nella Basilica. La storia peraltro non la fanno tanto le leggi, anche le più sapienti, quanto le persone che le applicano. E non c'è dubbio che il successo dell'IRI lo si deve a Alberto Beneduce, matematico e statistico che aveva già una grande esperienza nel settore delle misure di intervento pubblico nell'economia, avendo iniziato a collaborare con Nitti al tempo della "statizzazione" delle assicurazioni, e poi avendo contribuito prima alla ideazione e poi alla amministrazione di banche pubbliche di credito speciale. Come pure lo si deve al direttore generale Donato Menichella, che sarebbe diventato governatore della Banca d'Italia nel dopoguerra succedendo a Luigi Einaudi, ed i cui grandi meriti ai fini della ricostruzione grazie alla sua rigorosa e avveduta politica monetaria, a mio avviso ancora non sono

\* Università La Sapienza di Roma; Presidente Fondazione CESIFIN Alberto Predieri.

<sup>1</sup> *Il salvataggio della Banca commerciale nel ricordo di un testimone*, in *Industria e banca nella grande crisi 1929-34*, Milano, Etas Libri, 1978, 276.

del tutto riconosciuti (anche se da ultimo le cose stanno cambiando). Fatto sta che l'IRI fu appunto la risposta al mercato altrimenti imperfetto, risposta che è proseguita e anzi si è spiegata con maggiore latitudine dovendo fare i conti con le "imperfezioni" (per usare un eufemismo) provocate dal conflitto bellico.

Del resto talune norme costituzionali (artt. 41 e 43) costituiscono anche una recezione dell'esperienza IRI, o comunque recepiscono i principi del sistema economico che si fonda sullo Stato "imprenditore". Non si dimentichi poi che oltre all'IRI (e ad altri enti pubblici di gestione che furono istituiti nel dopoguerra: ENI ed EFIM) una presenza forte di intervento pubblico nell'economia nel campo dei servizi pubblici locali (trasporti, energia, telefonia, ecc.) era da gran tempo riscontrabile in quanto risalente alla legge Giolitti del 1903. Sono peraltro note le plurime ragioni e le concause che hanno portato alla liquidazione dell'IRI (e alla soppressione del Ministero delle partecipazioni statali) e nel contempo alla sostituzione (perlomeno a livello di principi) dello Stato "imprenditore" con lo Stato "regolatore": le direttive europee di liberalizzazione di tutta una serie di mercati in precedenza riservati alla mano pubblica (trasporti, energia elettrica, comunicazioni, ecc.), la spinta verso una applicazione rigorosa delle norme europee sul divieto di aiuti di Stato, sì da mettere in crisi la ricorrente ricapitalizzazione con fondi pubblici delle imprese pubbliche, il dilatarsi del debito pubblico che impose di "far cassa", oltre alla reazione verso i tanti casi di malagestione e/o di occupazione da parte della politica delle imprese a partecipazione pubblica.

La fine dell'IRI non significa però certo fine dell'imperfezione del mercato. Anche lo Stato regolatore ha di fronte a sé un mercato imperfetto. Ed infatti i saggi raccolti nel volume intitolato *Il sistema imperfetto. Difetti di Mercato, risposte dello Stato* nascono da una constatazione comune e che non può non essere condivisa: la presenza diffusa di difetti del mercato. Dal che la ricerca di risposte, perché se una cosa non funziona è necessario trovare una soluzione e quindi i rimedi. Ma i rimedi a chi spettano? Certamente *in primis* spettano allo Stato, il quale può intervenire attraverso una gamma di strumenti: di regolazione, di agevolazione, di incentivazione, di defiscalizzazione nonché attraverso la dotazione di infrastrutture fisiche e infrastrutture immateriali (ovvero soprattutto buone leggi e buona amministrazione). La premessa di tutto è che un intervento pubblico è indispensabile, anzi fisiologico, dato che il c.d. *laissez faire* è impensabile, e comunque non praticato in nessun luogo (e al più affermato nei libri). Ed infatti nella pratica vediamo che il nostro Stato non interviene solo con strumenti di incentivazione, di influenza, di regolazione, di infrastrutture, etc. *ma anche in maniera diretta*. Basti pensare ad interventi recenti o recentissimi, quali le garanzie pubbliche rilasciate da Cassa Depositi e Prestiti, le *golden shares* presenti nelle società strategiche per la sicurezza, la legislazione di salvataggio dell'Alitalia, la legislazione per l'Ilva. Sono in fondo tutti frammenti di Stato imprenditore, o di Stato regolatore comunque attivo nelle politiche industriali. Il che è a mio avviso logico quanto inevitabile, perché nessuno crede più alla favola delle api di cui al

poemetto satirico di Bernard de Mandeville in cui tutto si regola autonomamente attraverso comportamenti spontanei. Ad es. l'innovazione richiede per forza di cose la presenza attiva dello Stato, perché solo questo non ha l'esigenza del profitto a breve termine. Il tema dell'innovazione è tra l'altro particolarmente rilevante da noi ove si consideri - chiarito che la Fiat non è più un'impresa italiana - che le grandi imprese italiane sono quelle che fanno cioccolatini, pasta, abbigliamento, occhiali dunque imprese non di alta tecnologia di talché non possono creare sviluppo e ricerca, come invece creano quelle che operano nella meccanica, nell'energia, nella chimica, nelle comunicazioni. Naturalmente tutto questo solleva la domanda del limite fino a cui una politica "attiva" nei sensi sopra ricordati è da ritenersi ammissibile, stante i principi europei di concorrenzialità e di *par condicio*. Ma alla domanda non si può rispondere attraverso regole generali ed astratte, in quanto la realtà è frutto di chiaroscuri e di tante e varieguate situazioni sicché occorre vedere caso per caso, facendo ricorso ai criteri della proporzionalità e della sussidiarietà, criteri dunque intrisi di incertezza o per usare il linguaggio di Natalino Irti, di non calcolabilità.

Ma non è solo questo. Il rapporto tra mercato e Stato è per di più reso aritmico dal fatto che il mercato è un mercato ultranazionale e gran parte delle regole che lo conformano provengono da organizzazioni internazionali pubbliche o private. Questa asimmetria che spezza il rapporto diretto fra Stato, consociati e regole (cioè la tradizionale triade "popolo", "territorio" e "governo" che caratterizza e forma lo Stato) è uno dei punti che rende ancor più difficile la predisposizione di risposte ai difetti del nostro mercato, perché ovviamente le regole della globalizzazione non tengono conto delle specificità.

Prova di questa incertezza sono ricorrenti nel settore bancario. Ad es. la Commissione europea ha ritenuto che l'intervento del fondo di garanzia dei depositi bancari costituisce un aiuto di Stato, attesa la "regia" da parte di Banca d'Italia (caso Tercas), al che si è ovviato trasformando il fondo in volontario, sulla base di una *moral* (ma efficace) *suasion*. Ad una analoga logica risponde il fondo Atlante, costituito sempre attraverso un'opera di *moral suasion*, rafforzata dall'esigenza, avvertita dalla stragrande maggioranza delle istituzioni finanziarie di evitare problemi di instabilità per tutto il sistema finanziario. Sono anche queste risposte al mercato imperfetto, di tutt'altro stampo di quelle tipiche del sistema IRI: meno dirigistiche, ma pur sempre correzioni.

Fatto sì è che se da un lato emergono problemi economici, con efficace sintesi racchiusi nel sintagma "difetti di mercato", dall'altro si risponde con regolamentazioni di indirizzo o di divieto o di agevolazione e comunque con regole giuridiche (anche le autoregolamentazioni a loro volta si traducono in discipline giuridiche: come statuti e contratti). Sicché le riflessioni sui due libri che oggi presentiamo inducono a meditare ancora una volta sul rapporto tra economia e diritto. Quest'ultimo regola la società e dunque anche tutte le manifestazioni economiche, siano esse l'agricoltura, o la produzione industriale o il commercio

internazionale o il trasporto aereo etc., nonché tutti i singoli contratti, le forme organizzative dell'impresa, i rischi per la sicurezza e per la salute pubblica, l'ambiente, la tutela dei consumatori, le manifestazioni di capacità contributiva e così via. L'iniziativa economica è sì libera come stabilisce l'art. 41 Cost., e come ribadisce con enfasi l'art. 10, d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 (legge di attuazione della c.d. "direttiva Bolkestein"), ma è sempre soggetta a regole e talvolta ad eccesso di regole: forse si salva chi coltiva un orticello onde produrre verdure da vendere ai vicini di casa, per il resto sono sempre necessarie autorizzazioni o autodichiarazioni o comunque vi sono molteplici regole che disciplinano ogni sorta di attività. E quando emergono nuove attività e come tali non sussumibili entro alcuna normativa (e nel contempo non disciplinabili tramite l'analogia *iuris* o il ricorso ai principi generali), come nei recentissimi casi *uber* o *airbnb*, cioè attività di prestazione di servizi svolti per il tramite di intermediazioni digitali, anch'esse finiscono prima o poi per essere soggette a regole, con ciò dimostrando ancora a sua volta il sinallagma tra attività economica e diritto. Ed infatti non solo la storia ma anche la semplice osservazione ci dimostra che tra economia e diritto v'è un continuo anzi incessante rapporto di osmosi e di complementarità. Sotto due distinti profili. Il diritto deve da un lato tenere conto delle leggi economiche (caso classico: eccessiva tassazione riduce investimenti e capacità di spesa) e dall'altro disciplinare l'attività economica, perché essa ha da essere sempre coerente con i fini sociali. Invero in passato si è disputato molto sul rapporto di priorità tra ordine economico e ordine giuridico. C'è chi ha sostenuto che la normazione giuridica è la condizione logica di qualsiasi enunciazione politico-economica, tant'è vero che la regolamentazione giuridica è sempre presente laddove vi sia un fenomeno rilevante per la vita economica, e chi invece ha ritenuto che l'ordine economico è del tutto autonomo rispetto a quello giuridico, in quanto la regolamentazione normativa è una componente importante, ma soltanto una componente causale dell'agire economico, non però il suo *prìus* naturale (così Max Weber, in polemica con Rudolf Stammler). In realtà i due ordini di regolamentazioni (e prima di analisi) sono di necessità in continua integrazione, va tuttavia ricordato che così come le regole giuridiche si prestano a svariate interpretazioni, per le tante aporie e contraddizioni che affliggono le leggi, la difficoltà di conciliare tra loro fonti sovranazionali, europee, statali, regionali, etc., la difficoltà di dare contenuto concreto ai tanti concetti indeterminati che affollano le nostre leggi (ad es., sempre per fare un esempio nel settore bancario, cosa significa esattamente sana e prudente gestione?), del pari l'ordine economico, soprattutto in tempi di globalizzazione è difficilmente prevedibile e dunque regolabile e ciò anche a non voler richiamare il noto adagio di John Kenneth Galbraith secondo cui "l'unica funzione delle previsioni economiche è quella di far apparire rispettabile l'astrologia". Si tratta cioè di due "mondi" entrambi di difficile decifrazione, il che rende ancora più esponenziali le incertezze. Vi sono però delle regole auree a mio giudizio indeclinabili, come quelle che mettono in prima linea l'esigenza di



incentivare la dotazione di infrastrutture, di promuovere aggregazioni di imprese, di agevolare al massimo gli investimenti nella ricerca, ed è da queste che bisogna partire.

