ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Bianchi, Patrizio

Working Paper

Denazionalizzazioni e privatizzazione dell'impresa pubblica in Italia

Quaderni - Working Paper DSE, No. 55

Provided in Cooperation with:
University of Bologna, Department of Economics

Suggested Citation: Bianchi, Patrizio (1988) : Denazionalizzazioni e privatizzazione dell'impresa pubblica in Italia, Quaderni - Working Paper DSE, No. 55, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Economiche (DSE), Bologna, https://doi.org/10.6092/unibo/amsacta/5359

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/158898

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DENAZIONALIZZAZIONE E PRIVATIZZAZIONE DELL'IMPRESA PUBBLICA IN ITALIA

Patrizio Bianchi

settembre 1988

N. 55

DENAZIONALIZZAZIONI E PRIVATIZZAZIONE DELL'IMPRESA PUBBLICA IN ITALIA

di

Patrizio Bianchi
Dipartimento di Scienze Economiche
Università di Bologna

Premessa

Il risanamento e la ridefinizione degli obiettivi e delle strategie dell'impresa a partecipazione statale in Italia può essere inserito nel più generale processo di ridimensionamento della impresa pubblica in corso nei paesi industrializzati. Questo generale processo di ridefinizione dei confini tra pubblico e privato si è concretizzato nei vari paesi con modalità di privatizzazione, che a loro volta hanno risentito dei diversi obiettivi perseguiti e dei modi con cui si è realizzato l'intervento diretto dello Stato nell'economia nei diversi contesti.

Queste politiche di privatizzazione hanno assunto tre configurazioni (Kay- Thompson, 1986):
- denazionalizzazione, cioé la vendita a privati di attività in proprietà dello Stato;
- concessione della gestione (contracting out) di attività costituite con fondi pubblici a privati, sia pure mantenendo da parte pubblica un sostanziale controllo regolativo su

tali attività;
- deregolazione, cioé la riduzione del controllo che lo Stato esercitava a diverso titolo su attività di cui tuttavia non disponeva della proprietà.

Negli Stati Uniti, ove lo Stato era tradizionalmente intervenuto nell'economia vigilando sulla concorrenza e ponendo regole per quei settori in cui la concorrenza stessa non poteva pienamente realizzarsi, questo processo di privatizzazione ha assunto essenzialmente le forme della deregolazione; in Europa invece, dove lo Stato agiva in contesti concorrenziali limitati, tradizionalmente l'intervento pubblico si è concretizzato, sia pure rispondendo a diverse motivazioni ideologiche e a diverse contingenze storiche, attraverso l'acquisizione diretta della proprietà delle attività da controllare, lasciando così spazio essenzialmente ad azioni di denazionalizzazione.

Questo processo di denazionalizzazione si è presentato diversamente nei vari paesi europei principalmente perché differenti erano state le motivazioni e i modi con cui lo Stato aveva acquisito e gestito proprietà e controllo di attività produttive. Tre elementi hanno progressivamente affermato il bisogno non solo di modificare l'atteggiamento verso le imprese a proprietà pubblica, ma più in generale gli approcci di politica industriale:
1. l'accumulo di interventi pubblici quali ammortizzatori della crisi negli anni settanta aveva portato ad una espansione del ruolo dello Stato nell'ambito delle economie di mercato tale da divenire incompatibile con il più generale sviluppo economico; governi, sostenuti da coalizioni diverse hanno comunque dovuto avviare politiche di restrizione dell'area di intervento diretto nell'economia;
2. il processo di ristrutturazione industriale ed il relativo progresso tecnico hanno comportato nei diversi contesti la ridefinizione degli ambiti definibili di monopolio 'naturale', determinando la possibilità di entrate in

settori in cui l'impresa pubblica agiva in ragione di alti minimi di scala necessari per garantire una efficente produzione e nel comntempo per garantire il controllo pubblico ad attività di interesse collettivo;
3. l'accelerazione del processo di internazionalizzazione, in particolare della integrazione europea ha portato a definire estensioni del mercato superiori all'area di sovranità del governo nazionale, permettendo entrate da parte di imprese straniere in mercati nazionali tradizionalmente chiusi (Vickers e Wright, 1988).

Le stesse denazionalizzazioni si sono quindi concretizzate, sotto la pressione di questi elementi, in modi diversi, in ragione dell'estensione e della natura organizzativa ed istituzionale, che l'impresa pubblica ha assunto nei diversi paesi (1).

In Europa tuttavia il processo di denazionalizzaazione che pareva dover smantellare l'intero apparato di imprese pubbliche, dopo una evidente accelerazione, sembra essersi placato, ponendo l'enfasi non solo sulle difficoltà di attuazione di un così ampio programma di privatizzazioni, ma anche sulle strumentazioni di regolazione indiretta che devono essere predisposte per garantire comunque il perseguimento dell'interesse collettivo.

In Italia il dibattito non si è concentrato tanto sull'ampia area di imprese nazionalizzate, che gestiscono direttamente public utilities (Cassese, 1983, p.243), confrontabili più propriamente con le esperienze inglesi (Yarrow, 1986), quanto verso le imprese a partecipazioni statali, che rappresentano la caratteristica saliente e caratteristica della vicenda italiana.

Il vero oggetto di dibattito si è così incentrato sul ruolo e sui vincoli delle imprese possedute dallo Stato, e quindi sulla validità della "formula IRI", che tanto positivamente venne considerata negli anni cinquanta, quanto negativamente negli anni settanta, cioé l'esistenza di enti

pubblici, che controlllano la maggioranza azionaria di imprese di diritto privato, operanti sul mercato o nella gestione di particolari attività di monopolio attraverso concessioni da parte della pubblica amministrazione. Sulla validità attuale di tale formula, che introduce un agente pubblico, attivo sul mercato, in un sistema tradizionalmente povero di soggetti e di relazioni di mercato, va appuntata l' attenzione, per definire le possibili motivazioni di una politica di privatizzazioni, cioé di una azione pubblica rivolta ad aumentare la molteplicità sociale che definisce il mercato stesso. Infatti, una politica di privatizzazione trova un suo significato solo all'interno di una visione delle meccaniche sociali, basata sul "mercato", cioé su un sistema il cui risultato derivi dall'interazione conflittuale tra soggetti indipendenti, eppure egualmente motivati: la meccanica del sistema di "mercato" non è risultato di un accentramento decisionale derivato da un dominio individuale gerarchico, sia esso un monopolista privato o una pubblica amministrazione, ma dal comporsi tramite conflitto di interessi diversi. Una politica di privatizzazioni è dunque il trasferimento di attività da un contesto gerarchico ad un contesto di mercato, nella convinzione che la molteplicità di mercato determina risultati sociali più efficenti della soluzione gerarchica (2).

In una visione di mercato, l'autorità dello Stato, la cui area di sovranità si assume essere più estesa della estensione del mercato, svolge il ruolo di garantire ai singoli condizioni operative tali da permettere il libero svolgersi del conflitto concorrenziale, intervenendo direttamente solo laddove l'arena dei contendenti si riducesse al punto da non lasciar sussistere relazioni di mercato, ma solo relazioni gerarchiche, contrarie in questa visione all'interesse collettivo. Nella tradizione americana ad esempio l'estensione del mercato è stata tradizionalmente compresa entro l'area di sovranità dello stato nazionale,

cosicché ruolo di quest'ultimo è stato storicamente la vigilanza contro i tentativi di monopolizzazione, cioé contro i tentativi per restringere la molteplicità sociale; l'intervento diretto si giustificava solo nei casi in cui fattori esterni, quali ad esempio una specificata tecnologia, restringevano esse stesse tale molteplicità (3).

Nella tradizione europea invece la forte presenza dello Stato nell'economia è stata giustificata da una situazione storica in cui l'estensione del mercato eccedeva l'area di sovranità nazionale, cosicché lo Stato nazionale non solo non poteva erigersi a garante del "mercato", ma anzi esso stesso coincideva con taluni dei soggetti privati in conflitto, tanto che la forza di questi diveniva essa stessa forza dello Stato, in una concorrenza che inevitabilmente assumeva le caratteristiche di rivalità tra Stati.

Lo stesso intervento pubblico diretto nell'economia italiana può essere letto come sostegno a singoli soggetti non in grado di garantirsi condizioni di sostenibilità di fronte ad un mutamento del contesto conflittuale, perché operanti in un sistema nazionale segnato da una esiguità di soggetti indipendenti, insufficenti quindi a delineare una effettiva dinamica "di mercato".

In questa luce può essere riletta l'esperienza dell'intervento pubblico in Italia, realizzata in particolare attraverso l'espandersi dei compiti attribuiti alle imprese a partecipazione statale; in questa luce del resto può essere ricollocata anche l'esperienza delle privatizzazioni tentate e realizzate negli ultimi anni. Dopo una breve verifica degli obiettivi preposti all'espansione delle imprese a partecipazione statali, verranno quindi analizzate le privatizzazioni realizzate dai tre enti nel periodo 1983-1987.

Obiettivi attribuiti alle PP.SS.

