

GRUPPO DI STUDIO
LA COSTITUZIONE ECONOMICA A 60 ANNI DELLA COSTITUENTE

L'IMPRESA PRIVATA NELLA COSTITUZIONE ECONOMICA ITALIANA

STEFANO MICOSSI E PAOLA PARASCANDOLO*

* Ringraziamo Fabrizia Peirce per la preziosa assistenza nella preparazione dei materiali per l'articolo, oltre che per utili discussioni sul contenuto.

1. Stato, mercato e libertà economiche nella Costituzione

L'economia italiana uscì dalla seconda guerra mondiale con livelli di attività simili a quelli del 1915 – con un arretramento di circa il 50 per cento rispetto al 1939 – e un apparato produttivo sopravvissuto ai bombardamenti, ma largamente obsoleto. Le industrie di base, l'intero sistema finanziario e le *utilities* erano controllate dal governo direttamente o indirettamente attraverso l'IRI, una *holding* di proprietà pubblica; l'attività economica e il credito erano fortemente regolati; l'amministrazione pubblica era inefficiente, endemicamente piegata a strumento di sostegno dell'occupazione nel Sud e nelle regioni meno sviluppate (Melis 1995); il sistema delle imprese manifatturiere private, sostenuto e protetto dallo stato fin dalla prima guerra mondiale, era concentrato nelle mani di pochi gruppi posseduti da storiche famiglie emerse tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo.

Dopo la seconda guerra mondiale per un breve periodo, sotto l'influenza del leader democristiano Alcide de Gasperi e la pressione degli Stati Uniti, l'impostazione della politica economica italiana fu di impronta liberista: furono eliminati i vincoli sulle importazioni e i controlli sui cambi e venne consentita una piena libertà per le imprese nella gestione dei rapporti di lavoro; al contempo, l'intervento pubblico di sostegno all'industria esportatrice e a quella di base assunse presto notevole rilievo, attraverso la selezione del credito, il contributo diretto agli investimenti, grazie ai fondi del Piano Marshall, e l'attività crescente delle imprese a partecipazione statale.

Tuttavia, le idee liberali, sebbene sostenute da influenti intellettuali, tra i quali Luigi Einaudi, Epicarmo Corbino e Gustavo Del Vecchio, non trovarono mai un forte sostegno pubblico. Le discussioni sulla politica economica durante l'Assemblea costituente procedettero per obiettivi astratti: la battaglia contro i monopoli, la difesa del piccolo imprenditore, la confisca dei profitti di guerra, l'utilità sociale dell'impresa. Come ha notato Giuliano Amato (1992), la difesa della proprietà privata da parte dei Popolari fu soprattutto difesa di libertà politica, molto meno promozione dell'efficienza e del mercato.

Nel dibattito costituzionale prevalse una visione opposta nella quale dominava una concezione interventista dello stato in economia. Pertanto, non sorprende se le libertà economiche trovarono spazio esiguo nella Costituzione del 1948, dove, al contrario, si diede rilievo alle finalità sociali e all'esigenza di programmazione dell'attività economica. Infatti, nel Titolo III – Rapporti economici – i primi 6 articoli (35-40) sono dedicati ai diritti dei lavoratori, compreso il diritto di rappresentanza sindacale e di sciopero (peraltro mai attuati, per la resistenza dei sindacati). L'articolo 41 afferma al primo comma che l'iniziativa privata è libera, ma subito precisa che essa non può svolgersi “in contrasto con l'utilità sociale” e che “la legge determina i programmi e i

controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali" (comma 3). Il divieto che l'iniziativa economica privata possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale è un concetto che lascia un ampio margine di discrezionalità; pertanto esso finisce con il proteggere poco la libertà di impresa (della Cananea 2007).

Si noti anche che l'articolo 41 non fa riferimento alla tutela della concorrenza, anche se di concorrenza si discusse molto nell'ambito dell'Assemblea Costituente (Marchetti 1997, Musu 2008). Alla fine prevalse l'opinione di coloro che ritenevano la libera concorrenza un concetto astratto e che l'assenza di regole avrebbe comportato squilibri economici e formazione di monopoli. Gli emendamenti all'articolo 41 proposti dal liberale Cortese, "la legge regola l'esercizio dell'attività economica al fine di difendere gli interessi e la libertà del consumatore" e da Luigi Einaudi "la legge non è strumento di formazione di monopoli economici e dove questi esistono li sottopone a pubblico controllo ...", non furono accolti. Quanto alla decisione sul modo migliore per attuare la lotta contro i monopoli, da tutti invocata, si decise di prevedere la possibilità di nazionalizzare i monopoli, poi incorporata nell'articolo 43 (Musu 2008).

A questa impostazione si affiancò la decisione di mantenere l'apparato di regolazione del Fascismo e la proprietà pubblica di banche e imprese, considerati come utili leve della politica economica.

La concezione dell'economia che si affermò negli anni cinquanta e sessanta era un misto di corporativismo e dirigismo: il primo manifesto nel sostegno alla cooperazione e allo sviluppo dei piccoli produttori agricoli e artigiani e delle loro associazioni; il secondo, nelle decisioni di finanziamento di progetti industriali a lungo termine di intermediari finanziari specializzati di proprietà dello stato e negli interventi della Cassa per il Mezzogiorno.

2. Il modello di economia mista

Il modello di economia mista che si è affermato in Italia dagli anni cinquanta in poi prevedeva forti limitazioni al buon funzionamento del mercato. In realtà finché il modello di economia mista non è entrato in crisi – e per molto tempo esso ha ben funzionato – ben pochi sembravano rendersi conto dei suoi limiti intrinseci e delle possibili alternative.

In quel periodo, la maggior parte dei governi europei fece ampio ricorso al governo del credito, alla proprietà pubblica di banche e a investimenti pubblici per risollevare i propri paesi dalla distruzione seguita alla Seconda Guerra Mondiale¹. La visione dell'economia come economia mista

¹ La Porta et al. (2007) sostengono che il ricorso a tali strumenti per promuovere la crescita economica e risolvere le crisi è una caratteristica comune dei paesi di *civil law*, già addirittura nel periodo napoleonico (pag. 58).

caratterizzata da una forte presenza programmatrice dello stato, oltre che dal suo intervento diretto nella gestione di parti rilevanti del sistema economico, costituì a lungo la visione egemonica in Europa, almeno finché non fu messa in discussione in Gran Bretagna dal governo di Margaret Thatcher. Nell'Europa continentale la presa di coscienza dei limiti di questo sistema e il cambiamento sono avvenuti in tempi e con intensità assai diverse da paese a paese. In Italia, come in altri paesi meridionali, la presenza di vaste aree meno sviluppate, ha perpetuato una concezione dell'intervento dello stato fortemente programmatrice e interventista.

La combinazione tra il sostegno ai piccoli imprenditori e il controllo pubblico di quasi tutte le altre attività economiche ebbe successo nel condurre l'economia italiana fuori dalla depressione post-bellica, determinando due decenni di rapida crescita dell'occupazione e del reddito pro-capite. Tuttavia, con l'approssimarsi della piena occupazione, alla fine degli anni cinquanta, finì anche la stagione della moderazione salariale e si aprì una fase di crescente conflittualità nelle fabbriche e nella società, con aspri scontri tra imprenditori e sindacati, questi spesso sostenuti dal governo nelle loro richieste. Alla fine degli anni sessanta la stagione contrattuale condusse a un'ondata di aumenti salariali ben superiori ai guadagni di produttività. Una nuova legge, il cd. Statuto dei lavoratori, irrigidì la contrattazione salariale, la gestione del lavoro in fabbrica, le assunzioni e i licenziamenti (De Cecco 2004, Maier 1998, Rossi e Toniolo 1996). Un accordo sulla scala mobile, sottoscritto tra sindacati e Confindustria nel 1975, introdusse un meccanismo di quasi completa indicizzazione dei salari all'inflazione, contribuendo all'aumento dei prezzi, senza peraltro attenuare la conflittualità nelle fabbriche (Castronovo 2006).

Al principio degli anni ottanta, l'Italia entrò nel sistema monetario europeo, un accordo di limitazione delle oscillazioni dei cambi; la politica monetaria divenne restrittiva, sulla scia anti-inflazionistica degli Stati Uniti; la sconfitta sindacale alla FIAT creò le condizioni per un periodo di moderazione delle pressioni salariali e una riduzione della conflittualità nelle fabbriche. Ma le rigidità del mercato del lavoro furono solo parzialmente ridotte, mentre la struttura della contrattazione salariale rimase essenzialmente legata al contratto nazionale di settore; un meccanismo incompatibile con gli andamenti divergenti della produttività nelle aziende nelle diverse regioni d'Italia.

In questo periodo la politica italiana tentò di mantenere i redditi reali, l'occupazione e la produzione ai livelli raggiunti attraverso l'aumento della spesa pubblica, scaricando oneri ingenti sul bilancio pubblico e sulle società parastatali, impedendo le necessarie ristrutturazioni. I problemi di finanza pubblica erano aggravati dai generosi sistemi pensionistici e sanitari, introdotti tra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta per attenuare il conflitto sociale. Una parte dei maggiori oneri per le prestazioni sociali fu finanziata attraverso maggiori tasse sul consumo e sul

lavoro, che si aggiunsero ai già alti costi del lavoro, accelerando gli investimenti *labour saving*; il resto rimase non coperto. Il debito pubblico superò il PIL, spingendo lo stato italiano alle soglie dell'insolvenza nei primi anni novanta; anche la maggior parte delle società pubbliche era vicina al fallimento, portando alla fine alla liquidazione dell'IRI (Bianchi 2004, Barca 1997).

A complicare ulteriormente le cose, all'inizio degli anni novanta, si decise la contrattualizzazione dei rapporti d'impiego del settore pubblico e del parastato. Così, i salari pubblici presero ad aumentare più rapidamente di quelli privati, mentre la produttività del settore pubblico continuava a peggiorare. I rigidi controlli sulla carriera e sulla mobilità del lavoro da parte dei sindacati hanno aggravato l'inefficienza del settore pubblico e hanno vanificato ogni tentativo di riforma.

Non può sorprendere se il risultato fu un'alta e costante disoccupazione, che incominciò a diminuire solo a partire dalla seconda metà degli anni novanta quando le rigidità d'impiego della forza lavoro furono ridotte dalle leggi Treu e Biagi; per quanto la protezione dei lavoratori privati appartenenti ai sindacati e dell'impiego pubblico rimanesse pressoché intatta, si consentì l'aumento dei contratti a tempo determinato e di quelli atipici.

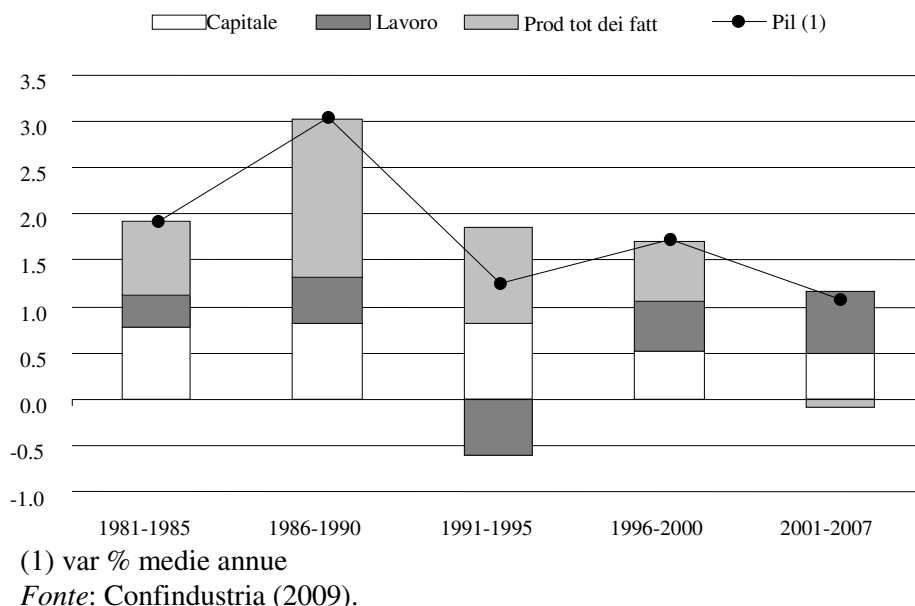
Dopo la crisi del 1992, la minaccia dell'insolvenza dello stato italiano consentì di accentuare la moderazione salariale – con l'accordo del 1993 sulla politica salariale – e furono adottate severe misure di contenimento della spesa pubblica. Ma permase la rigidità delle strutture economiche e restò bassa la mobilità dei fattori tra settori e aree geografiche. La forte discesa del cambio fu seguita da una lenta ripresa dell'economia, concentrata nei settori tradizionali, e della produttività.