In conclusione: le scelte di fondo appartengono alla politica, la quale però a sua volta deve tener conto sia dell'“accadere reale” (così ancora la terminologia di Weber) sia delle regole indeclinabili (o comunque declinabili a costi proibitivi) dell'Unione europea e dei Trattati internazionale (come ad es. il c.d. *fiscal compact*, che ora ha anche un discutibile riscontro nell'art. 97 Cost.): nel senso cioè che ogni regolamentazione giuridica dell'economia è astretta tra vincoli fattuali e vincoli giuridici, sicché le risposte ai difetti di mercato, devono muoversi entro uno stretto sentiero reso ancora più impervio dalle incertezze che ontologicamente affliggono sia regole giuridiche che macroeconomiche, sentiero comunque illuminato dalle regole auree sopra ricordate, che a loro volta però richiamano e richiedono la presenza attiva dello Stato.



## **Ferruccio de Bortoli\***

Prima di commentare la parte che mi è stata assegnata – ovvero quella delle asimmetrie informative e il ruolo della stampa – vorrei fare qualche considerazione, non accademica ovviamente, sul rapporto tra Stato e mercato. Abbiamo vissuto una lunga stagione, ragionevolmente quella che ha il suo culmine nel famoso accordo Andreatta-Van Miert del 1993, in cui alla sfera privata venivano attribuite virtù taumaturgiche, persino eccessive. La fretta con cui lo Stato, per ragioni legate al suo alto indebitamento e all'ingresso in Europa, si è liberato delle proprie attività industriali e bancarie ha pesato sul prezzo degli attivi e non ha creato – come auspicava per esempio Giuliano Amato – una nuova leva di imprenditori. Abbiamo assistito, per contro, al rifugiarsi in ex monopoli pubblici o in attività con concessioni o regolate, di imprenditori privati non raramente intimoriti dalla concorrenza internazionale. E desiderosi di proteggersi al di là delle loro intenzioni apparenti. Privatizzazioni precipitose e liberalizzazioni incerte e incomplete si sono accompagnate a un attenuarsi degli “spiriti animali” del capitalismo, anche se una nuova leva si è affermata e consolidata, anche grazie all'euro, internazionalizzandosi. Nonostante questo, alcuni “spiriti” si sono esercitati, non raramente, nel coltivare difetti nazionali e interessi particolari.

Il pendolo dell'informazione ha oscillato paurosamente tra posizioni iperliberiste al limite del fanatismo, come se il mercato possa dare sempre e comunque una risposta, persino nel combattere il riscaldamento climatico o gestire i flussi immigratori, e istanze stataliste che ancora oggi tradiscono una cultura anti impresa e un residuo ideologico del Novecento. Si sono confrontate spesso due fazioni, prigioniere delle proprie visioni della società, distanti da un esame attento della realtà e dei numeri sottostanti. Due schieramenti, anche prevenuti, non due culture pragmatiche in dialogo costruttivo.

In Italia abbiamo avuto, e continuiamo ad avere, da una parte il paradosso di coltivare un iperliberismo romantico che non ha uguali in Paesi di più solida tradizione di mercato. E dall'altra un diffuso e tenace conservatorismo della presenza pubblica nell'economia, specialmente a livello locale. Questa frattura, questa mancanza di dialogo costruttivo, si riflette per esempio nella difficoltà di promuovere la concorrenza, spezzare i ritardi burocratici, adeguare le normative per attirare investimenti esteri. Una resistenza ingiustificata. Ma concorrenza e lotta alla burocrazia e agli sprechi non sono il cavallo di battaglia di nessuna forza politica, perché si perdono voti.

Negli ultimi tempi il rapporto fra mercato e stato è cambiato. In favore di quest'ultimo. La crisi del 2008 ha visto gli stati salvare le banche, scaricandone il costo sui debiti pubblici. Il mercato globale è dominato da soggetti di natura

---

\* Giornalista; Presidente della Casa Editrice Longanesi.

statale, come i fondi sovrani, espressione di Paesi non democratici, ai quali facciamo peraltro una corte spietata. Al di là delle teorie di Piketty o Reich o Mazzucato, dobbiamo constatare ripensamenti pragmatici un po' ovunque. Un protezionista come Trump sarà il candidato repubblicano alle prossime elezioni americane. Il conservatore Cameron ipotizza un ruolo pubblico nel salvare l'acciaio inglese. Else König, presidente tedesca dell'autorità europea per le risoluzioni bancarie, si dimentica totalmente che il proprio Paese ha coperto con soldi pubblici la crisi delle banche, specialmente quelle locali, legate a doppio filo al potere politico. Si impongono a Tsipras privatizzazioni che nei Paesi creditori sarebbero aversate e rallentate nel timore di perdere consensi. L'intera costruzione europea torna a piegarsi sugli stati nazionali, il cui ruolo nell'economia aumenta anziché diminuire. E l'indebolimento dell'Europa li rende sorprendentemente fragili nelle attività per le quali vi è una domanda delle popolazioni più forte, per esempio sul fronte della sicurezza o della tutela dei diritti dei cittadini in Rete, dove fanno il bello e il cattivo tempo gli *over the top*, che in più non pagano le tasse. Gli stati, da soli, in questa rincorsa verso il passato che li porta a chiudersi, con le scelte che purtroppo vediamo ogni giorno, faticano a essere regolatori, a scrivere le norme di funzionamento del mercato, a disegnare il campo dell'economia privata. Si rafforzano indebolendosi. Seguono un voto dei propri cittadini al quale non riuscirebbero comunque a dare seguito.

Dedico la seconda parte del mio intervento a una delle tipologie di fallimento di mercato, di cui si occupa l'ampia ricerca che presentiamo oggi. E parto dall'evoluzione dell'informazione in Rete che sembra dare agli operatori economici, non solo ai cittadini, una libertà d'accesso totale. Dunque un *plain field* informativo teoricamente assoluto. Non è così. I *social network* sono sistemi sempre più chiusi e gestiti in una dinamica proprietaria esclusiva, peraltro non rispettosa, come si è visto, dei diritti dei singoli. La neutralità della Rete è difesa, almeno sulla carta. Le modalità con cui operatori e *social network* gestiscono le informazioni sugli utenti, condizionandone le scelte, è assai insidiosa. In un sistema informativo classico, l'utente, dunque anche l'operatore economico, era consapevole della limitatezza delle informazioni in suo possesso. Della propria asimmetria. Oggi no. È convinto di poter sapere tutto ed è poco avvertito delle trappole in cui può cadere. Le asimmetrie invisibili sono dunque le più insidiose. Un terreno interessante sarà capire, per esempio il reale funzionamento della tecnologia *blockchain*, che si avvia ad essere la piattaforma di pagamento e di scambio più evoluta. Le transazioni *peer to peer* sono più semplici, meno costose, più veloci. Promuovono monete alternative, che sfuggono a controlli centralizzati. Una tecnologia che valorizza i nodi ma sulla quale lo sguardo d'insieme, del regolatore, è assai controverso. Su mercati non regolati le asimmetrie informative sono potenzialmente enormi. Chi sta avanti, sulla frontiera dell'innovazione tecnologica non aspetta chi è meno evoluto se non arretrato. Ma su questi mercati, che cambieranno totalmente il modo di fare banca, si scambieranno beni di rilevanza pubblica, come il risparmio,

che rimarranno senza tutela iniziale. Questo io credo che sia una grande sfida per i regolatori pubblici sul mercato del futuro. È solo un esempio, fra i tanti. Il rimedio sta in una informazione di qualità, specialmente in economia, che fornisca agli operatori e al pubblico ingredienti validi per agire e proteggersi. Vedo due difficoltà lungo questa prospettiva. In Rete l'informazione è una *commodity* gratuita. Ma se è gratuita non sarà mai di grande qualità. Una informazione di qualità ha il suo valore e il suo prezzo. L'altro ostacolo è di natura culturale. Specialmente in Italia un'informazione d'inchiesta, irriverente con il potere, che non manca è guardata con sospetto anche da coloro che la invocano. Perché un giornalismo d'inchiesta, che dà trasparenza a questi mercati e a quelle transazioni, anche tecnologicamente evolute come *blockchain*, è per sua natura scomodo, d'intralcio. Nella classe dirigente italiana prevale l'idea che il buon giornalismo sia quello che aiuta, anche nascondendo le verità, a risolvere i problemi. L'equivoco è di grande attualità. Se si vogliono combattere veramente le asimmetrie informative bisogna considerare l'informazione come un valore civile e non come un male necessario. Oggi purtroppo è ancora così: è un male necessario, un fastidio burocratico, un obbligo di trasparenza che fa perdere tempo e riduce efficienza e competitività. È esattamente il contrario. Dove c'è trasparenza c'è concorrenza e riconoscimento del merito. Nell'opacità si coltivano le peggiori asimmetrie, anche morali.



