



1506  
UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI URBINO  
CARLO BO

**DIPARTIMENTO DI ECONOMIA, SOCIETÀ, POLITICA - DESP**

**CORSO DI LAUREA IN  
ECONOMIA E MANAGEMENT**

**L'INTERVENTO DELLO STATO NELL'ECONOMIA: IL CASO ALITALIA**

Relatore: Chiar.ma Prof.ssa  
ROSALBA ROMBALDONI

Tesi di laurea di  
BOZZI NICOLA

Anno Accademico 2020/2021

# SOMMARIO

<b>ABSTRACT</b>	<b>5</b>
<b>CAP1 “IL RITORNO DELLO STATO”</b>	<b>6</b>
<b>1.1 LA CRISI DEL SISTEMA LIBERALE E LO STATO IMPRENDITORE</b>	<b>6</b>
<b>1.2 IL DIBATTITO SECOLARE SULLA PRESENZA DELLO STATO NELL’ECONOMIA</b>	<b>9</b>
1.2.1 IL LIBERISMO	9
1.2.2 LA CRITICA DI KEYNES	14
1.2.3 IL SOCIALISMO	18
1.2.4 UN CONFRONTO TRA LIBERISMO E SOCIALISMO	21
<b>1.3 IL RUOLO DELLO STATO NELL’ECONOMIA</b>	<b>24</b>
1.3.1 LE FUNZIONI DI MUSGRAVE	24
1.3.2 LE POLITICHE INDUSTRIALI	29
1.3.3 WELFARE STATE E REGOLAMENTAZIONE	32
<b>CAP. 2 “FALLIMENTI DI MERCATO E IMPRESE PUBBLICHE”</b>	<b>33</b>
<b>2.1 INTRODUZIONE</b>	<b>33</b>
<b>2..2 ANALISI MICROECONOMICA DEL MONOPOLIO</b>	<b>34</b>
2.2.1 ELEMENTI BASE	34
2.2.2 MONOPOLIO ED EFFICIENZA	36
<b>2..3 IL MONOPOLIO NATURALE</b>	<b>44</b>
2.3.1 SUB-ADDITIVITÀ DEI COSTI	44
2.3.2 REGOLAMENTAZIONE DEI MONOPOLI NATURALI	46
2.3.3. ESSENTIAL FACILITIES	49
<b>2..4 I BENI PUBBLICI</b>	<b>50</b>
2.4.1 ELEMENTI BASE	50

2.4.2 UN'ALTERNATIVA AL MERCATO E I FALLIMENTI DELLO STATO	51
<b>2..5: LA CREAZIONE DI IMPRESE PUBBLICHE PER MOTIVI POLITICI</b>	<b>53</b>
2.5.1 INTRODUZIONE	53
2.5.2 DECISORI POLITICI E BENE COMUNE	55
2.5.3. PUBLIC CHOICE E IMPRESE PUBBLICHE	57
<b><u>CAP. 3 “LA SITUAZIONE ITALIANA”</u></b>	<b>61</b>
<b>3.1 INTRODUZIONE</b>	<b>61</b>
<b>3.2 EXCURSUS STORICO: CAPITALISMO MISTO E LE RADICI DELLA CULTURA INTERVENTISTA</b>	<b>61</b>
3.2.1 LA PRIMA VERSIONE DEL CAPITALISMO ITALIANO E LA NASCITA DELLO STATO IMPRENDITORE	61
3.2.2. IL CAPITALISMO MISTO	65
3.2.3. ASCESA E DECLINO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI	67
3.2.4 LE RIFORME DEGLI ANNI NOVANTA	70
<b>3.3 LA SITUAZIONE ATTUALE: GLI INTERVENTI PIU' SIGNIFICATIVI</b>	<b>73</b>
3.3.1 INTRODUZIONE	73
3.3.2 LE NUOVE IRI	75
3.3.3 POST CRISI COVID-19 ED ATTUALITÀ	81
3.3.4 LA DIMENSIONE DELLO STATO IMPRENDITORE ITALIANO	84
<b><u>CAP. 4 “IL CASO ALITALIA”</u></b>	<b>88</b>
<b>4.1 INTRODUZIONE</b>	<b>88</b>
<b>4.2 EXCURSUS STORICO</b>	<b>88</b>
4.2.1 I PRINCIPALI EVENTI STORICI	88
4.2.1 STORIA DEI RISULTATI ECONOMICI DI ALITALIA E DEGLI ONERI SULLE SPALLE DEI CONTRIBUENTI	92
<b>4.3 CRISI COVID-19 ED ATTUALITA'</b>	<b>101</b>
4.3.1 GLI EFFETTI DELLA PANDEMIA SUL TRAFFICO AEREO	102
4.3.2 GLI AIUTI RICEVUTI DA ALITALIA	104
<b>4.4 VALUTAZIONI</b>	<b>107</b>
4.4.1 PERCHÉ LO STATO CONTINUA A SOSTENERE ALITALIA	107

<b>CONCLUSIONE</b>	<b>119</b>
--------------------	------------

<b>SITOGRAFIA</b>	<b>II</b>
-------------------	-----------

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>123</b>
---------------------	------------

FIGURA 1 MONOPOLIO	31
FIGURA 2 FUNZIONI DI COSTO A CONFRONTO	44
FIGURA 3 ECONOMIE DI SCALA CONDIZIONE SUFFICIENTE MA NON NECESSARIA	44
FIGURA 4 REGOLAMENTAZIONE DI UN MONOPOLIO NATURALE	47
FIGURA 5 INFOGRAFICA DELLE PARTECIPAZIONI DI CDP A FINE 2020	76
FIGURA 6 SOCIETÀ DIRETTAMENTE PARTECIPATE DAL MEF	79
FIGURA 7 VALORE DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE	85
FIGURA 8 FLOTTA DELLE COMPAGNIE EUROPEE PRINCIPALI (NUMERO AEREI- 1969)	92
FIGURA 9 PASSEGGERI KM TRASPORTATI DA ALITALIA (MILIONI)	93
FIGURA 10 PRODUTTIVITÀ DEL PERSONALE DEI VETTORI EUROPEI (MIGLIAIA DI PASSEGGERI KM ANNUI PER DIPENDENTE)	93
FIGURA 11 RISULTATI NETTI CUMULATI DI ALITALIA (MILIONI DI EURO 2016)	94
FIGURA 12 RISULTATI NETTI CUMULATI DI ALITALIA (MILIONI DI EURO 2016)	94
FIGURA 13 CUMULO RISULTATI NETTI A VALORI CORRENTI (1974-2007)	95
FIGURA 14 CUMULO DEI RISULTATI NETTI A VALORI DEL 2014 (1974-2007)	95
FIGURA 15 ONERI NETTI CUMULATI IN CAPO ALLO STATO A VALORI 2014 (1974-2007)	96
FIGURA 16 TRAFFICO AEREO INTERNAZIONALE	102
FIGURA 17 NUMERO TOTALE DI VOLI A LIVELLO GLOBALE, GENNAIO-MAGGIO 2020	102
FIGURA 18 CONFRONTO TRA I COSTI DI SOUTHWEST AIRLINES E I COSTI DELLE GRANDI COMPAGNIE NAZIONALI	108
FIGURA 19 COSTI OPERATIVI TOTALI PER POSTO OFFERTO (EURO PER UN VOLO DI MILLE KM - 2015)	108
FIGURA 20 QUOTA DI MERCATO PER TIPOLOGIA DI VETTORI (PASSEGGERI IN % PASSEGGERI TOTALI DI LINEA)	114
FIGURA 21 QUOTA DEL MERCATO INTERNAZIONALE NEL 2018 (DA E PER L'ITALIA)	114

## ABSTRACT

L'obiettivo di questo elaborato è quello di indagare il ruolo dell'intervento pubblico nell'economia, facendo particolare riferimento al caso della compagnia di bandiera italiana, Alitalia, recentemente tornata alla ribalta dell'opinione pubblica a seguito degli aiuti ricevuti post pandemia da covid-19. I fondi pubblici ricevuti dal vettore aereo diventano, in questo elaborato, un punto di partenza per indagare il ruolo che storicamente lo stato ha avuto nei sistemi economici, e in particolar modo, quali sono i presupposti teorici che possono portare alla nascita delle imprese pubbliche, le attività economiche gestite direttamente dallo stato. Il primo capitolo parte dalla presa di coscienza della crisi del modello liberale che era assunto a mantra globale a partire dalla fine degli anni Ottanta. La libertà concessa ai mercati inizia ad essere messa in discussione con la crisi iniziata nel 2008 che genera anche un forte richiamo all'intervento statale. Inizia quindi una disamina storica per capire quali sono state le principali correnti economiche che si sono occupate del ruolo dello stato nell'economia. Il capitolo si chiude invece elencando tutte le funzioni e i ruoli che vengono riconosciuti come di competenza dello stato nelle moderne economie decentrate di mercato. Il secondo capitolo si focalizza su una funzione specifica, quella dell'intervento microeconomico volto a correggere i fallimenti di mercato. Di questi verranno trattati in particolar modo il monopolio e i beni pubblici, i quali possono richiedere, come soluzione, la produzione diretta da parte dello stato. Il capitolo si conclude con alcuni elementi di Public Choice, una branca della political economy che si occupa di indagare i meccanismi che stanno alla base delle decisioni pubbliche e che daranno una diversa prospettiva sulle motivazioni che spingono i politici a prendere determinate decisioni. Il terzo capitolo inizia mettendo a fuoco la situazione italiana, richiamando il rapporto che storicamente è intercorso tra stato ed economia nel nostro paese. In particolare vengono indagate le tempistiche e le modalità con cui la cultura interventista si sia originata, e in seguito radicata, nel nostro paese. Viene poi analizzata la situazione attuale con particolare riferimento agli sviluppi occorsi a seguito della pandemia. Il quarto capitolo, infine, analizza il case study relativo ad Alitalia. Verranno presentate la storia della compagnia e i suoi risultati economici, e poi sarà analizzata la situazione odierna. Il capitolo si conclude con la ricerca delle motivazioni che hanno portato lo stato a continuare a sostenere la compagnia nonostante i risultati economici obbiettivamente discutibili.

## CAP.1 “IL RITORNO DELLO STATO”

### 1.1 LA CRISI DEL SISTEMA LIBERALE E LO STATO IMPRENDITORE

Il primo capitolo inquadra le condizioni di contesto che fanno da sfondo e da cornice al Case Study che verrà trattato nella parte finale dell’elaborato, ovvero la nazionalizzazione della compagnia area di bandiera italiana, Alitalia. Esso Nasce dall’osservazione critica della realtà che ci circonda. Realtà in cui sembra che il genere umano stia perdendo fiducia nella narrazione liberale che ha dominato la politica globale degli ultimi decenni. Come ci spiega Yuval Harari nel suo libro “21 lezioni per il XXI° secolo”, nel corso del XX° secolo sono state formulate tre grandi narrazioni il cui scopo era quello di spiegare il nostro passato e di predire il futuro del mondo intero: la narrazione fascista, la narrazione comunista e la narrazione liberale.

Il conflitto tra queste narrazioni ha raggiunto il suo primo punto critico durante la Seconda guerra mondiale, che ha visto la sconfitta della narrazione fascista. In seguito, dalla fine degli anni Quaranta fino alla fine degli anni Ottanta del Novecento il mondo è diventato il campo di battaglia conteso tra il comunismo e il liberalismo. Una volta andata in frantumi la narrazione comunista, quella liberale è rimasta il riferimento principale e la guida indispensabile per agire nel mondo del futuro. O perlomeno così sembrava. Infatti, questa narrazione, dopo essere diventata un mantra globale nel corso degli anni Novanta e Duemila, ha subito una forte battuta d’arresto.

A seguito della crisi finanziaria del 2008 si è diffusa una forte delusione verso la narrazione liberale in ampie fasce della popolazione mondiale: è cresciuta la resistenza nei confronti dell’immigrazione e degli accordi commerciali; uomini forti in paesi come la Turchia e la Russia hanno sperimentano nuove forme di democrazia illiberale e veri e propri regimi dittatoriali; libertà di stampa e di parola sono state continuamente limitate; larga parte dell’opinione pubblica ha cambiato opinione sul funzionamento del capitalismo, convincendosi che la crisi sia stata conseguenza diretta di questo e non il frutto di comportamenti errati, di abusi, della mancanza di controlli e di normative adeguate. Il 2016 poi, segnato dalla Brexit in Gran Bretagna e dall’ascesa di Trump negli Stati Uniti, ha rappresentato il momento in cui questa ondata di dissapori ha raggiunto il cuore degli stati liberali dell’Europa occidentale e del Nord America. I cittadini di questi stati sono arrivati a concepire la visione liberale come indesiderabile o addirittura impossibile. Altri hanno concluso che la liberalizzazione e, più generalmente, la

globalizzazione costituiscono una sorta di enorme racket che privilegia una ristrettissima élite a spese delle masse.

Questo il quadro in cui ci trovavamo agli inizi del 2020, anno durante il quale, ad aggravare una situazione già controversa, è arrivata la pandemia da Covid-19 che ha accelerato la spirale negativa in cui ci troviamo già da qualche anno. La pandemia ha infatti evidenziato ed accentuato tutte le fragilità che si sono insinuate nei nostri sistemi: scarsa fiducia nelle istituzioni, incapacità organizzativa e gestionale, lentezze burocratiche, opportunismo, egoismo improntato al nazionalismo, UE debole e frammentata.

Questa perdita di fiducia nel modello liberale sta avendo un forte impatto sull'economia mondiale, sulle sue strutture organizzative, sui valori e i principi che la guidano e sul mix di politiche che la dominano. Ricordiamo che la corrente liberale prevede per l'ambito economico: liberi mercati, privatizzazione, bassa tassazione, libero commercio, integrazione globale, dazi bassi.

La fiducia in questi principi si sta progressivamente sgretolando ed essi sempre più spesso vengono messi da parte a discapito di misure ispirate da finalità totalmente differenti. A tal riguardo Carlo Stagnaro e Alberto Saravalle nel loro libro "Contro il sovranismo economico" (2020) sottolineano il fatto che, se il 2020 sicuramente passerà alla storia come l'anno del coronavirus, potrà rimanere impresso nella memoria collettiva anche per un altro motivo: il ritorno massiccio dello Stato nell'economia. Fenomeno che, come si può notare dal piccolo elenco precedente, non rientra affatto nella ricetta economica del liberalismo. Anzi, è sicuramente un qualcosa che era proprio delle narrazioni che dal liberalismo sono state sconfitte. Esso si è riproposto con una portata e con una rapidità tale che non si vedevano dalla Seconda Guerra Mondiale. Tutti i Paesi hanno reagito all'epidemia in modo abbastanza simile, dapprima in maniera non coordinata e poi cercando una soluzione comune: hanno previsto enormi pacchetti di stimolo monetario, deciso di nazionalizzare imprese "strategiche", imposto limiti agli investimenti esteri, adottato immensi programmi di spesa.

Tutti hanno seguito gli insegnamenti del grande economista John Maynard Keynes: per contrastare le pesanti ripercussioni economiche e sociali del virus (che si aggiungono ai drammatici effetti sanitari), hanno attivato la leva della spesa pubblica. Alle imprese è stata garantita liquidità, ai lavoratori un sostegno, ai professionisti un sussidio. Quasi tutte le misure prese, sono state necessarie per permettere alla nostra società di resistere all'onda d'urto del virus. È anche vero però che in mezzo a questa gigantesca

operazione di sostegno dell'economia ci siano finiti provvedimenti poco comprensibili e probabilmente poco utili, come quello su cui sono incentrati gli sforzi dell'elaborato: la ripubblicizzazione di Alitalia.