Nel decennio iniziato nel 1997, con la forzata convergenza dell'Italia sui parametri di Maastricht, il PIL italiano è cresciuto in media dell'1,5 per cento l'anno, il ritmo più lento in Europa assieme a quello tedesco. Tra il 1997 ed il 2007 l'aumento medio della produttività è stato dello 0,4 per cento, meno di un terzo di quello dell'Europa a Quindici (Confindustria 2009).

Quali siano i motivi di tale insufficiente crescita della produttività resta in parte incompreso. Due fattori sembrano aver giocato un ruolo importante. In primo luogo, si è cercato costantemente di resistere alle trasformazioni necessarie dell'apparato produttivo, mantenendo una specializzazione produttiva obsoleta e sottoposta a crescenti pressioni competitive da parte dei paesi emergenti. In proposito de Nardis e Traù (2005), analizzando la distribuzione settoriale degli indici di vantaggio comparato nel periodo 1980-81 e nel periodo 2000-2001, riscontrano, a distanza di venti anni, una notevole similitudine, mentre significativi cambiamenti sono stati realizzati da altri paesi industrializzati (Germania, Francia e Regno Unito). Dalla metà degli anni ottanta in poi, è diminuito il contributo della produttività totale dei fattori alla crescita del prodotto (Figura 1) che è la componente che meglio riflette la capacità del sistema di innovarsi, realizzando i mutamenti di

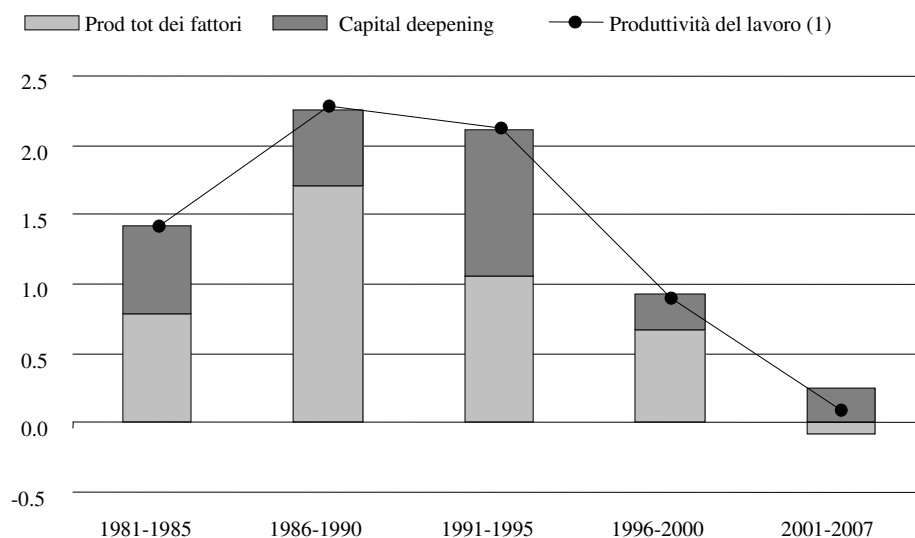
produzione e di tipologie di prodotti nelle direzioni segnate dal cambiamento delle conoscenze e dei mercati.

Figura 1. Il contributo dei fattori produttivi alla crescita del prodotto in Italia



In secondo luogo, mentre l'uniformità nazionale dei trattamenti retributivi e la persistente rigidità dell'impiego del lavoro protetto dal sindacato ha irrigidito le strutture produttive, la maggior parte dei significativi incrementi occupazionali registrati nell'ultimo decennio riguarda posizioni a tempo determinato o cosiddette atipiche (CoCoCo, CoCoPro, interinali), le quali, per la natura meno stabile del rapporto che si instaura tra imprese e lavoratori, sono caratterizzate da una minore propensione all'investimento in capitale umano. Lo scarso investimento in capitale umano compromette, a sua volta, l'incremento della produttività totale (Figura 2): se nel periodo che va dal 1981 al 1990 la componente legata all'aumento della produttività totale dei fattori era stata preponderante, dal 1991 in poi essa ha cominciato a declinare fino al periodo 2001-2007, nel quale i modestissimi aumenti di produttività del lavoro registrati sono riconducibili esclusivamente al processo di risparmio di lavoro e *capital deepening*.

Figura 2. L'andamento della produttività del lavoro: una scomposizione

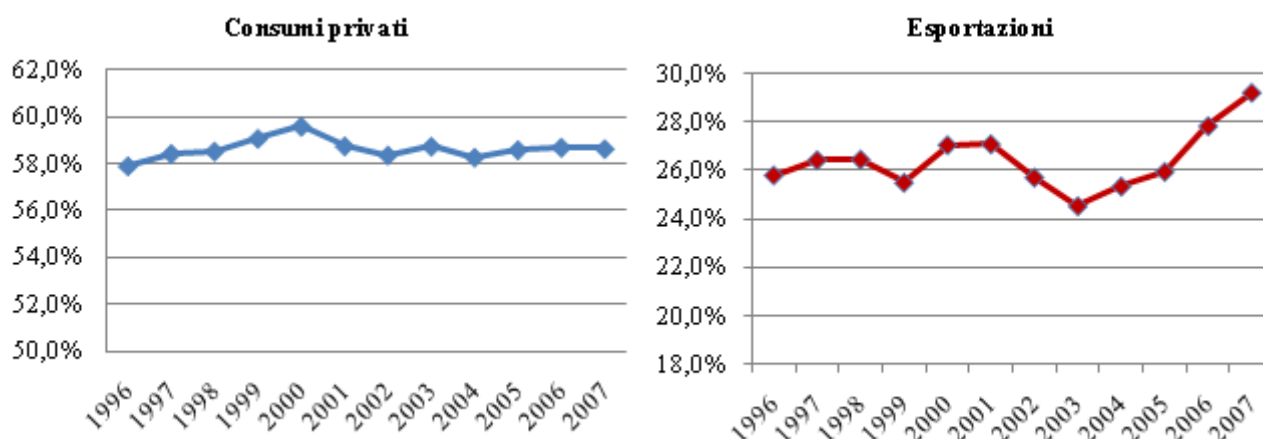


(1) var % medie annue

Fonte: Confindustria (2009).

Questa caduta della produttività, si traduce a sua volta nella compressione della crescita salariale nel settore privato ed in particolare in quelli più esposti alle pressioni competitive. Questo fenomeno, comune anche ad altri paesi europei con strutture economiche rigide (Turner 2008), ha frenato in misura crescente il contributo della domanda interna alla crescita del PIL, affidando il sostegno della crescita alla componente delle esportazioni (Figura 3).

Figura 3. Incidenza dei consumi privati e delle esportazioni sul PIL



Fonte: Relazioni annuali Banca d'Italia 1999 e 2007.

3. Grandi e piccole imprese: un sistema a “due piani”

Già nel primo dopoguerra, l'Italia mostrava “un ambiente industriale nel quale convivono due sistemi produttivi: uno di grande impresa, in parte pubblica e in parte controllata da un ristretto numero di famiglie storiche – centrata su beni di investimento e beni di consumo durevole – e l'altro di impresa locale, strettamente familiare, centrata sui beni di consumo” (Bianchi 2004).

Per quanto riguarda “i piani alti”, la grande impresa pubblica ha svolto un ruolo trainante negli anni del miracolo economico, dotando il paese di moderne infrastrutture di energia, trasporto e comunicazioni e modernizzando le industrie di base. Nella concezione illuminata di Vanoni e Saraceno, l'impresa pubblica condivideva caratteri della moderna impresa manageriale e dello strumento di intervento pubblico per lo sviluppo. Che questi caratteri fossero tra loro incompatibili appare, col senno di poi, del tutto evidente; quando l'incompatibilità emerse, la politica prevalse sul *management*. Anche nel periodo migliore, quando il *management* pubblico riuscì nell'impresa di offrire servizi di qualità e livelli crescenti di tecnologia, esso non fu mai in grado di mantenere i costi in linea con i concorrenti internazionali, imponendo pertanto una sorta di tassa permanente sui consumatori e sulle imprese private (Castronovo 2003).

Gradualmente, il meccanismo è degenerato verso un sistema di investimenti sponsorizzati politicamente, interferenze politiche e spreco; venne anche utilizzato ripetutamente come l'approdo per le imprese private in stato fallimentare che i sindacati e i politici volevano mantenere in vita. Non sorprende che i manager delle imprese pubbliche cominciarono a partecipare in proprio ai giochi di potere nell'arena politica, diventando uno dei principali fattori di corruzione delle istituzioni e della vita pubblica. Alla fine la stessa IRI fu liquidata, ma sono sopravvissute, grazie alla posizioni di monopolio, le compagnie elettriche e di telecomunicazioni; le infrastrutture per i trasporti, come le autostrade e gli aeroporti, furono privatizzate attraverso procedure opache e senza un quadro di norme adeguato, producendo enormi profitti per i proprietari e pochi investimenti. I servizi ferroviari e postali sono rimasti in mano pubblica.

La grande impresa pubblica ha svolto un ruolo complementare, mai concorrente, rispetto all'industria privata: alle imprese pubbliche era chiesto di fornire infrastrutture, i servizi e i beni di base al settore privato sostenendone la specializzazione. I servizi ferroviari commerciali si svilupparono solo in minima parte per non danneggiare la domanda di trasporto su strada; similmente, le autostrade divennero il pre-requisito principale per lo sviluppo del mercato di massa delle auto di piccole dimensioni. A metà degli anni ottanta quando l'IRI decise di vendere l'Alfa Romeo – che già registrava grandi perdite, ma ancora aveva un buon marchio e godeva di una buona reputazione internazionale – il governo decise di dare la compagnia alla FIAT per escludere

l'ingresso di operatori stranieri sul mercato italiano. Ciò alla fine si rivelò dannoso per l'azienda, che ha continuato a perdere quote di mercato e terreno nella qualità dei prodotti.

Dopo le forti spinte salariali della fine degli anni sessanta, e ancor di più dopo il primo *shock* petrolifero, si chiese alle imprese pubbliche di assorbire i lavoratori delle imprese private in difficoltà: tra il 1962 e il 1982 l'occupazione nelle imprese a partecipazione statale raddoppiò. Quando le imprese private ridussero gli investimenti, fu coniata per stigmatizzarle l'espressione "sciopero degli investimenti", implicando che ciò era dovuto a motivi "politici"; all'impresa pubblica fu chiesto di sostituire gli investimenti privati e di concentrare gli investimenti in aree senza tradizione industriale, resi poi rapidamente obsoleti dall'aumento del prezzo del petrolio.

Un'altra vicenda illuminante sulle incaute politiche pubbliche riguarda la nazionalizzazione dell'industria elettrica nel 1962 (Siciliano 2001). La decisione cruciale fu quella di versare gli indennizzi alle aziende espropriate, invece che agli azionisti, in modo da mantenere un nucleo di capitalismo privato al centro dell'industria e della finanza italiana, coordinato da Mediobanca, una banca di investimento di proprietà pubblica gestita privatamente (Carli 1993).

A quel tempo, sia la Montecatini, un gruppo chimico, sia la Edison, il più grande gruppo elettrico, avevano un azionariato diffuso, ma erano controllate dal *management* attraverso un sistema di partecipazioni incrociate. Per ottenerne gli indennizzi, la Montecatini comperò la SADE, la seconda compagnia elettrica, e la Edison la Montecatini, avviando un *tourbillon* di fusioni e scalate destinato a durare tre decenni. Alla fine, la grande industria chimica italiana era distrutta o ceduta a gruppi stranieri. Gli azionisti privati persero gran parte del capitale investito; più grave, lo persero in operazioni opache, con prezzi manipolati per favorire i grandi attori in gioco, senza molte obiezioni delle autorità pubbliche. La vendita di Enimont all'ENI, nei primi anni novanta, diede luogo alla più grande tangente pagata alla politica mai accertata nella storia d'Italia (Amatori e Brioschi 1997).