## **Marcello Clarich \***

Anch'io entrerò subito nel tema, evitando di soffermarmi sui profili di connessione tra i due volumi, che sono stati ampiamente evidenziati nei precedenti interventi.

Vorrei iniziare questo mio intervento dalla presunta dicotomia tra Stato e Mercato. Guardando ad essa con gli occhi del giurista, posso affermare come non mi convinca pienamente. Lo Stato e il mercato non dovrebbero essere concepiti come termini in contrapposizione.

Pensandoci bene, il mercato non è un fatto naturale, ma istituzionale. Esistono studi di economisti che ricostruiscono il mercato come un sistema che per funzionare correttamente necessita del diritto. In ogni sistema economico il diritto è un elemento essenziale per il buon funzionamento del mercato. Una nota espressione di Natalino Irti ci ricorda che "il mercato è un ordine giuridico". Non esiste mercato in natura. Pertanto, se con il termine Stato intendiamo l'intervento dei pubblici poteri, allora possiamo affermare che lo Stato è connaturato nel mercato.

Resta però da capire fino a che punto possa insinuarvisi e condizionarlo. Si tratta di un dibattito molto risalente nel tempo. Già nell'Ottocento furono pubblicate opere su "i limiti dell'azione dello Stato" (Von Humboldt). Tale tema viene diffusamente trattato nel saggio di Pierluigi Ciocca, che pone il quesito su quelle che dovrebbero essere "l'agenda" e la "non agenda" dello Stato (così già Keynes). In altri termini, cosa lo Stato dovrebbe fare e cosa invece non dovrebbe fare. Questo dibattito dovrebbe muovere dall'idea che il mercato non è qualcosa che esiste in natura, ma che viene necessariamente ad essere integrato nel diritto. Max Weber nel suo fondamentale volume su "Economia e società" già all'inizio del '900 ricordava che il capitalismo non necessita soltanto di calcoli razionali relativi ai profitti. Per lo sviluppo del mercato è quanto mai necessaria la certezza del diritto, e soltanto una burocrazia statale efficiente può garantire la certezza e la prevedibilità ("calcolabilità") delle regole, per esempio allorché si tratta di rilasciare o negare un'autorizzazione per l'apertura di un impianto industriale o di una attività commerciale. Il potere pubblico, secondo Weber, deve essere dunque prevedibile e calcolabile come una macchina.

Noi sappiamo quanto il nostro sistema-Paese sia penalizzato dall'incertezza sui tempi e sugli esiti delle procedure. Nonostante gli sforzi profusi dai Governi che si sono succeduti negli ultimi anni, siamo ancora lontani da un livello di certezza giuridica tale da garantire un corretto funzionamento del sistema economico.

Il recentissimo decreto legge sull'accelerazione delle procedure di recupero crediti delle banche è un tipico esempio di fatto istituzionale strettamente correlato

---

\* Professore Ordinario di diritto amministrativo nella Facoltà di giurisprudenza della Università LUISS Guido Carli.

alla necessità di un corretto funzionamento delle dinamiche di mercato. È possibile che da noi ci vogliano 8-10 anni per chiudere una procedura di recupero di un mutuo non pagato e in altri Paesi invece 3, 5 o addirittura 2?

Credo che questo sia un punto fondamentale anche nell'analisi sviluppata in questi due volumi. Il primo si intitola *Il sistema imperfetto. Difetti del Mercato, risposte dello Stato*. Nel linguaggio dei giuristi i "difetti del mercato" vengono definiti come "insufficienze del diritto privato". Anche i sostenitori del liberismo più spinto, che vorrebbero ridurre al minimo la presenza dello Stato nella vita economica, non possono negare il ruolo importantissimo del diritto nell'assicurare la libertà contrattuale e nel garantire la corretta esecuzione dei contratti, nonché nel predisporre un sistema giudiziario che consenta di dirimere le liti che inevitabilmente insorgono nel privato. Mi riferisco all'importanza del Codice Civile e del Codice di Procedura Civile, a cui si aggiunge – come viene evidenziato nel primo dei due volumi che include due saggi di Giuliano Amato e Salvatore Rebecchini – l'importanza di un sistema antitrust.

La presenza del diritto antitrust può essere vista come un elemento coesistente a un mercato che funziona in modo efficiente, in quanto senza i correttivi che il diritto antitrust apporta al mercato non si potrebbero evitare distorsioni come, per esempio, gli abusi di posizione dominante.

Nel volume si evidenzia la circostanza per cui, in materia di antitrust, sono rinvenibili due differenti modelli. Da un lato c'è il modello americano, e dall'altro c'è quello europeo, di cui abbiamo esperienza diretta. Nel modello europeo si registra la presenza della Commissione Europea e delle varie autorità antitrust; si prevede quindi l'intervento di apparati amministrativi. Negli Stati Uniti, invece, il diritto antitrust si è sviluppato anzitutto con una connotazione penalistica, in risposta alla volontà di criminalizzare coloro che violassero le regole del mercato. Ancora oggi negli Stati Uniti si può finire in carcere se si viola le norme antitrust.

Al di là del perimetro di applicazione del diritto antitrust, laddove si registrino insufficienze del diritto privato vengono giustificati vari tipi di intervento pubblico, puntualmente elencati in questo volume, che è rivolto in modo particolare agli studenti e che può essere un ottimo strumento didattico, integrativo dei corsi di base.

Tornando all'ordinamento europeo, il criterio-guida nei rapporti tra intervento pubblico e mercato che il diritto dell'Unione fornisce al giurista è il principio di proporzionalità. Ciò significa che gli strumenti di regolazione pubblica devono limitarsi a quanto è necessario per correggere l'inefficienza e l'insufficienza del mercato.

Il test di proporzionalità è un criterio giuridico ormai consolidato sia nella prassi della Corte di Giustizia che nella prassi giudiziaria italiana. Si tratta di un principio che ha maturato un notevole grado di elaborazione; quindi non è più necessario, per spiegare il principio di proporzionalità, richiamare, per esempio, il famoso detto di un giurista tedesco per cui "non bisogna sparare con un cannone per



uccidere un passero" (Fleiner).

Ci sarebbe molto da riflettere su quanti siano gli interventi pubblicitici previsti dal nostro ordinamento che rispettano veramente questo principio. Occorrerebbe fare ciò che non è mai stato fatto in modo sistematico, ossia rivedere ad uno ad uno i regimi giuridici che intervengono sul mercato, per chiedersi – come sta tentando di fare con grande fatica l'autorità antitrust – se quel particolare tipo di intervento, come la concessione esclusiva o i limiti alle licenze commerciali, sia o non sia giustificato, oppure se i privilegi accordati alle imprese pubbliche siano giustificati in base al test di proporzionalità.

Su questo tema nel nostro Paese c'è moltissimo da lavorare in quanto, come evidenzia Magda Bianco in un saggio contenuto nel volume, si registrano rendite di posizione dovute a quelle leggi e leggine che creano e mantengano i privilegi, e che sono di ostacolo ad uno sviluppo economico sano.

In questo contesto, per operare un riferimento anche all'altra raccolta – intitolata "Storia dell'IRI" – l'impresa pubblica viene vista come uno strumento in grado di ovviare alla carenza di imprenditorialità privata. La vicenda dell'IRI ne è un esempio, come evidenziano in vari passaggi le ricerche svolte nel volume. Pierluigi Ciocca sostiene che l'IRI sia un "Giano bifronte". L'IRI può essere infatti concepito come un "meccanismo" oppure come uno "strumento". Con la prima definizione si intende una sistematica surroga dei pubblici poteri rispetto ai livelli di attività che l'industria e la finanza privata si siano dimostrate inidonee ad assicurare. È un concetto autonomo, a metà tra lo Stato e il mercato, che si pone come obiettivo di superare le insufficienze di quest'ultimo. Anche le autorità indipendenti dovrebbero seguire la medesima logica. Tuttavia questi meccanismi sono suscettibili di degenerare a strumenti della politica. Secondo un'interpretazione della vicenda molto in voga, questo è proprio quello che è accaduto, almeno in un certo periodo di tempo. La politica nelle imprese pubbliche avrebbe un compito nobile, ossia quello di raccordare le attività imprenditoriali entro la cornice di programmazione della politica industriale nazionale. Tuttavia – come ci mostra Filippo Satta – il sistema regolatorio dell'impresa pubblica che si costruì alla fine degli anni '50 tramite i Comitati Interministeriali non funzionò, in quanto la politica non fu in grado di svolgere efficacemente la sua funzione di indirizzo, preferendo occuparsi della micro-politica del consenso. Se la "strumentalità" dell'impresa pubblica non viene vista nella sua accezione più nobile, si creano delle disfunzioni molto gravi.

Le direttive amministrative agli enti di gestione delle partecipazioni statali come strumenti per garantire il raccordo con gli indirizzi politici, furono studiate in numerose monografie di giuristi negli anni '70 (basti citare il volume di Fabio Merusi). Già ad una prima analisi ci si può rendere conto che la politica non è in grado di dare efficacemente delle direttive. Solitamente queste direttive sono confuse, oppure sono del tutto assenti o addirittura elaborate di fatto dagli enti che ne sono destinatari. Da qui il problema dell'autoreferenzialità. Inoltre la legge del '78 citata in questo volume circa i pareri delle commissioni parlamentari sulle

nomine, la quale fu un fattore che favorì la politicizzazione.