Come ha scritto di recente Pasquale Saraceno (in Armani et al, 1985, p.133) l'intervento dell'IRI nel 1933 non fu tanto imposto dalla crisi internazionale del 1929, quanto dalla necessità di por fine alla pratica dei salvataggi e tamponamenti, che si erano resi necessari fin dall'immediato dopoguerra per evitare che il collasso degli istituti bancari si traducesse nella valanga che avrebbe trascinato con sé irremediabilmente un sistema fondato su un troppo limitato numero di soggetti; ci si trovò a far fronte ad una situazione di inadeguatezza del capitale privato rispetto a allo sviluppo industriale che aveva avuto luogo, uno sviluppo industriale accelerato, ma fragile basato su scarse accumulazioni originarie, moltiplicate a dismisura attraverso strutture bancarie e finanziarie, che determinavano leve positive in fase di espansione ma che di fronte alla crisi rischiavano collassi che avrebbero potuto coinvolgere l'intero sistema (4).

Una politica di denazionalizzazioni venne avviata immediatamente, ma apparve subito chiaro che non vi erano capitali sufficenti alla riacquisizione dei gruppi industriali e finanziari giunti in possesso dell'IRI; già nel 1936, come mostra la tav.1, la fase di smobilizzo era da considerarsi se non conclusa, in decisivo tramonto (5). E' da notare, tav.2, che di fatto vennero smobilizzate soprattutto attività elettriche, cioé attività definibili di monopolio 'naturale', da regolare eventualmente con diversi strumenti pubblici e che invece, malamente regolate per via amministrativa, vennero nazionalizzate trenta anni dopo, proprio in ragione della incapacità governativa ad attuare una regolazione indiretta (Rossi, 1962).

Quindi, se il primo compito dell'IRI fu il salvataggio industriale, per evitare che la crisi di taluni soggetti imprenditoriali si trasformasse nel collasso del sistema nel

suo complesso, nel momento in cui l'IRI stesso divenne soggetto permamente, il 24 giugno 1937, con decreto n. 905 , vennero individuati nuovi obiettivi, con la possibilità di assumere nuove partecipazioni (Rossi, 1953).

Si trattò di obiettivi 'nazionali' di difesa autarchica, cioé obiettivi di import- substitution in un contesto chiuso, quindi obblighi di attivazione di processi, anche dimensionati in termini sub-ottimali, per la produzione di beni che comunque non potevano (o non dovevano) più essere importati dall'estero.

Nel dopoguerra, all'ipotesi di scioglimento dell'Ente si rispose attribuendo all'impresa pubblica un ruolo straordinario di sostegno ad una economia che stava affrontando uno specifico momento di transizione; con l'accordo esplicito dei grandi gruppi privati volti ad accelerare la crescita (la testimonianza di Valletta, in Ministero della Costituente, 1946, p.346- 355), all'impresa pubblica venne affidato il compito di sostituire il capitale privato nell'attivazione di processi di base adeguati ai bisogni di una industria di trasformazione che intendeva essere competitiva sui mercati internazionali. In presenza di vincoli alla disponibilità di capitali, lo Stato accettava una sorta di divisione del lavoro, lasciando ai privati la trasformazione finale ed investendo direttamente in quei settori di base necessari allo sviluppo. Si tratta ancora una volta di obiettivi di import- substitution, ma in un contesto aperto, cosicché la sostituzione delle importazioni avveniva con l'attivazione a carico dello Stato di impianti, dimensionati adeguatamente e quindi competitivi a livello internazionale, ma meglio localizzati rispetto agli acquirenti locali. La posizione espressa dalla componente modernizzante del capitalismo italiano, e che non casualmente riuniva sia Valletta che Sinigaglia identificava il processo concorrenziale essenzialmente a livello internazionale e quindi, essendo l'estensione del mercato superiore all'area di sovranità,

gli interessi dello Stato coincidevano con gli interessi dei soggetti nazionali che competevano in quel mercato (si veda Ministero della Costituente, 1946, p.5- 20). Risultato ne fu l'emergere di una funzione nazionale, tuttavia basata su un ruolo attivo di investimento e crescita in attività complementari e necessarie, ma separate rispetto a quelle sviluppate dalla impresa privata, ma d'altra parte anche autonoma rispetto alla gestione ordinaria dell'autorità di governo; questa situazione durò ben poco, tanto che già alla metà degli anni cinquanta, si rivendicò per l'IRI una funzione più direttamente legata agli obiettivi del governo, quali lo sviluppo di specifiche situazioni territoriali, il sostegno dell'occupazione, lo sviluppo di particolari situazioni di lavoro (6).

A questa linea si riferirono negli anni i numerosi interventi nel Mezzogiorno, sino all'investimento in Campania per la creazione di un polo di produzione automobilistico, che avrebbe dovuto ricreare condizioni di 'start up' industriale, riproducente il modello già attivato nelle regioni settentrionali. Su questa linea si ritrovano anche le richieste di investimenti controciclici richiesti alle partecipazioni statali per bilanciare le cadute congiunturali di investimenti privati.

Per contro l'ENI operava sviluppando altri obiettivi, quali il controllo strategico di attività ritenute essenziali per lo sviluppo del paese, in concorrenza con soggetti stranieri (ma in questo non in difformità con la filosofia di Sinigaglia), e lo sviluppo di attività già gestite sul mercato interno da cartelli nazionali, surrogando di fatto funzioni antitrust (Lombardini,1973).

D'altra parte la stessa regolazione dei nuovi monopoli naturali avveniva con una formulazione che di fatto evitava la gestione diretta da parte dell'amministrazione pubblica, ma assegnava la concessione ad imprese a partecipazione statale: così per il metano, per le autostrade, per le

aerolinee, così per i telefoni e le radioemissioni; di fatto l'amministrazione affida le attività in monopolio ad una azienda di stato, che poi concede le attività ad una impresa a partecipazione statale, creando una molteplicità di soggetti che è peculiare di questo paese.

Questa via di regolazione dei monopoli, basata sulla attribuzione ad una impresa a partecipazione statale della concessione esclusiva di gestione di attività di servizio pubblico, ha determinato del resto modalità surrettizie di nazionalizzazione di tali attività: la nazionalizzazione "nascosta" dei telefoni può a questo proposito essere contrapposta alla nazionalizzazione esplicita della energia elettrica (7). Tale intervento di regolazione "mediata" implicava del resto minori conflitti sia della via della nazionalizzazione esplicita, sia di una regolazione pubblica di comportamenti privati, lasciando spazio a modi di concessione e regolazione 'sui generis', che implicava comunque minori scontri per la definizione esatta dei confini tra pubblico e privato (8).

Uno stesso intervento del resto venne caricato di più obiettivi, come appunto l'Alfasud, che contemporaneamente era motivata in termini di sviluppo territoriale e di creazione di nuova presenza in un segmento di mercato, dominato dall' operatore privato (9).

La crisi degli anni settanta ha ripristinato del resto il ruolo di azione di salvataggio, richiamando un ruolo controciclico di azione pubblica in una fase in cui gli operatori privati attuavano massicci disinvestimenti in attività industriali.

Partendo da questi richiami, possiamo quindi identificare per l'impresa a partecipazione statale almeno cinque obiettivi:

a. azione anticongiunturale di investimento e garanzia occupazionale, controciclico rispetto ai comportamenti privati;

b. promozione dello sviluppo territoriale, in particolare attivando iniziative di promozione industriale nel Mezzogiorno, in sostituzione di attività svolte da privati;
c. gestione diretta di attività di base, in alternativa ad iniziative private, nazionali o straniere;
d. gestione in concessione pubblica di attività definibili di monopolio naturale o entrata in settori caratterizzati dalla presenza di atteggiamenti monopolizzanti da parte dei produttori esistenti;
e. produzione di beni in sostituzione di beni importati (10).

Questa stessa stratificazione di obiettivi è stata riproposta ancora di recente dalla Relazione programmatica delle partecipazioni statali, presentata al Senato il 30 settembre 1986, in cui si riprecisavano come obiettivi delle partecipazioni Statali:
"- sviluppo del Mezzogiorno;
- difesa e contributo all'incremento dei livelli occupazionali;
- allentamento del vincolo estero;
- innovazione tecnologica" (pp.18 e 19).

Si tratta dell' accettazione della stratificazione dei compiti di politica economica, affidati ad imprese a proprietà pubblica, ma aventi obblighi di condizioni di economicità, ribaditi dallo stesso documento del Senato (p.19).

Tale molteplicità di obiettivi implica l'evidenza che nella esperienza italiana l'impresa a partecipazione statale è stata identificata come strumento di politica economica surrogante l'intera gamma di interventi pubblici in materia di industria e di mercato, dalle azioni di regolazione della concorrenza e dei monopoli ad azione diretta di investimento a fine anticongiunturale. Di fatto questa molteplicità d' uso dello strumento nascondeva le difficoltà a definire ed attuare strumentazioni pubbliche di regolazione

amministrativa, in un paese che rimaneva caratterizzato da una eseguità di soggetti operativi indipendenti.