Questa vicenda, certo, non getta una luce favorevole sui protagonisti privati, rivelatisi incompetenti e avidi più di potere che di creare industria; ma è legittima la domanda se essa, al fondo, non sia soprattutto l'effetto involontario dell'intervento pubblico nel mercato, che trasferì in mani non adatte somme enormi e potere. Serie questioni sorgono anche riguardo a Mediobanca che, sotto il controllo di banche pubbliche, fu creata e continuò ad agire sotto la guida di Cuccia come centro di coordinamento del capitalismo italiano, intento principalmente a mantenere il controllo nelle mani delle solite famiglie italiane, in un sistema chiuso alla concorrenza e agli apporti di capitale dall'esterno. In un certo senso, Mediobanca è stata la controparte privata della pianificazione pubblica e delle imprese pubbliche, in un sistema chiuso e "relazionale" dove il

settore pubblico mai metteva in discussione gli equilibri tra i gruppi privati e d era sempre pronto a venire in loro soccorso, appena fossero in difficoltà.

Per quanto riguarda invece i “piani bassi” del nostro sistema produttivo, le politiche pubbliche ne accelerarono lo sviluppo in vario modo, sia come conseguenza imprevista dei processi di ristrutturazione e decentramento della grande impresa determinati dalla globalizzazione e dal cambiamento tecnologico, sia con le misure di sollievo per le piccole imprese di tutta la normativa sociale e fiscale che aveva distrutto la grande impresa. Nel tempo, si attenuarono le relazioni di dipendenza rispetto alla grande impresa e si rafforzarono le componenti autonome nei prodotti e nei mercati di sbocco.

Già a partire dai primi anni settanta, ossia immediatamente dopo l’entrata in vigore dello Statuto dei lavoratori, il peso delle piccole imprese sull’occupazione manifatturiera inizia ad aumentare (dal 42 per cento del 1971 al 56 nel 2001); quella della grande impresa scende nello stesso periodo dal 24 al 16 per cento (Tabella 1).

Tabella 1. Addetti nell'industria manifatturiera per classe dimensionale, %

	1951	1961	1971	1981	1991	2001
1-9	32,3	28	20,2	22,8	26,2	24,2
10-19	5,4	7,3	8,7	12,4	15,3	15,4
20-49	8,7	11,6	13,1	13,7	16,3	16,3
50-99	8,1	10,1	10,8	10,2	10,0	10,1
100-199	11,8	12,4	10,4	10,1	9,1	8,7
200-499	8,6	9,1	12,8	11,1	10,1	9,0
>499	25,1	21,5	24,0	19,7	13,0	16,3
Totale	100	100	100	100	100	100

Fonte: Castronovo (2003) e Censimento Istat 2001.

Tra gli anni ottanta e novanta emersero con forza crescente i distretti industriali concentrati nei prodotti per la casa e la persona; gradualmente, essi furono riconosciuti come fonte importante di innovazione e forza competitiva. Su questa base si costruirono le fondamenta del successo del *made in Italy* degli anni novanta e le nuove medie imprese italiane di qualità – Benetton, Geox, Gucci, Ferrero, Luxottica, Indesit, Prada, e nell’industria pesante Marcegaglia, Pesenti, Riva. Al loro fianco, ha continuato anche a resistere una miriade di imprese minori e micro-imprese, caratterizzate da bassi costi e scarso contenuto tecnologico, ma grande adattabilità e capacità di trovare mercati di sbocco, anche in relazione alle variazioni dei cambi.

Le mappe di sviluppo territoriale di Becattini e Coltorti (2004) documentano la diffusione della piccola e media impresa, negli ultimi tre decenni, nel Nord-Est, la fascia adriatica e quella appenninica; il Piemonte e la Toscana hanno visto un recupero dell'industria manifatturiera che presenta caratteristiche strutturali simili. Al contrario, gran parte del Sud non ha partecipato a questi sviluppi; l'attività economica in queste regioni ruota intorno alla spesa pubblica, l'industria delle costruzioni favorita dalla domanda pubblica, regolamentazioni territoriali compiacenti e appalti di favore o truccati per l'offerta dei servizi sanitari e altri servizi pubblici.

Complessivamente, le piccole e medie imprese sono specializzate in settori a minor contenuto tecnologico – anche se allo stesso tempo risultano abbastanza creative ed innovative – e appaiono più piccole delle imprese omologhe degli altri paesi industriali. Il loro nanismo sembra spiegare in parte il basso contenuto tecnologico, per la mancanza di strumenti manageriali e finanziari in grado di gestire tecnologie complesse (Ciocca 2004).

Tra le spiegazioni, Nardozzi (2004) ha sottolineato la generale carenza di concorrenza nel sistema economico italiano. A questo fattore, sicuramente rilevante, occorre aggiungerne un'altro: il dualismo dimensionale sembra esser stato alimentato e sostenuto da un altrettanto accentuato dualismo istituzionale (Arrighetti e Serravalli 1997), con tre diverse articolazioni.

In primo luogo, come si ricordava poc'anzi, le piccole imprese sono state sistematicamente sostenute e protette da incentivi monetari, riduzione di oneri contabili e dichiarativi ai fini fiscali (inclusi gli studi di settore), canali di finanziamento privilegiati, riserve di mercato nelle forniture e nelle commesse pubbliche. In secondo luogo, le piccole imprese sono state esentate dall'applicazione delle regole dello Statuto dei lavoratori e da altri vincoli sociali (cfr. Accornero 1999 per un'elencazione completa) e godono di un sistema di soglie applicabili che diventa meno rigido al diminuire della dimensione dell'impresa. L'evidenza empirica, come è noto, non conferma forti discontinuità di comportamento tra le imprese per nessuna delle soglie normative; ciononostante, è probabile che nell'insieme tutti i fattori indicati costituiscano un freno diffuso alla crescita dimensionale (Barca 1997). In terzo luogo, l'evasione fiscale e il lavoro nero appaiono particolarmente diffusi tra le micro-imprese. Una conferma indiretta è fornita dal rilevante concomitante aumento del peso dell'economia sommersa, stimata intorno al 20 per cento del PIL. I dati mostrano un rapido sviluppo dell'economia sommersa a partire dal 1970, subito dopo l'introduzione dallo Statuto dei lavoratori (Schneider 2000).

La rilevanza di tali fattori istituzionali rende meno convincente l'enfasi posta da Accornero (1999) sui fattori culturali della piccola dimensione, legati all'origine artigianale o operaia di molti imprenditori, anche se tali fattori probabilmente contribuiscono a spiegare il fenomeno. Prima di poter loro attribuire un rilievo quantitativo dominante nella spiegazione della piccola dimensione, si

dovrebbe poter controllare per l'effetto degli ostacoli e disincentivi istituzionali che si sono descritti.

4. Fattori strutturali e politici di debolezza dell'apparato produttivo

(a) Proprietà e controllo

La moderna impresa capitalistica viene comunemente identificata con la grande impresa manageriale a proprietà diffusa sul mercato di borsa. Nel suo classico studio sulla dinamica del capitalismo industriale, Alfred Chandler (1990) sottolinea, nel confronto tra il caso inglese e quelli statunitense e tedesco, i costi di ritardato sviluppo legati al mantenimento di un capitalismo a prevalente struttura familiare.

In Italia sono poche le imprese di grandi dimensioni e ancor meno lo sono quelle a proprietà diffusa, prevalentemente società di servizio pubblico privatizzate (ad es. Telecom Italia). Nella maggior parte delle imprese quotate l'azionariato di controllo possiede più del 50 per cento del capitale; il numero totale di società quotate è inferiore rispetto a paesi simili per dimensione e sviluppo come Francia, Germania e Spagna. Il passo è breve a dedurre che il cambiamento della struttura di controllo delle imprese italiane verso strutture a proprietà diffusa possa portare rapidi benefici di managerialità, efficienza e crescita dimensionale per l'impresa e l'economia italiana (Barca 1994, Bianchi et al. 2005, Bianco et al. 2008). Un passo breve, ma forse non solidamente fondato.

L'Italia ha certamente bisogno di imprese più grandi e di imprese manageriali a proprietà diffusa per competere sui mercati internazionali e partecipare all'innovazione che investe le principali attività industriali e i servizi; ma si può dubitare che il mutamento del controllo possa costituire il *primum movens* del cambiamento.

In primo luogo, la proprietà familiare e la struttura chiusa del capitale non sono una caratteristica solo italiana, dato che per definizione l'impresa viene avviata e sviluppata inizialmente da imprenditori individuali. Ciò che caratterizza l'Italia è il ristretto numero di imprese che riescono a raggiungere le dimensioni per la quotazione, che si quotano dopo aver raggiunto le dimensioni opportune e che, una volta quotate, aprono al mercato la maggioranza del proprio capitale. Tuttavia, nonostante il numero di società quotate sia maggiore in Francia e Germania, la percentuale di imprese a stretto controllo familiare in questi paesi è addirittura più elevata che in Italia - intorno al 65 per cento, contro il 60 per cento in Italia (Tabella 2). In sintesi, le imprese a controllo familiare non sembrano essere una caratteristica distintiva dell'economia italiana.

In secondo luogo, la catena causale non si è mossa, storicamente, dalle strutture proprietarie alle forme organizzative, ma piuttosto nella direzione opposta. Come Chandler illustra diffusamente, l'impresa manageriale americana trova la sua origine nella grande dimensione dei mercati di sbocco e, dunque, nel precoce sviluppo di produzioni standardizzate e tecniche moderne di gestione della logistica e della distribuzione. Rivolgersi al mercato azionario diventava naturale in un ambiente ricco di opportunità di investimento, ma incapace di fornire capitale in misura adeguata; l'Europa al contrario, disponeva di molti capitali ma scarse opportunità di investimento. I mercati dei capitali si sono sviluppati per fare convergere la domanda e l'offerta di capitali, inizialmente per finanziare soprattutto le grandi reti di trasporto, elettricità e comunicazione. Successivamente, le nuove tecniche di finanziamento si estesero anche all'industria dei beni di consumo, per cui diventò conveniente attingere ai mercati di capitale per sostenere l'espansione dell'industria nazionale; il ricorso a capitali esteri divenne una pratica comune.

Tabella 2. La proprietà delle imprese quotate (% delle imprese controllate)

(N. di imprese)	Famiglie	Proprietà diffusa	Stato
Austria (99)	52,9	11,1	15,3
Belgio (130)	51,5	20	2,3
Francia (607)	64,8	14	5,1
Germania (704)	64,6	10,4	6,3
Italia (208)	59,6	13,0	10,3
Spagna (632)	55,8	26,4	4,1
Svezia (245)	46,9	39,2	4,9
Svizzera (214)	48,1	27,6	7,3
Regno Unito (1953)	23,7	63,1	0,1
USA*	10	90	0

*La Porta et al. (1999)

Fonte: Faccio e Lang (2002).

Pertanto, è possibile che lo scarso ricorso a un certo modello organizzativo d'impresa rifletta nel caso italiano – come di altri paesi europei – anzitutto la mancanza di adeguati stimoli ambientali, per la ridotta dimensione dei mercati di sbocco. Va ricordato, inoltre, che il progetto europeo per il mercato unico ha preso slancio solo negli anni novanta; fino ad allora, i mercati nazionali erano piccoli e segmentati da barriere tecniche e altre protezioni. Evidentemente le dimensioni anguste del

mercato nazionale hanno fortemente condizionato la piccola dimensione delle imprese; ciò ha avuto conseguenze sulle strutture di *governance* e la capacità di rivolgersi al mercato dei capitali.

Negli anni più recenti, alcune di queste condizioni protettive sono venute meno, mentre i trasporti e le tecnologie di comunicazione hanno aumentato i potenziali mercati di sbocco anche per le piccole imprese. Tuttavia, come evidenziato da Nardozi (2004), molti prodotti venduti all'estero da imprese italiane di successo sono manufatti di "nicchia", protetti dal marchio; tali produzioni godono di un forte potere di mercato e di quasi-rendite, e per questo sono più difficilmente attaccabili dalla concorrenza. La conseguente elevata redditività, relativamente al fabbisogno di capitale, attenua le pressioni a raccogliere fondi dal mercato (Spaventa 2003).