Da qui deriva, in certa misura anche nella cultura giuridica e politica, il clima di sfavore verso l'impresa pubblica che ancora oggi si registra, basti pensare alla legge Madia di cui abbiamo parlato pochi giorni fa alla LUISS – in un seminario nel quale il Dott. Ciocca figurava tra i relatori – che è tarata sull'idea che si debba ridurre il numero delle aziende municipalizzate, a fronte di abusi evidenti da parte degli enti locali. La vicenda delle municipalizzate è andata fuori controllo perché non è stata condotta con i giusti criteri. Si è verificato un abuso dello strumento e ora si cerca in qualche modo di reprimerlo. Detto questo, non saprei rispondere alle due domande fondamentali che Pier Luigi Ciocca pone nella parte finale del volume. La prima è se le privatizzazioni abbiano contribuito al passaggio da uno Stato produttore ad uno Stato regolatore; l'altra è se le privatizzazioni abbiano avuto l'effetto di rafforzare il tessuto economico, la capacità produttiva ed il potenziale di crescita del Paese.

La seconda domanda va lasciata agli economisti. Quanto alla prima, rilevo un dato cronologico: le privatizzazioni in Italia sono state in gran parte effettuate prima che fosse completato lo strumentario dello Stato regolatore – come osserva nel medesimo capitolo il Dott. Ciocca –, consegnando dei giganti nelle mani dei privati e passando quasi da un monopolio pubblico a un monopolio privato non controllato. Si aggiunga, quanto all'aspetto regolatorio, che le autorità di regolazione hanno fatto – e stanno ancora facendo – molta fatica a rincorrere quello che probabilmente è stato un errore logico di tempistica necessitato dall'urgenza. Tutti noi ricordiamo il decreto legge di trasformazione degli enti pubblici economici del '92; si trattò di un colpo di penna dettato proprio dall'urgenza di avviare una privatizzazione per rimettere in sesto le finanze dello Stato.

In merito all'altra domanda, come ho avuto modo di anticipare, lascerei volentieri il campo agli economisti.

## Giuseppe Pericu \*

Ringrazio per l'invito a partecipare a questo incontro in cui si discute di due interessanti volumi; li ho letti entrambi, ma sono stato particolarmente coinvolto dall'ampia analisi della storia dell'IRI che ha fatto il Prof. Ciocca. Più che la storia dell'IRI mi è sembrata la storia d'Italia; ho ritrovato anche tanti momenti della mia vita personale, nel ripercorrere soprattutto gli anni dal 1950 sino alla dissoluzione di una esperienza complessa e avvincente quale è stata quella dell'IRI

Il modello IRI – strumento o meccanismo che fosse – era un modello particolarmente articolato se si pone mente alla distinzione tra la fase di definizione degli indirizzi di governo e il successivo momento, a forti contenuti imprenditoriali, in cui dovevano essere operate le scelte attuative nel concreto della realtà con l'obiettivo della economicità della gestione. Modello complesso: Marcello Clarich molto correttamente sottolinea le difficoltà di una simile distinzione in vicende decisionali che non potevano non essere unitarie. D'altronde era nell'esperienza quotidiana la necessità per chi gestiva la fase imprenditoriale cercare di influenzare o prevenire la formulazione degli indirizzi che lo avrebbero vincolato e nel contempo tali indirizzi potevano risultare effettivamente perseguibili se erano adeguati rispetto alla reale situazione di fatto conosciuta soprattutto, se non esclusivamente, da chi doveva concretamente operare. Il fenomeno della "cattura" del decisore da parte del soggetto cui è indirizzata la decisione era indubbiamente assai frequente.

La distinzione tra questi due distinti momenti concettualmente netta, ma nel concreto equivoca, aveva un riscontro assai articolato a livello di governance. Sono dati noti, ma che credo sia opportuno ricordare. La formulazione degli atti di indirizzo – le direttive – competeva agli apparati statali, nel tempo diversamente individuati, ma che nella sostanza si concretavano in un Comitato Interministeriale e nel Ministro per le partecipazioni statali. Destinatario delle direttive era l'ente di gestione con il ruolo di holding delle diverse holdings di settore; ente patrimonializzato con un fondo di dotazione e quale ente economico presentava elementi equivoci per ciò che attiene alla sua natura pubblica. Infine la fase privatistica con le caratteristiche proprie dell'impresa, cui era demandata la concreta realizzazione delle direttive, era a sua volta distinta in due momenti: le finanziarie con il ruolo di holding di settore – Finmeccanica, Finsider e così via – e le numerose società operative.

Come è agevole rilevare uno schema di gestione del settore molto complesso, che coinvolgeva con ruoli diversi una pluralità di soggetti politici e manageriali determinando in tal modo una sostanziale trasparenza delle decisioni che di volta in volta venivano assunte. È questo un profilo che a mio giudizio deve essere

---

\* Professore emerito di Diritto amministrativo.

attentamente valutato. È ben vero che tra i diversi livelli – politici e operativi – intercorrevano relazioni (purtroppo in una certa fase anche di tipo improprio) tendenti ad influenzare le decisioni che competevano a ciascuno di essi, purtuttavia tali decisioni non potevano non essere conoscibili per la comunità nazionale in quanto si concretizzavano in atti di governo, in risoluzioni dell'ente di gestione oggetto di processi di pubblicità ufficiale, per non parlare dei dibattiti a livello politico o nella stampa che le accompagnavano.

La trasparenza era ulteriormente accentuata nel periodo in cui si sono verificati i tentativi di dare vita ad un assetto pianificato della nostra economia, pur nei limiti di un sistema economico che voleva restare di mercato. In quel contesto il sistema IRI – più in generale il sistema delle imprese pubbliche – assumeva il ruolo fondamentale di strumento a disposizione dello Stato per incidere sui fenomeni economici e in quanto tale era oggetto di confronto sia politico, sia più ampiamente nella realtà sociale

La governance del sistema IRI consentiva altresì l'individuazione della responsabilità della decisione che si assumeva. È ben vero che nella maggior parte delle situazioni tale responsabilità era attribuibile a una pluralità di centri di imputazione e frequentemente in contesti non facilmente decifrabili. Anche se sussistevano simili difficoltà era pur sempre possibile capire che cosa era successo, chi era intervenuto nel processo decisionale.

L'esperienza IRI si è conclusa. Oggi sarebbe sostanzialmente improponibile se si assume – come normalmente si ritiene – che la costituzione economica in cui operiamo imponga che lo Stato debba essere solo il regolatore dei processi economici e non debba avere alcun strumento per operare direttamente all'interno di tali processi. Ma tale affermazione corrisponde al reale operare degli Stati all'interno della Comunità europea? È lecito dubitarne.

Significativa è l'esperienza italiana della Cassa depositi e Prestiti, richiamata anche nel volume che stiamo commentando. D'altronde Francia e Germania conoscono istituzioni del tutto simili.

La natura e il ruolo assunto dalla Cassa in questi ultimi anni sono sicuramente noti a chi partecipa a questo nostro incontro. Ricordo solo che la Cassa ha la natura di società di capitali in oggi partecipata per l'80% dalla Stato e per il 20% da Fondazioni bancarie, il che la sottrae (la sottrarrebbe?) ai vincoli comunitari che restringono l'operare dei soggetti pubblici: è fuori dal comparto Stato e può agire con maggiore libertà. La Cassa detiene partecipazioni di rilievo in enti quali Eni, Fintecna, Poste, Sace ed altri che assumono un ruolo altamente significativo per la nostra economia. La Cassa finanzia operazioni di *project* ed interviene in situazioni che necessitano di ricapitalizzazione e rilancio (è recente l'interesse di Cassa nella vicenda Ilva). La Cassa è presente nel comparto delle PMI e in termini quantitativi assai rilevanti nel settore immobiliare. La Cassa si è dotata di strumenti operativi specifici: tra tutti il Fondo Strategico. Si è parlato da parte di alcuni di una nuova IRI.

Al di là di troppo facili analogie vi è un profilo sul quale intendo richiamare la vostra attenzione.

Il modello IRI, pur con i limiti, che ho indicato assicurava una sufficiente trasparenza delle decisioni e garantiva altresì l'attribuzione delle relative responsabilità; è indubbio che le grandi scelte erano accompagnate da un ampio dibattito a livello politico e nell'ambito degli operatori economici. Tutto ciò non verifica nel caso della Cassa depositi e prestiti. Le decisioni sono (almeno apparentemente) riservate agli organi propri di una società di capitali senza che vi sia alcun riscontro (almeno apparentemente) a livello politico.

D'altronde ben sappiamo come il modello società per azioni sia di per sé "opaco"; muovendo dal presupposto che la responsabilità dell'amministrare consiste nel fornire i migliori risultati possibili agli azionisti ai quali è vietato interferire nella gestione. È una logica assai distante da quella che dovrebbe animare la presenza statale nel mondo dell'economia.

Dal punto di vista strettamente formale il socio Stato esprime la propria volontà nelle assemblee annuali della S.p.a. Cassa Depositi e Prestiti, ove prende atto delle decisioni assunte dal Consiglio di amministrazione e si pronuncia sulle scelte future in sede di approvazione del budget o al più di un piano di sviluppo industriale. Assemblea nella quale il socio Stato partecipa non sulla base di un mandato elaborato a seguito di un confronto politico in Parlamento o nell'ambito del Governo e neppure sulla base di un mandato che sia espressione di una linea programmatica anch'essa preventivamente definita sempre al più alto livello politico

La diversità qualitativa è molto forte rispetto al modello IRI. In quest'ultimo era possibile individuare la responsabilità delle scelte: del Governo a livello politico, con riguardo agli indirizzi strategici di volta in volta formulati; da parte delle imprese, alle quali si chiedeva il rispetto del criterio dell'economicità e della effettiva realizzazione degli indirizzi ricevuti.