Le partecipazioni statali risultavano quindi un intervento pubblico per "via breve", attuabile senza mutamenti delle regole istituzionali e nel contempo operabile in via straordinaria per affrontare emergenze, altrimenti richiedenti interventi sostanziali nella organizzazione amministrativa dello Stato. In questo senso l'espansione delle Partecipazioni Statali devono essere ricondotte ad uno stesso quadro che vede oggi un Paese, rapidamente cresciuto nella sua struttura industriale, disporre di una struttura regolativa delle attività imprenditoriali e di mercato sostanzialmente primitiva.

La nuova fase di riorganizzazione della impresa pubblica, avviata nel 1982, dopo che lo stesso Ministero preposto aveva dichiarato che il sistema nel suo complesso era ormai fuori controllo (Ministero delle partecipazioni Statali,1981), doveva basarsi su una ampia politica di privatizzazioni, essenzialmente da realizzarsi per via di denazionalizzioni di imprese considerate non strategiche. Le denazionalizzazioni realizzate sono invece state ridotte a pochi casi, proprio perché ciascuna impresa dismissibile poteva essere ricondotta ad uno degli obiettivi strategici in precedenza richiamati.

Acquisizioni e cessioni delle PP.SS.

Come visto in precedenza la creazione dell'IRI non potè ridursi alle grandi manovre della ristrutturazione degli anni trenta, ma divenne una presenza strutturale nell'ambito di un sistema che non disponeva di forze interne sufficenti per gestire in maniera diffusa le attività avviate nelle fasi di sviluppo accelerato. La prima fase di smobilizzo si ridusse alla privatizzazione delle imprese elettriche e di pochi altri casi sparsi. Nel dopoguerra la crescita delle

imprese a partecipazione statale crebbe rapidamente, sopprattutto per via interna negli anni cinquanta e sessanta e poi consistentemente anche per via esterna nel decennio successivo.

Per quanto riguarda l'IRI lo sviluppo occupazionale è presentato esaustivamente per il periodo 1938- 1985 nella tabella 3.: non considerando l'occupazione delle attività elettriche nel 1961, dismesse per effetto della nazionalizzazione dell'energia elettrica, che coinvolse anche le attività residualmente presenti nell'IRI, l'occupazione continuò a crescere con una vistosa accelerazione negli anni sessanta e settanta, ove gli addetti, dopo aumenti del 6.3% e del 17.7% dal 1938 al 1950 e dal 1951 al 1960, crebbero rispettivamente del 49.3 e del 56% nei due decenni successivi, per ridursi del 13% solo nei cinque anni successivi (tab.4).

Questi aumenti occupazionali vennero di fatto seguiti dagli altri enti delle Partecipazioni Statali, che si espansero con tassi di crescita leggermente inferiori, ma che tuttavia continuarono a crescere anche negli anni ottanta, che invece segnano una significativa flessione per l'IRI.

Tra questi aumenti rilevanti furono negli anni settanta la crescita per via esterna, che pesò per il 29% sul totale della crescita occupazionale totale dell'IRI, come mostra la tab. 5 .

La tabella 6, che elabora dati della Direzione Studi dell'IRI (riportati in Pera, 1987), riprende in dettaglio l'andamento delle acquisizioni e delle cessioni realizzate dal gruppo IRI dal 1951 fino al 1985, evidenziando del resto come la dimensione media delle imprese dismesse sia sostanzialmente inferiore a quella delle imprese acquisite.

Negli anni 1981- 85 sono state avviate attività di denazionalizzazione, che tuttavia come risulta dalle stesse tabelle riportate ben poco incidono fino al 1985 sul totale

della diminuzione occupazionale realizzata dall'ente. E' ovviamente da rilevare che nel 1985 non erano ancora rilevabili le sostanziali contrazioni occupazionali legate alla cessione della Alfa Romeo.

Queste operazioni di cessione tuttavia debbono essere inquadrate nel più generale fenomeno di crescita esterna concretizzatosi in Italia dopo il 1983, anno in cui mutamenti della politica monetaria e riprese della redditività dei grandi gruppi favorirono una accelerazione nel processo di crescita per via esterna.

Utilizzando qui la banca-dati del Laboratorio di politica industriale di Nomisma (11) possiamo analizzare le operazioni di acquisizione e di cessione delle imprese a partecipazione statale, in confronto con le tendenze espresse dal sistema industriale nel suo complesso (Tab.7).

Il fenomeno ha avuto un carattere spiccatamente reale, anche se sostenuto da sostanziali vantaggi di tipo fiscale; si è trattato di operazioni aventi carattere principalmente orizzontale, in cui le imprese hanno acquisito società di minori dimensioni operanti nel proprio settore industriale, ricercando, sia di 'scale', cioé vantaggi legati alla specializzazione produttiva, che di 'scope', integrando prodotti e servizi, in una azione che tende a presentarsi come multiprodotto in ambito settoriale. Il maggior numero di operazioni si riscontra del resto in settori fortemente frammentati ed ad alta differenziazione, ove l'acquisizione di una impresa implica anche il controllo di una frazione rilevante di uno specifico segmento di mercato (Bianchi e Gualtieri, in Bianchi, 1988b).

La riorganizzazione interna e la crescita esterna concorrono del resto a delineare gruppi articolati, in cui ad una centralizzazione delle funzioni finanziarie, commerciali e di definizione strategica corrisponde una ampia decentralizzazione delle attività produttive in società aventi propri gradi di autonomia gestionale (Alzona, in

Bianchi, 1988).

Questo processo di crescita esterna evidenzia del resto una netta tendenza alla internazionalizzazione, acceleratasi nel 1987, in particolare verso altri paesi comunitari (Bianchi e Gualtieri, 1988c).

In questo contesto risulta evidente come il numero di operazioni condotte dalle imprese pubbliche, ed in particolare delle partecipazioni statali risulti limitato in confronto al peso di queste sul sistema industriale (12).

Come presentato dalla tab.8, avendo analizzato dal 1983 al 1987 2.573 operazioni, di cui 1.937 tra imprese non già appartenenti allo stesso gruppo e 636 tra imprese già appartenenti allo stesso gruppo- e pertanto definibili come azioni di riorganizzazione interna ad uno stesso gruppo patrimoniale- abbiamo rilevato che tra le operazioni non intragruppo in 192 casi le acquirenti ed in 109 casi le acquisite erano imprese pubbliche, quindi non solo partecipazioni statali, ma anche banche a proprietà pubblica, società possedute da altri soggetti pubblici e da pubbliche amministrazioni. Tra le 192 acquirenti pubbliche, riteniamo che 89 siano da individuare come appartenenti ai tre enti a partecipazione statale, mentre tra le 109 acquisite 66 siano le imprese già possedute dall'IRI, dall'ENI e dall'EFIM. Il peso delle operazioni ascrivibili alle PP.SS. si riduce quindi, considerando le sole operazioni non intragruppo al 4.% delle acquisizioni ed al 3% delle acquisizioni. Ripartendo per le transazioni non intragruppo le operazioni di controllo e di partecipazione (le colonne 'a' riportano i valori assoluti, 'b' le percentuali di riga, cioé la ripartizione tra controllo e partecipazione, 'c' le percentuali di colonna, cioé le ripartizioni tra soggetti pubblici e privati) risulta evidente una minore attitudine a compiere operazioni di acquisizione di controllo ed una maggiore propensione a cessioni di controllo delle imprese private.

Le tab. 9 e 10 offrono il dettaglio di queste

operazioni compiute dai tre enti a Partecipazione Statale. Emergono talune differenze nei comportamenti dei tre enti: mentre per le cessioni è più evidente l'attitudine dell'IRI a dismettere interamente le imprese, per le acquisizioni invece la stessa IRI compie meno operazioni di controllo degli altri due enti, ed in particolare dell'ENI; da parte sua l'EFIM pare compiere essenzialmente operazioni di controllo.

Nell'insieme le imprese a Partecipazione Statale complessivamente (intragruppo e non intragruppo, controllo e partecipazione) compiono 212 acquisizioni e 189 cessioni, come presentato dalla tabella 11; vi è una ovvia preponderanza di operazioni realizzate dall'IRI, tuttavia in una proporzione inferiore al peso dell'Ente sul totale delle Partecipazioni Statali.

Estremamente rilevante è la distribuzione delle operazioni tra intragruppo e non intragruppo, cioé di crescita esterna effettiva: mentre sul totale delle operazioni coinvolgenti imprese italiane, riportate nella tav.7, solo il 24.7% delle operazioni era intragruppo, tra le operazioni delle PP.SS. il 58% delle acquisizioni e il 42% delle cessioni risultano aggiustamenti intragruppo, quindi operazioni di ricomposizione nell'ambito della stessa proprietà degli Enti, ad evidenziare certamente uno sforzo di riorganizzazione interna, ma anche una difficoltà ad operare per via esterna.

Una analisi dettagliata delle operazioni di cessione realizzate dai tre enti, presentata nella tab.12, evidenzia del resto che su 66 operazioni 18 sono risultate cessioni ad altri soggetti pubblici, 10 ad operatori esteri, 8 a grandi imprese e 30 ad imprese di piccola e media dimensione.