Inoltre, vi sono ulteriori fattori che possono spiegare i motivi per cui gli imprenditori italiani sono riluttanti ad aprire il capitale all'esterno. Mark Roe (2003 e 2006) sottolinea che gli assetti proprietari e la volontà di accettare conferimenti di capitale dall'esterno sono influenzati dal "clima politico" prevalente nella società. Il suo argomento si basa su un approccio *principal-agent*. Poiché il *management* tende a condividere il clima politico, nei paesi di inclinazione "socialdemocratica" gli imprenditori sono più disponibili ad assecondare le richieste dei sindacati o a gestire in maniera meno aggressiva le imprese, a discapito della redditività e della crescita dimensionale dell'azienda; ma proprio per questo i proprietari delle imprese non sono disponibili a delegare poteri al *management* e ad aprire il capitale. In sintesi, ogni volta che prevale un atteggiamento diffuso contrario all'impresa, al profitto e al mercato, si può verificare una tendenza degli imprenditori ad arroccarsi nelle proprie imprese, evitando di fornire troppe informazioni al pubblico sulla redditività per paura di essere colpiti dal fisco o altre misure avverse.

Questa impostazione appare rilevante nel caso italiano soprattutto per le imprese minori che più delle altre anno sofferto per il clima di ostilità nei confronti dell'economia di mercato che si era affermato durante il Fascismo ed era poi stato condiviso dai principali partiti politici dopo la guerra².

Una seconda linea di analisi, nello stesso senso, è stata sviluppata da Bebchuk (1999), che spiega la proprietà concentrata nelle società quotate con l'esistenza di rendite oligopolistiche. Egli sostiene che in presenza di rendite oligopolistiche la proprietà diffusa risulta un assetto instabile, dati gli incentivi ad impadronirsi delle rendite attraverso l'acquisizione del controllo dell'impresa; il guadagno è maggiore per le acquisizioni *leveraged*. I benefici privati derivanti dal controllo

² La Porta et. al (2007) hanno argomentato che il sistema legale – in particolare *common law* vs. *civil law* – rappresenta un fattore ancor più determinante per gli assetti proprietari e di controllo delle imprese. Hanno mostrato che i risultati empirici di Roe non sono robusti quando il campione viene ampliato per includere i paesi in via di sviluppo. Tuttavia, ciò non esclude l'importanza di fattori politici per spiegare le performance relative all'interno dei sistemi di *civil law*; dunque l'argomento di Roe sembra ancora avere senso per spiegare la performance relativa del mercato azionario italiano rispetto agli altri paesi europei di *civil law*, come Germania e Francia.

vengono massimizzati aprendo i mercati sottostanti e prosciugando le rendite. Nel caso italiano, questa impostazione sembra utile per comprendere l'esperienza delle grandi imprese attive nelle infrastrutture e nelle *utilities*, privatizzate negli anni novanta per ridurre il debito pubblico prima di aver stabilito regole adeguate per il funzionamento concorrenziale dei rispettivi mercati. Il risultato è stato lo spostamento di flussi ingenti di capitale privato dal settore manifatturiero verso il comparto delle *utilities* per sfruttare le rendite legate a queste attività (Scarpa et al. 2005). Questo fenomeno potrebbe portare qualche responsabilità nel calo della produttività osservato negli anni successivi.

(b) *La vita stentata del mercato di borsa*

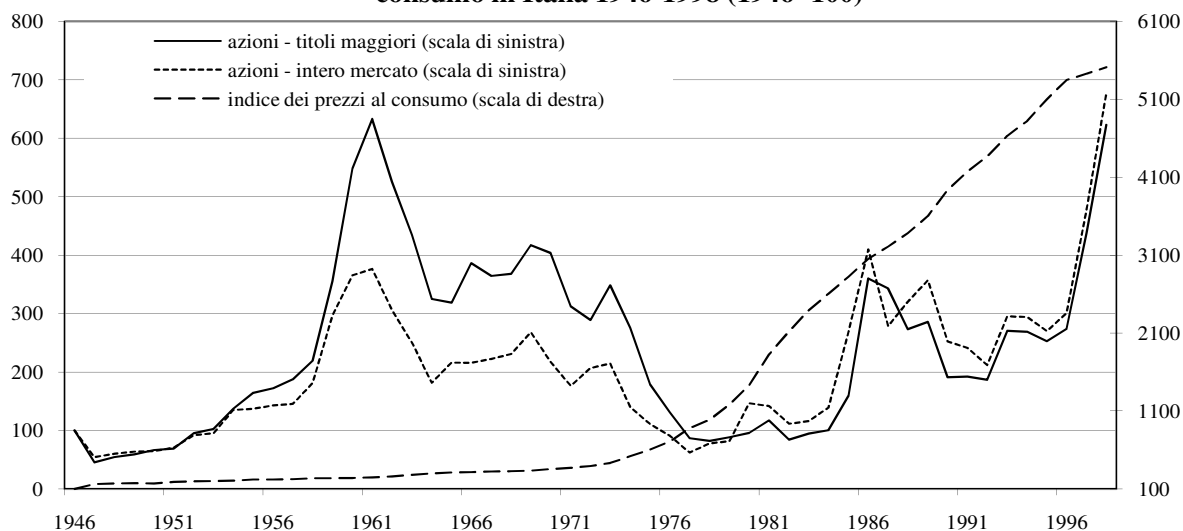
Per gran parte del secolo scorso, la borsa italiana ha vissuto una vita stentata, con brevi fiammate seguite da lunghe fasi di disinteresse dei risparmiatori e depressione dei corsi. Le fasi espansive hanno assunto spesso dimensione esagerata, rispetto ai fondamentali; la concentrazione delle emissioni in queste fasi contribuiva ad amplificare le successive contrazioni dei corsi.

Tradizionalmente, le imprese familiari italiane si sono rivolte alla borsa essenzialmente per tre motivi: l'esigenza di ridurre l'indebitamento dopo una fase di rapida espansione; la regolazione di rapporti familiari, ad esempio per favorire l'uscita di membri della famiglia; la disponibilità di un marchio di qualità nei confronti di partner e istituti finanziatori (Pagano et al. 1998). I collocamenti di azioni al mercato sono stati spesso limitati ai requisiti minimi per la quotazione, circa il 35 per cento del capitale; i casi di ricorso ripetuto al mercato dopo la prima offerta risultano poco numerosi; molti titoli languono su mercati poco liquidi per la scarsità di interesse da parte degli investitori. La ricerca di nuovi partner industriali e finanziari non sembra aver giocato un ruolo rilevante.

Tale comportamento è spesso citato come prova dell'esistenza di un problema culturale degli imprenditori italiani, intrinsecamente incapaci di sfruttare a pieno i vantaggi dei mercati di capitale moderni. Ciononostante, la storia indica che la borsa – nella quale spiccavano alcune imprese manageriali a proprietà diffusa – iniziò a svilupparsi nel nostro paese già nel XIX secolo; ma le politiche e le leggi fasciste furono ostili a questo sviluppo, conducendo a provvedimenti legislativi che contribuirono a prosciugare la borsa, come la Legge Bancaria del 1936 che precluse la “banca mista”. Il trasferimento all'IRI di gran parte della grande industria ridusse il listino ai minimi termini. Per molti anni – prima, durante e dopo il Fascismo e negli anni novanta – si sono succeduti interventi punitivi di tassazione e di limitazione dei diritti di proprietà con lo scopo di finanziare il disavanzo pubblico e assecondare il risentimento diffuso nei confronti degli imprenditori (Aganin e Volpin 2003, Aleotti 1990).

La Figura 4 mostra l’impatto della fase della “programmazione”, tra il 1962 e il 1978, sui corsi di borsa: come si può vedere, gran parte della ricchezza creata negli anni del miracolo del dopoguerra fu dissipata nei successivi quindici anni.

Figura 4. Indici di rendimento totale reale delle azioni e indice dei prezzi al consumo in Italia 1946-1998 (1946=100)



Fonte: Siciliano 2001

Una nuova fase di moderata ma costante espansione del numero delle società quotate e dei titoli sembra iniziata dopo l’emanazione, nel 1998, della legge sul mercato dei capitali, la cosiddetta Legge Draghi, che ha finalmente allineato le norme italiane sulla trasparenza, la *governance* e la tutela degli investitori ai migliori standard internazionali. Il quadro normativo si è arricchito di varie norme imposte dalle direttive europee, a seguito del Piano d’Azione europeo per i Servizi Finanziari (in particolare, abusi di mercato, prospetti, trasparenza e servizi di investimento).

Per la prima volta nella storia d’Italia il numero di società quotate ha raggiunto e superato le 320 unità, mentre la capitalizzazione totale in rapporto al PIL non è distante da quella di Francia e Germania. Ma un numero limitato di grandi imprese attive nelle *utilities* continua a rappresentare la quota preponderante della capitalizzazione di mercato.

In generale, non convince l’idea che i fattori culturali siano la principale causa dello scarso ricorso alla borsa da parte delle imprese italiane. È probabile che fattori politici, riflessi nella scarsa volontà ad adottare leggi moderne per il mercato dei capitali fino alla fine degli anni novanta, abbiano giocato un ruolo rilevante.

(c) *Il ruolo dei sussidi pubblici e dell'intervento dello stato*

Le caratteristiche significative delle politiche pubbliche per l'economia e le imprese sono due. La prima è il carattere permanente assunto nel corso del tempo dai sussidi alle imprese pubbliche e private – principalmente nella forma di trasferimenti, ma anche come crediti di imposta per gli investimenti e le assunzioni – mediamente stabili intorno all'1 per cento del PIL. La Banca d'Italia stima che un'impresa manifatturiera su quattro riceve attualmente un sussidio o incentivo pubblico di qualche natura. Secondo il rapporto del Ministero dello sviluppo economico del giugno 2008, “nel periodo 2000-2007 sono stati censiti complessivamente 849 interventi, di cui 96 a livello nazionale. Inoltre, la rilevazione non tiene conto di una miriade di altri micro interventi, gestiti a livello locale da altri organismi, come ad esempio le Camere di commercio. Nel 2007 i soli interventi nazionali rilevati come attivi sono stati 56”. Tali strumenti legislativi di incentivazione sono prevalentemente destinati alla ricerca, l'innovazione, l'internazionalizzazione, la crescita dimensionale, la quotazione, l'imprenditoria femminile, la tecnologia, oltre a una miriade di iniziative locali di importanza minore. Non esiste una valutazione sistematica dei risultati e dei beneficiari di questo fiume di denaro pubblico.

La protezione accordata alle imprese nazionali è stata anche assicurata attraverso la chiusura del mercato degli appalti e delle forniture pubbliche, riservato sistematicamente alle imprese locali, spesso in violazione delle regole europee, ritardando l'adozione di nuove tecnologie e alimentando la corruzione di politici e amministratori.

I sussidi e i sistemi di protezione erano stati concepiti per rimediare alle deboli infrastrutture materiali ed immateriali – tra cui gli elevati costi energetici e di trasporto, la scarsa istruzione e la disastrosa qualità dell'applicazione delle leggi – ma, soprattutto, erano stati concepiti per preservare l'occupazione nonostante i vincoli proibitivi presenti sul mercato del lavoro. Gli incentivi agli investimenti furono concessi inizialmente per portare l'occupazione industriale al Sud, in seguito per mantenere in vita impianti non profittevoli. Quando i risultati non vennero e fu necessario tagliare i posti di lavoro, i politici e i sindacati furono pronti ad accusare la classe imprenditoriale di incompetenza – ai loro occhi un'altra conferma che occorreva un ricambio nella classe dirigente per superare le inefficienze del capitalismo italiano. La comunità imprenditoriale, dall'altro lato, è stata sempre fin troppo disponibile a ricevere gli incentivi: utilizzandoli per finanziare attività che sarebbero state intraprese comunque o, specialmente nel Sud, come contributi a fondo perduto senza contropartita, poiché i controlli sull'utilizzo del denaro sono stati praticamente inesistenti.

Manca qualunque evidenza sulla presenza di effetti positivi di questo enorme flusso di denaro pubblico sull'attività economica o sull'occupazione³.

Il fallimento riguarda in particolare le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno che non sono riuscite a ridurre il divario di reddito e di crescita e che ormai non trovano più sufficiente consenso politico neppure per il mantenimento dei flussi attuali di trasferimenti, già assai ridotti nell'ultimo decennio. La Figura 5 offre gli elementi essenziali di valutazione al riguardo. Nel riquadro (a) si sono rappresentate le curve del PIL e del PIL procapite del Mezzogiorno, in rapporto a quello del Centro-Nord: si constata che il rapporto tra i PIL è inferiore e continua a cadere per tutto il periodo di osservazione. Il rapporto tra i PIL procapite è più elevato e per lunghi periodi anche in recupero; ma il differente andamento delle due curve riflette soprattutto l'emigrazione dal Mezzogiorno verso altre aree del paese e l'estero. Si allontanano soprattutto i giovani e le persone a più elevata qualificazione. Prova più evidente di un degrado che si aggrava nella qualità del tessuto sociale e civile, prima ancora che economico, non si potrebbe avere.