A ben guardare era possibile "leggere" la posizione dello Stato in relazione all'evoluzione economica del Paese. In oggi è di fatto impossibile una simile "lettura". Si ha la sensazione di essere in presenza di interventi casuali, motivati dalla contingenza in assenza di una linea strategica. Se a volte è rinvenibile un "filo rosso" nelle decisioni della Cassa lo si ricava a posteriori attraverso l'analisi dei comportamenti concreti (quale potrebbe essere ad esempio la gestione di infrastrutture strategiche oppure la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico), ma in tal modo si esclude qualsiasi valutazione preventiva sull'opportunità e la convenienza di tali scelte. Si è di fronte al fatto compiuto, senza che si sia verificato alcun dibattito in sede politica, più ampiamente nell'ambito della società, su quali possano essere gli obiettivi strategici più utilmente perseguibili. Evidentemente vi sono "luoghi" dove le decisioni sono assunte, ma non sono facilmente individuabili e tanto meno conoscibili: è il Consiglio di amministrazione della Cassa nella sua autonomia? Non è credibile: è più facile ipotizzare in "colloqui

riservati “degli amministratori della Cassa con il Ministro e con la Presidenza del Consiglio la sede per la formulazione di indicazioni operative.

Non credo che sia oggi possibile riproporre il modello IRI. Penso tuttavia che alcune positività riscontrabili in quel modello sarebbe opportuno venissero riproposte: positività che ni sembra possano essere riassunte nell’istanze di trasparenza e di assunzione di responsabilità. La situazione dell’oggi è molto diversa. La vicenda che ricordava Morbidelli relativamente alla richiesta fatte alla banche di dar vita unitamente alla Cassa a un fondo per intervenire in situazioni di crisi ne è un esempio abbastanza chiaro: ne emerge la casualità e la contingenza dell’intervento, una relazione quanto meno equivoca tra ruolo dei privati e ruolo dello Stato e l’assenza di un preventivo dibattito in sede politica e nel paese sull’opportunità di un simile intervento.

In apparenza lo Stato non interviene direttamente nella gestione di attività imprenditoriali, nel pieno rispetto di principi ritenuti in oggi non eludibili; ma nella realtà così non è. Intervento dello Stato c’è ed è rilevante ma è gestito con modalità scarsamente trasparenti, usando parole un po’ forti, poco democratiche.

Se non è credibile riproporre il modello IRI in un contesto storico del tutto diverso; però è indubbio che l’esperienza di allora era sicuramente più ricca in termini di democraticità e di un corretto rapporto tra scelte confronto politico,.

Sappiamo tutti che quella esperienza è stata tradita nei fatti, tradita dal perverso intento delle imprese di “catturare” chi doveva formulare l’indirizzo cui le imprese stesse dovevano attenersi (mi ricordo che si diceva che il Ministro per le partecipazioni statali era scelto da IRI o da ENI e non dalle le forze politiche) per non parlare dei “fondi neri” e tante altre vicende che a tutti voi sono ben note. Al di là delle distorsioni che hanno determinato il venir meno dell’IRI, l’ambiente socio economico di oggi esclude in modo netto una riproposizione di quel modello. Tuttavia alcuni dei valori che esprimeva sarebbe opportuno che venissero riproposti, di modo che le modalità dell’operare dello Stato, con riguardo in particolare alla Cassa depositi e prestiti, siano più trasparenti e oggetto di valutazioni politiche preventive.

Mi preme fare un’altra considerazione di segno del tutto diverso.

Ho avuto l’avventura di fare il Sindaco di una città sicuramente tra le più “irizzate”; a Genova accanto all’acciaio c’era la meccanica IRI e la cantieristica. Basti il nome Ansaldo per indicare questa realtà. Leggendo il bellissimo libro di Ciocca mi venivano in mente esperienze vissute e soprattutto il lungo, tragico percorso della privatizzazione. Appena eletto Sindaco – ricordo solo questo episodio tra i molti – sono dovuto accorrere al casello autostradale di Genova Ovest per confrontarmi con gli operai di Ansaldo Energia che avevano occupato la sede autostradale; la società era in vendita e si temeva che l’eventuale acquirente avesse il solo obiettivo di chiudere lo stabilimento dopo aver acquisito le commesse in portafoglio; timore non del tutto infondato.

La privatizzazione si è svolta (ha ragione Marcello Clarich) sull’urgenza del

momento senza preventivamente un'individuazione corretta del quadro di riferimento complessivo; ha determinato costi elevatissimi, la disgregazione dell'ambiente sociale, pensionamenti anticipati, persone che perdevano la dignità del lavoro.

Era ben possibile uno scenario diverso meno drammatico e con effetti positivi sia sociali che economici. Ciocca ricorda nel suo libro l'ipotesi avanzata da Guarino; non so se fosse in allora effettivamente perseguibile. Certamente se fosse stato possibile sostituire con capitali privati la presenza pubblica con l'obiettivo di mantenere in vita la struttura di grande impresa, evitando i dolorosi, infelici spacchettamenti, si sarebbe ottenuto un ottimo risultato. Fu preferita una diversa via motivata prevalentemente dall'esigenza di far cassa. Ritorna in mente la vicenda che ho già ricordato della cessione di Ansaldo Energia per la quale fu presa seriamente in considerazione l'offerta di un gruppo coreano, certamente non sufficientemente credibile in quanto si proponeva di pagare il prezzo richiesto con titoli di credito pakistani. Le testimonianze possibili sono molteplici: il libro di Ciocca ne ricorda diverse offrendo un panorama completo.

Emerge con chiarezza che il processo di privatizzazione è stato condotto senza una linea politica unitaria, senza obiettivi ben prefissati, tra i quali avrebbe dovuto esserci, oltre il reperimento di risorse economiche, anche il mantenimento in vita di apparati produttivi di alta qualità e assolutamente necessari per il paese. Nulla di ciò si è verificato con un gravissimo danno per tutti noi.

Al di là delle ricadute di ordine sociale è venuta meno anche la cultura imprenditoriale che solo la grande impresa può assicurare. La grande impresa ha la capacità di fare ricerca e di fare sviluppo avendo la concreta possibilità di essere presente nei mercati mondiali, dove le piccole e medie imprese trovano non poche difficoltà. Si pensi soltanto alla ricerca privata in Italia e la si confronti con quella di paesi che hanno forti presenze di grandi imprese. Le conseguenze sono evidenti: nei settori ad altissimo sviluppo tecnologico i nostri imprenditori possono lavorare solo utilizzando brevetti di proprietà di centri di ricerca di altri paesi e conseguentemente operando in una posizione di sudditanza economica. Non era così quando IRI, in un sistema integrato di competenze, era un gruppo imprenditoriale di livello mondiale. Nella mia esperienza di genovese viene in mente il settore dell'acciaio non solo e non tanto per la produzione italiana, ma per il ruolo che ha avuto Italmimpianti nel progettare e costruire acciaierie nel mondo. In quel momento eravamo alla guida in diversi settori strategici.

Purtroppo non mi sembra che sia in atto un'inversione di tendenza; la globalizzazione ci conduce in una direzione del tutto diversa.

All'inizio del dibattito ci sono state poste diverse domande; non pretendo con queste mie osservazioni di aver dato risposte, forse qualche suggestione può essere stata di interesse.





## Paolo Savona\*

Con il loro libro *Il sistema imperfetto. Difetti del mercato, risposte dello Stato* Pierluigi Ciocca e Ignazio Musu hanno presentato una raccolta di saggi su temi indicati nel titolo<sup>1</sup>. Gli autori ci propongono di esaminare questa ampia problematica prendendo ad esempio il “caso rilevante” della monumentale *Storia dell'IRI* pubblicata per i tipi della Laterza tra il 2012 e il 2014<sup>2</sup>. Il compito non è facile a causa della complessità sfuggibile del tema e della corposità dei due lavori. Come noto, la realtà si legge solo con la lente della teoria, almeno finché non viene messo a punto l’“algoritmo definitivo” che riporta al centro della ricerca scientifica il metodo induttivo, e la mia lente è offuscata da una relativamente vasta esperienza nel settore pubblico e privato che mi induce a partire da due assunti: che il rimpallo tra i difetti del mercato e l'intervento dello Stato sia tale da indurre a ritenere che essi concorrano a determinarsi reciprocamente e che la dissociazione tra economia e diritto sia stata e sia sempre più vasta, pur senza negarne l'utilità che ancora si ricerchi il modo per sanarla. Perciò invito i colleghi Ciocca e Musu a scrivere un nuovo volume indicando i difetti dello Stato e le risposte del mercato.

Alcuni autori dei saggi contenuti nella raccolta e la stessa premessa dei curatori ammettono che “La convivenza tra mercato e intervento pubblico è quindi necessaria, o inevitabile” o, per dirla in modo chiaro, che lo sviluppo richieda la collaborazione tra le due forze. La mia valutazione si basa sullo strumento logico della causazione inversa: può anche essere vero che lo Stato è indotto a intervenire per sostenere l'azione del mercato o sanare i suoi fallimenti, ma vale anche l'opposto. Caso dietro caso, tempo dopo tempo. La realtà di queste relazioni inverse è sempre più inafferrabile, soprattutto da quando la volontà della finanza mondiale e quella dei trattati internazionali domina le relazioni tra economia e diritto all'interno degli Stati.

Abbandonata la logica stretta dell'economia e stordito dalle alterazioni della graduatoria delle leggi o delle prassi locali, nazionali, europee e globali, da tempo cerco di uscire dal labirinto delle relazioni tra le tre istituzioni che hanno a che fare con il sistema delle libertà individuali e sociali, ossia la democrazia, lo Stato e il

---

\* Professore emerito di Politica Economica. Consigliere Fondazione CESIFIN Alberto Predieri.

<sup>1</sup> Edizione: Roma, Luiss University Press, 2016.