La verità è che questa politica interventista non è affatto nuova e sicuramente non trae origine dalla situazione di crisi da cui stiamo progressivamente uscendo. Torna sicuramente come risposta inevitabile alla pandemia ma ha trovato un terreno fertile su cui attecchire. Da anni i movimenti sovranisti e populistici stanno portando avanti un'operazione mediatica atta a convincere l'opinione pubblica che ogni pericolo viene dall'esterno, che l'interdipendenza reciproca non è più veicolo di pace e prosperità e che la soluzione sia sempre e comunque l'abbandono dei liberi mercati per tornare tra le braccia sicure dello Stato.

A questo punto è però necessario un focus on. Non potranno essere approfondite tutte le conseguenze economiche della crisi liberale, alimentate dalla pandemia, che hanno riacceso le passioni verso uno Stato forte. Sarebbero infatti tanti gli argomenti da trattare: la sempre maggior aversità verso gli investimenti esteri, il progressivo abbandono del libero scambio sostituito da guerre commerciali condotte a suon di dazi, l'introduzione di sanzioni economiche sempre più aspre e nuovi tentativi di autarchia.

L'attenzione è quindi ricaduta su uno specifico fenomeno: il ritorno dello Stato Imprenditore, ovvero del fenomeno per il quale lo Stato recupera, attraverso numerose Nazionalizzazioni, l'esercizio dell'attività d'impresa. Da tempo infatti statalismo, dirigismo e nazionalismo sono tornati ad essere modelli cui un crescente numero di Paesi si ispira, e il Covid-19 ha sicuramente peggiorato la situazione consentendo di rimuovere le ultime resistenze concettuali ad un processo già in atto: in nome dell'emergenza tutto è diventato possibile e legittimo. Si discute ormai apertamente dell'ingresso dello Stato nel capitale delle imprese, e non solo nei nuovi settori strategici, quali il biomedicale, le sanitarie, la ricerca farmaceutica ecc. Pensiamo appunto al caso Alitalia.

Ciò che incuriosisce maggiormente sono i motivi per cui questa soluzione sia particolarmente gradita alle classi dirigenti. Esistono evidenze scientifiche che sostengono l'ingresso dello Stato nel capitale di imprese private? Oppure una decisione di questo tipo è dettata da ragioni che poco hanno a che fare con le leggi economiche? Esistono casi in cui questo intervento è legittimo ed auspicabile oppure l'attività imprenditoriale dello Stato è sempre dannosa e non fa altro che arrecare danni?



Prima di rispondere a queste domande con il prossimo paragrafo saranno trattate, senza pretese di esaustività, quali siano state, nel corso della storia, le correnti di pensiero più vicine a questo modo di intendere l'economia e quali invece hanno sempre difeso la libertà economica.

## 1.2 IL DIBATTITO SECOLARE SULLA PRESENZA DELLO STATO NELL'ECONOMIA

Iniziamo dicendo che il dibattito riguardante la presenza dello Stato nell'economia è secolare ed ha coinvolto alcuni tra i maggiori pensatori della storia. Esso è indissolubilmente intrinseco alla teoria dello Stato vera e propria, per cui è difficile isolare il tema economico da tutte le altre teorie che sono state formulate per spiegare il perché dell'esistenza di una autorità statale. Chiunque abbia parlato del ruolo economico dello Stato, si è anche occupato delle sue altre funzioni. Entriamo quindi in un campo in cui economia, politica, filosofia ed etica si intrecciano continuamente, e non è un caso che i maggiori pensatori economici fossero prima di tutto filosofi. Ora, non è nell'interesse di questo elaborato richiamare la sconfinata letteratura che abbiamo a disposizione, perché ci porterebbe fuori percorso dato che l'obiettivo principale dell'autore non è quello di comprendere tutte le funzioni che lo Stato può svolgere nella sfera economica ma approfondire il tema delle imprese pubbliche, e in particolare di Alitalia. Ciò nonostante, penso sia comunque utile cercare di capire quali siano stati nel corso della storia i principali modi di intendere lo Stato e il suo rapporto con l'economia dato che essi hanno inequivocabilmente influenzato gli attuali modelli economici e sono quindi indispensabili per provare a comprendere la realtà in cui viviamo.

### 1.2.1 Il Liberismo

E' opportuno iniziare questa disamina storica con la principale corrente economica che ha osteggiato il ruolo dello Stato nell'economia, il liberismo<sup>1</sup> ( o Liberalismo economico ) che la Treccani definisce come

---

<sup>1</sup> Il termine liberismo, esistente solo in lingua italiana, fu coniato da Benedetto Croce (nel 1930).

“ sistema imperniato sulla libertà del mercato, in cui lo Stato si limita a garantire con norme giuridiche la libertà economica e a provvedere soltanto ai bisogni della collettività che non possono essere soddisfatti per iniziativa dei singoli (in tal senso è detto anche liberalismo o individualismo economico); in senso specifico, libertà del commercio internazionale o libero scambio, contrapposto a protezionismo.” Elaborata in prima battuta dalla corrente filosofica illuminista, la corrente di pensiero in questione conferisce dunque all'individuo un valore autonomo rispetto a quello dello stato, intendendo limitare l'azione di quest'ultimo sulla base di una ferma separazione tra pubblico e privato. Il liberismo vede il mercato come il migliore ed unico sistema in grado di allocare le risorse in maniera efficiente ed è dunque contrario alla possibilità che qualsiasi forza esterna possa compromettere tale meccanismo interferendo con il suo funzionamento.

Tali idee vengono considerate logica conseguenza dei principi del giusnaturalismo; la loro formulazione in maniera organica è da attribuire ad Adam Smith, celeberrimo economista scozzese considerato anche padre dell'Economia Politica, il quale concentrò i propri sforzi sulla difesa ed esaltazione della libertà individuale nell'esercizio dell'attività economica. Secondo la sua teoria, agire in condizioni di libertà permette agli individui di organizzarsi in maniera naturale, generando spontaneamente una separazione dei compiti che permette loro di conseguire risultati straordinari e illimitati. Questo è il concetto principale espresso in quello che viene considerato il suo capolavoro, il libro “Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni”. Il filosofo esemplifica tale concetto con il famoso paradosso dello spillo<sup>2</sup> e lo spiega attraverso la metafora della Mano Invisibile<sup>3</sup>. Il segreto della ricchezza delle nazioni risiede quindi nella divisione del lavoro, raggiungibile in maniera ottimale, anche se non intenzionale, per mezzo della libertà individuale. Queste idee non devono portare a pensare che Smith fosse fautore di un'economia anarchica e priva di regole, sintetizzabile con il concetto francese del “Laissez Faire”.

---

<sup>2</sup> Il paradosso ci dice che se un individuo fabbricasse spilli da solo, cominciando dall'estrazione della materia prima fino a realizzare ogni fase artigianale, produrrebbe una quantità di spilli molto esigua; suddividendo le fasi artigianali e assegnandole a più lavoratori, ognuno specializzato in una delle suddette fasi, la produzione di spilli sarà di molto superiore alla somma degli spilli che sarebbero prodotti, nelle precedenti modalità produttive, dallo stesso numero di lavoratori.

<sup>3</sup> L'idea della Mano Invisibile è quella per cui un sistema economico non necessita di interventi esterni da parte di una volontà collettiva razionale per regolarsi.

L'autore mise ad esempio in guardia sulla possibilità che nei mercati non regolamentati si generassero pratiche collusive.

Il liberismo godette nel corso della sua storia del sostegno di numerosi pensatori che ne esaltarono i valori e ne ampliarono la dottrina. Tra questi è sicuramente degno di menzione Friedrich August Von Hayek, sociologo ed economista austriaco, tra i principali esponenti della scuola economica austriaca e fervente oppositore dell'intervento statale nell'economia. La sua Magna Opera fu sicuramente "La via della schiavitù" (The Road to Serfdom, 1944) che l'autore indirizzò ai socialisti (di tutti i partiti) per contestare la loro politica che prevedeva massicce nazionalizzazioni dei mezzi di produzione, nonché la pianificazione centralizzata. Fu sicuramente influenzato dal periodo storico in cui visse il quale fu segnato dalle distruzioni portate dal Nazismo e da un crescente interesse, da parte di ampi strati dell'opinione pubblica e delle élite intellettuali, verso le idee del Comunismo e dell'economia pianificata dallo Stato. La sua maggiore preoccupazione era quella per cui gli esperimenti collettivisti avrebbero portato, non necessariamente in maniera volontaria ma come effetto imprevisto, a nuovi totalitarismi. Hayek individuava infatti nell'abbandono dei valori liberali la causa principale dell'avvento dei totalitarismi. Tutto era cominciato con il progressivo allontanarsi dalla libertà in campo economico, che l'autore vedeva come elemento imprescindibile per ottenere le libertà politica ed individuale. Le sue idee si rifanno a grandi pensatori del passato, come ad esempio Tocqueville, secondo i quali il socialismo non era altro che un sinonimo di schiavitù. Il filosofo austriaco riteneva inoltre sbagliato valutare gli estremismi di sinistra e di destra come fenomeni opposti in quanto entrambi avevano come finalità ultima quella di sostituirsi alle forze di mercato attraverso la pianificazione statale eliminando così le libertà individuali. Ciò secondo l'autore era facilmente dimostrabile dal fatto che i giovani del tempo passavano facilmente da un'ideologia all'altra poiché entrambe garantivano ciò che essi stavano cercando: l'odio per la società liberale occidentale.

Anche da un punto di vista prettamente economico l'economia pianificata andava in contro a gravi controindicazioni. Hayek alimentò il dibattito sull'impossibilità del calcolo economico socialista iniziato da uno dei suoi mentori, Ludwig Von Mises. Quest'ultimo sosteneva che le economie a pianificazione centrale, nelle quali la proprietà dei mezzi di produzione è pubblica, sono condannate al fallimento. Tale fallimento era dovuto, secondo Von Mises, all'assenza di un mercato per i fattori di produzione che impediva il formarsi dei relativi prezzi che a sua volta, rendeva impossibile individuare quali metodi di produzione fossero economicamente più efficienti. L'assenza di informazioni sull'economicità dei

metodi di produzione, rendeva infine impossibile effettuare il calcolo economico sulla base del quale orientare la produzione futura, ovvero stabilire quali beni produrre, come produrli, e a quale prezzo offrirli sul mercato. Tale calcolo sarebbe stato invece possibile in un'economia di mercato grazie al ruolo svolto dagli imprenditori che, competendo tra loro nella ricerca del massimo profitto al minor costo possibile, sarebbero stati in grado di individuare quali linee produttive espandere e quali invece interrompere in quanto poco vantaggiose. Hayek giunge alle stesse conclusioni del suo maestro ma ponendo l'attenzione non sui problemi legati alla proprietà dei mezzi di produzione o di competizione tra imprenditori, ma su quello relativo alla conoscenza in una società complessa. Hayek era infatti convinto che fosse del tutto impensabile per qualsiasi autorità centrale venire a conoscenza e prevedere i piani di una pluralità di individui che agiscono in maniera autonoma e simultanea in un mercato. Per tale motivo, l'unico sistema che permetteva di calcolare razionalmente i costi e di promuovere l'uso economicamente efficiente delle risorse rimaneva il sistema dei prezzi delle economie di libero mercato.

Anche in Italia le idee liberiste hanno avuto seguito ed il nostro paese può annoverare numerosi pensatori liberisti, tra cui spicca sicuramente Luigi Einaudi che fu anche Presidente della Repubblica. Einaudi era convinto che una società, per potersi definire liberale, non poteva prescindere dal preservare un'ampia sfera di libertà economica che lasciasse libera azione agli individui nelle decisioni di risparmio, consumo e produzione. Sicuramente più moderato di Von Hayek, negava che la libertà dell'uomo avesse origine dalla libertà economica; esisteva sì un legame ma molto più sottile di quanto dichiarato da quella che lui definiva "letteratura propagandistica". Fu autore di una miriade di scritti e nelle sue opere si batté soprattutto in favore del libero commercio e della visione del capitale quale motore della crescita economica ma ebbe modo di occuparsi anche del mercato. Nelle sue splendide "lezioni di politica sociale" del 1949 ne descrive infatti il ruolo e le funzioni positive. Nello stesso scritto però, attraverso una splendida metafora in cui paragona il mercato ad una fiera di un borgo di campagna, sente il bisogno di allertare il lettore che il mercato non può esistere in assenza di altre istituzioni, senza cui non potrebbe esprimere il meglio della sua funzione. Tra queste istituzioni, un ruolo particolarmente importante viene giocato dallo Stato che manifesta la sua presenza in molteplici campi (sicurezza, giustizia, amministrazione, infrastrutture, scuole). Intravediamo quindi le aperture della visione liberista allo Stato, riconosciuto come entità che può svolgere un ruolo importante in campo economico, potenziando le capacità allocative del mercato e intervenendo dove esso fallisce.

Einaudi toccò anche temi riguardanti i servizi di pubblica utilità nel suo scritto “Riforma sociale”. Dedica ad esempio un intervento alle modalità di gestione dei beni e servizi pubblici, prendendo spunto dall’esperienza canadese relativa alla nazionalizzazione delle forze idriche. Il progresso tecnico aveva reso infatti possibile sfruttare l’energia idrica per la produzione di forza motrice ed elettricità per cui si era aperto il problema relativo alla miglior disciplina da dare al settore. Si può notare un parallelismo tra questa situazione caratterizzata dal manifestarsi del progresso tecnico e quella degli anni 2000 nei campi dell’informazione e delle telecomunicazioni. Einaudi affronta il problema relativo a quelle che lui definisce “ricchezze naturali aventi carattere di monopolio: miniere, acque, foreste, terreni”. Per la loro gestione si trova in accordo con quanto stabilito dalla legislazione canadese: i fattori scarsi devono essere riservati alla proprietà pubblica a causa della loro offerta rigida<sup>4</sup>. Se tali beni fossero lasciati alla proprietà privata non tarderebbe a costituirsi una classe proprietaria il cui unico intento sarebbe quello di estorcere il massimo canone possibile a tutti gli imprenditori e lavoratori desiderosi di utilizzare “le forze gratuitamente donate dalla natura all’uomo”. Tali forze dovrebbero quindi essere gestite dallo stato che non cederà le risorse in maniera gratuita (questo genererebbe distorsioni di altro tipo, ad esempio favorendo comportamenti di free riding) ma ne concederebbe l’utilizzo ad un canone adeguato, con lo scopo di far nascere numerose e fiorenti industrie, potendo inoltre sfruttare tali introiti per finanziare le proprie spese e ridurre le imposte. Nel corso dello stesso lavoro Einaudi elenca anche altri pregi delle nazionalizzazioni tra cui:

- evitare la speculazione accaparratrice per cui i privati sono incentivati a tenere le loro ricchezze monopolistiche lontano dal mercato per farne aumentare il valore così da cederle a condizioni più convenienti.
- Evitare la costituzione di immensi monopoli privati che possano minacciare la prosperità nazionale e l’indipendenza dei poteri pubblici.
- Per il caso specifico italiano, evitare che l’attribuzione ai privati della proprietà si traduca in un “latifondismo neghittoso che porta allo sperpero delle potenzialità economiche”

---

<sup>4</sup> I Monopoli Naturali verranno trattati analiticamente nel secondo capitolo.

Ovviamente Einaudi era anche conscio che l'assunzione del ruolo imprenditoriale da parte dello stato era (ed è) soggetto a forti possibilità di inquinamento da parte della vita politica<sup>5</sup>. Nulla anche allora poteva infatti garantire che le uniche o le principali motivazioni dell'intervento pubblico avessero carattere benevolo e dunque non mancarono critiche sull'invadenza e rapacità dei nazionalizzatori. Nelle pagine della Riforma sociale affronta ampiamente i temi del malfunzionamento delle gestioni pubbliche dei servizi. Bisogna inoltre considerare che il consenso che Einaudi esprime verso le politiche di nazionalizzazione (nel caso specifico delle risorse idriche) è limitato all'attribuzione allo stato della proprietà di risorse. Non si estende alla gestione delle stesse, che può essere esercitata dai privati. Rimangono inoltre forti i suoi dubbi relativi all'affidamento della gestione di risorse nuove e innovative allo Stato italiano che lui stesso non esita a definire “lento, regolamentare, fiscale, non immune da sospetti di corruzione”.