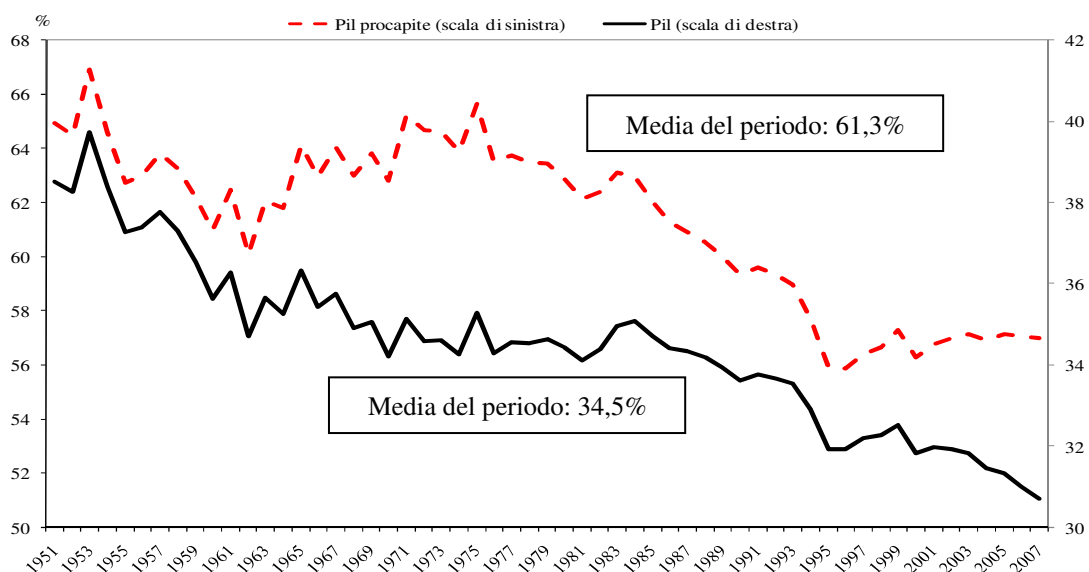
Il secondo riquadro indica che ciò è avvenuto nonostante tassi di accumulazione nel Mezzogiorno sempre superiori a quelli del Centro-Nord, un segnale non equivoco della cattiva qualità dei progetti. Infine, il terzo riquadro mostra il calo dei trasferimenti netti verso il Mezzogiorno dal resto del paese, essenzialmente a causa della crescente riluttanza a investire in una causa che pare perduta.

Le condizioni instabili della finanza pubblica sono la seconda caratteristica rilevante nell'azione dello stato. Quasi ogni anno si sono attuate manovre correttive per risolvere il problema della spesa fuori controllo, spesso in condizioni di emergenza. Gli interventi della legge finanziaria sono stati ripetutamente integrati con manovre aggiuntive e interventi estemporanei in corso d'anno, poiché la spesa rimaneva fuori controllo. La spesa per le infrastrutture, la ricerca e l'istruzione è stata sistematicamente tagliata per creare spazio ai salari pubblici e alle pensioni; il carico fiscale sui redditi e sui profitti è cresciuto fino a raggiungere i livelli più alti registrati in Europa, in cambio di servizi di scarsa qualità. In tale contesto è probabile che gli effetti avversi degli oneri di imposta sulle decisioni private di investimento siano stati aggravati dall'imprevedibilità del prelievo legata a continui cambiamenti nelle aliquote e nelle norme fiscali (Vacca 2008).

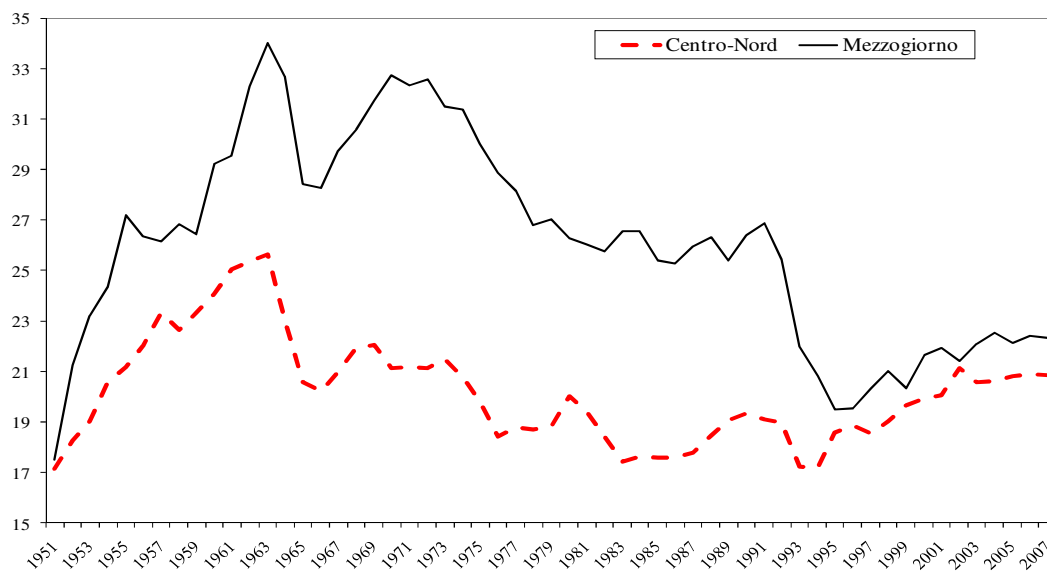
³ Un tentativo di ribaltare questa conclusione con riguardo particolare al Mezzogiorno è stato compiuto da Viesti (2009); tuttavia, l'evidenza presentata non contraddice, ma anzi conferma il sostanziale fallimento della politica dei sussidi.

Figura 5. Elementi di confronto Mezzogiorno-Centro Nord

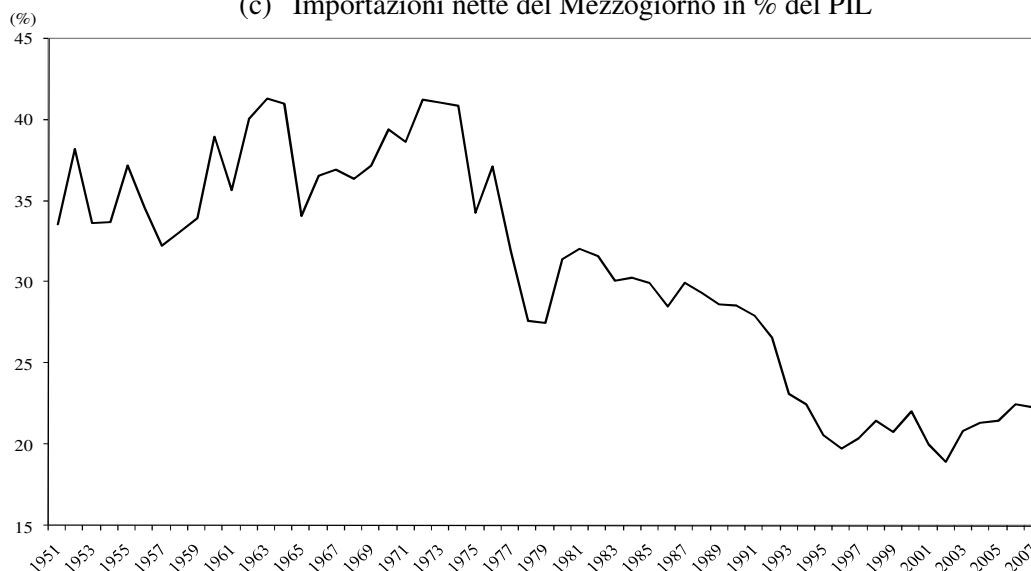
(a) Andamento del PIL nel Mezzogiorno in % del Centro-Nord



(b) Tassi di accumulazione nel Mezzogiorno e Centro-Nord (rapporto % tra gli investimenti lordi e il PIL)



(c) Importazioni nette del Mezzogiorno in % del PIL



5. Il perdurante ruolo dell'impresa pubblica

La grave crisi economica in atto in tutto il mondo sta influenzando in maniera significativa il ruolo dello stato in economia. Molti paesi di cultura e tradizione liberista (Stati Uniti, Regno Unito, etc.) hanno proceduto alla nazionalizzazione di colossi bancari e assicurativi per evitarne la bancarotta. Questa emergenza rende meno attuale il dibattito sul processo di liberalizzazione in molti paesi (compresa l'Italia), ma sicuramente le questioni di fondo rimangono.

Come già ricordato, l'avvio delle privatizzazioni fu imposto nel nostro paese dal grave deterioramento dei conti delle aziende a partecipazioni statali, soprattutto l'IRI e l'EFIM, in una fase in cui anche i conti dello stato erano in condizioni non più sostenibili, dopo oltre un decennio di elevati disavanzi che avevano fatto lievitare il debito pubblico oltre il 120 per cento del PIL.

Il processo di privatizzazione – che aveva visto negli anni ottanta solo le cessioni di Alfa Romeo a Fiat e di Lanerossi al gruppo Marzotto – iniziò con la vendita dell'IMI, dell'INA e delle tre banche di interesse nazionale di proprietà dell'IRI, quest'ultima importante perché allargò le basi finanziarie esterne al circuito pubblico per i successivi collocamenti azionari e creò meccanismi di disciplina più severi nell'erogazione del credito. L'uscita dello stato dal settore bancario fu completata più tardi con la cessione della BNL (1998) e del Mediocredito Centrale (1999). Questi collocamenti seguirono la riforma della legislazione bancaria, con l'emanazione del Testo Unico del 1993 la quale, eliminando la separazione tra credito a breve e credito a medio e lungo termine, aprì la strada all'affermazione anche nel nostro paese della banca universale.

La cessione di società di servizio entrò nel vivo con la vendita di Aeroporti di Roma, Telecom Italia (di proprietà dell'IRI, il cui controllo fu ceduto al mercato nel 1997), *tranches* successive del capitale di ENI (a partire dal 1995) ed ENEL (dal 1999), Autostrade (1999). Furono anche cedute con successo le società industriali dell'IRI e le attività petrolchimiche dell'ENI; l'IRI venne posto in liquidazione nel giugno del 2000, dopo aver trasferito la proprietà dell'Alitalia e della RAI al ministro del Tesoro. Collocamenti significativi sul mercato furono effettuati anche da enti pubblici locali, perlopiù mantenendo il controllo e un grado elevato di interferenza delle amministrazioni pubbliche nelle gestioni.

Complessivamente, la concorrenza sul mercato dei servizi è aumentata nella telefonia, molto meno negli altri comparti, a causa della lenta evoluzione del quadro regolamentare pro-concorrenziale. I mercati dell'elettricità e del gas e dei trasporti ferroviari sono ancora largamente organizzati su base nazionale, senza concorrenti esteri, quelli degli altri trasporti pubblici e della distribuzione di energia e dell'acqua addirittura su base locale.

Con l'inizio del nuovo decennio, il processo di privatizzazione ha subito un vistoso rallentamento, mentre è esploso il numero delle società a controllo regionale, provinciale e municipale per l'esercizio di attività di servizio e forniture agli enti controllanti, grazie anche a nuove norme, introdotte con la legge finanziaria del 2002, che hanno favorito l'aggiramento delle regole europee sull'assegnazione dei servizi in concessione e sulle forniture pubbliche.

Nel complesso, dunque, il programma di privatizzazione italiano negli anni novanta può essere giudicato un successo dal punto di vista degli ammontari raccolti, che hanno contribuito oltre 120 miliardi di euro di introiti, ovvero quasi l'11 per cento del PIL medio del periodo di riferimento. Successo pieno ha coronato anche la privatizzazione delle attività industriali, le quali hanno condotto nella quasi totalità dei casi all'aumento dell'efficienza e in molti casi significativi all'integrazione delle attività in validi gruppi internazionali. Si conferma la minor efficienza delle gestioni pubbliche, sempre caratterizzate da costi unitari, soprattutto del personale, più elevati e minor efficacia nelle scelte strategiche (Barucci e Pierobon 2007, Goldstein 2003). I collocamenti di azioni in borsa hanno anche contribuito considerevolmente all'allargamento del nostro mercato di borsa: circa la metà della capitalizzazione di borsa è rappresentata da società privatizzate.