<sup>2</sup> La *Storia dell'IRI si sviluppa in 6 volumi: vol. I, V. CASTRONUOVO (a cura di), Dalle origini al dopoguerra, 1933-1948, 2012; vol. II, F. AMATORI (cura di), Il “miracolo” economico e il ruolo dell'IRI, 1949-1972, 2012; vol. III, F. SILVA (a cura di), I difficili anni '70 e i tentativi di rilancio negli anni '80, 1973-1989, 2013; vol. IV, R. ARTONI (a cura di), Crisi e privatizzazione, 2013; vol. V, F. RUSSOLILLO (a cura di), Un gruppo singolare. Settori, bilanci, presenza nell'economia, 2014; vol. VI, P. CIOCCA, L'IRI nell'economia italiana, 2014.*

mercato<sup>3</sup>. Non si può parlare delle seconde due istituzioni, senza tenere conto dei modi in cui funziona la prima, che dovrebbe fungere da perno per equilibrare gli altri due, ma finisce con il portarli ai rispettivi fallimenti (rendite eccessive, abusi da una parte o dall'altra, distribuzioni dei redditi e della ricchezza socialmente inaccettabile, recessione, inflazione, disoccupazione del capitale e del lavoro). Oggi, invece, si preferisce scartare sbrigativamente la democrazia, considerandola un fattore di disturbo delle relazioni Stato e mercato necessarie per regolare il secondo nelle sue forme globali e permettere uno sviluppo continuo e sostenibile<sup>4</sup>.

L'IRI riuscì a trasformare una dei più drammatici *shock* esterni, quello della Grande Crisi 1929-33, in un'opportunità che ha gettato i semi del miracolo economico italiano degli anni 1950, ma incontrò un terreno arato dalla cultura dello sviluppo di gruppi dirigenti che operavano nell'interesse generale del Paese. Giuseppe Guarino ha già segnalato tempo addietro che questa sintonia ha funzionato quando i gruppi dirigenti sono stati uniti da una comune visione di quale Stato intendevano propiziare e ciò è accaduto sue sole volte nella storia d'Italia: dopo l'unificazione e dopo la resistenza, alla cui realizzazione avevano contribuito insieme, trovando coincidenza di valori e riconoscendosi fiducia reciproca<sup>5</sup>. Con Giovanni Farese abbiamo ricordato l'opera del direttore generale della World Bank nata a Bretton Woods, Eugene Black, che fu convinto da Donato Menichella, uno dei protagonisti del successo dell'IRI e dell'ascesa della Banca d'Italia come organo di indirizzo economico svolto in precedenza dall'IRI, a usare il Mezzogiorno come riferimento di ciò che poteva fare la neonata banca – e quindi l'intervento dello Stato – se si fosse ispirati a un disegno generale di sviluppo, invece che a interventi specifici sconsiderati<sup>6</sup>.

Il significato che attribuisco a questa *Storia* è che i difetti del mercato possono essere corretti dall'intervento pubblico, se si vuole sul piano politico, oppure possono essere distorti, se non lo si vuole per miopia o per mala fede. La prima è curabile con la cultura e la seconda con un'azione che susciti l'etica dall'interno degli individui o dei gruppi. In ogni caso occorre un'adeguata pedagogia sociale. La storia ci insegna che le leggi possono ben poco per impedire la corruzione, eppure non passa giorno che qualcuno non ne invochi una nuova da aggiungere

<sup>3</sup> Di cui si trova traccia nel mio lavoro *Dalla fine del laissez-faire alla fine della liberal-democrazia. L'attrazione fatale per la giustizia sociale e la molla di una nuova rivoluzione globale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016.

<sup>4</sup> Il porta bandiera di questa idea è stato Dani Rodrik e il suo *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*, Norton & Co., New York-London 2011.

<sup>5</sup> Si veda la premessa al suo *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Collana Pubblicazioni della Facoltà giuridica dell'Università di Napoli, n. 2, 1949.

<sup>6</sup> Cfr. Giovanni Farese e Paolo Savona, *Il banchiere del mondo. Eugene Robert Black e l'ascesa della cultura dello sviluppo in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2014.

alle molte che già esistono, attribuendo sempre maggiori poteri a due burocrazie, quella amministrativa e quella giurisdizionale (che la Scuola di *Public Choice* della Virginia, che il lavoro di Ciocca e Musu ricordano, ha ben chiarito come funzionano), sia all'interno che a livello sovranazionale.

Come noto, l'IRI si diede carico di sistemare gli effetti della Grande crisi nata dagli errori del mercato, soprattutto eccessi di offerta rispetto alle potenzialità della domanda (tema ancora non affermato in letteratura), e da scelte sbagliate dei Governi, in gran parte in materia monetaria secondo la ben nota interpretazione della Scuola di Chicago. La sistemazione fu ideata per l'Italia da Alberto Beneduce e Donato Menichella e realizzata in relativa piena autonomia. Le buone leggi da essi suggerite hanno contato molto, ma anche il potere di agire senza troppi vincoli, come quello usato per riportare *in bonis* le tre banche di interesse nazionale (argomento ancora privo di una documentazione sufficiente) e per altre sistemazioni, che oggi farebbero eccitare l'istinto di presenzialità della magistratura.

La storia dell'ascesa dell'IRI dispone oggi di una base documentale soddisfacente, mentre resta carente quella sul declino e sulla sua fine. Da questa documentazione si può trarre la conclusione che questo ente pubblico è stato determinante rispetto all'iniziativa privata nell'indurre la trasformazione dell'economia italiana da agricola a industriale. Lo ha potuto fare per i fallimenti del mercato e il conseguente consenso/invocazione dell'imprenditoria italiana nell'intento di scaricare sullo Stato i suoi errori. Quando il miracolo economico ha esteso l'area dell'iniziativa privata, questa adesione e le relative pressioni sono venute meno, anche se non sono del tutto scomparse e riapparivano ogni qualvolta si voleva scaricare le perdite sulla collettività. La "privatizzazione" dei profitti e la "socializzazione" delle perdite è una costante italiana e non solo nelle gravi crisi, accompagnata dal consenso con qualche "mugugno" da parte dei lavoratori e dei cittadini chiamati a pagare gli oneri. L'eterogeneità dei fini delle parti in causa è utile, se non proprio indispensabile per l'affermazione di questa politica.

Il quesito che sollevo in questa sede è politico, non tecnico-economico: se l'IRI sia stato un ostacolo all'affermarsi di una società libera e competitiva, veramente democratica, soprattutto nel Sud dell'Italia, o se ha operato contro. È un problema diverso rispetto a, quesito strettamente economico, quello se ha spinto effettivamente il miracolo economico, per la cui soluzione le due forze, private e pubbliche, hanno operato insieme con successo. Se ci limitiamo a una valutazione a spanna, la risposta al quesito politico è che l'intervento pubblico ha "viziato" in diversi modi (protezionismo e sussidi) l'iniziativa privata; quando il suo ruolo si è ridotto e poi quasi finito, l'economia italiana è entrata in difficoltà.

Per conciliare gli aspetti economici con quelli politici, va detto che i frutti positivi non sono solo il risultato dei due personaggi ricordati, ma di molte altre persone capaci di avere in mente una strategia di sviluppo per il Paese e saperle condurre in modo indipendente. Occorre anche ammettere che il fascismo, forse

personalmente Mussolini, diede a essi mano libera purché portassero risultati concreti in termini di crescita e occupazione, anche se non erano simpatizzanti del regime e taluni perfino contrari. Possiamo paradossalmente sostenere che nel corso di un'epoca dove l'affiliazione al Partito Nazionale Fascista era condizione di sopravvivenza, l'IRI rappresentava la fiammella che manteneva viva l'idea di libertà. Lo stesso principio fu seguito nella prima fase dell'era democratico-repubblicana, finché la situazione si capovolve e l'appartenenza ai partiti e la spartizione dei posti divenne la caratteristica dominante, impedendo che le crisi endogene, come la rivolta sindacale, e quelle esogene, come la crisi petrolifera, trovassero al vertice dell'istituzione personaggi aventi la stessa cultura dello sviluppo e la stessa visione strategica presente in passato di come reagire alle difficoltà.

Sottolineo questo aspetto anche per integrare l'interpretazione ripetuta fin dal primo volume che la fine dell'IRI sia stata dettata dalla crisi petrolifera degli anni settanta e dalle ristrutturazioni degli anni ottanta per raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica per ottemperare agli impegni presi con il Trattato di Maastricht e l'ingresso nell'euro. La mia interpretazione della fine dell'IRI non ha radici economiche, come l'accumularsi delle perdite di gestione, né è prevalentemente legata agli impegni presi con il Trattato di Maastricht e l'ingresso nell'euro, ma ha radici quasi esclusivamente politiche. Non baserò i miei giudizi sui soli dati statistici e ricordi storici prodotti dalla ricerca sulla *Storia dell'IRI*, ma anche sulla diretta esperienza personale fatta agli inizi degli anni ottanta in qualità di Segretario della programmazione economica al Ministero del bilancio e di membro del Consiglio di amministrazione dell'IRI e su quella fatta agli inizi degli anni novanta in qualità di Ministro dell'Industria del Governo Ciampi, con delega al riordino della partecipazioni statali, sulle quali la ricerca effettuata ha sorvolato.

La fine dell'IRI procedette per tre fasi.

L'innesto del processo è certamente legato ai malumori nascenti dalle perdite che l'IRI andava accumulando, ma soprattutto perché i suoi nuovi investimenti avevano la natura di salvataggi per tutelare i posti di lavoro senza rimuovere le cause che avevano condotto alla crisi delle imprese fallite. Negli anni 1980 l'occupazione diretta dell'IRI era di circa 600 mila unità. A seguito della crisi petrolifera, particolarmente forte appariva l'istanza sociale rispetto a quella gestionale. In non pochi settori questi interventi costringevano l'industria privata a competere con quella pubblica assistita, alterando le regole economiche. È celebre il detto di Guido Carli che panettoni pubblici sfrecciavano su autostrade statali per sottolineare l'indifferenza subentrata tra investimenti in prodotti di largo consumo *labor intensive* e infrastrutture. Il primo passo fu quello tentare un risanamento industriale che, come sovente accade, non portò a far prevalere innovazioni di prodotto e di processo, ma a una riduzione dell'occupazione per innalzare la produttività e il rendimento del capitale investito. Una strategia di sopravvivenza non di sviluppo. L'occupazione fu ridotta di circa 100 mila unità e, nonostante il costo dell'indebitamento IRI si mantenesse inferiore al rendimento

dei suoi investimenti (il ROI), le passività continuavano a crescere a causa degli oneri di una serie di contratti e di consulenze a corredo dell'attività di produzione e di distribuzione; lo strumento era utilizzato per ottenere il consenso della politica attingendo alle risorse dallo Stato ma, a seguito degli accordi europei più stringenti in materia di disavanzi pubblici, si è aumentata la tassazione con effetti deflazionistici, in parte compensati da maggiore indebitamento statale; ma anche su quest'ultimo i parametri si sono fatti più stringenti, nonostante esso trovasse capienza sul mercato. Le istituzioni internazionali rispondevano a questa obiezione, affermando che gli accordi presi dall'Italia rivelavano una preferenza la quale evidenziava l'incapacità della politica del Paese a soddisfarla, da cui le reazioni del mercato finanziario globale.