Possiamo comunque concludere affermando che Einaudi è stato sostenitore dell'idea per cui i servizi di pubblica utilità debbano essere affidati allo stato allo scopo di difendere i cittadini dai pericoli del monopolio privato, riconoscendo dunque una delle motivazioni principali che giustificano l'intervento dello stato nell'economia. Quanto detto da Einaudi dovrebbe far ricredere coloro che ritengono i liberisti acerrimi rivali dell'intervento Statale. I liberisti riconoscono l'importanza dello Stato in campo economico. Il prossimo paragrafo sarà quindi incentrato completamente su quali ritengo essere le funzioni principali che possono e dovrebbero essere svolte attraverso l'intervento pubblico al fine di migliorare la vita economica dei cittadini. Prima però verrà presentata una piccola disamina delle correnti economiche ritenute opposte al liberismo.

### 1.2.2 La critica di Keynes

Numerose sono state le critiche mosse al liberismo da pensatori ed economisti, tra cui la più importante è stata quella proveniente da John Maynard Keynes, padre della macroeconomia moderna che ne mette in discussione gli elementi fondanti a più riprese. Tra i vari interventi possiamo citare ad esempio un Pamphlet dal titolo “La fine del Laissez Faire” (1926) e una conferenza dal titolo “Sono un liberale?”

---

<sup>5</sup> Le motivazioni non economiche che spingono lo Stato ad intervenire in campo economico saranno discusse nel terzo capitolo.

presso la liberal Summer School di Cambridge (1925). Keynes non può comunque essere considerato un socialista. La sua critica al pensiero economico liberista rifiuta “solamente” due principi cardine:

- il fatto che ogni singolo soggetto economico, perseguendo economicamente il proprio benessere, concorra a realizzare quello di tutti; nel sopracitato Pamphlet *La fine del Laissez Faire* dice testualmente che “il mondo non è governato dall’alto in modo che l’interesse privato e l’interesse sociale coincidano sempre. Non è gestito quaggiù in modo che essi di fatto coincidano. Non è corretta deduzione dai principi dell’economia che l’interesse egoistico illuminato operi sempre nel pubblico interesse. Né è vero che l’interesse egoistico sia sempre illuminato. Più spesso, individui che agiscono separatamente per perseguire i propri fini sono troppo ignoranti o troppo deboli persino per realizzare questi ultimi.”
- il pensiero secondo cui il mercato sia il miglior sistema tra quelli esistenti nel contribuire alla ricchezza generale e all’equa distribuzione del prodotto sociale.

La sua critica al sistema liberista non ha dunque nulla a che vedere con quella Marxista dato che il suo obiettivo era principalmente quello di correggerne i difetti piuttosto che ripudiarlo. La sua critica al liberismo viene portata avanti sia a livello macroeconomico che a livello microeconomico.

A livello macroeconomico Keynes sostiene che lo Stato possa e debba influenzare l’economia attraverso la spesa pubblica. Il suo contributo è stato fondamentale per riconoscere quella che Musgrave definisce funzione stabilizzatrice, la quale prevede appunto l’intervento pubblico in caso di shock esogeni che allontanano l’economia dall’equilibrio. nella sua famosissima opera “Teoria Generale dell’occupazione dell’Interesse e della moneta” Keynes dimostra che non esiste un’automatica tendenza all’equilibrio di piena occupazione, indi per cui egli nega l’esistenza della mano invisibile di Adam Smith. Per Keynes l’intervento dello Stato si rende necessario come sostegno all’economia per assicurare l’equilibrio di mercato, stimolando la domanda aggregata. Nei periodi di disoccupazione generalizzata lo stato è chiamato a ad attuare politiche di intervento, le quali devono puntare sull’aumento della propensione al consumo, sull’uso strumentale della politica fiscale, sui livelli del tasso d’interesse e sul miglioramento delle aspettative future degli investitori privati. In più riprese, nel corso degli anni Venti e Trenta, si pronunciò inoltre a favore di un’applicazione selettiva di politiche protezionistiche da parte del suo paese in una realtà di economie aperte. Non abbandonò mai la convinzione che l’agricoltura necessitasse di una

protezione permanente, sia perché essa portava grandi benefici non monetari alla collettività sia per sostenere la stabilità dei redditi in tale settore.

Vicarelli<sup>6</sup> e O'Donnell<sup>7</sup> sostengono inoltre che la critica di Keynes al liberismo non si concentra solo a livello di variabili macroeconomiche ma è anche micro-fondata e quindi non trascura il meccanismo di allocazione intersettoriale delle risorse attraverso il mercato. Le problematiche microeconomiche non furono mai ignorate nel suo complessivo sistema di pensiero. Keynes infatti non accetta, a livello disaggregato, il perfetto funzionamento allocativo della teoria tradizionale. Considerazioni riguardo a situazioni in cui il comportamento dei singoli operatori economici avrebbero precluso il raggiungimento di risultati considerabili socialmente utili sono presenti soprattutto in alcuni suoi scritti risalenti a metà anni Venti e primi anni Trenta. In essi Keynes anticipa alcune tra le potenziali cause di quelli che in termini attuali vengono chiamati fallimenti di mercato: economie di scala che favoriscono la concentrazione della produzione, incompletezza informativa dei soggetti operanti nel mercato ecc... Keynes arrivò a formulare indicazioni di politica economica finalizzate a incrementare l'efficienza allocativa e a condizionare gli esiti di giustizia sociale. Ad esempio, nel 1926 argomentò che un'industria come quella del cotone in Inghilterra (che in quel periodo stava attraversando un periodo di crisi) sarebbe andata incontro alla bancarotta se fosse stata lasciata nelle mani del libero gioco concorrenziale e propose quindi come unica soluzione praticabile la costituzione di un cartello (anche se poi la creazione di tale cartello andò incontro a problemi di free-riding e di comportamenti non cooperativi). Fu anche sostenitore della concentrazione e della grande impresa, sostenendo che il quadro di riferimento della concorrenza perfetta fosse stato definitivamente superato. Ovviamente i processi di concentrazione industriale avrebbero dovuto essere accompagnati da un'adeguata regolamentazione che fosse in grado di limitare il più possibile le perdite di benessere sociale connesse allo sfruttamento del potere di mercato da parte delle imprese che avrebbero acquisito potere monopolistico. Keynes non aveva fiducia nel fatto che settori in declino avrebbero potuto riprendersi attraverso i soli meccanismi del mercato concorrenziale. I pubblici poteri avevano da questo punto di vista il compito di contribuire alle condizioni necessarie affinché fosse possibile attuare una politica di collaborazione tra imprese al fine di migliorare l'interesse collettivo. Tra i compiti dei pubblici poteri faceva rientrare anche la raccolta e la diffusione

---

<sup>6</sup> Vicarelli (1977) p.61

<sup>7</sup> O'Donnell (1989) p.298



delle informazioni che avrebbero permesso alle imprese di operare in maniera socialmente più vantaggiosa andando a colmare il problema di carenza informativa tipico dei mercati. Lo Stato poteva giocare un ruolo anche nel mercato del lavoro per renderlo più efficiente attraverso la riqualificazione professionale e accrescendo la mobilità delle risorse umane.

Per quanto riguarda l'intervento diretto dello Stato attraverso la presa di possesso dei mezzi di produzione, Keynes non sembra invece essere particolarmente favorevole. È vero che nella conferenza su *Liberalismo e industria* si pronunciò a sostegno della sperimentazione e sviluppo di forme di partecipazione congiunta, privata e pubblica, nella conduzione di attività imprenditoriali (C:W:, XIX, p.645) ma per quanto riguarda questo argomento il suo pensiero può essere efficacemente sintetizzato dalla frase che pronunciò durante un discorso radiofonico nel 14 marzo del 1932 dal titolo *La pianificazione statale*, in cui disse: “compito del governo è fare quelle cose che, per loro specifica natura, sono al di là delle possibilità dei singoli”. Principio generale espresso anche nello scritto *La fine del lasciar fare* in cui sostenne che “le cose più importanti da fare per lo stato non si riferiscono a quelle attività che i privati esplicano già, ma a quelle funzioni che cadono al di fuori della sfera individuale, a quelle decisioni che nessuno compie, se non vengono compiute dallo Stato”. Risulta chiaro quindi che Keynes non prevede la sostituzione dell'attività imprenditoriale privata con quella pubblica ma lo Stato deve occuparsi di fenomeni generali quali la stabilizzazione della domanda globale, il controllo demografico e la regolamentazione dei fenomeni migratori, la tutela delle risorse naturali e la programmazione urbanistica.

È possibile dunque concludere dicendo che Keynes fu sostenitore dell'idea per cui la costruzione di una società che fosse economicamente efficiente ed allo stesso tempo equa, non poteva prescindere dall'attuazione di politiche di controllo incisive e sistematiche che interferissero con il meccanismo della mano invisibile, sia a livello aggregato (macro) sia a livello settoriale (micro). Il Laissez-faire e l'individualismo economico non avrebbero condotto a un'allocazione ottimale delle risorse per la società nel suo complesso e dunque il libero gioco delle forze concorrenziali necessitava di una guida. Ciononostante, l'iniziativa privata non è spogliata dei suoi vantaggi tradizionali; allo Stato viene affidato il compito di condizionare il contesto ambientale all'interno del quale però continueranno ad operare in piena libertà gli individui. Keynes rimane dunque sostenitore di un sistema fondato su processi decisionali decentrati rispetto a forme di socialismo che prevedano l'ampio ricorso a vaste nazionalizzazioni e una

gestione delle risorse centralizzata<sup>8</sup>. Lo Stato deve fare il possibile per garantire il pieno impiego dei fattori produttivi ma per raggiungere questo risultato non è auspicabile che esso assuma la proprietà dei mezzi di produzione.

### 1.2.3 Il socialismo

Numerose sono le correnti la cui visione dell'economia può dirsi opposta a quella liberista. Queste correnti sono generalmente caratterizzate da una visione statalista dell'economia in cui lo stato gioca un ruolo fondamentale, sia nel determinare le condizioni di contesto in cui operano le imprese sia esercitando direttamente attività economica. La Treccani definisce lo statalismo come “concezione e prassi politica che attribuisce allo stato una larga partecipazione e un ampio controllo nei vari settori di attività, soprattutto economiche, del paese.” Alle sue fondamenta vi saranno dunque numerose nazionalizzazioni, processi attraverso i quali imprese private finiscono in mano allo stato. Tra queste correnti possiamo menzionare il mercantilismo, il socialismo, il comunismo, il nazismo, il fascismo e tante altre. Tenendo fermo l'obiettivo di questo elaborato di tesi e cercando di non rendere questo paragrafo eccessivamente prolisso, mi concentrerò solamente sul socialismo cercando di effettuare un parallelismo con le idee del liberismo, in particolare sul ruolo delle imprese pubbliche.

La prima grande differenza in un'economia socialista, rispetto ad una economia liberista o più generalmente ad ogni economia capitalistica di mercato, è che i beni e servizi sono prodotti direttamente ed esclusivamente per l'uso e quindi per la soddisfazione dei bisogni umani. Viene quindi a mancare l'elemento fondamentale della ricerca del profitto. L'economia socialista aspira dunque alla costruzione di un sistema economico che si fonda sulla neutralizzazione del capitale e sull'abolizione della proprietà privata, sostituita dalla proprietà statale o collettiva dei mezzi di produzione e dalla pianificazione economica. La pianificazione economica è un metodo centralizzato di gestione della produzione e dell'allocazione delle risorse produttive tra consumo attuale e investimenti futuri, mediante la redazione, a priori, di piani che hanno l'obiettivo di determinare quantità, prezzo e distribuzione della ricchezza nazionale. La definizione a priori degli obiettivi è ciò che differenzia le economie pianificate da quelle di

---

<sup>8</sup> Su questo punto in particolare le utili considerazioni di O'Donnell (1989) pp. 299-308

mercato: nelle prime il coordinamento dell'attività del sistema economico è garantito da un'unità centrale mentre nelle seconde è affidato all'operare spontaneo delle forze di mercato che tendono alla massimizzazione dell'utilità per i consumatori e dei profitti per i produttori. In un sistema pianificato l'equilibrio è raggiunto ex ante; in un sistema di mercato è raggiunto contestualmente al verificarsi degli scambi. A livello microeconomico il governo si assume il compito di pianificare l'output di ciascuna impresa ma anche le tecniche che dovranno essere utilizzare e i rapporti tra i fattori produttivi impiegati. Non prevede l'esistenza della libera iniziativa privata se non in misura molto ridotta. Uno dei vantaggi che può essergli attribuita, è che data l'ipotesi per cui lo Stato possiede una visione globale dell'economia, esso può meglio allocare le risorse per raggiungere gli obiettivi specifici del paese. Inoltre, dato che la domanda intermedia viene determinata dal sistema di pianificazione ha il pregio di subire in maniera meno forte gli effetti del ciclo economico. Ovviamente il peggior difetto di questo stile di conduzione dell'economia è sicuramente la grande difficoltà, che all'atto pratico si è dimostrata essere una vera e propria impossibilità, di realizzarla in maniera effettiva ed efficace. Le enormi difficoltà organizzative, l'immensa necessità di informazioni (vedi critica di Von Hayek del paragrafo precedente), il costante bisogno di controllo, gli ingenti costi amministrativi, la mastodontica burocrazia, i grandi incentivi ad adottare comportamenti ingannevoli nei confronti dell'autorità centrale hanno portato le varie esperienze socialiste a fallimenti più o meno clamorosi. Inoltre, l'assenza del sistema di prezzi comporta un uso inefficiente delle risorse (vedi critica di Von Mises del paragrafo precedente). Per non parlare del fatto che al controllo pubblico sull'allocazione delle risorse consegue una forte limitazione della libertà individuale: ai consumatori non è consentito scegliere che cosa comprare, né i lavoratori dove lavorare.

La pianificazione ha avuto la sua massima espressione nell'ex Unione Sovietica a partire dagli anni '30 in cui tale attività era affidata al comitato denominato Gosplan. La relazione che sussisteva tra il Gosplan e le imprese sovietiche esemplifica molto bene l'impossibilità pratica della pianificazione centralizzata dovuta all'informazione asimmetrica. In presenza di asimmetria informativa gli agenti economici in possesso di informazioni privilegiate sono incentivati ad utilizzarle in maniera strategica e questo pone il decisore centrale in una situazione di inferiorità. Questo è esattamente quello che successe nell'ex Unione Sovietica. Le informazioni che le imprese fornivano a Mosca sovrastimavano sistematicamente i bisogni di equipaggiamenti e materie prime e sottostimavano la propria produttività così da non avere alcuna difficoltà a raggiungere gli obiettivi assegnatigli. L'amministrazione centrale del Gosplan non avendo le stesse informazioni dei gestori delle imprese non potevano mettere fine a questi comportamenti.

Molteplici sono le scuole di pensiero associate all'economia socialista ma il riferimento teorico principale è senza dubbio l'insieme dei principi politici ed economici elaborati da Karl Marx che criticava ferocemente l'economia capitalistica, fondata secondo lui sullo sfruttamento della classe dei lavoratori da parte di coloro che detenevano il possesso dei mezzi di produzione. Il famoso pensatore tedesco portò avanti un'analisi sistematica nel tentativo di fare chiarezza sulle leggi contraddittorie del movimento capitalista e su come i suoi meccanismi fondanti portassero allo sfruttamento e all'alienazione. Il socialismo visse comunque diverse fasi storiche e si frastagliò in una serie di correnti, molte delle quali mitigarono gli ideali rivoluzionari progressivamente nel corso del tempo. In molte di queste, ad esempio, si iniziò ad applicare la pianificazione ai soli fattori di produzione e non più all'assegnazione dei beni e servizi, la cui distribuzione iniziò ad essere assegnata al mercato. Per quanto riguarda la proprietà dei mezzi di produzione, anche qui abbiamo differenze tra le varie correnti. In alcune la proprietà deve essere pubblica e quindi nelle mani di un apparato statale, in altre è prevista che sia diretta da cooperative di lavoratori o comune. Autogestione e autogoverno erano invece gli elementi su cui avrebbero dovuto fondarsi il controllo e la gestione delle imprese, tant'è che un obiettivo delle organizzazioni socialiste era proprio quello di eliminare le gerarchie di controllo sostituendola con una gerarchia basata sulle conoscenze tecniche. Tuttavia, nella pratica questo obiettivo non venne realizzato e tutte le decisioni rimasero nelle mani degli elefanti apparsi burocratici, le cui caratteristiche principali erano lentezza ed inefficienza.