Il quadro appare più problematico in altri aspetti. In primo luogo, se la scelta di incominciare dalle partecipazioni finanziarie, in un quadro di crescente libertà di movimento dei capitali, è apparsa felice, in quanto ha migliorato spessore e liquidità dei mercati finanziari, minor successo ha invece arriso alle scelte adottate riguardo agli assetti proprietari, dove gli obiettivi non erano del tutto coerenti. Il tentativo di diffondere il modello della *public company* per le aziende di servizio – incominciando da Telecom Italia – ma riservando il controllo a “nuclei duri” di azionisti “amici” non è riuscito – anche per la scarsa disponibilità dei gruppi industriali privati a partecipare con risorse significative. Il modello che si è affermato è stato poi quello dell'acquisizione del controllo con debiti, con il sostegno delle banche; resta forte il sospetto che questo sostegno trovasse talora sponde politiche.

Nel sistema bancario, mentre da un lato si spingevano le neo-nate Fondazioni bancarie a uscire dal capitale delle banche per favorire assetti proprietari più diffusi, dall'altro la politica di freno della Banca d'Italia all'ingresso di capitali stranieri nel capitale delle banche italiane non consentiva di allargare la massa dei capitali disponibili. Così, per un decennio il primo obiettivo ha tendenzialmente ceduto il passo al secondo, lasciando alle Fondazioni un ruolo centrale nel controllo delle grandi banche italiane, contribuendo a perpetuare logiche estranee al mercato e a ridurre la concorrenza (cfr. anche Goldstein 2003). Ciò ha rappresentato un fattore non secondario nel rallentare i processi di aggregazione e nel mantenere assetti di mercato poco concorrenziali e aziende bancarie poco competitive, come hanno finalmente stabilito oltre ogni dubbio le recenti

indagini delle Autorità anti-trust europee e nazionali (Commissione Europea 2007, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato 2007). Hanno concorso nello stesso senso anche gli assetti proprietari delle banche popolari, rese non contendibili dal limite del voto capitaro. Un deciso cambio di marcia si è verificato solo intorno alla metà del decennio in corso, con l'arrivo del governatore Draghi e l'acquisizione del controllo di due banche italiane da parte di BNP-Paribas e ABN-Amro.

Un secondo risultato poco soddisfacente delle privatizzazioni riguarda le condizioni di mercato nella prestazione dei principali servizi pubblici privatizzati. Al riguardo, il dato saliente che riassume quanto accaduto è l'aumento di prezzi e profitti delle aziende collocate sul mercato, al quale non ha però corrisposto un miglioramento significativo né nelle tecnologie, né nella qualità dei servizi prestati (Barucci e Pierobon 2007). Si possono, al riguardo, distinguere due diversi casi. Da un lato, vi sono le numerose aziende di servizio nelle quali l'ente pubblico ha mantenuto un pacchetto azionario di controllo, cedendo il resto al mercato: prime tra tutte l'ENI e l'ENEL (diverso è il caso di Finmeccanica, attiva nel settore della difesa, e di aziende che non producono utili, come la RAI e l'Alitalia), ma anche numerose aziende municipalizzate collocate in borsa (Fondazione Civicum 2007).

In questi casi è emerso chiaro il conflitto tra l'interesse dell'azionista a massimizzare il valore dell'azione e i dividendi pagati dall'azienda, e quello degli utenti dei servizi ad ottenere tariffe più convenienti e servizi migliori. Tra il 2000 e il 2005 l'ENI e l'ENEL hanno distribuito dividendi per oltre 30 miliardi di euro, dei quali 11,6 miliardi al Tesoro. Nel caso dell'ENEL, tale risultato è stato ottenuto portando il *payout* in rapporto all'utile vicino al 100 per cento (Barucci e Pierobon 2007, p. 62). Analisi condotte dall'Ufficio Studi di Mediobanca indicano che le società comunali attive nei cd. settori di rendita (in primis l'energia) garantiscono ai comuni proprietari un flusso significativo e costante di entrate nella forma di dividendi (circa 180 milioni di euro l'anno), al prezzo di tariffe elevate.

Le gestioni sono spesso poco efficienti (Fondazione Civicum 2007), ma attribuiscono notevole leva politica alle amministrazioni che le controllano. Siamo qui di fronte a una forma evidente di fiscalità mascherata a favore di soggetti non chiaramente identificati: tali entrate derivano da tariffe fissate in mercati non concorrenziali, simili dunque a una tassa, ma sfuggono allo scrutinio delle assemblee elettive e possono essere distribuite in maniera non trasparente. Emerge qui con evidenza l'inadeguatezza del quadro regolamentare (Scarpa et al. 2005).

L'ultimo aspetto problematico riguarda non quello che è stato fatto, ma quello che non è stato fatto. L'Italia resta un paese con una presenza pubblica nell'economia assolutamente anomala nel mondo occidentale, nonostante i consistenti smobilizzi effettuati. Le aziende possedute o controllate

dallo stato occupano circa 500.000 addetti. Alcune di esse accumulano ingenti perdite da decenni; ma il danno maggiore è rappresentato dalla perdita di occasioni tecnologiche e di mercato che ne risultano, a causa delle inefficienze gestionali e delle taglie imposte dalla politica alle politiche aziendali. Vi sono poi le aziende possedute da autorità di governo locale, diverse migliaia di società. Circa 1300 sono società municipalizzate per la prestazione di servizi; mentre quelle per la distribuzione di energia guadagnano, molte altre, perlopiù nei trasporti e nella raccolta e nello smaltimento dei rifiuti, perdono denaro (Fondazione Civicum 2007). Anche in questo caso, il danno maggiore è nelle occasioni perdute: nei mancati benefici effetti in termini di tecnologia e innovazione delle cattive gestioni pubbliche. Il costo di questa malintesa socialità non è facile da stimare, ma è certamente enorme, dato che in questi comparti si concentrano grande crescita prospettica della domanda e rilevanti possibilità di sviluppo e sfruttamento di nuove tecnologie, oltre che significative economie di scala – che naturalmente non possono essere sfruttate per mantenere in mani locali poco limpide il controllo delle aziende.

6. Il difficile adeguamento dell'Italia ai principi comunitari

Nella prima fase seguita ai Trattati di Roma e all'istituzione del mercato comune l'Italia si comportò rispetto agli obblighi derivanti dalle regole europee come un ottimo alunno. Infatti, la crescita sostenuta, la moderazione salariale e le prudenti politiche finanziarie mantenevano condizioni favorevoli alla forza del cambio e all'afflusso di capitali dall'estero; le restrizioni doganali furono smantellate in anticipo rispetto alle scadenze previste e ancora per gran parte degli anni sessanta la lira era una moneta desiderata dagli investitori e i capitali si muovevano liberamente. Come si è visto la musica cambiò completamente nel decennio successivo, con l'adozione di politiche di inflazione e repressione finanziaria tese a favorire il finanziamento dei crescenti disavanzi pubblici; l'economia fu irrigidita dall'esplosione dei sussidi e dei vincoli all'impiego del lavoro e alla differenziazione dei salari. Una vera inversione di questi indirizzi non venne fino ai primi anni novanta, e solo per la minaccia di insolvenza sul debito pubblico.

Non sorprende, dunque, che leggi moderne per la regolazione della concorrenza e dei mercati dei capitali furono introdotte solo allora, sotto la spinta crescente delle istituzioni europee (Cassese 2000). La tutela della concorrenza ha trovato riconoscimento costituzionale⁴ solo con la riforma del Titolo V nel 2001.

Si può ricordare che nel 1978 Guido Carli, allora presidente di Confindustria, aveva preparato un pacchetto di proposte legislative teso “a unificare il mercato interno, cancellando o portando alla

⁴ All'art.117 ora leggiamo “Lo stato ha la legislazione esclusiva sulle seguenti materie: ... e) tutela della concorrenza”.

luce privilegi, barriere all'entrata e regole amministrative contrarie alla concorrenza: esso prevedeva una normativa antitrust e l'obbligo per le imprese, pubbliche e private di presentare un prospetto degli aiuti diretti e indiretti ricevuti dallo stato". Attraverso tali norme, mai giunte all'esame del Parlamento, "si sarebbero ... individuati i caratteri di quel protezionismo interno – fatto di credito agevolato, fondi di dotazione concessi per ripianare le perdite, favori fiscali – che, secondo Carli, era la risposta italiana all'adesione alla Comunità europea e all'abbandono, imposto da quella, del protezionismo esterno fatto di dogane, tariffe differenziali, vincoli quantitativi, autorizzazioni ministeriali" (Gigliobianco 2006, p. 300).

In seguito, tuttavia, seppur lentamente, la disciplina europea finì per prevalere, ponendo sotto pressione crescente il modello italiano di economia mista. In primo luogo, con la progressiva rinuncia alla manovra del cambio, all'interno degli accordi monetari europei, l'Italia dovette rinunciare alle svalutazioni competitive con cui periodicamente si riassorbivano le dinamiche dei costi incompatibili con le dinamiche sui mercati concorrenti.

In secondo luogo, dopo l'approvazione dell'Atto Unico europeo nel 1986 che prevedeva il voto a maggioranza in Consiglio sulle direttive per l'attuazione delle libertà di circolazione, nel 1992 entrò in vigore il Programma del mercato interno, comprendente oltre 400 misure per l'eliminazione delle barriere tecniche che ostacolavano il funzionamento del mercato; inoltre, la Commissione diede priorità crescente all'applicazione delle politiche comuni di concorrenza, previste fin dall'origine nel Trattato, ma rimaste fino ad allora largamente inattuate. La disciplina del mercato interno ha imposto il graduale smantellamento delle protezioni, prima al settore manifatturiero, in seguito anche all'intero comparto dei servizi. La politica della concorrenza ha anche imposto lo smantellamento del sistema di aiuti alle imprese di stato, di fatto forzandone la privatizzazione nel corso degli anni novanta, e più generale ha vietato gli aiuti indiscriminati e distorsivi al settore privato, limitandone strettamente l'utilizzo a particolari tipologie di interventi e in particolari circostanze (settori meritevoli quali la ricerca o le infrastrutture di trasporto, aree svantaggiate identificate con parametri comunitari, eccetera).

In pratica, i principi comunitari di concorrenza sono stati attuati lentamente e tra grandi resistenze; le politiche di sostegno alle aree svantaggiate hanno conservato una prevalenza di trasferimenti alle imprese e alle famiglie, mentre la necessaria, e prevista, concentrazione degli interventi negli investimenti in capitale umano, infrastrutture e legalità non si è realizzata.

La difficoltà ad adeguarsi alle regole europee, è ben evidente nei tempi lunghi con cui sono trasposte le norme europee e nella loro scorretta applicazione. Secondo i dati della Commissione europea, la maggior parte dei casi di infrazione della normativa comunitaria aperti riguarda proprio l'Italia, nonostante un certo miglioramento negli anni recenti. A marzo 2009 risultano aperte a

carico dell'Italia 163 procedure d'infrazione, di cui 137 riguardano casi di violazione del diritto comunitario e 26 la mancata trasposizione di direttive nell'ordinamento italiano.

La violazione delle regole sugli appalti continua a rappresentare una delle principali cause delle procedure di infrazione. In questa materia il diritto comunitario impone il rispetto di principi di trasparenza e non discriminazione nell'aggiudicazione dei contratti pubblici per le forniture, la prestazione di servizi e l'esecuzione di lavori⁵. Molti degli interventi normativi necessari per adeguare l'ordinamento italiano alle prescrizioni del diritto comunitario sono stati realizzati, da ultimo con l'approvazione del Codice dei contratti pubblici. Ciononostante, l'applicazione dei principi comunitari da parte delle amministrazioni lascia molto a desiderare.

Ad oggi risultano aperte 11 procedure di infrazione; le principali violazioni della normativa comunitaria riguardano l'affidamento in concessione senza previa gara d'appalto⁶; la mancata ottemperanza a sentenze della Corte di giustizia, che ha condannato l'Italia per violazioni del principio di trasparenza e dell'obbligo di garantire adeguata pubblicità nei contratti di appalto e, inoltre, per non aver rispettato l'obbligo di pubblicazione del bando di gara d'appalto come previsto dalla direttiva; l'applicazione di requisiti alla fornitura di un servizio che possono scoraggiare gli operatori economici stranieri e che non si rivelano proporzionati rispetto all'oggetto del contratto⁷.