Nella mia breve esperienza in qualità di consigliere di amministratore dell'IRI non riuscii neanche a fare verbalizzare agli atti del Consiglio la proposta di chiedere agli amministratori delle società partecipate di allegare le loro dimissioni nel caso in cui avessero chiuso i bilanci in passivo, lasciando ai responsabili centrali il compito di stabilire se il passivo avesse origine in avversità non rimediabili con l'impegno dei *manager* o in cattiva gestione; la conseguenza sarebbe stata il rigetto nel primo caso o l'accettazione delle dimissioni nel secondo. Di fronte a questa sordità di avente natura illegale, mi dimisi dal Consiglio dell'IRI di cui facevo parte per legge in qualità di Segretario della programmazione economica. Roberto Olivetti prese il mio posto, ma poco dopo anch'egli si dimise.

Era evidente che i passivi non avevano origine prevalente nelle condizioni economiche, che pur esistevano, ma in quelle politiche, con la conseguenza che gli amministratori delle partecipate dello Stato tenevano in considerazione prioritaria queste ultime, trascurando le prime. In qualità di Presidente del Credito Industriale Sardo, la Regione Sardegna, prima azionista, ma non di maggioranza, votava contro i bilanci che presentavo all'Assemblea perché chiudevo i conti in attivo, nonostante spiegassi che esso era pari alla percentuale del saggio dell'inflazione e lo scopo era quello di mantenere integro il valore reale del capitale pubblico che ci era stato dato in gestione. L'accusa era che mi comportavo come Cuccia di Mediobanca, ossia senza tenere conto delle istanze sociali. Contrariamente a quanto ritenevano i governanti regionali, lo consideravo un elogio e la critica non mi induceva a modificare gli obiettivi di gestione (che, tra l'altro, erano simili a quelli che l'IRI attribuiva alle banche di interesse nazionale che controllava).

Poiché, per analoghi motivi, la scarsa considerazione della economicità di gestione, era stata oggetto di un'iniziativa a livello internazionale, sotto la spinta della Sig.ra Thatcher e del Sig. Reagan, un'azione di governo volta a liberalizzare l'intrapresa economica dai vincoli che si erano storicamente accumulati e a privatizzare le partecipazioni dello Stato, anche l'Italia cominciò a perseguire la stessa politica. Il primo atto fu la scissione dalla diretta influenza pubblica dalla proprietà delle banche e fu data alle partecipazioni statali, banche incluse, la struttura giuridica privata. In entrambe le iniziative Guido Carli ebbe un ruolo

primario, affiancato da Giuliano Amato e più tardi da Carlo Azeglio Ciampi. L'idea era che imprese pubbliche e private dovessero seguire le stesse regole di mercato, solo così potevano sopravvivere le partecipazioni statali. Per conoscenza diretta, Guido Carli non era contrario all'esistenza di imprese pubbliche o private, purché seguissero le stesse regole del gioco. Fu perciò che prese due decisioni da Presidente della Confindustria: redigere uno Statuto delle imprese, che equivaleva a una legge per la concorrenza, e riaprire le porte all'adesione delle imprese pubbliche, che erano uscite dopo l'approvazione in Parlamento nel 1956 della legge ispirata dal Ministro Pastore.

A seguito di questa decisione il legame tra le partecipazioni statali e la politica che generava passivi non si allentò e l'IRI venne travolta dall'iniziativa della magistratura, sulla scia delle analoghe iniziative a carico dei politici, anche membri del Governo: molti vertici delle società partecipate furono sottoposti a procedure di indagine penale e alcuni, con il Presidente dell'IRI e dell'ENI, vennero imprigionati. Su queste basi Ciampi fu chiamato al Governo e chiamò al suo fianco alcuni tecnici, chiedendomi di ricoprire il dicastero dell'industria, con delega per il riordino della partecipazioni statali.

Il primo problema che dovetti affrontare fu quello di recarmi a Bruxelles per negoziare i termini del risanamento della siderurgia pubblica nel quadro del riordino di quella europea. Il punto di conflitto era la chiusura del 4° forno dell'Acciaieria di Taranto. I tecnici mi avevano dimostrato che esso era un tratto indispensabile della filiera affinché si potesse garantire la continuazione produttiva, qualora l'impiego di uno degli altri tre forni dovesse essere chiuso per manutenzione o altro motivo. I tecnici di Bruxelles sostenevano il contrario e non volevano accettare neanche un consulto congiunto, considerando questa posizione il "solito" modo degli italiani per aggirare gli accordi. Uscito dalla riunione dissi alla televisione che il Commissario Van Miert era mosso da pregiudizi e non da giudizi. Si inalberò e chiese al Governo di sostituirmi nell'incarico di negoziatore, ma Ciampi resistette. Fu così che la spuntammo a seguito di un fatto "curioso". Le decisioni venivano prese nel corso di colazioni ristrette ai soli 12 Ministri membri dell'UE di allora e il Commissario europeo, perché le riunioni ufficiali, semipubbliche, erano performance politiche. Per prendere la decisione di salvare il 4° forno occorreva l'unanimità; tutti erano favorevoli al mantenimento, escluso il Ministro dell'industria inglese, un paese che aveva smantellato l'intera industria siderurgica e, quindi, non vedeva con simpatia il "salvataggio" di imprese europee. Per uscire da questa *impasse*, ebbi l'idea di sollecitare intellettualmente il collega riottoso dicendogli che l'Italia aveva sempre seguito gli indirizzi degli inglesi, prima seguendo Adam Smith, poi John Maynard Keynes (aggiunti anche "eccedendo", da cui il problema del Centro siderurgico di Taranto) e ora ci accingevamo a seguire la politica della Signora Thatcher di privatizzare le industrie di Stato. E conclusi: "volete prendervi una qualche responsabilità morale?" Il Ministro inglese rispose con un laconico "it is a good argument" e votò a favore tra il sollievo di tutti.

La sistemazione della siderurgia pubblica italiana sollevò un nuovo aspetto del comportamento delle partecipazioni statali e confermò la mia valutazione che il problema era politico e non economico. Il vertice dell'IRI rivendicò il diritto di scegliere a chi assegnare l'Ilva di Taranto, adducendo che la natura privatistica dell'Ente dava a essa pieno diritto, anche se l'azionista di maggioranza era lo Stato. La scelta dell'IRI cadde sulla Famiglia Riva. A conferma della mia tesi che il problema dei passivi era politico e non tecnico, al nuovo proprietario è bastato disdire i numerosi contratti stipulati dalle precedenti gestioni pubbliche per consentire di chiudere in attivo i bilanci dopo appena sei mesi, dopo anni di perdite delle gestioni pubbliche<sup>7</sup>.

Nell'ottobre 1993 il conflitto tra il Ministro dell'industria e il Presidente dell'IRI esplose sul tema dell'errata interpretazione che la struttura privatistica delle partecipazioni statali non consentisse al Governo, pur essendo azionista di maggioranza, di avere una strategia di insieme per la soluzione da dare alle privatizzazioni. Lo scontro assunse i contenuti dei modi in cui andasse determinata la governabilità delle imprese pubbliche, se si dovesse privilegiare la formazione di un nocciolo duro di imprese o di una *public company*. Il Ministro (mi si permetta l'astrazione al fine di sottolineare che non era un fatto personale con Prodi) sosteneva che il secondo sarebbe stato il nuovo veicolo dell'influenza politica nella gestione, mentre il primo dava garanzie di prevalenza di gestioni stabili di natura privata. Fu scelta una soluzione ibrida, tra cui svetta il ricorso alla clausola aurea delle poche azioni che sarebbero rimaste in mano allo Stato con annessi posti nei consigli di amministrazione, all'origine di molti fallimenti delle privatizzazioni a cominciare dalla telefonia. Poiché la Mediobanca di Enrico Cuccia era favorevole alla mia tesi, alcuni quotidiani scrissero che il Ministro era da lui influenzato e sulla *Voce* di Montanelli apparve una vignetta dove io e Barucci eravamo effigiati come corvi in volo.

Antonio Maccanico mi riferì che l'ambasciatore americano di nuova nomina, Bartholomew, nel corso della visita di cortesia a Ciampi, alla domanda del Presidente del Consiglio di che cosa pensasse della situazione in Italia, rispose che non aveva ancora avuto tempo di impossessarsi delle conoscenze necessarie, ma che riteneva rilevante il dibattito sulla disputa nocciolo duro-public company, esprimendo simpatia per la prima soluzione.