Tante sono le differenze all'interno della vasta economia socialista che Robin Hahnel e Michael Albert (1991) identificano diversi modelli al suo interno, caratterizzati da un ruolo sempre meno pervasivo dello stato:

1. Tutte le proprietà sono nelle mani dello Stato, le imprese sono pubbliche e l'economia viene pianificata per cui tutte le decisioni vengono prese centralmente. Un esempio concreto è l'ex Unione Sovietica.
2. Una forma di socialismo di mercato in cui le imprese rimangono pubbliche e quindi il controllo dei beni produttivi decisivi sono ancora in mano allo Stato ma si tenta di introdurre il meccanismo dei prezzi per migliorare l'efficienza economica. Un esempio è l'economia di mercato socialista in Cina.

3. Una forma di economia mista in cui impresa privata e pubblica convivono e in cui la pianificazione industriale viene subordinata all'allocazione del mercato. È il modello tipico dei socialdemocratici, utilizzato ad esempio nella Svezia del XX secolo.

#### 1.2.4 Un confronto tra liberismo e socialismo

Tornando ai parallelismi tra liberismo e socialismo, siamo sicuri che le due correnti siano così diverse tra loro? Una chiave interpretativa molto interessante viene offerta nuovamente da Luigi Einaudi, che nel suo scritto *Prediche Inutili* (1958) dedica diverse pagine ad un “discorso elementare sulle somiglianze e sulle dissomiglianze fra liberalismo e socialismo”. L'economista riflette sul fatto che la società tutta, e in particolarmente la classe politica, è permeata dal contrasto tra queste correnti che contrappongono, da una parte l'idea della libertà della persona e dall'altra l'idea della solidarietà e dipendenza reciproca in società. Einaudi nota però che negli Stati caratterizzati da stabilità come gli Stati Uniti, l'Inghilterra e molti altri stati europei, tra le due correnti vi siano più somiglianze che dissomiglianze, e quest'ultime in tali paesi si riducono a nient'altro che piccole sfumature ricollegabili semplicemente a minori modalità di attuazione di principi universalmente accettati. Secondo l'autore ciò che distingue le due correnti non è il principio della libertà che entrambe propugnano (anche se in forme diverse, da una parte l'uomo “borghese” dall'altra l'uomo “proletario”) e nemmeno quello di uguaglianza. Per l'autore socialisti e liberali concordano sul fatto che nella realtà dei fatti l'uguaglianza assoluta non esiste:

“Non è immaginabile che gli uomini laboriosi o poltroni, risparmiatori o dissipatori, intelligenti o mediocri o sciocchi, muscolosi o fiacchi possano godere di uguale ricchezza o reddito. Astrazione fatta dalla impossibilità pratica di misurare ricchezze, godimenti, felicità e dolori, l'uguaglianza, anche se per miracolo potesse essere instaurata per un attimo, potrebbe durare solo colla forza”

Emerge una condivisione di pensiero anche per quanto riguarda l'uguaglianza “nei punti di partenza”, cioè il principio per il quale ogni individuo deve essere posto inizialmente nella medesima situazione di ogni altro. Essa ha principalmente contenuto giuridico: nessun uomo deve essere posto in condizione di inferiorità dalla legge per motivi di colore, razza, sesso, opinioni politiche, nascita, appartenenza a ceti o classe sociale. Possiede altresì contenuto economico e sociale dato che alcuni uomini nascono in agiatezza economica con tutte i privilegi che ciò comporta, mentre molti altri nascono in povertà e quindi non

hanno le stesse opportunità ma, al contrario, molto spesso sono condannati ad abbandonare i propri sogni per motivi di sopravvivenza. Liberismo e socialismo concordano anche su come risolvere questo problema: la concessione a spese dei contribuenti (quindi dai ricchi che possono permetterselo), attraverso prelievi coattivi o volontari da parte dello stato, di mezzi quali scuole gratuite, borse di studio, opere post-scolastiche che permettano anche ai più poveri di avere la possibilità di scolarizzarsi migliorando quindi la propria condizione di partenza. Ad uguale sentenza si arriva anche per quanto riguarda le spese per assicurazioni sociali contro la vecchiaia, contro l'invalidità e malattie, a favore della maternità e della disoccupazione.

In generale, dunque, si può affermare che entrambe le correnti sono favorevoli alla costruzione del cosiddetto Stato di Benessere o Welfare State. Le differenze non stanno nei principi generali che sono condivisi ma nelle modalità in cui vengono applicati e con cui vengono fatti rispettare, cercando di evitare truffe e raggiri. Ad esempio, Einaudi nota che per quanto riguarda i sussidi di disoccupazione i socialisti tendono ad essere più generosi nell'ammontare. Anche rispetto alle imposte il conflitto è nei limiti e non nella sostanza e infatti la progressività delle aliquote è accettata da ambedue le correnti anche se i socialisti preferiscono aliquote più alte ed esenzioni maggiori, mentre i liberisti sono fautori di un sistema fiscale che non faccia degradare quanto posseduto e non elimini gli incentivi a farlo crescere. La differenza tra le due correnti sta quindi nel fatto che i socialisti, nel portare avanti politiche che anche i liberisti ritengono giuste, sono soliti superare nelle elargizioni un punto critico oltre il quale la politica non produce più un bene per la società ma al contrario lo riduce, dato che il superamento di tale punto crea distorsioni e disincentiva la creazione di ricchezza. Questo è dovuto al fatto che essi ritengono che il più grande problema della società non sia più la creazione di ricchezza ma la sua distribuzione. Essi aspirano ad una partecipazione maggiore al prodotto sociale totale che secondo loro è ottenibile soltanto togliendo agli uni per darlo agli altri. Secondo Einaudi ben poca strada può essere fatta in questo modo in quanto i benefici per la moltitudine sarebbero irrisori e quindi subito disprezzati. Secondo lui una miglior distribuzione dei redditi è possibile solamente continuando ad incrementare la crescita economica e non spartendo quella già creata.

Einaudi analizza il contrasto tra le correnti anche per quanto riguarda il tema principe di questo elaborato, ovvero l'intervento diretto dello Stato nell'economia, che nel tempo ha preso il nome di dirigismo, statalizzazione o nazionalizzazione. L'economista confuta l'idea secondo cui liberismo sia sinonimo di

assenza dello stato o di assoluto lasciar fare e che il socialismo sia la medesima cosa dello stato proprietario dei mezzi di produzione. Pur concordi sulla necessità dell'intervento dello stato, il contrasto tra i due pensieri sta nel fatto che:

“l'uomo liberale vuole porre le norme, osservando le quali risparmiatori, proprietari, imprenditori, lavoratori possono liberamente operare; laddove l'uomo socialista vuole soprattutto dare un indirizzo, una direttiva all'opera dei risparmiatori, proprietari, imprenditori e lavoratori anzidetti. Il liberale pone la cornice, traccia i limiti dell'operare economico; il socialista indica od ordina le maniere dell'operare.”

Entrambe le correnti sono rispettabili secondo l'economista: l'uomo socialista ritiene sia compito dello stato quello di indirizzare l'attività economica e che grazie all'ausilio di tecnici e periti nelle varie branche dell'attività economica sia possibile aumentare la ricchezza economica e migliorare la sua distribuzione. L'uomo liberista si limita a definire i vincoli e si assicura che essi siano uguali per tutti, fissati in maniera oggettiva e non arbitrari. Ottimi i propositi dei socialisti, pessimi i risultati. Il loro metodo ha infatti il gravissimo vizio di incoraggiare la nascita e la sopravvivenza di imprese inefficienti, mal dirette e prive delle perizie necessarie a mantenersi sane e prospere. Scoraggia inoltre le iniziative nuove che siano in grado di soddisfare bisogni futuri. Il socialismo cristallizza, il liberismo è elastico. Il dirigismo favorisce gli interessi costituiti, il liberismo incoraggia gli uomini nuovi. Non occorre nemmeno supporre nei dirigisti propensione alla corruzione e all'arbitrio, lo stesso meccanismo della scelta dall'alto produce alti costi e profitti non meritati per i privilegiati. Il liberismo conduce alla selezione dei capaci, all'ascesa di chi guadagna e al fallimento di chi perde. Garantisce maggior produzione e prosperità, innalza le moltitudini senza distruggere l'incentivo ai migliori. La soluzione dirigista sembra pronta e agevole, partono gli ordini e devono solo essere eseguiti ma nessuno garantisce che essi siano giusti e che verranno ben realizzati. Nel momento in cui ci si accorge di aver preso una decisione sbagliata, ci sarà l'umiltà di ammettere l'errore o si andrà avanti generando sempre più perdite e inefficienze? Il liberismo è imparziale, oggettivo, detta le regole di scelta ma non sceglie. Non favorisce nessuno ma fa prevalere coloro che sanno scegliere la via del successo, entro vincoli uguali per tutti; allo stesso modo lascia fallire coloro che, scegliendo da sé, non hanno le qualità necessarie per sopravvivere.

### 1.3 IL RUOLO DELLO STATO NELL'ECONOMIA

Il paragrafo precedente ha già messo in luce molte delle funzioni che nel sistema economico odierno lo stato è chiamato a svolgere. Sono già stati introdotti concetti importanti come il monopolio naturale o le politiche di stabilizzazione macroeconomica. Esso ci ha inoltre permesso di mettere a fuoco, principalmente tramite gli scritti di Einaudi, qual è il rapporto tra liberismo e l'intervento statale. Risulta evidente che chi sostiene che i liberisti siano ideologicamente avversi a tale intervento si sbaglia di grosso. Nella moderna economia liberale lo Stato può e deve giocare un ruolo estremamente importante. In questo paragrafo saranno affrontati quelli che possono essere i contributi principali dell'autorità pubblica al benessere economico, sia nella veste di regolatore dell'attività economica sia di utilizzatore di risorse finanziarie. La consapevolezza che esistano vaste aree in cui le risorse statale sarebbero necessarie e fondamentali è un ulteriore motivo per rammaricarsi del fatto che, nella realtà dei fatti, tali risorse vengano spese in maniera improduttiva come nel caso di Alitalia.

#### 1.3.1 Le funzioni di Musgrave

Per comprendere la vastità e l'eterogeneità dell'intervento statale nell'economia è importante iniziare cercando di classificare ed ordinare le funzioni che lo stato deve assolvere attraverso l'utilizzo degli strumenti del bilancio e della regolamentazione. Ritengo opportuno dunque iniziare la trattazione dalla tripartizione suggerita da Richard Musgrave, celebre studioso di finanza pubblica, nella sua opera *The Theory of Public Finance* in cui l'attività finanziaria dello stato viene articolata in tre grandi funzioni: allocazione, redistribuzione e stabilizzazione.

##### A. Allocazione

Vi rientrano gli interventi pubblici volti ad assegnare le risorse a diversi possibili utilizzi allo scopo di modificare la quantità, la qualità o la distribuzione dei fattori di produzione presenti nel sistema economico. Nello svolgere tale funzione lo stato influenza l'efficienza economica il cui raggiungimento, nelle moderne società capitalistiche, è compito ed obiettivo affidato al mercato. Il primo teorema dell'Economia del benessere afferma infatti che un'economia decentralizzata di concorrenza perfetta è l'unica configurazione istituzionale in cui si realizzano condizioni di efficienza paretiana (nello scambio, nella



produzione e nella composizione di prodotto). Ciò significa che lasciando operare un mercato in condizioni di concorrenza perfetta, partendo da date dotazioni iniziali, emergono un'allocazione dei fattori produttivi ed una produzione dei beni Pareto Efficienti. Secondo il teorema, un'economia di mercato di concorrenza perfetta ha caratteristiche di ottimalità paretiana. Da ciò deriva che spostandosi da un equilibrio di concorrenza perfetta non è possibile migliorare il benessere di un agente economico senza peggiorare quello di un altro. Sarebbe quindi facile desumere che l'intervento pubblico dovrebbe essere motivato soltanto nel momento in cui è finalizzato a realizzare iniziative che consentano di ottenere condizioni di concorrenza perfetta (politiche di liberalizzazione dei mercati, abolizione di posizioni di rendita e di monopolio legale ecc.). Viene infatti negata la possibilità che l'intervento pubblico possa migliorare le condizioni degli uni senza peggiorare quella degli altri, il che rende difficilmente accettabile un intervento di questo tipo. Il teorema si scontra però con la dura realtà: le condizioni di concorrenza perfetta, requisito che abbiamo visto essere imprescindibile per l'ottenimento dell'ottimalità paretiana, non sono realizzabili al di fuori dei libri di testo, per cui la situazione finisce per ribaltarsi: da fondamento dottrinale del laissez-faire il teorema diventa argomento efficace per i fautori dell'intervento pubblico i quali, eliminando ad una ad una le ipotesi irrealistiche su cui si fonda, possono dimostrare l'assoluta necessità dell'intervento pubblico. Si dice a tal proposito che il teorema ha valenza negativa. Nella realtà i mercati falliscono ed è compito dello Stato intervenire per prevenire o correggere tali fallimenti. Esistono infatti particolari condizioni tali da mettere in crisi alcune proprietà dell'economia di mercato. I motivi dell'intervento pubblico sono: Monopoli; Esternalità negative; Asimmetrie informative; Beni pubblici; Carattere incompleto di certi mercati; Orizzonte temporale troppo breve di certe categorie di agenti.

Trattare tutti i fallimenti di mercato non sarebbe possibile ma nel prossimo capitolo verranno approfonditi i temi dei beni pubblici e dei monopoli, dato che la trattazione di questi ultimi ci permetterà di analizzare in maniera più analitica la situazione relativa ad Alitalia.