I compartamenti dei tre enti risultano a proposito parzialmente differenziati: l'EFIM ha ceduto esclusivamente ad altri soggetti pubblici ed a piccole e medie imprese, l'ENI a piccoli gruppi, ad altre PP.SS. ed a grandi

privati, l'IRI ha operato con grandi privati, piccoli e medi gruppi ed operatori stranieri.

Riportando ancora una volta l'attenzione alle operazioni condotte dall'IRI, l'elaborazioni dei dati del Laboratorio di politica industriale di Nomisma evidenzia l'accelerazione delle operazioni nel 1987 ed in particolare delle operazioni di minoranza, dell' acquisto di singoli impianti e di marchi, così come, tra le operazioni di controllo delle fusioni (tab.13).

Tra le operazioni non intragruppo, quindi propriamente di crescita esterna, accanto ad una costante ma marginale attività di acquisizioni totali, si aggiungono negli ultimi anni talune fusioni, poche acquisizioni di maggioranza, ma diverse di minoranza (tab.14); questo conferma una espansione per via esterna cauta, che tuttavia negli ultimi anni si articola anche con la ricerca di partecipazioni minoritarie. Questa attenta crescita esterna, compiuta più con partecipazioni di minoranza e con talune ben specificate fusioni, si confronta con una intensa attività di riallocazione interna di attività essenzialmente con numerose operazioni di fusione, con passaggi di maggioranza e dal 1986 con trasferimenti di impianti e marchi (tab.15).

Sul lato delle dismissioni (tab.16) si tende invece a cedere interamente il controllo della società e dal 1985 anche singoli impianti, offrendo quote di minoranza solo in operazioni di scambio di interessenze, come quelle realizzate tra il gruppo Finsider e il gruppo Arvedi. Le operazioni di cessione di quote di minoranza sono infatti state riscontrate essenzialmente come contropartita di alleanze, in cui lo scambio di quote di minoranza raffigurava parte di accordi più ampi.

Sintetizzando i risultati del Gruppo IRI, presentati nella tab.17, e raffrontati direttamente con i dati complessivi della tab.7, potremmo dire che dal 1983 l'IRI ha

attuato una politica di fusioni ed acquisizioni, volta in parte a riallocare all'interno del gruppo diverse attività, a cedere interamente talune attività ed a compiere poche acquisizioni di controllo mirate e un numero significativo di partecipazioni di minoranza. Nell'insieme le operazioni intragruppo sono il doppio (58%) di quelle riscontrate nell'insieme dei dati riferite a tutte le operazioni che hanno coinvolto imprese italiane (24%) e le operazioni di acquisizione di controllo esterno i due terzi (34%) rispetto al valore generale (52.45%), testimoniando appunto una espansione esterna molto più cauta dell'insieme delle imprese.

Volendo cogliere la direzione e il significato di queste transazioni azionarie esterne al gruppo, consideriamo solo le 30 operazioni non intragruppo (su 44), e le 25 cessioni che non hanno coinvolto le banche facenti capo al gruppo IRI. Avendo classificato le imprese che hanno compiuto le transazioni, in veste di acquirente o di acquisito, secondo l'attività prevalente in base al codice SIC-PREDICAST, che stratifica le attività a 4 digit, possiamo rilevare se le due imprese coinvolte nell'operazione operano esattamente nella stessa attività produttiva o di servizio (identificata al 4 digit), oppure in attività prossime al 3 ed al 2 oppure se operano semplicemente nello stesso 1^ digit o fuori del 1^ digit, quindi fuori settore. In questo modo possiamo inferire le motivazioni che hanno portato alla acquisizione, ritenendo che una transazione tra imprese operanti nella stessa attività al 4 digit possa essere spiegata in termini strettamente operativi, potendo assommare quote di mercato e volumi produttivi, su cui approfondire i vantaggi di scala- specializzazione; operazioni al terzo digit possono essere motivati in termini di ricerca di vantaggi dimensionali legati a produzioni parallele, operazioni al di fuori del 2 digit possono invece essere spiegati in termini di vantaggi legati ad una possibile integrazione

verticale, oppure a ipotesi di conglomerazione, se non vengono riscontrati legami funzionali tra le imprese; in quest'ultimo caso le spiegazioni possono essere ricercate anche in termini finanziari- speculativi, se operati sul mercato (13). Queste stesse operazioni possono essersi giovate di rilevanti vantaggi fiscali legate alle possibili rivalutazioni dei cespiti ed in caso di fusioni di possibilità di assommare attività e passività dei contraenti (Tremonti, 1988); questa ultima spiegazione resta tuttavia a nostro avviso rilevante essenzialmente per operazioni intragruppo, ove come rilevato sono state ben più rilevanti le operazioni di fusione (13).

La tab.18 evidenzia che tra le cessioni non intragruppo, con esclusione delle attività bancarie, realizzate dall'IRI i due terzi sono state compiute verso imprese operanti nella stessa industria specificata al massimo livello di dettaglio; ne traiamo la considerazione che l'acquirente è stato motivato da possibili vantaggi dimensionali di scala in senso stretto. Per quanto riguarda le acquisizioni dell'IRI invece vi è una leggera preponderanza di operazioni al di fuori del 2 digit, che deve essere approfondito, potendosi prestare a diverse interpretazioni. Intanto, la tab.19 mostra che le operazioni interne al 4 e 3 digit sono essenzialmente di controllo, mentre le operazioni esterne sono di partecipazione: quindi le operazioni all'interno del 3 digit, motivate da ricerca di vantaggi di dimensione operativa, sono operate con effettivi passaggi di proprietà, mentre al di fuori del 2 digit si opera con partecipazioni; si tratta ora di verificare ove sono state realizzate queste operazioni di partecipazione in settori esterni.

La tab.20 riporta la tavola delle acquisizioni e delle cessioni per l'IRI; sono state qui considerate solo le operazioni industriali non-intragruppo, con esclusione cioé delle operazioni condotte dalle banche controllate; questa

tabella deve ovviamente essere letta considerando anche la tab.3, che presenta la struttura interna dell'IRI ed il peso relativo dei diversi settori in cui l'Ente è presente. Le operazioni dell'IRI appaiono sulla diagonale in diversi settori, testimoniando aggiustamenti marginali in entrata ed in uscita nei diversi comparti in cui opera (con l'eccezione dei mezzi di trasporto, in cui le cessioni sono state tutt' altro che marginali, con la cessione della Alfa Romeo e della componentistica auto); le operazioni al di fuori della diagonale si riscontrano essenzialmente nella riga riferita alle attività di impiantistica (15- 16) e nell'intera area riferibile ai servizi (40 - 99); nel primo caso si rilevano essenzialmente le molte operazioni condotte dall'Ansaldo, 9, di cui 1 nella stessa impiantistica e 2 nelle apparecchiature elettroniche (attuate con acquisizione del controllo), 2 nelle macchine e materiale meccanico, 2 nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, 2 nei servizi finanziari (con partecipazioni); possiamo quindi attribuire queste operazioni principalmente ad una azione di integrazione verticale, condotta anche con partecipazioni minoritarie in gruppi, quali ITP, Belleli e Riva Calzoni, operanti in settori integrati, con i quali definire complesse alleanze produttive e di mercato, rinsaldate appunto da intrecci azionari.

Per quanto riguarda l'ENI, non considerando le operazioni realizzate da società finanziarie e bancarie, risultano 31 acquisizioni e 13 cessioni; da queste operazioni emerge una chiara focalizzazione nel comparto chimico-petrolifero con ben 24 acquisizioni e 4 dismissioni, nuove entrate nel settore estrattivo (3 operazioni) e nel meccanico (1 operazione) e nei servizi, ed il disimpegno da altri comparti come il tessile- abbigliamento e il siderurgico. L'EFIM invece sembra riorientarsi verso il siderurgico (alluminio), il vetro, i mezzi di trasporto, uscendo invece dall'alimentare e da attività di servizio.

Nel complesso le operazioni sembrano indirizzate ad una

rifocalizzazione in taluni comparti, l'impiantistica, il siderurgico, le trasmissioni e i trasporti per l'IRI, il chimico- petrolifero per l'ENI, il siderurgico, i mezzi di trasporto per l'EFIM, con uscita da settori come i mezzi di trasporto, essenzialmente auto, per l'IRI, il tessile-abbigliamento per l'ENI, l'alimentare per l'EFIM.

Per quanto riguarda l'attività di internazionalizzazione si ricordi che nel 1983- 1987 le acquisizioni da parte di operatori stranieri risultavano il 18.8% e le acquisizioni all'estero di imprese italiane il 13.6% del totale delle operazioni, testimoniando un crescente orientamento verso i paesi comunitari (Bianchi e Gualtieri, in Bianchi 1988b).

Le operazioni condotte all'estero dai tre Enti a Partecipazioni Statali risultano circa il 9% sul totale delle operazioni condotte da operatori italiani all'estero.