Nel mentre si era andata facendo strada l'idea che solo una radicale privatizzazione delle partecipazioni statali, ossia la chiusura dell'IRI, potesse raggiungere lo scopo di propiziare una transizione verso una reale economia di mercato e la fine degli abusi della politica. Fu sostenuto che gli accordi europei

<sup>7</sup> Il collega Francesco Russolillo mi segnala che una parte rilevante del risanamento dei conti della siderurgia di Stato è dovuta alla chiusura dello stabilimento di Bagnoli. È giusto sottolinearlo, anche se Riva in persona sostenne però con me che la causa da me indicata aveva avuto un rilievo particolare per il ritorno *in bonis dell'impianto di Taranto*.

lo imponessero, nell'assunto che la proprietà pubblica necessitasse aiuti di Stato. L'occasione fu sempre la natura dello scontro per il 4° Forno di Taranto. Era chiaro che il problema non nasceva da un contenuto tecnico, ma politico, di politica estera, perché riguardava la credibilità dell'Italia e la serietà del Governo tecnico-politico incaricato della transizione dalla prima alla seconda Repubblica. Fu perciò inviato il Ministro degli esteri Nino Andreatta per un chiarimento, ma egli andò oltre i suoi compiti, concordando la chiusura dell'IRI, che la Commissione non ci chiedeva. L'accordo è ricordato con i nomi dei contraenti, Andreatta e Van Miert, e non fu notato – e ancora non si nota – che esso avveniva tra il Commissario europeo per l'industria e il Ministro italiano degli esteri, travalicando le competenze di quest'ultimo. Io, ma non il Governo al quale appartenevo, dividevo l'impostazione del mio predecessore, il prof. Giuseppe Guarino, che l'Italia non dovesse rinunciare a uno strumento di politica economica così importante, come di seguito dimostrarono molti paesi con la creazione dei Fondi sovrani di ricchezza. Il problema era quello di gestire le partecipazioni statali con maggiore rigore e serietà, come fecero i fondatori dell'IRI. L'accordo entrò in vigore senza essere discusso e ratificato dal Consiglio dei Ministri e, ovviamente, dal Parlamento.

La proposta di attuazione di quell'accordo da parte del Ministro dell'industria, i cui tratti sono contenuti in un documento di Palazzo Chigi del dicembre 1993, era di usare le privatizzazioni per un disegno di rilancio dell'industria italiana stipulando un'alleanza con la Francia, anche al fine di bilanciare l'asse che questo paese intratteneva (e intrattiene) con la Germania nel governare l'Unione Europea. In questo caso era il Ministro dell'industria che travalicava le competenze e chiese autorizzazione al Presidente del Consiglio di poter esplorare la possibilità di raggiungere un grande accordo industriale europeo per spingere i paesi membri a stringere un vero patto per riunificare l'Europa. La prima offerta fu fatta alla Germania in occasione dell'incontro a Bonn con il Cancelliere Kohl, che declinò l'invito. Il collega Ministro dell'industria mi disse che non vedeva come si potesse procedere. Il contatto fu invece stabilito con la Francia, i cui interessi in Italia, erano già consolidati. I Ministri dell'industria dei due paesi si incontrarono segretamente a Parigi, presenti i rispettivi ambasciatori, e stipularono uno schema di accordo concernente tutti i settori da privatizzare o ampliare, indicati in dettaglio nel documento del dicembre 1993. L'accordo fu ratificato nel corso della visita del Premier Balladur a Roma. La decisione si arenò per volontà dell'IRI, il cui Presidente preferiva l'alleanza con gli inglesi, che non erano interessati all'Europa ma al business. A quel punto presentai le dimissioni dall'incarico, ma commisi l'errore di ritirarle sotto la pressione di molte voci contrarie al mio gesto. L'accordo con gli inglesi, forse è meglio dire con le grandi loro società di consulenza e intermediazione, trovò attuazione, penso informale non potendo avere diretta conoscenza non essendo più Ministro, sul Panfilo Britannia della Regina Elisabetta alla fonda a Civitavecchia. Lo smembramento delle principali grandi *holding* pubbliche che ne è seguito sono la diretta conseguenza di quella



scelta disordinata e non finalizzata di privatizzazione.

A quel punto la relazione tra iniziativa privata e intervento pubblico si è infranta e l'economia italiana ha iniziato ad andare alla deriva, priva di quella concordia tra gruppi dirigenti sulla strategia da seguire che è l'*humus* indispensabile perché il sistema economico possa continuare a crescere. Da una collaborazione che andava a vantaggio dei privati, ma anche dell'intero Paese, si è passati a uno scontro che danneggia tutti. Il fatto che gli ultimi Governi abbiano sentito la necessità di dotare il Paese di un Fondo pubblico di intervento che va assumendo ruoli di rilievo conferma la mia tesi che fallimenti e successi sono da attribuirsi a entrambe le parti e il problema resta quasi esclusivamente quello di trovare manager capaci di seguire anche gli interessi generali, senza perdere di vista quelli particolari delle imprese gestite, e di resistere alle pressioni di una politica che persegua gli stessi obiettivi.



## **Pierluigi Ciocca \***

Anche a nome dei molti coautori delle due ricerche che sono state discusse mi arrogo il piacevolissimo dovere di ringraziare il CESIFIN, il Prof. Morbidelli, Monica Degl'Innocenti, gli intervenuti di questa sera.

I difetti del mercato sono numerosi e gravi, i tentativi di risposta da parte dello Stato pressoché inevitabili. L'imperfettismo dei liberisti veri non può essere condiviso da chi governa. Ammettiamo pure che il sistema non sia perfettibile e che sia vano tentare di "rimettere le branched al mondo", come diceva Benedetto Croce sulla scia di Giuseppe Giusti. Nondimeno, di fronte ai disastri che ciascuno e tutti i fallimenti del mercato elencati nel libro infliggono al corpo sociale, la politica non può esimersi dal tentare, fosse solo per fingere di far qualcosa, di lenire le sofferenze di sudditi e cittadini. Oggettivamente, anche l'azione dello Stato va incontro a difficoltà, se non a fallimenti, e forse nel volume curato con Ignazio Musu avremmo dovuto dare di ciò maggior conto. Paolo Savona ed io abbiamo fatto il mestiere del banchiere centrale e siamo consapevoli, credo, di quanto sia difficile governare il mercato della moneta e del credito.

Almeno nell'intenzione, il libro ha però una sua positività illuministica: mostrare che l'analisi economica può aiutare ad attenuare, se non a superare, le difficoltà. Oltre che con obblighi e divieti normativi, con la regolamentazione e la supervisione nella dimensione giuridico-istituzionale, lo Stato interviene tassando, spendendo, trasferendo e anche producendo.

Se dovessi puntare su uno solo di questi strumenti d'intervento dello Stato, sceglierei l'investimento pubblico, in infrastrutture materiali ed immateriali. Più d'uno dei difetti del mercato può curarsi – almeno in parte – con l'investimento pubblico.

L'investimento pubblico può stabilizzare il sistema, di fronte alla recessione. Può favorire la crescita, offrendo opportunità di lavoro e benessere ai cittadini poveri e ai Paesi poveri, correggendo una distribuzione della ricchezza altamente sperequata. Può infine promuovere l'applicazione della tecnologia capace di contrastare il riscaldamento climatico, come la importante riunione di Parigi ha recentemente confermato.

Voglio sottolineare – ne discutevamo con l'amico Giacomo Costa – che, se ben attuato, l'investimento pubblico si autofinanzia.

Uno studio recente del Fondo Monetario Internazionale, diretto da un economista di qualità come Olivier Blanchard, ha stimato che un punto percentuale di maggiore investimento pubblico rispetto al PIL genera un incremento del PIL di due o tre punti, anche attivando investimenti privati. Per ogni punto di maggior PIL il disavanzo pubblico si riduce di mezzo punto, sempre rispetto al PIL.

---

\* Economista. Accademico dei Lincei.

L'investimento pubblico iniziale trova quindi copertura. Tutto ciò normalmente avviene nel volgere di 2 o 3 anni.

Il caso dell'IRI è interessante anche sotto questi profili.

Nel 1933 lo Stato italiano impegnò attraverso l'IRI una cifra non inferiore a 11 miliardi di euro attuali, il 10-12% del PIL del 1933. L'IRI salvò l'economia dalla crisi, diede un contributo decisivo al miracolo economico degli anni 1950-1970, alla fuoriuscita del Mezzogiorno dalla condizione di arretratezza nella quale versava. Funzionò discretamente negli anni '80, quando si tentò di riassetto il gruppo. Venne infine liquidato nel 2002.

Ora, attraverso la privatizzazione del gruppo, lo Stato ha incassato circa 50 miliardi di euro attuali. Prescindendo da molteplici altri fattori – fondi di dotazione, imposte, trasferimenti e condizionamenti – dal 1933 al 2002 il tasso reale di rendimento annuo composto connesso con la variazione di valore dei cespiti è stato nell'ordine del 2%: non male nemmeno da questo punto di vista e, l'avete detto in molti, si sarebbe potuto privatizzare a migliori condizioni, a prezzi più alti.

Richiamo l'episodio Guarino del 1992, da me vissuto per incarico del Governatore Ciampi. Il Ministro Guarino era deciso a privatizzare per grandi blocchi di imprese pubbliche, non al minuto. Mi permisi di dirgli che non sarebbe riuscito, per lo stesso motivo per il quale l'IRI si era imposto nel 1933: i grandi capitalisti italiani non avevano – non hanno – né la propensione, né la capacità necessarie a farsi carico dei grandi blocchi di imprese pubbliche da privatizzare. Guarino nondimeno li convocò e offrì loro le partecipazioni pubbliche. Si dichiararono indisponibili.

A mio avviso è gravissimo che la spesa pubblica per investimenti si sia notevolmente contratta. Nell'insieme delle economie avanzate, dal 1970 ha preso avvio un *trend* decrescente rispetto al PIL, dal 4% a meno del 3%.

Le infrastrutture italiane nel confronto internazionale sono le più mediocri. In Italia dal 2011 i Governi Monti, Letta, Renzi hanno tagliato gli investimenti pubblici a prezzi correnti del 20%. Oggi il loro rapporto al PIL a malapena sfiora il 2% con il quale non si ammortizza, o manutiene, nemmeno lo *stock* esistente. Invece di investire in infrastrutture, si è preferito trasferire risorse alle famiglie, che le hanno in parte risparmiate, e alle imprese, che non le hanno investite.

È anche per questo che la produttività nella nostra economia ristagna da un quarto di secolo.