## B. Redistribuzione

Il primo teorema del benessere ha un secondo limite molto importante. Esso assicura che un mercato di concorrenza perfetta porterà ad una soluzione di ottimalità paretiana ma non è in grado di garantire al contempo un'equa distribuzione della ricchezza. La soluzione Pareto efficiente cui si arriva dipende da come le risorse sono distribuite inizialmente. Se il sistema partisse da una diversa distribuzione arriverebbe ad una diversa situazione caratterizzata da una diversa distribuzione di benessere tra gli individui. Ciò significa che dal punto di vista sociale il mercato di concorrenza perfetta non è in grado di risolvere il problema dell'ottimale distribuzione del benessere tra gli individui. Soltanto per caso la soluzione individuata da un'economia di mercato può coincidere con quella di ottimo sociale. A tale difficoltà sembrerebbe porre rimedio il secondo teorema dell'economia del benessere. Esso afferma che modificando le dotazioni iniziali con particolari strumenti di redistribuzione, sussidi o imposte in somma fissa (lump sum taxes) un'economia concorrenziale è in grado di raggiungere qualsiasi stato sociale Pareto efficiente, compreso quello corrispondente alla distribuzione di risorse ottimale. Ciò è possibile poiché le lump sum taxes sono strumenti capaci di redistribuire risorse senza influenzare i prezzi, che in un'economia di mercato, sono i segnali informativi che consumatori e produttori utilizzano come punto di riferimento per compiere le proprie scelte. Questi strumenti sono commisurati a fattori esogeni, fuori dal controllo dell'individuo a cui vengono applicati, e non rilevanti per le scelte economiche degli operatori. Data questa loro caratteristica essi non producono distorsioni nei comportamenti dei soggetti così da non violare le tre condizioni di efficienza paretiana. La funzione redistributiva dello Stato consiste quindi semplicemente nell'introdurre lump sum taxes che permettano al sistema di ottenere la dotazione iniziale compatibile con l'ottimo sociale? Purtroppo, no. Anche il secondo teorema del benessere ha valore prevalentemente di tipo negativo. La realizzazione di un sistema di sussidi e imposte di questo tipo è impossibile. Lo stato dovrebbe essere in grado di definire gli strumenti redistributivi in misura diversa per ciascun individuo della società e dovrebbe quindi disporre di una mole di informazioni gigantesca. Lo stato non possiede queste informazioni e perciò è costretto ad utilizzare strumenti che generano distorsioni, come le imposte. Tale intervento correttivo non è senza conseguenze per il sistema economico. Esso, infatti, ci impone l'abbandono delle soluzioni Pareto ottimali. Per questo si dice che la realtà è fatta di Second Best, che sono le migliori soluzioni ottenibili dati determinati vincoli che ci impediscono di raggiungere la soluzione di First Best. Si introduce in questo modo uno dei maggiori trade-off con cui l'economia si deve scontrare: quello tra equità ed efficienza. Una distribuzione più equa

delle risorse deve necessariamente essere pagata con una perdita di efficienza. Ciò non significa assolutamente che la funzione redistributiva sia un male per la società. La disuguaglianza nella distribuzione delle risorse è uno dei problemi più importanti che l'economia contemporanea deve affrontare e uno di quelle che contribuisce maggiormente alla perdita di fiducia nel funzionamento di un'economia decentrata di mercato. Essa si configura quindi come una delle funzioni più importanti nelle mani dell'autorità centrale. Lo stato deve intervenire deliberatamente per modificare la distribuzione dei redditi e dei patrimoni che si realizza attraverso l'operato del mercato. Esso esercita tale compito attraverso il bilancio pubblico. Costruendo un sistema tributario che deve necessariamente essere equo e progressivo, preleva risorse tassando manifestazioni immediate (redditi, patrimoni, profitti) e mediate (consumo e trasferimento di beni e servizi) della ricchezza per poi redistribuirle a favore di particolari gruppi di cittadini in diversi modi: trasferimenti monetari diretti (sussidi di disoccupazione, pensioni, aiuti economici a favore di famiglie povere); agevolazioni attraverso riduzioni di prezzo; fornitura diretta di taluni servizi in base alle necessità e alla capacità di pagare; esenzioni e sgravi fiscali.

### C. Stabilizzazione

La terza funzione Musgraviana è quella stabilizzatrice cui è affidato il compito di garantire un livello di produzione il più vicino possibile a quello di pieno impiego. Il pieno impiego dei fattori produttivi, tra cui figura anche il lavoro, previsto dal modello dell'equilibrio economico generale non viene osservato nella realtà. La disoccupazione esiste e sicuramente in misura maggiore di quella indotta dai normali flussi di entrata ed uscita dal mercato del lavoro. Ciò è particolarmente vero in caso di shock esogeni che allontanano l'economia dall'equilibrio per cui diventa necessario ridurre il più possibile la distanza da questo. Le politiche di stabilizzazione si propongono dunque di minimizzare lo scarto tra output effettivo e output potenziale, ciò che si chiama output gap. Lo stato esegue questo compito sostenendo la domanda aggregata attraverso la politica fiscale che consiste nello scegliere i livelli di spesa pubblica e tassazione in modo da attenuare le oscillazioni del ciclo economico. In particolare, in caso di shock negativi che possono portare l'economia in una fase recessiva, lo stato adotta una politica fiscale espansiva attraverso l'aumento della spesa pubblica (talvolta anche in deficit) o la riduzione delle aliquote impositive. Questa funzione deve molto, come abbiamo visto nel precedente paragrafo, al lavoro di J.M. Keynes. Secondo l'economista questo tipo di intervento statale aveva due motivazioni: i comportamenti

instabili (*animal spirits*) degli agenti economici che basano le proprie decisioni non su calcoli e previsioni matematiche ma sulle proprie emozioni, passando da un eccesso di ottimismo al pessimismo più profondo così da generare instabilità economica; le rigidità nominali che impediscono ai mercati di sopprimerle a questa instabilità attraverso i propri meccanismi auto-correttivi, i prezzi e i salari. Per rigidità si intende una serie di ostacoli che impediscono un aggiustamento automatico dei prezzi e dei salari in risposta a modificazioni dell'ambiente economico. Quindi la combinazione dell'instabilità e incapacità di correzione da parte dei mercati giustifica l'intervento statale attraverso il ricorso a politiche di bilancio dette anticicliche poiché concepite appunto per limitare gli effetti di fluttuazioni cicliche e scongiurare depressioni. Sull'efficacia della politica fiscale sono state spese numerose parole. Innanzitutto, bisogna considerare che è una politica della domanda, perciò, è utile nel momento in cui l'economia subisce uno shock della domanda<sup>9</sup>. Essa è invece inefficace di fronte ad uno shock dell'offerta<sup>10</sup> dato che uno stimolo fiscale è impotente al cospetto di uno spostamento della curva dell'offerta. Il problema principale legato ad una politica fiscale espansiva riguarda le sue coperture. Per poter intervenire a sostegno della domanda lo stato necessita di risorse che non produce autonomamente ma che preleva dai contribuenti: presenti attraverso la tassazione, futuri attraverso l'indebitamento. I contribuenti vogliono dunque assicurarsi che i loro soldi vengano effettivamente utilizzati per misure che servono a risollevare l'economia e che non vengano sperperati dalla classe politica. La spesa pubblica è infatti facilmente politicizzabile potendo divenire facilmente uno strumento di raccolta di consensi utili a farsi rieleggere. Inoltre, spese pubbliche finanziate continuamente in deficit possono portare ad accumulare ingenti debiti pubblici che pesano come macigni sulle spalle degli stati che li contraggono. Esiste un vasto filone accademico che si occupa di capire se sia conveniente adottare politiche fiscali espansive in presenza di elevati debiti. Le classi politiche, specialmente quelle italiane, tendono ad appellarsi ai famosi moltiplicatori keynesiani che però l'evidenza empirica ha dimostrato avere effetti moltiplicativi molto più limitati di quanto ipotizzato. Nelle grandi economie aperte il valore del moltiplicatore è in media pari ad 1, mentre tendono ad aumentare di qualche decile in fasi recessive.

---

<sup>9</sup> Modificazione esogena della relazione tra domanda e prezzo

<sup>10</sup> Modificazione esogena della relazione tra prodotto potenziale e prezzo

### 1.3.2 Le politiche industriali

La politica industriale è una vasta area di interventi che l'autorità di governo può mettere in pratica per controllare ed orientare il processo di trasformazione industriale di un'economia. Una chiara interpretazione del ruolo che possono svolgere ci viene fornita da Mario Pianta (2009). L'idea di fondo è che il processo di industrializzazione svolga un'importante funzione di guida dell'intero processo di trasformazione economica, e per questo, agendo su di esso, sia possibile indirizzare il mutamento strutturale del Paese. Le politiche industriali sono quindi interventi statali mirati ad intervenire direttamente sull'industria. Esse hanno giocato un ruolo importante per almeno due secoli prima di essere accantonate a partire dagli anni Novanta. Tuttavia, a seguito della crisi iniziata nel 2008, sono tornate d'attualità nell'ottica di una complessiva rivalutazione dello stato. Esse possono rappresentare gli strumenti che le autorità pubbliche possono utilizzare per affrontare le continue evoluzioni che le economie moderne vivono, come ad esempio il passaggio ad una produzione sostenibile dal punto di vista ambientale.

L'obiettivo principale delle politiche industriali è quello di determinare l'evoluzione dell'economia verso direzioni desiderabili dal punto di vista economico (migliorando l'efficienza), sociale (migliorando l'equità), ambientale (migliorando la sostenibilità), politico (proteggendo interessi nazionali particolari). Attenzione particolare sarà posta sulle prime, più coerenti con il tema dell'elaborato. Esse possono essere distinte in base a quattro obiettivi specifici che mirano a raggiungere: migliorare l'efficienza statica; migliorare l'efficienza dinamica; favorire il coordinamento delle decisioni; fornire le condizioni di contesto necessarie.

Per ottenere miglioramenti di efficienza statica è necessario intervenire sui fallimenti di mercato. Il discorso, con particolare attenzione ai monopoli, verrà approfondito nel prossimo capitolo. Per quanto riguarda l'efficienza dinamica, i suoi miglioramenti accrescono le risorse disponibili, favoriscono la crescita di settori caratterizzati da elevato impatto tecnologico, internazionalizzazione e forti processi di apprendimento, rapida crescita della domanda e della produttività. Lo spostamento verso settori con queste caratteristiche accresce il reddito medio del Paese. Compito delle politiche industriali è quindi quello di favorire tale cambiamento strutturale agevolando la crescita di attività che sviluppino nuove tecnologie e produzioni. Per farlo è possibile utilizzare diverse strategie a seconda delle caratteristiche dei settori.

Riferendosi alla particolare situazione italiana, Grilli e Mariotti (2006) ritengono che un netto cambiamento strutturale sia necessario per contrastare il declino del paese e favorirne al contrario la crescita. A tal fine sarà necessario indurre profondi cambiamenti nel modello di specializzazione italiano, spostandosi verso attività ad alta intensità di R&S e conoscenza. L'ineludibilità del cambiamento strutturale del Paese ha almeno quattro ragioni: l'attuale modello di specializzazione su settori a basso tasso di crescita a livello mondiale; il fatto che il modello di innovazione senza ricerca di cui l'Italia è leader non è più sufficiente a sostenere la competitività internazionale delle imprese; il trade-off switching<sup>11</sup> che le economie asiatiche sono state in grado di realizzare e che portano una competizione non solo più dal basso ma anche dall'alto; l'intensificazione degli investimenti in capitale umano e in R&S delle stesse economie asiatiche che le rendono temibili concorrenti nei settori ad alta tecnologia. Lo stato italiano può e deve giocare un ruolo fondamentale in questa transazione, allocando le proprie risorse e creando le condizioni giuste in modo da favorirla. Un esempio di ciò è l'apporto fondamentale che le autorità pubbliche hanno svolto nel garantire questo tipo di evoluzione nelle cosiddette "tigri asiatiche": Corea del Sud, Taiwan, Singapore, Hong Kong. Tali paesi, caratterizzati da economie arretrate o a scarsa presenza di settori ad alta intensità di capitale, soprattutto di natura tecnologica, sono riuscite, in tempi abbastanza brevi, a indirizzare gli sforzi produttivi verso settori a più alto contenuto innovativo e a grande crescita a livello mondiale. Il contributo statale che a volte ha assunto connotati dirigisti e interventisti, mentre altre ha assunto un approccio più market-friendly è stato fondamentale nell'avviare il cambiamento strutturale, nello scegliere le attività su cui basare il rilancio, nel creare le giuste condizioni di contesto e, di tanto in tanto, assumendo il controllo diretto di imprese e istituzioni finanziarie. Ovviamente lo stato italiano non può limitarsi a traslare nel proprio territorio quanto fatto in queste nazioni, dato che il contesto è completamente diverso ed un intervento così pervasivo non sarebbe possibile né tantomeno desiderabile. Può però trarre insegnamenti per quanto riguarda alcune iniziative fondamentali a garantire una transizione efficiente e produttiva: favorire una formazione allargata di capitale umano, creando un sistema educativo di eccellenza che generi un forte background ingegneristico e favorendo la ricerca accademica; capire quali settori senescenti debbano essere abbandonati attraverso le cosiddette politiche del tramonto, indipendentemente da interessi corporativisti, e quali invece potrebbe valer la pena di revitalizzare; sostenere nuove imprese ad alta

---

<sup>11</sup> Con questa espressione si intende il processo grazie al quale le economie asiatiche hanno migliorato la qualità dei propri prodotti senza un corrispettivo aumento dei costi, modificando così il trade-off tra qualità e costo.

tecnologia creando regimi fiscali favorevoli o fornendo loro capitale iniziale; incentivare investimenti in ricerca e sviluppo; cercare di attirare capitali esteri.

Le politiche industriali sono inoltre necessarie ad assicurare il coordinamento tra le decisioni dei principali operatori pubblici e privati dato che le grandi trasformazioni strutturali dell'economia richiedono investimenti e sforzi da parte di molti soggetti. Infine, le politiche industriali sono finalizzate a fornire le condizioni di contesto indispensabili per lo sviluppo di nuovi settori, come l'istruzione, le conoscenze, le materie prime o le infrastrutture. Nel XXI° secolo tra questi fattori spicca sicuramente l'istruzione che richiede un riconoscimento maggiore del ruolo assunto dalle università e dalla ricerca.

Va sicuramente segnalato che tra questi obiettivi esistono dei potenziali conflitti come, ad esempio, il trade-off tra efficienza dinamica e statica nei settori caratterizzati da rapido cambiamento tecnologico. Se prevale il primo obiettivo le politiche industriali consentiranno il rafforzamento delle imprese maggiori le quali, reinvestendo gli extraprofitti in ricerca e innovazioni, possono offrire nuovi prodotti a prezzi sempre più bassi nel lungo periodo; se invece prevale il secondo obiettivo le politiche industriali favoriranno la concorrenza e ridurranno gli extra-profitti in modo da abbassare i prezzi nel breve periodo. Tale conflitto verrà trattato nel prossimo capitolo dedicato al monopolio.

Per raggiungere i diversi obiettivi che si prefiggono le politiche industriali dispongono di un'ampia gamma di strumenti. Ciò che interessa in particolare è la facoltà da parte dello stato di poter dare vita a imprese pubbliche in settori caratterizzati da monopoli naturali, mercati oligopolistici oppure in caso di rilevanti interessi nazionali ed elevate esternalità. Con l'ultimo capitolo ci sarà un tentativo per capire se Alitalia rientra in una di queste categorie. Risulta già chiaro che la categoria "rilevanti interessi nazionali" può facilmente divenire un buco nero in cui la politica può far rientrare qualsiasi intervento altrimenti non giustificabile. Quando lo stato entra in questo modo nei settori lo fa (teoricamente) per sviluppare conoscenza e capacità produttive, definire prezzi e quantità dei beni prodotti con l'obiettivo di migliore efficienza statica e dinamica. Per farlo utilizza risorse pubbliche, tratte generalmente dalla fiscalità generale e quindi dai contribuenti, per dotare le imprese pubbliche di capitali, finanziarne gli investimenti e molto spesso per coprirne le perdite dovute alla fissazione di prezzi inferiori ai costi così da trasferire benefici ai consumatori. Va detto che in Europa è ricorrente la creazione di imprese pubbliche nel settore dei trasporti, compreso quello aereo.

Anche le politiche industriali, come tutti gli altri interventi portati avanti dall'autorità pubblica, presentano dei limiti e la loro messa in pratica presenta numerosi punti deboli. Governi e istituzioni pubbliche non dispongono di informazioni sistematiche sull'intero sistema economico e possono commettere errori di valutazione sul potenziale di sviluppo di particolari attività, generando sprechi di risorse pubbliche. Come sempre bisogna comprendere se lo stato sia in grado di selezionare i settori su cui puntare, allocandovi delle risorse, meglio del mercato. Le autorità pubbliche spesso poi non hanno le competenze tecniche, le strutture amministrative, gli strumenti di controllo per intervenire con efficacia. Inoltre, lasciare questa discrezionalità nelle mani della politica genera sempre il rischio che le decisioni vengano politicizzate cosicché gli interventi introdotti non hanno più lo scopo di massimizzare il benessere dei cittadini ma, al contrario, quello di raggiungere obiettivi personali dei politici in carica in quel momento. I responsabili delle istituzioni potrebbero essere tentati di colludere con le imprese favorite dalle politiche, dando luogo a fenomeni di corruzione. Può accadere inoltre che le imprese, anziché migliorare l'efficienza, inizino a sprecare risorse per conquistare e mantenere le posizioni di rendita che lo stato può garantire loro. Tutto ciò è dovuto al fatto che accanto ai fallimenti di mercato esistono anche i fallimenti dello stato, i quali si amplificano in presenza di istituzioni pubbliche inefficienti e fragili.