Si tratta di operazioni condotte principalmente nell'ultimo anno, l'IRI in prevalenza verso gli Stati Uniti, l'ENI e l'EFIM verso la CEE; l'attitudine evidente è di acquisire il controllo pieno in Europa, operando invece con partecipazioni minoritarie negli Usa e nel resto del mondo (tab.21). Mentre l'ENI ha avuto tradizione ovvia di operatività all'estero, in particolare connesso con le attività petrolifere, l'IRI ha lungamente scontato vincoli ad operare all'estero, assumendo dimensioni rilevanti all'interno, ma ben poca capacità di operare a livello internazionale, se non per le attività di impiantistica; le operazioni condotte negli ultimi anni sembrano invece evidenziare una tendenza, cauta, ad entrare sopprattutto negli USA e nella CEE. Per quanto riguarda le cessioni del resto solo l'IRI cede ad imprese estere, come appare talla tav.12, evidenziando nell'insieme delle PP.SS. ulteriori vincoli a compiere dismissioni verso operatori stranieri.

Cessioni realizzate e obiettivi delle denazionalizzazioni

Possiamo dunque concludere che le partecipazioni statali sono ricorse molto cautamente, comunque in maniera più restrittiva delle imprese private, a manovre esterne di riorganizzazione industriale; tra queste sono state sicuramente più rilevanti, anche in questo caso diversamente che nelle imprese private, le operazioni intragruppo; si è trattato cioé prevalentemente di riaggiustamenti interni ad ogni ente. L'indirizzo e le modalità di tali operazioni di crescita esterna evidenziano un carattere fortemente mirato di transazioni volte a ricreare specifici vantaggi di dimensione, con integrazioni funzionali allo sviluppo produttivo e con diversificazione in servizi alla produzione, anche in alleanza con altri gruppi privati. Non più quindi massicce acquisizioni conglomerali, essenzialmente di imprese in dissesto, ma dopo una fase di stasi nella crescita esterna, poche, caute operazioni funzionali alla ridefinizione dei comportamenti strategici di gruppi operanti in mercati di estensione largamente superiore a quella nazionale. In questo contesto di riorganizzazione industriale sono state realizzate anche un numero limitato, ma significativo di cessioni.

Queste operazioni di denazionalizzazione risultano, per quanto caute e vincolate, coerenti ad obiettivi di risanamento del singolo gruppo, rifocalizzando le attività in settori in cui le imprese erano già presenti, integrando produzioni già attivate, stabilendo attraverso partecipazioni di minoranza allenaze con altri operatori (14).

In questa logica di ristabilimento di comportamenti di mercato da parte degli Enti vanno intese anche le cessioni di quote di minoranza, offerte sia direttamente, sia ricorrendo al mercato mobiliare, che hanno portato a ridurre il peso del controllo pubblico su talune imprese a partecipazione statale, senza tuttavia aver comportato né perdita di

controllo da parte degli enti, né entrate 'ostili' da parte di soggetti privati (Pera, 1987) (15).

Il risanamento dell'IRI e dell'ENI rende oggi nuovamente possibile collocare azioni sul mercato e cercare soci di minoranza. In questo quadro di risanamento tuttavia gli smobilizzi, i realizzi e gli apporti di terzi azionisti restano nella previsione di copertura finanziaria degli enti sostanzialmente marginali (16).

Se dunque in termini strettamente aziendali è possibile dare un giudizio cautamente positivo, potendo considerare cessioni ed acquisizioni realizzate dalle Partecipazioni Statali manovre esterne rientranti nell'obiettivo, ritenuto primario agli inizi degli anni ottanta, di ridefinire i comportamenti dell'impresa pubblica in termini di "economicità di gestione", come richiesto ancora di recente dal Documento parlamentare sull'assetto delle Partecipazioni Statali (Senato della Repubblica, 1987), ben diverso è il giudizio sulla "politica delle denazionalizzazioni" spettante all'autorità di governo.

Ciò che è mancato è stata infatti proprio una "politica delle denazionalizzazione", cioé un mutamento effettivo nella definizione e nell'attuazione delle politiche pubbliche rivolte all'organizzazione industriale, con sostituzione di interventi basati su comandi diretti con azioni amministrative di indirizzo.

Questo mutamento di indirizzo era reso problematico proprio dalla molteplicità degli obiettivi attribuiti alle Partecipazioni Statali, potendo sempre essere invocato uno di questi obiettivi per porre il veto ad ogni cessione pubblica. D'altra parte l' "Irizzazione", surrogando l'intero spettro dell' azione pubblica, ha permesso nella tradizione politica italiana di agire sempre, sotto la sollecitazione dell'emergenza, attraverso interventi straordinari, cioè attraverso azioni dell'esecutivo, che tuttavia non sono operati dall'ordinaria struttura amministrativa.

Questo ha corrisposto del resto alla più generale attitudine politica italiana, che anzicché agire per via legislativa nella definizione di norme per stabilire le relazioni tra imprese e tra queste e la pubblica amministrazione, ed in alternativa ad una continua opera di adeguamento degli apparati amministrativi come operato in altri paesi, ha favorito la creazione di organismi extramministrativi, definiti privatisticamente, ma motivati pubblicamente (Cassese,1983).

Certamente la "formula IRI", essenzialmente nella sua definizione distillata negli anni cinquanta, rappresentò strumento eccezionalmente flessibile ed innovativo per un sistema nazionale, sostanzialmente chiuso e caratterizzato da una molteplicità interna così limitata da non poter assicurare una crescita totalmente autonoma; l'entrata dello Stato nel ruolo di azionista non solo offriva il salvataggio dei soggetti esistenti, ma come apparve rapidamente garantiva la presenza di soggetti nuovi, necessari a garantire una dinamica interna non asfittica. In una tal maniera l'intervento pubblico "diretto ma mediato" non solo assicurava le condizioni di sostenibilità ai singoli soggetti operanti nel sistema, isolando le specifiche occasioni di crisi, ma più in generale garantiva al "sistema industriale italiano" nel suo complesso condizioni di sostenibilità di fronte a possibili stress esterni; questo avvenne negli anni trenta, di fronte all'apertura al commercio internazionale nell'immediato dopoguerra, negli anni di avvio della Comunità Europea, negli anni della crisi petrolifera.

Da questo atteggiamento ne è risultata l'ambigua condizione delle Partecipazioni Statali, nel contempo soggetto di mercato, ma anche strumento di politica fruibile per diverse e talvolta contrastanti obiettivi.

Le stesse conclusioni della Commissione permanente sull'assetto delle Partecipazioni Statali (Senato della Repubblica, 1987) non sfuggono a questa impostazione,

allorché parlando di acquisizioni e dismissioni di partecipazioni pubbliche riconosce l'autonomia degli enti, in coerenza con l'attribuzione di obblighi di economicità di gestione, ma nel contempo rivendica al governo ed al Ministero un compito di indirizzo che giunge sino a specificare che le "decisioni strategiche spettino all'autorità politica" (p.16) (16).

E' questa impostazione, che incarna la stessa percezione che in Italia si ha di intervento pubblico nell'industria, che risulta oggi pericolosamente in contraddizione con il processo di accelerazione della integrazione europea, definita nell'insieme di azioni sul Mercato Unico (Commissione CEE, 1985). Il definitivo superamento delle barriere interne alla Comunità implica un processo concorrenziale in cui si fronteggino imprese la cui efficenza deve essere garantita dalle effettive capacità gestionali, a prescindere dalla natura proprietaria, ma anche da assetti istituzionali e normativi che specifichino con certezza le condizioni operative.

L' ampia serie di obiettivi pubblici, di fatto perseguiti nell'esperienza italiana con il comando politico delle imprese a partecipazione statale, deve quindi essere definito attraverso strumentazioni "ordinarie", quali una chiara normativa sui comportamenti delle imprese, a prescidere dalla loro proprietà, la definizione di norme contro le pratiche restrittive e l'abuso di posizioni dominanti, una regolazione delle attività di public utilities, armonizzate a livello europeo.

Il "mercato unico" comporterà comunque effetti di privatizzazione, cioé la sostituzione di comandi diretti con definizioni normative, poiché la piena integrazione del mercato europeo implicherà che comportamenti "non- di-mercato" e politiche fondate su aiuti distorcenti il mercato potranno essere denunciati dagli altri partners e perseguiti dagli organismi europei oppure dovranno essere concordati

preventivamente con le autorità comunitarie. In questo senso la "prospettiva del '92" implica un mutamento negli strumentari di politica industriale, perché da una parte impone un chiaro indirizzo "di mercato" e dall'altra tende ad accentrare a livello comunitario le decisioni di incentivazione e sostegno delle situazioni 'straordinarie e transitorie' da riequilibrare.

La prospettiva europea implicita nell'Atto Unico richiede infatti una sostanziale capacità di intervento ordinario, operato tramite una ridefinizione funzionale della pubblica amministrazione e un riordino normativo, per garantire e vigilare l'insieme delle relazioni tra i soggetti interagenti nel sistema industriale, così da ricreare continuamente condizioni di certezza ambientale ad operatori impegnati in conflitti a tutto campo.

Una politica di mercato- implicita e necessariamente connaturata nella accettazione della prospettiva europea e comunque imposta dalla internazionalizzazione dei conflitti di concorrenza- non nega certamente la possibilità per l'autorità pubblica di possedere il controllo azionario di imprese operanti sul mercato, ma implica altrettanto certamente che queste realizzino comportamenti gestionali ed operativi caratterizzati da relazioni di mercato e non da relazioni di gerarchia nei confronti del potere politico nazionale.