Anche le norme sugli aiuti di stato hanno trovato difficile applicazione nel nostro ordinamento a causa della riottosità da parte delle Amministrazioni ad applicare le regole, in presenza di un atteggiamento diffuso di protezione delle imprese nazionali. Il risultato è che sono numerosi i casi di mancata notifica degli aiuti alla Commissione europea e le procedure di infrazione a carico dell'Italia.

La nuova direttiva sui servizi, approvata nel 2006 e in corso di trasposizione negli stati membri dell'Unione, offre un'importante occasione per adeguare il nostro ordinamento ai principi del mercato interno. La prima ragione è il vasto ambito di applicazione, che copre tutti i servizi di natura economica destinati ai consumatori e alle imprese. La seconda è che essa fissa principi generali di libertà, ponendo le basi per un vero e proprio diritto dell'attività d'impresa nel mercato interno. Infine, la direttiva prevede un forte coinvolgimento degli Stati membri nella fase di attuazione, molto più che nel passato.

L'obiettivo primario della direttiva è quello di rimuovere i numerosi ostacoli che fino ad oggi rendono difficile ai prestatori di servizi espandersi oltre i confini nazionali e sfruttare le potenzialità del mercato unico. Tali ostacoli riguardano sia la libertà di stabilirsi in un altro stato membro,

⁵ Direttiva 2004/17/CE e 2004/18/CE.

⁶ Si veda la procedura d'infrazione aperta riguardo l'affidamento dei servizi di consulenza gestionale alle farmacie comunali alla società Farcom spa da parte dei comuni toscani di Pistoia, Quarrata e Larciano.

⁷ Si veda la procedura d'infrazione aperta riguardo le offerte di servizi bancari per l'Università di Parma.

sancita dall'articolo 43 del Trattato CE, sia quella prevista dall'articolo 49, di prestare servizi in un altro stato membro senza stabilirvi una sede permanente. I principali ostacoli derivano dalle restrizioni normative imposte a livello statale, regionale, locale, dalle procedure amministrative opache e troppo gravose, dall'incertezza giuridica che ancora accompagna le transizioni transfrontaliere.

Sinora l'attore principale nella lotta contro questi ostacoli è stata la Corte di giustizia, attraverso l'applicazione diretta degli articoli 43 e 49 del Trattato. La giurisprudenza della Corte ha chiarito, in importanti sentenze, che tali disposizioni vietano agli stati membri non solo le misure discriminatorie ma tutte quelle suscettibili di impedire o rendere più difficile l'esercizio delle libertà fondamentali. Queste misure sono proibite, salvo che siano giustificate da esigenze imperative di interesse generale, adeguate al raggiungimento dell'obiettivo, nonché proporzionate.

Ma la diretta applicazione degli articoli 43 e 49 del Trattato nei singoli casi non è sufficiente per il buon funzionamento del mercato interno dei servizi, perché solo laddove sia sollevata un'eccezione davanti alla Corte di giustizia la restrizione verrà eliminata. Da qui l'idea di adottare un direttiva di carattere orizzontale che dà forma di legge europea a principi già affermati dalla Corte di giustizia, secondo la quale le norme nazionali di protezione dei consumatori e dell'interesse pubblico non possono risolversi in misure di protezione dei sistemi esistenti. Con la direttiva servizi non si cambia il diritto ma se ne rende più facile l'applicazione, dato che non è più necessario rivolgersi alla Corte di giustizia per ottenerne il rispetto ma basta adire un giudice nazionale.

Come già menzionato, riveste un ruolo importante il coinvolgimento degli stati membri nell'applicazione della direttiva, i quali sono chiamati a collaborare in modo sistematico nello sforzo di rimozione degli ostacoli al mercato interno dei servizi, spesso da loro stessi originati. I principi della giurisprudenza comunitaria si trasformano in un'agenda, con precisi compiti e scadenze da rispettare: per attuare la direttiva servizi non basta una legge di recepimento, occorre anche un intenso impegno sul piano organizzativo, a tutti i livelli di governo. È richiesta ad esempio la creazione di sportelli unici e la predisposizione di procedure elettroniche. Va organizzato il processo di monitoraggio e valutazione della normativa statale, regionale e locale, per verificare quali disposizioni vadano cambiate o eliminate in attuazione dei principi generali posti dalla direttiva. I risultati di tali accertamenti dovranno essere notificati alla Commissione; sulle restrizioni mantenute dagli stati membri verrà avviato un processo di valutazione reciproca. I criteri di vaglio dei regimi autorizzatori e delle restrizioni derivanti dalla regolazione dovranno essere incorporati anche nei processi di elaborazione delle nuove proposte normative. L'attuazione della direttiva impone, in sostanza, un metodo di lavoro.

Tutte le amministrazioni nazionali, anche locali, spesso propense a muoversi in una logica di protezione, diventano partecipi di un progetto volto a promuovere la libertà di iniziativa economica e la tutela del consumatore. Sia le amministrazioni che i giudici dovranno abituarsi a interpretare le disposizioni nazionali in conformità al diritto comunitario, disapplicandole in caso di contrasto.

Un'area invece che di miglioramento, addirittura di peggioramento è costituita dalla contendibilità del controllo delle società quotate. Con la legislazione dei primi anni novanta in materia di Offerte pubbliche di acquisto (Opa), poi inserite nel Testo unico della Finanza (Tuf) nel 1998, venne affermato per la prima volta il principio della contendibilità. Purtroppo il Tuf si è rivelato il punto di arrivo di una stagione di apertura del nostro mercato dei capitali, non l'inizio di una nuova era. Negli anni successivi, così come si è arrestato il processo di liberalizzazione e di privatizzazione, così si è anche arrestato e poi invertito il processo di apertura del mercato dei capitali, in parte anche per colpa della legislazione europea. Infatti, la direttiva europea sull'Opa, adottata nel 2004 sotto forte influenza tedesca, consente l'apertura e la piena contendibilità del mercato, ma non obbliga gli stati membri ad attuarla⁸.

Questa soluzione di compromesso, che permise l'adozione della direttiva, ha determinato una forte eterogeneità delle norme nazionali, dato che la scelta sul grado di contendibilità sui singoli mercati è stata affidata ai singoli stati membri in sede di trasposizione della direttiva. Inoltre, la direttiva ha introdotto un pericoloso principio di reciprocità, finora sempre evitato nella legislazione europea, secondo il quale gli stati membri possono consentire alle società con sede nel proprio territorio di non applicare le regole di passività e di neutralizzazione, quando sono oggetto di un'offerta lanciata da una società che non è soggetta alle stesse regole.

In sede di trasposizione della direttiva⁹, il legislatore italiano aveva confermato l'impostazione del Tuf¹⁰, con la sola nuova limitazione del principio di reciprocità, per ovviare al differente grado di contendibilità delle imprese previsto dalla legislazione nazionale degli altri paesi dell'Unione. Tuttavia, con l'acuirsi della crisi finanziaria, esso è ritornato sui suoi passi e, tramite un decreto legge di applicazione immediata, ha deciso la completa sospensione delle regole sulla passività

⁸ Direttiva 2004/25/CE concernente le offerte pubbliche di acquisto. In particolare, al fine di creare regole e condizioni uniformi per le società europee, con particolare riferimento alla possibilità di adottare misure difensive preventive e successive per contrastare il successo dell'offerta, la direttiva ha previsto la regola della passività degli amministratori e la regola della neutralizzazione (*breakthrough*). Con la regola della passività si impedisce agli amministratori, successivamente al lancio di un'offerta, di adottare misure difensive in assenza di una preventiva autorizzazione da parte dell'assemblea; in questo modo, si garantisce agli azionisti, destinatari dell'offerta, la possibilità di esprimersi sul merito della stessa. Con la regola della neutralizzazione, si colpiscono quelle misure preventive, organizzative o di altra natura, in grado di frustrare il risultato dell'Opa; sono infatti inefficaci nei confronti dell'offerente le limitazioni, statutarie o parasociali, al diritto di voto e al trasferimento delle azioni. Entrambe le norme sono facoltative: la direttiva non obbliga gli Stati membri a imporle; essi possono anche consentire alle società di applicarle per via statutaria.

⁹ Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 229, Attuazione della direttiva 2004/25/CE concernente le offerte pubbliche di acquisto.

¹⁰ Cfr. art. 104.

degli amministratori e di neutralizzazione dei patti di sindacato e accordi in occasione del voto in assemblea, prevedendo solo la possibilità di applicarle per scelta statutaria¹¹. Ulteriori peggioramenti della normativa in senso restrittivo sono stati recentemente adottati; tali modifiche erano state proposte all'attenzione del Parlamento dal presidente della Consob, il quale si è così posto come il difensore delle società italiane¹².

Colpisce, in tali modifiche, il sacrificio degli interessi degli azionisti non di controllo a favore di quelli del *management*, il quale potrà ora apprestare difese contro un'offerta non concordata senza sentire l'assemblea e senza preoccuparsi dei danni inferti al valore delle azioni. Una tale scelta naturalmente allontanerà gli investitori esteri ancora presenti sul nostro mercato e, lungi dal rafforzarci, ci renderà più deboli, perché più poveri di capitale.

Una nuova opportunità di modificare il nostro ordinamento in senso europeo è offerto dalla direttiva europea sui servizi, la quale realizza il passaggio da un sistema di regole per il mercato interno a un sistema di regole per la libera iniziativa economica, in un contesto di mercato libero da oneri amministrativi e vincoli normativi ingiustificati. Le imprese hanno il diritto a procedure amministrative semplici, a regole giustificate e proporzionate, ad efficaci strumenti di tutela. In fin dei conti, si tratta di un'evoluzione simile a quella che abbiamo da tempo sperimentato nel diritto antitrust comunitario, dove uno strumento inizialmente pensato per rimuovere le restrizioni transfrontaliere ha assunto un valore autonomo di norma per la concorrenza nel territorio dell'Unione europea. Il diritto del mercato interno ci aiuta a muoverci verso un migliore diritto del mercato.

Nonostante la grande opportunità offerta dalla direttiva servizi, in Italia sono ancora molto diffusi atteggiamenti di resistenza all'apertura alla concorrenza non giustificati da reali esigenze imperative di interesse generale. Spesso infatti le restrizioni normative e amministrative vanno ben oltre quanto richiesto dall'interesse generale e configurano forme di protezione dei soggetti già operanti nel mercato. Tali soggetti, traendo vantaggio dalla protezione, si oppongono con determinazione a qualsiasi progetto di liberalizzazione.

Un caso particolare, ma di grande interesse per le implicazioni sul funzionamento del mercato dei servizi, riguarda la disciplina della professione forense. Varie proposte all'esame del Parlamento

¹¹ Decreto legge del 29 novembre 2008 n. 185 recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale.

¹² Cfr. il disegno di legge (AS 1503 approvato dal Senato l'8 aprile 2009) di conversione del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi. In particolare, le disposizioni approvate prevedono: in caso di partecipazioni superiori al 30%, l'obbligo di offerta pubblica totalitaria solo per acquisti superiori al 5% del capitale; la facoltà per la Consob di ridurre temporaneamente, al di sotto del 2%, la soglia di acquisto di partecipazioni nella società a partire dalla quale scatta l'obbligo di comunicazione alla società partecipata e alla Consob; l'innalzamento del limite per l'acquisto di azioni proprie dal 10% al 20% del capitale sociale.

contengono disposizioni restrittive della concorrenza e sono rivelatrici di un'attitudine diffusa ancora riluttante ad accettare i principi del diritto europeo.

Anzitutto, si vuol tentare di reintrodurre il sistema di tariffe minime vincolanti, eliminato dal nostro ordinamento nel 2006¹³. Inoltre, si tenta di estendere la riserva di attività degli avvocati, attualmente limitata all'assistenza nei procedimenti giurisdizionali e alla rappresentanza, a numerosi altri ambiti tra cui l'attività di consulenza legale. L'estensione dei settori di attività riservati agli avvocati andrebbe a incidere sull'ambito in cui si esplicano nel nostro ordinamento la libertà di lavoro autonomo e la libertà di impresa di servizi. Se tali misure dovessero essere approvate è molto probabile un ricorso alla Corte di giustizia europea per violazione del diritto comunitario.

Un'importante sfida in materia di politiche di concorrenza proviene dalla modernizzazione delle regole di applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato avvenuta con il Regolamento CE 1/2003. La riforma ha largamente decentrato l'applicazione delle regole comunitarie alle autorità di concorrenza degli stati membri e ai giudici nazionali, lasciando alla Commissione europea il compito di guidare l'applicazione delle norme e di gestire direttamente solo i casi più rilevanti a livello europeo.