### 1.3.3 Welfare State e regolamentazione

Theodore Roosevelt, il presidente degli Stati Uniti, considerato uno dei padri fondatori del Welfare State statunitense, sosteneva che “l'obiettivo dello Stato è il benessere della popolazione. Il progresso materiale e la prosperità della nazione sono desiderabili nella misura in cui conducono al benessere morale e materiale di tutti i cittadini”. Se la missione dello Stato è dunque migliorare il benessere dei cittadini, il welfare state può essere definito in prima istanza come l'insieme degli strumenti e dei programmi che possono essere utilizzati per incrementare il benessere dei cittadini. Una caratteristica di tali programmi è che la maggior parte di essi ha valore fortemente redistributivo, perciò, consente un miglioramento del benessere di determinati individui a discapito del benessere di altri. Tali interventi sono finanziati direttamente dai contributi sociali, i quali sono un gruppo di imposizione fiscale tipicamente proporzionale al reddito. All'interno della spesa pubblica il Welfare State gioca sempre un ruolo predominante anche se le dimensioni variano da paese a paese. È composto da diversi programmi che possono essere classificati in cinque gruppi: sistema previdenziale (include pensioni di vecchiaia, invalidità, anzianità); sistema sanitario; trasferimenti alle famiglie; sussidi per le abitazioni; spesa sociale



nel mercato del lavoro. In Italia il 67% delle spese è diretto al sistema previdenziale e il 25% al sistema sanitario. Resta dunque ben poco per le altre finalità.

L'intervento pubblico nell'economia prevede anche l'imposizione di regolamentazioni per garantire il funzionamento in vari mercati, quali il mercato del lavoro, i mercati finanziari, il mercato dei beni ed il commercio estero. Queste solitamente non rappresentano un intervento volto a modificare prezzi e quantità. Il loro effetto è quello di determinare “le regole del gioco” tra lavoratori e datori di lavoro, risparmiatori e istituti finanziari ecc. Ad esempio, la regolamentazione più importante introdotta nel mercato del lavoro è l'EPL (employment protective legislation) che comprende norme e leggi che regolano il licenziamento dei lavoratori. Lo scopo principale è quello di proteggere i lavoratori dal licenziamento “senza giusta causa”. Anche in questo caso la situazione cambia molto tra paesi. L'Italia, ad esempio, è caratterizzata da una forte protezione del lavoro combinata con sussidi di disoccupazione molto elevati. Ciò rende il mercato del lavoro particolarmente rigido. I paesi anglosassoni sono invece caratterizzati da un Welfare state liberale che prevede un mercato del lavoro molto fluido. Per quanto riguarda il mercato dei prodotti, lo stato può imporre delle barriere all'entrata in specifici mercati riducendo in tal modo la competitività. Lo Stato può inoltre regolare i monopoli naturali (gas, ferrovie, elettricità) con l'obiettivo di limitare il potere di monopolio che altrimenti sarebbe esercitato dalle imprese private. I mercati finanziari sono fortemente regolamentati al fine di proteggere i risparmiatori ed evitare l'eccessiva assunzione di rischi da parte delle banche. L'importanza di tale ruolo è stata sottolineata dalla crisi del 2008 che è scaturita dal mercato immobiliare statunitense. Ma l'area soggetta maggiormente a regolamentazione è probabilmente quella del commercio con l'estero. Lo stato può infatti intervenire imponendo tariffe, dazi o quote sulle importazioni. Infine, in numerosi paesi, lo Stato è titolare di imprese “campioni nazionali” solitamente in settori giudicati strategici.

## CAP. 2 “FALLIMENTI DI MERCATO E IMPRESE PUBBLICHE”

### 2.1 INTRODUZIONE

Il primo capitolo ha permesso di comprendere l'importanza e la vastità dell'intervento pubblico nel sistema economico. In questo secondo capitolo saranno approfondite, in particolar modo, le motivazioni

microeconomiche che giustificano il controllo statale di determinate imprese in particolari mercati. Nel primo capitolo è stata introdotta l'idea secondo la quale i teoremi dell'economia del benessere basano la propria validità su ipotesi non realizzabili nella realtà. Tale irrealizzabilità genera molte situazioni concrete in cui i mercati tendono a fallire, per cui l'intervento statale finalizzato a correggere tali malfunzionamenti è pienamente giustificato. Tra questi fallimenti di mercato rientrano i casi dei beni pubblici e del monopolio. Il monopolio verrà approfondito nel secondo paragrafo, nel quale verrà messo a fuoco che cosa si intende per monopoli, che effetti hanno sul sistema economico e se e quando ha senso tenerli in vita. Inoltre, si individueranno le casistiche in cui il loro controllo deve essere assunto dallo stato. In particolare, nel terzo paragrafo si entrerà nel merito dei monopoli naturali. Il quarto paragrafo è invece dedicato ai beni pubblici. Il capitolo si conclude con alcuni elementi della Public Choice, in modo da mettere in luce il fatto che spesso il controllo di imprese da parte dello stato non è giustificato da motivazioni economiche.

## 2.2 ANALISI MICROECONOMICA DEL MONOPOLIO

### 2.2.1 Elementi Base

Il monopolio rappresenta la forma più estrema del potere di mercato, essendo caratterizzato dalla presenza di un solo venditore che si confronta con una popolazione di acquirenti numerosa. I monopoli possono formarsi per vari motivi: possono essere istituiti dall'autorità pubblica, ad esempio attraverso un decreto governativo o la concessione di un brevetto; possono generarsi a causa della natura delle funzioni di domanda e di costo, ad esempio se sono presenti effetti di rete sufficientemente consistenti; possono essere il risultato di comportamenti strategici delle imprese operanti nel mercato (strategie di deterrenza, predazione, R&S, marketing ecc.); Il potere di mercato è la capacità di un'impresa di fissare i propri prezzi al di sopra dei propri costi marginali di produzione in modo da ottenere un profitto. Esso caratterizza diverse forme di mercato ma è massimo in presenza di un monopolio senza possibilità di entrata da parte di altre imprese. In questa situazione, l'ottimo per il monopolista consiste nell'eguagliare costi marginali e ricavi marginali. Ciò conduce a fissare un prezzo più alto di quello di concorrenza e a produrre una quantità di beni inferiore, il che ovviamente comporta una perdita di benessere per i consumatori e per l'intero sistema dato che non tutte le transazioni che sarebbero socialmente utili vengono effettuate. Ciò comporta una perdita di efficienza allocativa che viene frequentemente definita

triangolo di Harberger, anche se si tratta effettivamente di un triangolo solo quando domanda e costo marginale sono lineari.

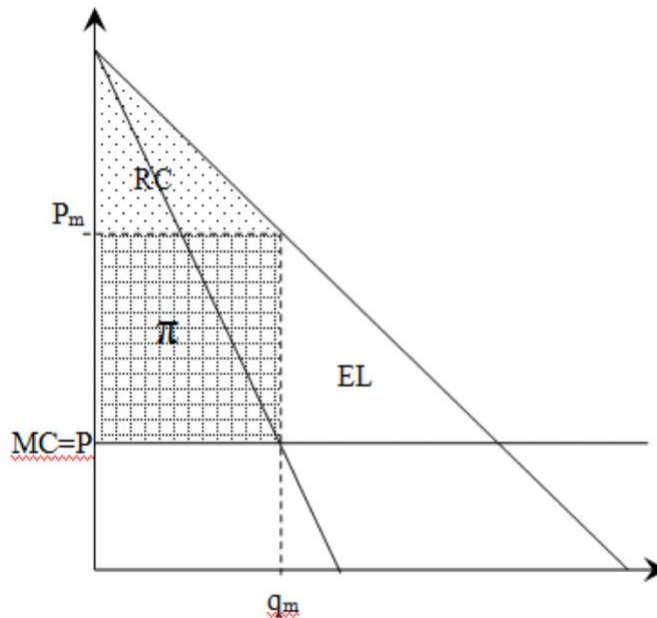


Figura 1 Figura 1 Monopolio Fonte: Bosi P., Corso di Scienza delle finanze, Bologna, Il Mulino, 2019

La seconda implicazione di un prezzo superiore al costo marginale è un trasferimento di surplus dal consumatore al produttore. Nel momento in cui si dà maggior importanza al surplus del consumatore che al profitto, il potere di mercato diventa un grosso problema. Tale problema sarebbe risolvibile se fosse possibile trovare un accordo potenzialmente vantaggioso per entrambe le parti che operano nel mercato e che fosse in grado di spingere l'offerta di monopolio fino a quella di concorrenza perfetta. Facendo riferimento alle fig.1, tale accordo genererebbe un vantaggio (misurato dal guadagno di surplus) per i consumatori pari al trapezio di area  $\pi + EL$ , superiore al costo (misurato dalla perdita di profitto) che invece subirebbe il monopolista pari a  $\pi$ . I consumatori potrebbero quindi rifondere al monopolista la perdita subita, ottenendo comunque un vantaggio pari all'area del triangolo di area  $EL$ . Purtroppo, trovare un accordo di questo tipo è difficile. Per questo il monopolio viene considerato una forma di fallimento di mercato. La principale difficoltà risiede nel fatto che bisognerebbe essere in grado di ripartire il risarcimento per il monopolista tra tutti i consumatori ma per farlo ci si imbatterebbe sicuramente in problemi di free-riding o in costi di contrattazione.

I casi di monopolio puro sono abbastanza rari. È difficile trovare casi concreti in cui un'impresa controlli il 100% del mercato. Non è comunque infrequente trovare settori in cui una sola impresa detiene una quota del mercato pari o superiore al 50%. In tal caso si parla di impresa dominante, che detiene un vantaggio competitivo rispetto ai rivali poiché ha costi più bassi o produce prodotti di migliore qualità. È comunque possibile dimostrare che un'impresa dominante si comporta in modo del tutto simile ad un monopolista e quindi il modello di monopolio fornisce una buona approssimazione del loro comportamento.

Ciononostante, definire un monopolio sulla base del calcolo della quota di mercato fa sorgere il problema di definizione dei confini del mercato rilevante. Infatti, a seconda del mercato che si considera la quota di mercato cambia in maniera importante e per questo non può essere considerato un modo efficace per individuare i monopoli. Pertanto, si è soliti utilizzare come indicatore l'elasticità della domanda. Il grado di potere monopolistico è infatti molto più basso quando la domanda è più elastica. Si può quindi concludere che il potere di mercato è correlato negativamente all'elasticità della domanda. Per capire il perché è sufficiente ricordarsi che il potere di mercato non è altro che la capacità di fissare prezzi superiori ai costi e all'aumentare dell'elasticità questa capacità diminuisce. Se la domanda fosse perfettamente elastica il monopolista non potrebbe praticare alcun prezzo al di sopra del costo marginale, dato che i consumatori non acquisterebbero più il bene.

### 2.2.2 Monopolio ed efficienza

Oltre a causare un trasferimento di risorse dal consumatore al produttore, il monopolio genera varie forme di inefficienza che lo rendono quasi sempre indesiderabile per il raggiungimento del benessere della società. Per affrontare il discorso relativo all'efficienza è sicuramente molto utile operare una distinzione tra efficienza statica e dinamica. Un sistema economico garantisce efficienza statica nel momento in cui è in grado di utilizzare nella maniera ottimale le risorse che ha a disposizione. Il monopolio non è in grado di farlo poiché genera inefficienze allocative e produttive (a meno che non sia un monopolio naturale) e perché favorisce i fenomeni di *rent-seeking* e di *slack* manageriale. Per efficienza dinamica invece si intende la capacità di aumentare le risorse a disposizione del sistema, spostando la frontiera produttiva verso l'alto, attraverso la ricerca e l'innovazione. Da questo punto di vista, garantire l'esistenza di potere di mercato e permettere la nascita di monopoli, sembrerebbe invece rappresentare

una situazione ottimale. Da ciò deriva la conclusione che non sempre sia giusto eliminare il potere di mercato. Se è vero, infatti, che dal punto di vista statico non ci siano dubbi sull'esistenza di una relazione negativa tra monopolio ed efficienza, lo stesso non si può sempre dire se si considera un'ottica dinamica. Questo perché permettere alle imprese di conseguire un certo potere di mercato rappresenta il principale incentivo ad innovare e ad investire. Se alle imprese non venisse data la possibilità di appropriarsi dei risultati dei loro investimenti, non investirebbero affatto e conseguentemente i consumatori non potrebbero godere di prezzi più bassi, di beni qualitativamente migliori o di nuove varietà di prodotti. Esiste dunque un trade-off tra considerazioni ex post ed ex ante. Ex post può esserci la tentazione di eliminare il potere di mercato in modo da abbassare i prezzi ed incrementare l'efficienza allocativa ma ex ante tale politica risulterebbe dannosa dato che disincentiva le imprese a migliorare la qualità dei prodotti e le proprie tecnologie. Si presenta ora una piccola disamina delle varie forme di inefficienza.

#### A. Inefficienza allocativa

Come già argomentato in precedenza, in condizioni di monopolio tutte le transazioni relative a  $q_m < q < q_c$  non vengono realizzate anche se sarebbero socialmente efficienti. La perdita di efficienza che ne deriva prende il nome di triangolo di Harberger. Il monopolio, diversamente dalla concorrenza, non è in grado di generare un'allocazione delle risorse ottimale. La condizione di ottimalità paretiana non viene rispettata.

#### B. Inefficienza produttiva

In assenza di concorrenti, il monopolista tende a non impegnarsi nell'attività di minimizzazione dei costi e finisce per non utilizzare la combinazione di fattori produttivi ottimale: il potere di mercato comporta anche una perdita di efficienza produttiva. L'output non viene prodotto al costo minimo. Tale problematica, già sottolineata da Hicks nel 1935 il quale sosteneva che il principale vantaggio di cui gode il monopolista è proprio il quieto vivere, è stata confermata dall'evidenza empirica. Imprese operanti in settori più competitivi sono più efficienti dato che in condizioni di concorrenza le imprese inefficienti tendono a fallire. Al contrario, esistono perdite di efficienza produttiva significativa in presenza di varie forme di potere di mercato, spesso anche maggiori delle inefficienze allocative. Esistono due argomentazioni principali che spiegano perché i monopoli generano inefficienza produttiva: i manager

di un'impresa monopolista sono meno incentivati a compiere tutte le attività e gli sforzi necessari ad assicurare efficienza; in un ambiente competitivo sopravvivono le imprese più efficienti, spiazzando le rivali meno efficienti, cosa che non accade in un mercato monopolistico. In presenza di monopolio, il mercato non opera alcuna selezione e molto probabilmente sopravvivono anche imprese non efficienti. La concorrenza spinge i prezzi verso il basso, costringendo le imprese inefficienti ad uscire e dunque migliorando il benessere sociale dato che l'output verrà prodotto ad un costo più basso. Questo meccanismo darwiniano, secondo cui il mercato seleziona le imprese più efficienti, non potrà invece verificarsi in un mercato monopolistico con barriere all'entrata.

#### C. Slack manageriale

Il potere di monopolio genera inefficienza manageriale. Le imprese sono organizzazioni complesse in cui le decisioni relative all'adozione di particolari tecnologie sono prese da manager che potenzialmente potrebbero avere altri obiettivi rispetto alla massimizzazione dei profitti dell'impresa. Ciò è particolarmente vero in imprese in cui è stata operata una separazione tra proprietà, in mano ad azionisti, e controllo, gestito da manager. Gli azionisti sono interessati al profitto mentre i manager si preoccupano principalmente della loro utilità individuale che dipende da retribuzione, prospettive di carriera, sforzo e tempo richiesti dal lavoro. Ne consegue che, nel momento in cui sono chiamati a prendere decisioni sulle tecnologie, essi possono non essere incentivati ad adottare quelle più efficienti. Solitamente tali interazioni vengono studiate con i modelli principale-agente. Tali modelli individuano una relazione non monotona tra concorrenza ed efficienza manageriale: introdurre concorrenza in un mercato monopolistico aumenta l'efficienza ma si otterrebbe un effetto opposto nel caso in cui tale aumento di concorrenza avvenisse in un mercato in cui la competizione è già intensa.