La ridefinizione dei ruoli istituzionali dei diversi soggetti pubblici, così come un disegno riformatore degli stessi apparati amministrativi non è quindi materia distinta rispetto ad una "politica di privatizzazioni".

NOTE

1. Quattro sono le fattispecie di denazionalizzazione ricorrenti a livello internazionale:
a. vendita di sussidiarie appartenenti ad imprese pubbliche, ad esempio British Rail ha ceduto Sealink e British Leyland Jaguar nel 1984;
b. ricapitalizzazione delle imprese pubbliche attraverso l'entrata di privati, come ad esempio nel caso di Sabena in Belgio e di KLM in Olanda;
c. cessione di quote di minoranza sul mercato, come ad esempio l'INI in Spagna ha ceduto il 38% di Gas y Electricidad;
d. conversione della impresa pubblica in società per azioni e sua quotazione sul mercato mobiliare, con distribuzione diffusa della proprietà (Vickers, Wright, 1988).

2. una dettagliata riflessione sul concetto di mercato è contenuta in Demsetz (1982).

3. un' analisi dei precedenti storici delle politiche antimonopolio è contenuta in Bianchi, 1988b, a cui ci permettiamo di rinviare per l'approfondimento delle politiche pubbliche relative alla salvaguardia del mercato.

4. Saraceno oggi mette in evidenza che comunque si sarebbe arrivati- alla crisi bellica o subito dopo la fine del conflitto mondiale- alla creazione di un organismo pubblico con compiti di riordino e separazione di attività industriali e finanziarie. L'Istituto per la Ricostruzione Industriale venne istituito con l'esplicito compito di finanziare le attivita' industriali dissestate e quindi di porle in liquidazione o di cederle a privati in grado di acquisirle.

5. I diversi documenti di Beneduce e Jung, riproposti di recente, evidenziano l'esplicità volontà di smobilizzare le attività industriali giunte come pesante eredità dalla crisi delle grandi banche e dalla attribuzione delle partecipazioni dei salvataggi compiuti dalla Sezione speciale della Banca d'Italia fin dal 1923 (Villari e Bottiglieri in Armani et al., 1985); questa volontà apparve tuttavia ben presto frustrata, tanto che, come sottolinea Saraceno (in Armani, 1985, p.134), "finita l'operazione di smobilizzo e misurati i limiti della possibile privatizzazione", il carattere permanente dell'IRI risultò immediatamente chiaro agli ideatori della gigantesca operazione di riorganizzazione dell'intero sistema industriale e finanziario italiano.

6. L'intervento di G.Pastore sul distacco dell'IRI dalla Confindustria, è rappresentativo di questo mutamento, in Camera Deputati, 1954; si veda anche Provasi,1976, p.163.

7. La Sip, Società idroelettrica piemontese, controllata dalla Banca Commerciale, confluì nell'IRI, all'atto della costituzione dell'Ente nel 1933; le attività telefoniche della SIP, gestite tramite la controllata STIPEL, vennero scorporate e trasferite nell'ottobre alla STET, società torinese esercizio telefonico, appositamente creata nell'ambito dell'ente pubblico; la STIPEL gestiva la concessione dell'esercizio telefonico dal 1925 nella prima zona, comprendente Piemonte e Lombardia; le altre zone erano affidate alla TELVE (Tre Venezie); TIMO (Emilia- Romagna, Marche, Umbria, Abruzzo e Molise); TETI (Liguria, Toscana, Lazio e Sardegna); SET (il Sud e la Sicilia). Già negli anni Venti vi sono molti scambi azionari, tanto che STIPEL assunse nel 1926 il controllo azionario di TELVE e TIMO).
Nel 1959 l'IRI acquistò il controllo della TETI. Il 29 ottobre 1964 le Società concessionarie confluiscono tutte nella nuova SIP- Società italiana per l'esercizio

telefonico-, che per effetto della nazionalizzazione dell'energia elettrica vantava rilevanti crediti di indennizzo. Il 27 febbraio 1968 viene firmata una Convenzione aggiuntiva tra Ministero P.T.e SIP, unico concessionario dell'esercizio telefonico in Italia. Sulla storia della STET si veda Bottiglieri, 1987.

8. Una proposta di "irizzazione" dell'energia elettrica venne avanzata nel 1960 dai produttori elettrici, per scongiurare la nazionalizzazione imminente; scrive a questo proposito Ernesto Rossi, accanito sostenitore della nazionalizzazione: "l 'irizzazione' sarebbe venuta a costare allo Stato molto meno della nazionalizzazione, perché sarebbero rimaste escluse dall'operazione tutte le società a partecipazione mista.. e in molti casi l'IRI avrebbe potuto raggiungere il controllo delle società acquistando pacchetti azionari per importi molto inferiori al 50% del capitale; l'irizzazione non avrebbe creato malcontenti, perché nessuno sarebbe stato espropriato...l'irizzazione dell'industria elettrica avrebbe potuto riuscire un ottimo affare per i grandi baroni, come lo è stata la irizzazione delle reti telefoniche...i grandi baroni sono riusciti a scaricare sullo Stato la responsabilità del disservizio telefonico e degli aumenti delle tariffe.Qualunque fosse il suo minor costo, diretto o indiretto, la irizzazione sarebbe stata un diversivo, non una soluzione del problema della riorganizzazione dell'industria elettrica al servizio del paese" (Rossi, 1962, p.134- 136).

9. Una ricostruzione delle vicende dell'Alfa Romeo dal salvataggio pubblico alla privatizzazione è ora in Bianchi, 1988a).

10 Una analisi degli obiettivi e dei risultati ottenuti dalle imprese a partecipazione statale in Italia è stata sviluppata da Marzano, 1987.

11. Una spiegazione dettagliata delle modalità di raccolta e di classificazione dei dati è presentata in Bianchi e Gualtieri, in Bianchi, 1988b, al quale si rinvia ancheper la analisi delle motivazioni che possono spiegare processi di acquisizione; per quanto riguarda l'evidenziarsi di vantaggi fiscali in operazioni di fusione si veda Tremonti, 1988.

12. Infatti partendo dai lavori condotti da Alzona (1986) considerando che il peso dei grandi gruppi industriali risulterebbe pari al 20% circa del totale nazionale dell'occupazione dell'industria in senso stretto, i grandi gruppi pubblici incidono per poco più del 10 per cento del totale.

13. A titolo di esempio la Ansaldo, società impiantistica, viene classificata sulla base della attività prevalente 1623, l'acquisto di partecipazione nella GIE, produttrice di impiantistica, essa stessa classificata 1623 identifica una operazione strettamente orizzontale al 4 digit; l' acquisizione della ITP, che produce materiale meccanico, e quindi è classificata 3573, identifica una operazione esterna al 2 digit.

14. Per un'analisi dei vincoli posti alla cessione di imprese pubbliche ed in particolare nei casi Maccarese e SME e nelle diverse fasi della vendita della Alfa Romeo si veda P.Bianchi(1988a); una ricostruzione storica dei vincoli e della stratificazione degli obiettivi posti all'IRI è stata avanzata dall'autore in Bianchi, 1986, a cui ci permettiamo di rinviare ad integrazione di questo lavoro.

15. Si ricordi che fino alla metà degli anni sessanta le imprese a partecipazione statale vedevano significative presenze di minoranza di sottoscrittori privati, ai quali del resto non mancavano remunerazioni adeguate. La crisi finanziaria delle Partecipazioni Statali, connessa con i salvataggi e con operazioni determinate da motivazioni esplicitamente 'politiche' e quindi gravate da 'oneri impropri', aveva portato all'uscita dei privati e con i successivi abbattimenti di capitale reintegrati con fondi di dotazione pubblici ad una "nazionalizzazione impropria".

16. la Relazione programmatica del 1987 prevedeva ad esempio per l'IRI per il periodo 1986- 1989 fabbisogni finanziari per 62.271 miliardi, da coprire per 66% con autofinanziamento, per il 9% con contributi e per il residuo 25% con ricorso al mercato, rispettivamente distinto in 22.5% in accensione di debiti a medio e lungo termine e variazione dell'indebitamento a breve, 2% con smobilizzi e realizzi (per 1.378 miliardi) e 0.5% con apporti di terzi azionisti (per 290 miliardi); in Ministero delle PP.SS., 1987, p.470.

17. Basandosi sulla mancanza almeno per il maggiore degli enti di obblighi statutari di richiesta di autorizzazione ad operazioni esterne, ribaditi dalla Corte di Cassazione nel dirimere il contenzioso tra IRI e Ministero, la Commissione si dichiara certamente a favore di procedure che tendano "al ridimensionamento dell'attività burucratica del Governo, autorizzazioni e circolari, a vantaggio di un intensificarsi di attività di indirizzo politico verso i targets ritenuti strategici" (p.14), nel contempo tuttavia lascia intendere che la cessione delle imprese a partecipazione statale debba essere condotta con procedure speciali. Mentre non si pongono vincoli ex ante alle aree di possibile azione delle imprese pubbliche, si "specifica" che l'intervento delle PP.SS. va "limitato rigorosamente ai casi nei quali esso si

riveli essenziale per il perseguimento degli obiettivi di carattere generale e che debbono in ogni caso essere subordinati a ben precise finalità in armonia con le esigenze di sviluppo del Paese" (Senato, 1987, p.14). Si riprecisa così che l'intervento diretto dello Stato nell'economia attraverso l'azione straordinaria delle imprese a partecipazione statale resta strumento polivalente, in grado di surrogare tutte le azioni regolatorie dello Stato.