Di conseguenza, ha assunto rilievo il *private enforcement*, ossia l'applicazione diretta delle norme antitrust da parte dei giudici nazionali nelle controversie tra privati. Le conseguenze diventeranno visibili quando diverrà operativa la norma sulla *class action*, che si applica anche alle violazioni antitrust e alle pratiche commerciali scorrette. In questo contesto, si dovranno riordinare le competenze dei giudici, rimuovendo l'attuale ingiustificata diversità di attribuzioni nell'applicazione delle norme antitrust: in alcuni casi le corti d'appello, in altre i giudici di pace e i tribunali, in altre ancora le sezioni specializzate per la proprietà industriale.

7. Conclusioni

In questo saggio abbiamo cercato di argomentare che molte caratteristiche del sistema delle imprese e del capitalismo italiano possono trovare spiegazione negli effetti di incentivi istituzionali e politici che hanno distorto e continuano a distorcere l'economia.

Molte di queste debolezze appaiono come la conseguenza delle politiche economiche interventiste e dei conflitti sociali degli anni sessanta e settanta; come si è visto, gli strumenti di politica economica adottati in quegli anni trovavano le radici nella cultura economica e negli interventi del periodo fascista. Il sistema si è costantemente caratterizzato per l'incapacità di accettare il cambiamento a viso aperto; il cambiamento è avvenuto ugualmente, ma per vie traverse, con troppe aree grigie e l'esplosione dell'economia sommersa. Nell'economia emersa ha continuato

¹³ Articolo 2 del decreto legge 4 dicembre 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

a prevalere uno scambio improprio tra sussidi e protezioni, mentre le grandi decisioni strategiche sono rimaste imprigionate in una logica di scambio politico incompatibile con le ragioni dell'efficienza.

Con la seconda metà degli anni novanta alcune di queste caratteristiche sono venute meno, grazie in particolare alla privatizzazione del sistema bancario e finanziario e di gran parte dell'IRI e all'introduzione di un sistema di regole per la concorrenza e la tutela degli investitori: è probabile che tali cambiamenti aiuteranno i modelli di *governance* e gli assetti proprietari delle imprese italiane a evolvere verso gli standard europei.

Tuttavia, le regole del mercato del lavoro e le relazioni sindacali sono ancora troppo rigide per essere compatibili con il nuovo ambiente competitivo. La presenza pubblica nell'economia resta sproporzionata, causa fondamentale di sprechi, distorsioni colossali di incentivi e di corruzione. L'applicazione delle norme europee sulla libera circolazione e la concorrenza è nel complesso reticente e parziale, con piccoli passi avanti in alcuni campi subito smentiti da gravi arretramenti su altri fronti. La cultura economica della classe politica italiana è tuttora fortemente permeata di sentimenti anti-capitalisti. L'intervento diretto appare preferito alla costruzione di un buon sistema di regole. Nel 2007, membri influenti del Parlamento hanno presentato ancora una volta proposte per limitare per legge i diritti di voto degli azionisti di maggioranza in molti dei principali gruppi industriali.

Resta forte l'idea che in Italia vi siano buone imprese guidate da imprenditori incapaci e che solo cambiando gli imprenditori la situazione possa migliorare. Ciò dà agli imprenditori italiani valide motivazioni per resistere all'apertura della proprietà delle imprese e alla quotazione – e rappresenta un incentivo per rimanere piccoli, nella misura in cui aumentare la dimensione dell'impresa potrebbe richiamare un'attenzione non gradita da parte della politica.

La crisi finanziaria sembra ora aver alterato il quadro delle priorità e degli interventi necessari per riportare l'Italia su un sentiero di crescita sostenuta. Da noi come altrove, lo stato è dovuto intervenire per sostenere il sistema finanziario e, in misura crescente, per dare aiuto alle imprese in difficoltà per il crollo simultaneo della domanda in tutto il mondo. Sorge dunque la questione se valga ancora l'analisi che si è presentata; se invero le riforme che si sono invocate nel senso di un miglior funzionamento dei mercati, anzitutto quello del lavoro, valgano ancora.

La nostra risposta è affermativa. Gli interventi dello stato nell'economia resi necessari dal precipitare di una crisi economica e finanziaria di dimensioni inusitate certamente non implicano, né giustificano, l'abbandono del modello di economia di mercato. Per quanto sia difficile prevedere nella fase attuale la profondità degli interventi che si renderanno necessari, essi dovrebbero in ogni caso mantenere la natura di interventi *stop-gap*, tesi a colmare il difetto di domanda e ad accelerare

le ristrutturazioni. Naturalmente, come in occasione della crisi petrolifera dei primi anni settanta, il rischio è notevole che l'intervento dello stato assuma caratteri eminentemente difensivi, contribuendo ancora una volta a mantenere la struttura produttiva tradizionale, condannando l'Italia a un rapido declino.

L'esito finale dipenderà da noi solo in parte: resta da vedere se l'Unione europea, e le altre grandi aree del mondo, riusciranno a mantenere il sistema di mercati aperti e integrati che ha trainato la crescita per gli ultimi decenni.

Bibliografia

- ACCORNERO A., “Poter crescere e voler crescere: i piccoli imprenditori ex-dipendenti”, in *La questione dimensionale nell’industria italiana*, a cura di F. Traù, Bologna, Il Mulino, 1999.
- AGANIN A. e VOLPIN P., “History of Corporate Ownership in Italy”, Bruxelles, ECGI, Finance Working Paper n. 17, marzo 2003.
- ALEOTTI A., “Borsa e industria 1861-1989: cento anni di rapporti difficili”, Milano, Comunità, 1990.
- AMATO G., “Il mercato nella costituzione”, *Quaderni Costituzionali*, anno XII, n. 1, aprile 1992.
- AMATORI F. e BRIOSCHI F., “Le grandi imprese private: famiglie e coalizioni”, in *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, a cura di F. Barca, Roma, Donzelli, 1997.
- ARRIGHETTI A. e SERRAVALLI G., “Istituzioni e dualismo dimensionale nell’industria italiana”, in *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, a cura di F. Barca, Roma, Donzelli, 1997.
- AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, “Indagine conoscitiva riguardante i prezzi alla clientela dei servizi bancari”, IC32, febbraio 2007.
- BARCA F., “Imprese in cerca di padrone. Proprietà e controllo nel capitalismo italiano”, Bari, Laterza, 1994.
- BARCA F., “Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano”, in *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, a cura di F. Barca, Roma, Donzelli, 1997.
- BARUCCI E. e F. PIEROBON, “Le privatizzazioni in Italia”, Roma, Carocci, gennaio 2007.
- BEBCHUK L., “A rent protection theory of corporate ownership and control”, NBER, Working Paper n. 7203, 1999.
- BECATTINI G. e COLTORTI F., “Aree di grande impresa ed aree distrettuali nello sviluppo postbellico dell’Italia: un’esplorazione preliminare”, *Rivista Italiana degli Economisti*, Supplemento al n. 1, 2004.
- BIANCHI M., BIANCO M., GIACOMELLI S., PACCES A., TRENTO S., “Proprietà e controllo delle imprese in Italia”, Bologna, Il Mulino, 2005.
- BIANCHI P., “L’industria italiana”, *Rivista Italiana degli Economisti*, Supplemento al n. 1, 2004.
- BIANCO M., GOLINELLI R., PARIGI G., “Family firms and investments”, mimeo, novembre 2008.
- CARLI G. (in collaborazione con P. PELUFFO), “Cinquant’anni di vita italiana”, Bari, Laterza, 1993.
- CASSESE S., “La nuova costituzione economica”, Bari, Laterza, 2000.
- CASTRONOVO V., “L’industria italiana dall’Ottocento a oggi”, Milano, Mondadori, 2003.

- CASTRONOVO V., “Il neo-dirigismo soffoca il capitalismo”, *Il Sole 24 Ore*, 21 settembre 2006.
- CHANDLER A. D. Jr., “Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism”, Cambridge (Mass.), The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.
- CIOCCA P., “L’economia italiana: un problema di crescita”, *Rivista Italiana degli Economisti*, Supplemento al n. 1, 2004.
- COMMISSIONE EUROPEA, “Rapporto sul settore bancario al dettaglio, Documento di Lavoro della Direzione Generale per la Concorrenza, SEC(2007) 106”, 31 gennaio 2007.
- CONFINDUSTRIA, “Oltre la crisi”, marzo 2009.
- DE CECCO M., “Alle radici dei problemi dell’industria italiana nel secondo dopoguerra”, *Rivista Italiana degli Economisti*, Supplemento al n. 1, 2004.
- DELLA CANANEA G., “Sull’economia ritardi da recuperare”, *Il sole 24 ore*, 27 Dicembre 2007.
- DE NARDIS S. E TRAÙ F., “Il modello che non c’era: L’Italia e la divisione internazionale del lavoro industriale”, Soveria, Rubettino Editore, 2005.
- FACCIO M. e LANG L., “The ultimate ownership of Western European corporations”, *Journal of Financial Economics*, n. 3, 2002.
- FONDAZIONE CIVICUM, “Le società controllate dai maggiori comuni italiani: bilanci” (a cura dell’Ufficio Studi di Mediobanca), Milano, 2007.
- GIGLIOBIANCO A., “Via Nazionale: Banca d’Italia e classe dirigente. Cento anni di Storia”, Donzelli Editore, Roma 2006.
- GOLDSTEIN A., “Privatisation in Italy 1993-2002: goals, institutions, outcomes and outstanding issues”, CESifo WP n. 912, April 2003.
- LA PORTA R., LOPEZ-DE-SILANES F., SCHLEIFER A., “The economic consequences of legal origins”, NBER Working Paper 3608, November 2007.
- LA PORTA R., LOPEZ-DE-SILANES F., SCHLEIFER A. e VISHNY R. W., “Corporate ownership around the world”, *Journal of Finance* 54, 1999.
- MAIER C., “Conti e racconti: interpretazioni della performance dell’economia italiana dal dopoguerra a oggi”, in *Storia Economica d’Italia*, curato da P. Ciocca e G. Toniolo, Bari, Laterza, 1998.
- MARCHETTI P., “Diritto societario e disciplina della concorrenza”, in *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, a cura di F. Barca, Roma, Donzelli, 1997.
- MELIS G., “L’amministrazione”, in *Storia della stato italiano dall’unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, Donzelli, 1995.
- MINISTERO PER LO SVILUPPO ECONOMICO, “Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive”, giugno 2008.

MUSU I., “Gli aspetti economici della costituzione italiana: è superato l’art.41?”, Note di Lavoro n.3, Università Ca’ Foscari Venezia, 2008.

NARDOZZI G. “Miracolo e declino: l’Italia tra concorrenza e protezione”, Bari, Laterza, 2004.

PAGANO M., PANETTA F. e ZINGALES L., “Why do companies go public? An empirical analysis”, *Journal of Finance*, n. 53, 1998.

ROE M., “Political Determinants of Corporate Governance”, Oxford, Oxford University Press, 2003.

ROE M., “Legal origins, politics, and modern stock markets”, Discussion Paper n. 563, Harvard Law Review, 120(2), 2006.

ROSSI N. e TONIOLO G., “Italy”, in *Economic Growth in Europe Since 1945*, a cura di N. Crafts e G. Toniolo, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

SCARPA C, A. BOITANI, P. M. PANTEGHINI, L. PELLEGRINI E M. PONTI, “Come far ripartire le liberalizzazioni nei servizi”, in *Oltre il declino*, a cura di T. Boeri, R. Faini, A. Ichino, G. Pisauro e C. Scarpa, Il Mulino, Bologna, 2005.

SCHNEIDER F., “The increase of the size of the shadow economy of 18 OECD countries: some preliminary explanations”, Monaco, CESifo, Working Papers n. 306, June 2000.

SICILIANO G., “Cento anni di borsa in Italia”, Bologna, Il Mulino, 2001.

SPAVENTA L., “Le medie imprese italiane: perché dovrebbero quotarsi?”, Assogestioni, Forum del risparmio gestito, Milano, ottobre 2003.

TURNER G., “The credit crunch”, London, Pluto Press, 2008.

VACCA I., “Abuso del diritto ed elusione fiscale”, Atti Convegno ANTI, ottobre 2008.

VIESTI G., “Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c’è”, Bari, La Terza.