#### D. Rent seeking

Quando il potere di mercato è mantenuto artificialmente, ad esempio attraverso l'intervento statale, si crea un'ulteriore forma di inefficienza: la ricerca di una posizione di rendita o rent seeking: le imprese realizzano spese improduttive per influenzare le scelte politiche. I profitti di monopolio rappresentano un forte incentivo ad attività lobbistiche che hanno l'obiettivo di influenzare le decisioni pubbliche verso la creazione di monopoli legali. Simili attività vanno finanziate e perciò le imprese vi dedicano risorse che

potrebbero essere utilizzate in maniera più produttiva. Conseguentemente, le attività di rent seeking possono contribuire ad alimentare la perdita di benessere sociale causata dal monopolio. Le imprese sprecano risorse in attività dal valore sociale nullo con il solo scopo di conquistare o conservare potere di monopolio. Un monopolio crea delle rendite e gli agenti privati competono per impossessarsene, formando gruppi di pressione, corrompendo pubblici ufficiali e così via. Si potrebbe arrivare alla situazione limite in cui il totale delle spese in tali attività eguagli l'ammontare dei profitti attesi di monopolio, con la conseguenza che tutte le rendite vengono sacrificate nel tentativo di accedere alla posizione di monopolista.

#### E. Efficienza dinamica

Per efficienza dinamica si intende la capacità di un'impresa di introdurre processi di produzione o prodotti nuovi, in modo da spostare in avanti la frontiera dell'efficienza produttiva. Il monopolio può essere meno efficiente di un sistema di concorrenza anche da un punto di vista dinamico a causa degli scarsi incentivi ad adottare nuove tecnologie. Per capire perché, supponiamo che il monopolista possa introdurre un'innovazione di processo, sostenendo un costo fisso  $F$ , che gli permetta di ottenere un maggior profitto. La nuova tecnologia sarà adottata solamente se il profitto aggiuntivo ottenuto, pari alla differenza tra il profitto del monopolista dopo l'introduzione della tecnologia ( $\pi_B$ ) e quello prima dell'introduzione ( $\pi_A$ ), sarà maggiore di  $F$  ( $\pi_B - \pi_A > F$ ). Se di fronte alla stessa decisione si trovasse invece un'impresa che opera in condizioni di concorrenza, che quindi fissa il prezzo al livello del costo marginale ottenendo un profitto nullo, essa introdurrà l'innovazione in ogni situazione in cui  $\pi_B > F$ . La condizione che porta il monopolista ad innovare è molto più rigida, perciò esso avrà meno incentivi ad innovare: l'impresa che opera in concorrenza tiene in considerazione l'intero profitto, quella che opera in monopolio soltanto di quello addizionale. Questa idea viene sostenuta da Arrow, che pone l'enfasi proprio sugli incentivi: in concorrenza gli stimoli sono maggiori e quindi si innova di più.

Non tutti sono però d'accordo nel sostenere che la concorrenza sta nella struttura di mercato che favorisca maggiormente l'innovazione. L'approccio Shumpeteriano pone infatti l'enfasi sulle capacità e sostiene, al contrario, che siano le forme di mercato ad alta concentrazione quelle con maggior capacità di innovare. Il potere di mercato infatti incoraggia la R&S e conferisce un premio adeguato agli sforzi innovativi. L'evidenza empirica suggerisce che non sia possibile stabilire una relazione generale ed

univoca sul legame tra innovazione e struttura di mercato. Tale relazione ha solitamente una forma ad U invertita: gli investimenti in innovazione diminuiscono man mano che il settore si avvicina, da una parte alla concorrenza perfetta e dall'altra al monopolio, raggiungendo dunque un picco tra i due estremi. Sembrerebbe che l'ambiente ideale per favorire l'innovazione sia una forma di mercato intermedia, governata dalla dinamica della competizione ma intervallata da periodi, più o meno brevi, caratterizzati da notevole potere di mercato. Vedendola dall'altro lato della medaglia, tale forma di mercato può essere intesa come una situazione contrassegnata da una particolare forma di monopolio che incorpora una competizione dinamica, esercitata dalla concorrenza potenziale che minaccia il monopolista cercando di introdurre nuove tecnologie e prodotti. Questa situazione, citando Shumpeter, genera un processo di "distruzione creatrice".

Ciò non significa necessariamente che il monopolio sia la forma di mercato migliore nell'assicurare il maggior grado di efficienza dinamica; implica al massimo che si dovrebbe puntare ad ottenere un sistema che si basi su una concorrenza dinamica, il quale, nel breve periodo, sarà caratterizzato da una qualche forma significativa di potere di mercato. Esempi concreti di tale situazione si ritrovano nei campi del software e dell'elettronica di consumo. Una spiegazione del perché tale forma intermedia sia probabilmente la migliore, è che l'incentivo ad innovare dipende non solo dalla concorrenza, ma anche dalla concreta possibilità che ci si possa appropriare dei frutti dei propri investimenti. Se la concorrenza è troppo intensa si riduce l'appropriabilità e dunque anche l'incentivo ad innovare ed investire. Le attività innovative sono quindi stimulate da due elementi che sembrano contraddittori: la concorrenza che rende più inclini ad investire per migliorare i propri risultati e il potere di mercato che consente di beneficiare dei frutti degli sforzi innovativi. Se nessuna impresa può impossessarsi dei frutti della propria innovazione, nessuna avrà incentivo ad innovare: il potere di mercato, o la prospettiva di poterlo esercitare, ricopre un ruolo importante nel sostenere le imprese nelle loro attività di investimento, innovazione, introduzione di nuovi beni e miglioramento della qualità.

Nessuna politica pubblica dovrebbe eliminare il potere di mercato in quanto tale e nel prossimo paragrafo si vedrà che ciò che viene punito sono gli abusi che possono essere perpetrati a causa di posizioni monopolistiche. Non esistono inoltre indicazioni di policy che permettono di individuare il giusto grado di concorrenza, quindi nessuna teoria potrebbe giustificare un intervento finalizzato a ridurre la concorrenza per avvicinarsi ad un livello di competitività che teoricamente sia ottimo. L'unica conclusione fondata che si può trarre è che un monopolio risulta per la società meno desiderabile di una



struttura competitiva. Di conseguenza si dovrebbe intervenire per ristabilire la concorrenza in quei mercati in cui questa non esiste.

### 2.2.3. Politica della concorrenza

Il paragrafo precedente ha messo in evidenza che le situazioni di monopolio sono generalmente poco desiderabili per il raggiungimento del benessere sociale, in particolar modo se si assume una prospettiva statica. Da ciò deriva il ruolo principale assunto dall'autorità pubblica, la quale deve cercare di evitare le conseguenze negative generate dalla detenzione di potere di mercato. È possibile classificare le politiche pubbliche in due grandi categorie: politica della concorrenza (o antitrust) e regolamentazione. La regolamentazione sarà affrontata nel paragrafo dedicato al monopolio naturale. Essa prevede una supervisione diretta del regolatore, il quale impone di regolare i comportamenti quando la creazione di monopoli è inevitabile. La politica della concorrenza ha invece un raggio d'azione molto più ampio e si basa sull'idea di non permettere alle imprese di intraprendere azioni in grado di aumentare il potere di mercato in modo indesiderabile. Motta e Polo (2005)<sup>12</sup> la definiscono come “l'insieme di politiche e leggi finalizzate ad assicurare che la concorrenza sul mercato non subisca limitazioni tali da ridurre il benessere sociale economico”. Dal paragrafo precedente risulta chiaro che il monopolio è la forma di mercato che maggiormente limita il benessere sociale, per cui si potrebbe concludere che il ruolo della politica della concorrenza sia sempre quello di aumentare il numero delle imprese operanti sul mercato (ad esempio attraverso sussidi e altre forme di protezione alle imprese meno efficienti). Tale conclusione non sarebbe però corretta. Mantenere in vita artificialmente imprese poco efficienti ridurrebbe le economie di scala e distorcerebbe l'allocatione delle risorse, abbassando dunque il benessere sociale. In particolare, tale intervento non è consigliabile quando le imprese che operano sul mercato devono sostenere dei costi fissi (che generano economie di scala più pronunciate) in presenza dei quali favorire un più alto numero di imprese comporterebbe una duplicazione degli stessi generando una perdita in termini di efficienza produttiva. Si crea dunque un trade-off tra efficienza allocativa e produttiva: più imprese intensificano la concorrenza e spingono i prezzi verso il basso ma provocano una perdita in termini di economia di scala. Ciò richiede una valutazione più meditata. Massimizzare il numero di imprese in qualsivoglia settore sarebbe errato. La politica della concorrenza si deve preoccupare di difendere la concorrenza ma non di

---

<sup>12</sup> Antitrust, economia e politica della concorrenza

difendere i concorrenti. Potrebbe verificarsi che i tentativi di aumentare la concorrenza in un mercato già altamente competitivo possano peggiorare l'efficienza a causa della duplicazione dei costi fissi.

Possiamo quindi concludere quindi che: non spetta alla politica della concorrenza massimizzare il numero di imprese; il suo compito è difendere la competizione per aumentare il benessere e non proteggere i concorrenti. Questo comporta che non dovrebbe puntare a smantellare i monopoli, o più in generale il potere di mercato, fintantoché essi si basano su pratiche economiche lecite e risultano da una *competition on the merits*. Un'impresa che ottiene una posizione dominante grazie ad investimenti innovativi è come se stesse ricevendo un premio per questo suo impegno. La politica della concorrenza non deve preoccuparsi dei monopoli in sé ma solo delle situazioni monopolistiche in grado di falsare il processo competitivo. Per questo le aree di interesse principale delle normative che regolano la concorrenza sono gli accordi di prezzo, le fusioni e l'abuso di posizione dominante.

Nel caso specifico dell'Europa, la politica della concorrenza è strutturata su due livelli: quello centrale della Commissione Europea e quello nazionale. I singoli casi vengono assegnati all'una o l'altra solitamente sulla base di motivazioni dimensionali (tipicamente si tiene in considerazione il flusso di cassa delle imprese coinvolte). La maggior parte dei paesi europei si è dotata di una legislazione antitrust solo recentemente, ed esse riproducono largamente le disposizioni europee introdotte con il trattato di Roma e le loro successive modifiche. L'antitrust europeo è fortemente legato al progetto di creazione di uno spazio economico comune e di istituzioni politiche sovranazionali. Il punto di partenza è infatti legato alla nascita della CEE: il trattato di Parigi del 1951 già proibiva tutte le pratiche restrittive e discriminatorie tali da falsare il gioco competitivo tra i paesi partecipanti all'accordo. Oggi i principali obiettivi della politica della concorrenza europea sono l'integrazione del mercato europeo e l'efficienza economica: affinché la comunità sia competitiva nei mercati globali, c'è bisogno di un mercato interno competitivo. Conseguentemente, accordi di prezzo, fusioni anti competitive e abusi di posizione dominante vengono puniti duramente. Vengono inoltre proibiti aiuti statali che non sono finalizzati ad assicurare la vitalità di lungo periodo delle imprese, ma che hanno lo scopo di falsare il gioco competitivo mantenendo artificialmente sul mercato imprese inefficienti. La concorrenza potrebbe essere sacrificata soltanto quando i suoi costi sociali possono risultare molto elevati, poiché numerose imprese sono costrette ad abbandonare il mercato con conseguente perdita di numerosi posti di lavoro.

Le principali disposizioni sono contenute negli articoli 81 e 82 che sono direttamente applicabili: essi sono parte integrante dei sistemi legislativi degli stati membri e quindi direttamente applicabili dalle corti

nazionali. Il primo vieta tutti gli accordi tra imprese che pregiudichino il commercio tra gli stati membri e che abbiano l'obiettivo di falsare, restringere o impedire la concorrenza e consistenti nel fissare i prezzi di acquisto o di vendita, controllare o limitare la produzione, applicare condizioni dissimili per prestazioni equivalenti. Un limite di questo articolo è quello di non distinguere tra accordi orizzontali (che dovrebbero essere sempre proibiti) e verticali (che invece potrebbero avere effetti pro competitivi). L'articolo 82 vieta, in quanto non compatibile con il funzionamento del mercato comune, lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante. Le pratiche abusive possono consistere nel fissare i prezzi di acquisto o di vendita, controllare o limitare la produzione, applicare condizioni dissimili per prestazioni equivalenti.

Gli aiuti di Stato, ovvero i trasferimenti di risorse pubbliche verso determinate imprese che possono attribuire un vantaggio economico selettivo falsando o minacciando la concorrenza, sono disciplinati dagli articoli 107 e 108. Essi possono distorcere la concorrenza per cui sono ammessi solo se realizzano obiettivi di interesse comune chiaramente definiti. Ad esempio, quando rappresentano uno strumento adatto a correggere taluni fallimenti di mercato favorendo l'efficienza economica. Nell'ultimo capitolo saranno analizzati gli aiuti statali ottenuti da Alitalia da questo punto di vista. La compagnia di bandiera ha ricevuto continuamente aiuti che hanno distorto completamente la concorrenza sul mercato dei trasporti aerei.

Il compito di verificare gli impatti negativi e positivi dell'aiuto spetta alla Commissione europea che ne ha competenza esclusiva. L'obiettivo degli articoli è garantire uguali condizioni a tutte le imprese che operano nel mercato interno europeo. Lo Stato membro deve bilanciare l'esigenza di accrescere l'efficienza del mercato nazionale con l'esigenza di salvaguardare la concorrenza europea. La Commissione avvia un procedimento formale di esame se pensa che il provvedimento presenta dubbi sulla compatibilità con il mercato comune.

In Italia le Norme per la tutela della concorrenza e del mercato sono state approvate solamente nel 1990. La legge italiana riprende tutti gli aspetti più rilevanti della normativa europea. Le principali disposizioni si trovano negli articoli 2, 3 e 4. Nell'articolo 10 della legislazione Antitrust viene inoltre istituita l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, un'autorità amministrativa indipendente che ha il compito di applicare la legge Antitrust.

## 2.3 IL MONOPOLIO NATURALE

### 2.3.1 Sub-additività dei costi

Ci sono situazioni in cui la concorrenza può semplicemente rimanere fuori portata. Tali situazioni sono chiamate di monopolio naturale. Un monopolio naturale tende a costituirsi quando il costo di produrre una data quantità da parte di una sola impresa è inferiore alla somma dei costi che dovrebbero affrontare più imprese di dimensioni minori, ciascuna delle quali contribuisca parzialmente all'offerta complessiva. Questo è il principio di sub-additività dei costi.

In queste situazioni, dunque, il monopolio garantisce una maggior efficienza produttiva rispetto alla concorrenza. Se la produzione del bene presenta costi medi decrescenti per l'intero tratto rilevante della domanda, la produzione da parte di una sola impresa sarà meno costosa della produzione ripartita fra più imprese. Tale andamento della funzione dei costi si manifesta nel caso di un'impresa monoprodotto caratterizzata da economie di scala. Si hanno economie di scala quando il costo medio diminuisce all'aumentare della quantità prodotta. Esse si realizzano, ad esempio, quando una tecnologia è caratterizzata da rendimenti di scala crescenti, i quali determinano una curva del costo medio decrescente. Infatti, in presenza di rendimenti crescenti, gli output aumentano più che proporzionalmente rispetto agli input. E' possibile misurare quanto i rendimenti di scala sono crescenti utilizzando il coefficienti di economie di scala, dato dal rapporto tra costo medio e costo marginale. Se tale rapporto è maggiore di 1, quindi quando il costo medio è maggiore del costo marginale, allora ci sono economie di scala. È possibile dimostrare che il costo medio è superiore al costo marginale solo quando il costo medio è decrescente. Per questo economie di scala e rendimenti di scala crescenti sono la stessa cosa. Assumendo che le imprese siano monoprodotto, per stabilire se esistono le condizioni per un monopolio naturale è sufficiente confrontare le strutture dei costi e la dimensione del mercato.