Riferimenti bibliografici

- G.Alzona (1986), Diversificazione e controllo della grande industria negli anni delle ristrutturazione: principali mutamenti e schemi interpretativi, L'Industria, n. 2
- G.Alzona (1988), Acquisizioni e cessioni nella dinamica dei grandi gruppi in Italia, in Bianchi (1988b)
-P.Armani et al. (1985),Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo, Edindustria, Roma
- P.Bianchi (1986), The IRI in Italy: Strategic Role and Political Constraints, West European Politics, 10 (2), april, 269- 290
- P.Bianchi (1988a), Privatization of industry: the Alfa Romeo case, in Italian Politics, edited by R.Y.Nannetti, R.Leonardi e P.G. Corbetta, Pinter Pu., London
P.Bianchi, a cura di (1988b), Antitrust e gruppi industriali, Il Mulino, Bologna
- P.Bianchi, G.Gualtieri (1988), Acquisizioni e potere di mercato, in P.Bianchi (1988b)
- P.Bianchi e G.Gualtieri (1988c), La politica delle concentrazioni comunitaria e le concentrazioni industriali: fusioni ed acquisizioni in Italia, Il Politico, prossima pubblicazione
B.Bottiglieri (1987), Stet, strategia e struttura delle telecomunicazioni in Italia, F.Angeli , Milano

- Camera Deputati (1954), Intervento on. G.Pastore, in Atti Parlamentari, 2. 8. 1954, , pp.11876- 883
- S.Cassese (1983), Il sistema amministrativo italiano, Il Mulino, Bologna
-Commissione Comunità Europee (1985), Il completamento del mercato interno, Bruxelles, 14.06.1986
- H.Demsetz (1982), Economic, Legal,and Political Dimensions of Competition, Amsterdam- New York, North Holland
- J.A.Kay and D.J.Thompson (1986), Privatization in search of a Rationale, The Economic Journal, 96, march, 18- 32
- S.Lombardini (1973), Monopolio e concorrenza nella politica economica, Franco Angeli, Milano
-A.Marzano (1987), Gli obiettivi delle imprese a partecipazione statale, Roma, mimeo
- Ministero della Costituente (1946),Rapporto della Commissione economica-appendice alla relazione, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma
- Ministero delle Partecipazioni Statali (1981), Relazione annuale sulle Partecipazioni Statali, Poligrafico dello Stato, Roma

- Ministero delle Partecipazioni Statali (1987), Relazione Programmatica sulle Partecipazioni Statali, Senato della Repubblica, Roma
-A.Pera (1987), Financial Aspects of the Privatization of Public Enterprises: the case of Italy, in A.Pennati, The Italian Financial System, North Holland, Amsterdam
- G.Provasi, a cura di (1972), Borghesia industriale e democrazia cristiana, Laterza, Bari
-E.Rossi (1953), Lo stato imprenditore, Laterza, Bari
- E.Rossi (1962), Elettricità senza baroni, Laterza, Bari
- Senato della repubblica (1987), Documento approvato dalla 5 commissione permanente a conclusione dell'indagine conoscitiva sull'assetto delle partecipazioni statali, Atti

parlamentari, doc.XVII, 4, comunicata alla Presidenza il 17.2.1987
- G.Tremonti (1988) , La fiscalità industriale, Il Mulino, Bologna
-J.Vickers, V.Wright (1988), Privatization Policy in Europe, Introduction, numero speciale di West European Politics, in corso di pubblicazione
- G.Yarrow (1986), Privatization in theory and practice, Economic Policy, april,324- 377

Tabelle

Tab. 1 Smobilizzi dell'IRI dal 1933 al 1951

anno	milioni lire correnti	milioni lire 1951
1933	51	4.286
1934	942	80.952
1935	1.812	141.558
1936	756	52.728
1937	682	40.778
1938	397	22.193
1939	1.046	56.052
1940	668	30.676
1941	585	24.081
1942	826	30.264
1943	181	4.421
1944	92	599
1945	14	38
1946	196	380
1947	105	114
1948	182	187
1949	3.808	4.118
1950	378	431
1951	1.030	1.030
totale	13.751	494.886

Fonte: Rossi, 1953, p.68

Tab. 2 - Ripartizione degli smobilizzi del periodo 1933-1936 per settore di attività

settori	percentuale
bancarie e finan.	7.46
elettriche	38.74
telefoniche	2.67
navale	1.67
siderurgia	2.27
meccaniche	7.68
min. e chimiche	5.57
tessili	4.43
immobili	5.85
varie e contenzioso	23.66

Fonte: nostre elaborazioni da Bottiglieri, in Armani et al. 1985, p. 227

Tab. 1 - Occupazione dell'IRI, valori assoluti

	1938	1950	1960	1970	1990	1985
Manifatturiera						
acciaio	55.815	53.998	58.578	84.625	120.652	96.223
cemento	882	540	1.346	2.073	2.265	1.741
meccanica	30.946	47.940	39.463	59.086	97.329	74.145
elettronica	-	4.332	6.459	22.339	46.175	41.467
cantieri	40.147	30.618	26.090	19.055	31.165	24.515
alimentari	-	-	-	10.803	18.503	9.828
altro	6.210	9.270	11.665	12.650	12.670	8.911
totale	13.400	145.698	143.610	210.631	328.759	245.830
Servizi						
telecomunicazioni	7.245	10.440	31.139	53.713	76.777	80.896
trasporti marittimi	23.894	10.104	13.839	14.119	11.006	10.275
trasporti aerei	-	1.804	5.838	15.157	20.178	20.473
televisione	1.543	3.681	9.214	13.301	15.403	15.962
altro	477	1.177	1.453	3.532	12.552	16.324
totale	33.159	26.486	60.483	99.822	135.916	143.930
Infrastrutture e edilizia						
autostrade	711	942	1.302	4.905	15.108	13.198
costruzioni	8.500	3.198	3.216	5.317	13.969	15.366
totale	9.211	4.140	4.518	10.222	29.077	28.564
Banche	15.150	26.462	29.593	35.162	60.950	63.088
totale	191.520	202.786	238.204	355.837	554.702	481.412
IRI e finanziarie	257	500	852	1.245	1.957	2.302
TOTALE	191.777	203.286	239.056	357.082	556.659	483.714
Elettricità	9.800	15.243	17.911	-	-	-
TOTALE GRUPPO	201.577	218.529	256.967			

Fonte: Laboratorio di Politica Industriale, Nomisma

Tab. - - Crescita occupazionale del gruppo IRI

	IRI	V. %	PP.SS	V. %	IRI:PP.SS	Altre PP.SS	V. %
1960	239.0	17.7	315.0	-	75.9	76	-
1970	357.0	49.3	462.4	46.8	77.2	105.5	38.6
1980	556.6	56.0	715.5	54.7	77.7	158.9	50.7
1985	483.7	-13.2	652.0	-8.9	74.2	168.3	5.9

Fonte: Laboratorio di Politica Industriale, Nomisma

Tab. 5 - Crescita interna ed esterna degli gruppo IRI*

	IRI	CRE tot.	Cre est.	CRE int.	esterni %
1960	339.0	36.0	17.1	18.9	47.5
1970	757.0	118.0	11.5	106.5	9.7
1980	556.6	119.6	57.8	141.8	28.9
1985	483.7	-72.9	-1.1	-71.9	+1.5

* senza le imprese elettriche

Fonte: Laboratorio di Politica Industriale, Nomisma

Tab. 6 - Acquisizioni e cessioni degl gruppo IRI 1951-1985

	1951-60	1961-70	1971-80	1981-85
Operazioni				
acquisizioni	15	23	55	10
cessioni	9	17	18	27
saldo	6	6	37	-17
Occupati				
acquisiti	22.503	21.114	71.162	10.260
ceduti	5.362	9.601	13.323	11.372
saldo	17.141	11.513	57.839	-1.114
Dimen. negli				
acquisite	1.500	918	1.294	1.026
cedute	596	565	740	421
ced./acq.	0.40	0.61	0.57	0.41

Fonte: elaborazioni su dati Direzione Studi IRI

Tab. 7 - Acquisizioni coinvolgenti imprese italiane nel periodo 1983-1987

	non intragruppo		intragruppo		totale	
1. Acq. di magg. o totali	953		189		1.142	
2. Fusioni	63		348		411	
3. operaz. di controllo (1+2)	1.016	52.45	537	84.43	1.553	60.35
4. Acq. di minoranza	901		50		951	
5. Acq. di unità prod. o marchi	120		49		169	
6. operaz. di partecipaz. (4+5)	921	47.55	99	15.57	1.020	39.65
7. totale (3+6)	1.937	(75.28)	636	(24.72)	2.573	(100)

Fonte: Banca Dati Laboratorio di Politica Industriale, Nomisma, 1988

Tab. 8 - Acquisizioni non intragruppo realizzate da imprese pubbliche e private, 1983-1987

	Controllo			Partecipazione			Totale		
	a	b	c	a	b	c	a	b	c
Acquirenti									
private	1015	58	92	730	42	88	1745	100	90
pubbliche	92	48	8	100	52	22	192	100	10
(di cui PP.SS)	(44)	(49)	(4)	(45)	(51)	(7)	(89)	(100)	(6)
Acquisite									
private	1046	57	94	782	43	99	1828	100	94
pubbliche	61	56	6	48	44	11	109	100	6
(di cui PP.SS)	(48)	(73)	(4)	(18)	(27)	(2)	(66)	(100)	(3)
Totale	1107#	57	100	830	43	100	1937	100	100

Fonte: Laboratorio di Politica Industriale, Nomisma

a = valori assoluti
b= percentuali per riga
c = percentuali per colonna
# = al totale delle operazioni di controllo non intragruppo presentate nella tab. 7 sono state aggiunte 91 operazioni nella riga 5, poiché raggruppanti casi di impianti attribuiti a società controllate

Tab. 9 - Acquisizioni non intragruppo realizzate dalle PP.SS, 1983-1987

	Controllo			Partecipazione			Totale		
	a	b	c	a	b	c	a	b	c
IRI	15	34	34	29	66	64	44	100	49
ENI	18	56	41	14	44	31	32	100	36
EFIM	11	84	25	2	16	5	13	100	15
Totale	44	49	100	45	51	100	89	100	100

Fonte: Laboratorio di Politica Industriale, Nomisma

a = valori assoluti
b= percentuali per riga
c = percentuali per colonna
* = al totale delle operazioni di controllo non intragruppo presentate nella tab. 7 sono state aggiunte 91 operazioni della riga 5, poiché raggruppanti casi di impianti attribuiti a società controllate

Tab. 11 - Cessioni con intragruppo realizzate dalla PP.SS. 1983-1987

	Controllo			Partecipazione			Totale		
	a	b	c	a	b	c	a	b	c
IRI	29	78	60	8	22	45	37	100	56
ENI	10	62	21	6	34	34	16	100	24
EFIM	6	69	13	3	31	21	13	100	20
Totale	44	49	100	45	51	100	89	100	100

Fonte: Laboratorio di Politica Industriale, Nomisma

a = valori assoluti
b= percentuali per riga
c = percentuali per colonna

Tab. 11 - Operazioni totali compiute dalle PP.SS

	Acquirente n.	Acquirente %	Acquisita n.	Acquisita %	Intragruppo n.	Intragruppo %	Intragr. % acquirenti	Non intr. % acquirenti
IRI	106	0.50	99	0.52	62	0.50	58.49	41.51
ENI	71	0.33	55	0.29	39	0.32	54.92	45.08
EFIM	35	0.17	35	0.19	22	0.18	62.86	37.14
Totale	212	1.00	189	1.00	123	1.00	58.01	41.99

Fonte: Laboratorio di Politica Industriale, Nomisma

Tab. 12 - Cessione di imprese PP.SS. 1983-1997

Ente	v.	Intra gruppo	Altre PP.SS	Banche	Altri pubblici	Grandi privati	Piccoli privati	Estere	Totale
IRI	99	62	1	3	3	6	15	9	37
ENI	55	39	2	1	1	2	8	1	16
EFIM	35	22	-	-	6	-	7	-	13
Totale	189	123	4	4	10	8	30	10	66

Fonte: Laboratorio di Politica Industriale, Nomisma

Tab. 17 - Acquisizioni compiute da imprese IRI dal 1983 al 1987, operazioni totali

	Acq. tot.	Magg.	Min.	Unità marcni	Fusioni	Totale
1983	3	5	2	-	4	14
1984	3	1	2	-	3	9
1985	3	3	5	3	14	
1986	1	2	7	3	2	15
1987	4	8	18	9	15	54
Totale	14	19	34	12	27	106

Fonte: Laboratorio di Politica Industriale, Nomisma

Tab. 14 - Acquisizioni compiute dal gruppo IRI dal 1983 al 1987, operazioni non intragruppo

	Acq. tot.	Magg.	Min.	Unità marchi	Fusioni	Totale
1983	1	-	1	-	1	3
1984	1	-	1	-	2	5
1985	-	-	5	-	-	6
1986	1	1	5	-	-	8
1987	1	2	16	-	2	22
Totale	7	3	29	-	5	44

Fonte: Laboratorio di Politica Industriale, Nomisma

Tab. 15 - Acquisizioni compiute dal gruppo IRI, 1983-1987, operazioni intragruppo

	Acq. tot.	Magg.	Min.	Unità marcni	Fusioni	Totale
1983	2	5	1	-	3	11
1984	1	1	1	-	1	4
1985	1	3	-	-	3	8
1986	-	-	1	3	2	7
1987	3	6	2	9	13	32
Totale	7	16	5	12	22	62

Fonte: Laboratorio di Politica Industriale, Nomisma

Tab. 1a - Cessioni compiute dal gruppo IRI, 1983-1987, operazioni non intragruppo

	C. tot.	Magg.	Min.	Unità marchi	Fusioni	Totale
1983	1	-	-	-	-	2
1984	5	2	1	-	-	8
1985	3	2	1	2	-	8
1986	3	3	-	1	1	8
1987	5	3	1	2	-	11
Totale	18	10	3	5	1	37

Fonte: Laboratorio di Politica Industriale, Nomisma

Tab. 17 - Acquisizioni realizzate dal gruppo IRI, 1983-1987

	non intragruppo		intragruppo		totale	
1. Acq. di magg. o totali	10		23		33	
2. fusioni	5		22		27	
3. operaz. di controllo (1+2)	15	34.09	45	72.58	60	56.60
4. Acq. di minoranza	29		5		34	
5. Acq. di unità o marchi	0		12		12	
6. operaz. di partec. (4+5)	29	65.9.	17	27.42	46	43.40
7. totale (3+6)	44	(41.15)	62	(58.49)	106	(100)

Fonte: Laboratorio di Politica Industriale, Nomisma

Tab. 18 - Direzione settoriale delle operazioni non intragruppo del settore bancario, realizzate dall'IRI

	Acquisizioni		Cessioni	
	a	b	a	b
4 digit	8	27	17	68
3 digit	5	17	1	4
2 digit	3	9	1	4
fuori settore	14	47	6	24
Totale	30	100	25	100

Fonte: Laboratorio di Politica Industriale, Nomisma

a = valori assoluti
b = percentuali per riga

Tab. 1 - Ripartizione delle operazioni per direzione e controllo, realizzate dall'IRI

	Controllo		Partecipazione		Totale	
	a	b	a	b	a	b
4-3 digit	8	26	5	17	13	43
2-fuori s.	5	17	12	40	17	57
Totale	13	43	17	57	30	100

Fonte: Laboratorio di Politica Industriale, Nomisma

a = valori assoluti
b = percentuali per riga

Tab. 10 - Operazioni realizzate dall'IRI: operazioni non intragruppo, ad esclusione delle banche

	15 16	20	26 27	28 30 33	33	35	36	37	38	40 49	50 59	61 99	Acq.	Ces.	Saldo
15-16	1					3	4					2	11	--	11
20		1									-2		1	-2	-1
26-27												1	1	-	1
28-30-32			1-2										1	-2	-1
33					3-4						2		5	-4	1
35						1						-1	1	-3	-2
36							1-3						1	-3	-2
37							1	1-3					2	-3	-1
38									-1				-	-1	-1
40-49					1					+3	-1		4	-2	2
50-59													-	-	-
61-99	-1											1	1	-5	-4
											-4				
Acquisti	1	1	-	1	3	4	7	1	-	3	2	4	28		
Cessioni	-1	-	-	-2	-4	-2	-3	-3	-1	-1	-3	-5		-25	
Saldo	1	1	-	-1	-1	2	4	-2	-1	+2	-1	-1			3

Fonte: Laboratorio di Politica Industriale, Nomisma

Tab. 2 - Acquisizioni realizzate dalle PP.SS nel 1983-87

	IRI		ENI		EFIM		Totale	
	c	p	c	p	c	p	c	p
83-84	0	1	1	1	0	0	1	1
85-86	1	1	1	1	0	0	2	2
87	4	3	5	3	2	0	11	6
Totale	5	4	7	5	2	0	14	10

Fonte: Laboratorio di Politica Industriale, Nomisma

c = operazioni di controllo
p = operazioni di partecipazione

Tab. 22 - Ripartizione geografica delle acquisizioni delle PP.SS

	USA		CEE		Altro		Totale	
	c	p	c	p	c	p	c	p
IRI	2	4	3	0	0	0	5	4
ENI	1	2	5	1	1	3	7	6
EFIM	0	0	2	0	0	0	2	0
Totale	3	6	10	1	1	3	14	10

Fonte: Laboratorio di Politica Industriale, Nomisma

c = operazioni di controllo
p = operazioni di partecipazione