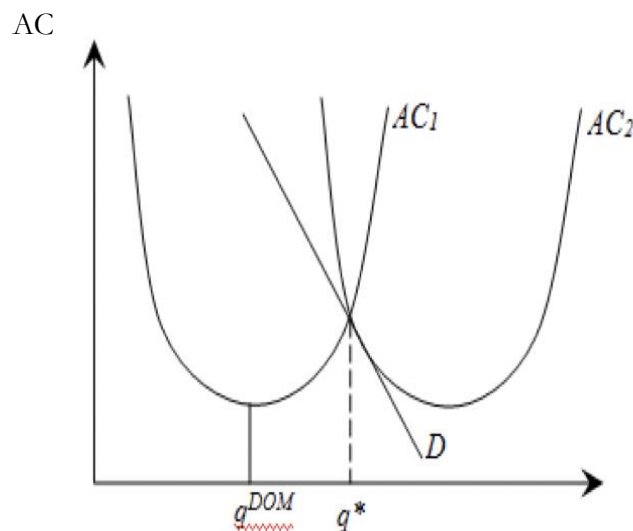


Figura 2 Funzioni di costo a confronto

Sia  $AC_1$  la curva dei costi medi di un mercato in cui opera una sola impresa e  $AC_2$  la curva dei costi relativa ad un mercato in cui operano due imprese. Per ogni quantità  $q$  inferiore a  $q^*$  il monopolio è più efficiente da un punto di vista produttivo ( $AC_1(q) < AC_2(q)$ ). La funzione di costo  $AC_1$  è subadditiva rispetto ad  $AC_2$  per  $q < q^*$ . Condizione sufficiente affinché la funzione di costo  $AC_1$  sia subadditiva in  $q$  è che (in  $q$ ) l'impresa 1 abbia costi medi decrescenti cioè economie di scala. La presenza di economie di scala è quindi una condizione sufficiente perché esista un monopolio naturale. Non è però condizione necessaria.

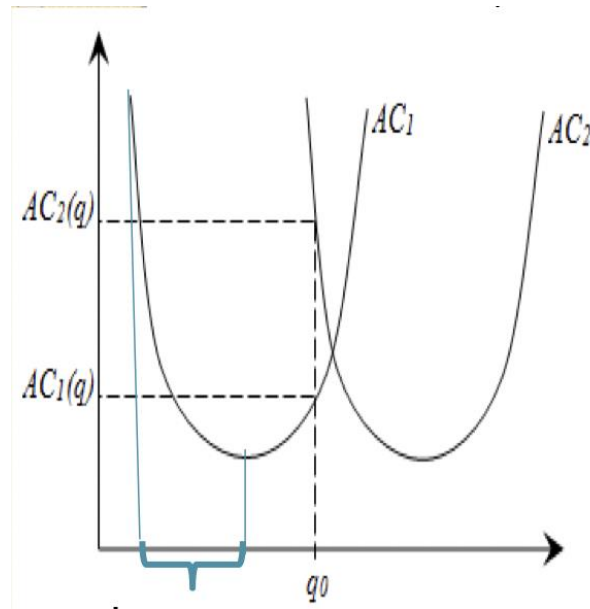


Figura 3 Economie di scala condizione sufficiente ma non necessaria

Possiamo notare che in  $q_0$  ci sono diseconomie di scala ma il monopolio è comunque più efficiente del duopolio. Il principio di subaddittività può verificarsi anche quando la domanda taglia i costi medi quando questi hanno un andamento crescente, perché il costo medio delle unità prodotte dal monopolista resta comunque più basso rispetto al costo medio delle unità frazionate. Se però la domanda tende a espandersi sarò sempre più probabile che il principio non si verifichi.

Il problema si complica se si prendono in considerazione imprese multiprodotto o a produzione congiunta. In questo caso occorre chiedersi se sia più efficiente una sola impresa che produca più prodotti o tante imprese multiprodotto. In questo caso l'esistenza di economia di scala non solo non è una condizione necessaria ma non sarà nemmeno più sufficiente. Affinché il monopolio sia la struttura di

mercato più efficiente occorre che la perdita di vantaggi da specializzazione sia più che compensata dai vantaggi di produzione congiunta. Entrano quindi in gioco le economie di gamma o scopo. Esistono economie di scopo se la produzione congiunta di una data quantità di beni è meno costosa della loro produzione separata.  $C(x,y) < C(x) + C(y)$ . In definitiva se è possibile sfruttare economie di scopo la soluzione più efficiente può essere quella di avere una sola impresa multiprodotto.

### 2.3.2 Regolamentazione dei monopoli naturali

Date certe condizioni di costo e di quantità domandate risulta chiaro che l'esistenza di una sola impresa sul mercato possa essere una soluzione efficiente dal punto di vista produttivo. Qualora venga accertata l'esistenza di un monopolio naturale, politiche finalizzate a favorire la concorrenza non sarebbero la soluzione ottimale dato che l'offerta da parte di una sola impresa risulta più efficiente dell'offerta atomizzata. Beni e servizi la cui produzione tende a generare monopoli naturali sono generalmente la produzione che presentano costi fissi molto elevati: Tra questi si individuano i servizi a rete che per essere prodotti o distribuiti necessitano di impianti dislocati territorialmente. In presenza di monopolio naturale quindi l'intervento pubblico deve essere volto ad impedire l'entrata inefficiente di ulteriori imprese e a promuovere un'offerta adeguata. Va ovviamente tenuto in conto che l'evoluzione della tecnologia (che modifica la presenza di economie di scala e di scopo o cambia la struttura dei costi) o della domanda può alterare il quadro di riferimento e rendere razionale l'abbandono dell'intervento pubblico. Ad esempio, l'espansione del mercato potrebbe lasciare spazio all'entrata di una seconda impresa rendendo inefficiente il monopolio. L'autorità preposta alla regolamentazione deve quindi monitorare la tecnologia e il mercato per valutare la permanenza delle condizioni di monopolio naturale. Qualora venissero meno, sarà necessario un intervento volto a facilitare l'entrata e ad evitare possibili strategie di deterrenza del monopolista. Bisogna inoltre considerare che il monopolio naturale genera efficienza produttiva ma l'inefficienza allocativa rimane: la regolamentazione deve quindi porsi l'obiettivo di ridurla al minimo. Si potrebbe quindi optare per la produzione pubblica così da garantire l'efficienza paretiana che la gestione privata del monopolio non consentirebbe di raggiungere. Vediamo come attraverso l'utilizzo di un grafico.

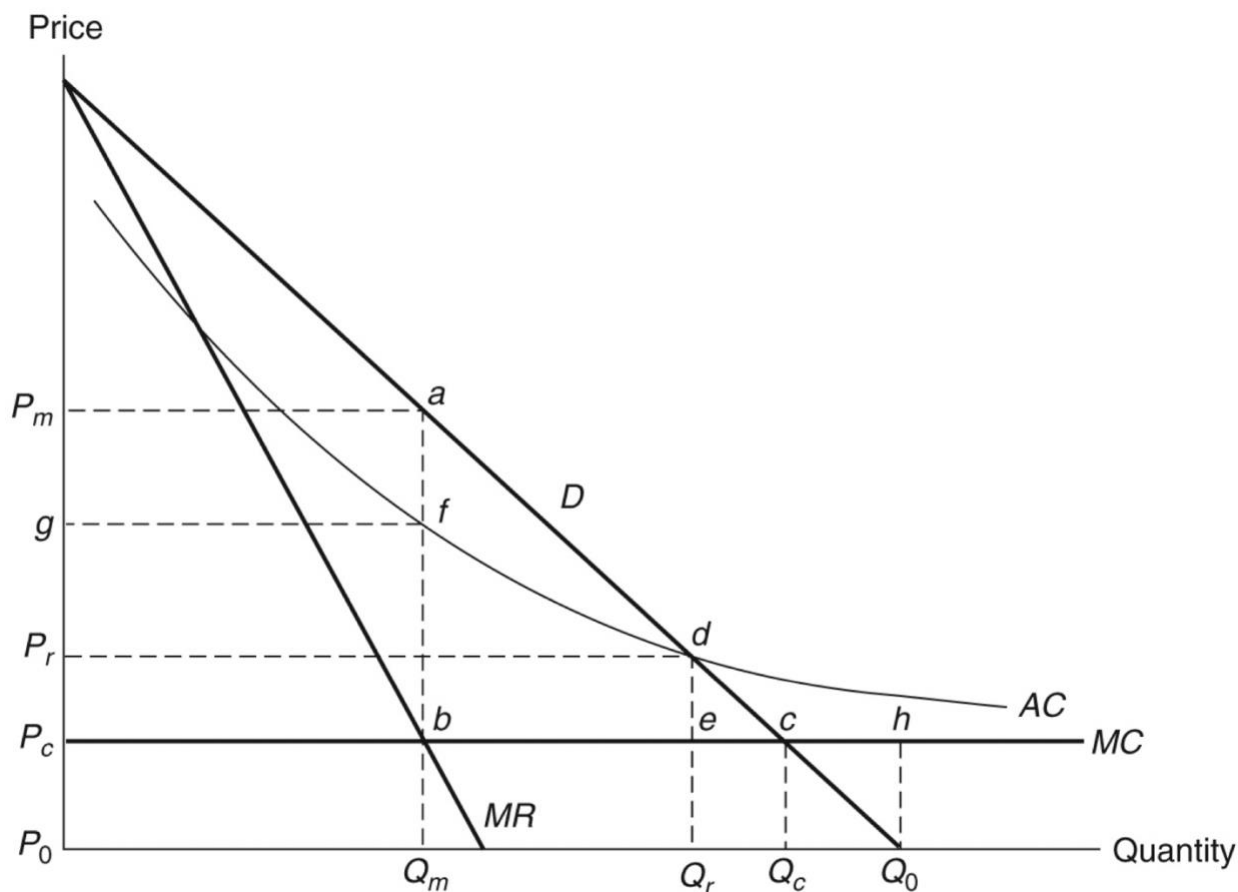


Figura 4 Regolamentazione di un monopolio naturale Fonte: Bosi P., Corso di Scienza delle finanze, Bologna, Il Mulino, 2019

Il monopolista privato fisserebbe la quantità  $Q_m$  mentre lo stato, per ottenere un ottimo paretiano e massima efficienza produttiva, dovrebbe fissarla al livello  $Q_c$ . E' possibile notare però che in tale punto il costo medio è superiore al costo marginale e pertanto il monopolista che produca tale quantità, sia esso privato o pubblico, incorrerà in una perdita pari ai costi fissi. Per risolvere tale problematica, il regolamentatore può dare all'impresa un sussidio pari alla perdita subita. Per finanziare tale sussidio sarà però necessario introdurre delle tasse. Data l'impossibilità di praticare lump sum taxes, lo stato, agendo in questo modo, genererà sicuramente delle distorsioni. La conclusione è che anche l'intervento pubblico non permette di realizzare una soluzione di first best. La perdita secca causata da questa tassa potrebbe inoltre essere più grande della perdita che si vorrebbe eliminare liberandosi della posizione di monopolio.

Oltretutto, concedere al regolatore la possibilità di trasferire risorse a determinate imprese gli conferisce una notevole discrezionalità e dà spazio alla possibilità che si instauri la cosiddetta *regulatory capture* (o cattura dei regolamentatori). Essa è la situazione per cui le imprese utilizzano risorse per influenzare le decisioni del regolamentatore, al punto che questo potrebbe finire per favorire la massimizzazione del profitto delle imprese piuttosto che il benessere sociale. Anche se il regolamentatore fosse non influenzabile e non corruttibile, i costi sostenuti per orientarne le decisioni costituirebbero uno spreco di risorse per la collettività.

Una seconda possibilità potrebbe quindi essere quella di far in modo che il monopolista fissi il prezzo al livello del costo medio e quindi di raggiungere il livello di produzione  $Q_r$ . I costi fissi sono così coperti ma permane una perdita di benessere pari all'area *ecd*. Tale perdita è inferiore a quella che si sarebbe verificata con monopolio privato. Questa alternativa prende il nome di *average cost pricing* e permette di fissare il prezzo più basso compatibilmente al vincolo di non produrre in perdita. Negli USA il meccanismo più utilizzato è quello del *rate of return regulation*, in base al quale i prezzi vengono fissati ad un livello tale da consentire un equo tasso di rendimento del capitale investito dall'impresa. Uno dei problemi legato all'*average cost pricing* è che incentiva in maniera molto debole la riduzione dei costi da parte delle imprese. Se l'impresa abbassa i costi, il prezzo fissato dal regolamentatore verrà abbassato nella stessa misura, lasciando invariato il surplus del produttore. Si tratta quindi di un meccanismo incentivante a basso potenziale: gli incentivi a ridurre il prezzo sono minimi.

Si potrebbe quindi pensare di adottare un meccanismo incentivante ad alto potenziale: il prezzo viene fissato in anticipo e non cambia per un periodo di tempo molto lungo. In questo modo tutte le imprese che nel periodo di riferimento riescono a ridurre i costi otterranno un profitto maggiore. Questo meccanismo viene chiamato *price cap* e fornisce il massimo incentivo a ridurre i costi. Un problema legato a questo metodo è che crea scarsi incentivi ad investire in miglioramenti qualitativi dei prodotti o dei servizi offerti. Al contrario l'impresa potrebbe essere incentivata a ridurre la qualità per ottenere un risparmio sui costi, dato che non potrà aumentare il prezzo, che viene fissato dall'autorità pubblica. Esso pone inoltre il problema della determinazione del prezzo: se fosse troppo alto implicherebbe una maggior perdita di efficienza allocativa e un maggior trasferimento di risorse dal consumatore al produttore; se fosse troppo basso potrebbe impedire alle imprese di non produrre in perdita. Da ciò deriva che schemi incentivanti ad alto grado potenziale implicano un elevato rischio per le imprese regolamentate.



### 2.3.3. Essential facilities

Introdurre la concorrenza in un mercato è quasi sempre la soluzione ottimale per ristabilire l'efficienza allocativa da cui il monopolio ci allontana. La regolamentazione è invece la miglior alternativa quando la presenza di monopoli naturali non rende possibile la concorrenza. Una situazione particolarmente interessante si ha quando il monopolio naturale si genera in un mercato che produce input essenziali per altri mercati.

Specificatamente, abbiamo una situazione in cui un monopolista vende servizi ad altre imprese che operano in un segmento di mercato caratterizzato da concorrenza e che vendono a loro volta ai consumatori finali. Si dice in questi casi che il monopolista rappresenta un collo di bottiglia a monte e che i suoi servizi rappresentano un mezzo di produzione essenziale (*essential facility*). Un input viene considerato un *essential facility* se rispetta tre requisiti: in primo luogo esso deve essere condivisibile, nel senso che possa essere utilizzato contemporaneamente sia dal proprietario che da altre imprese (che potrebbero anche essere sue concorrenti); tale input deve ovviamente essere essenziale, nel senso che la produzione o l'erogazione di un bene o un servizio da parte delle imprese deve non poter prescindere dal suo utilizzo. Per dirlo in altre parole, non devono esistere sostituti abbastanza simili da permettere lo svolgimento dell'attività economica anche senza utilizzare l'input in questione; infine, l'input non deve essere duplicabile e perciò non dovrebbe essere conveniente né economicamente né in termini di tempo, produrre un input alternativo che possa svolgere le stesse funzioni.

La presenza di mezzi di produzione essenziali è abbastanza comune. Solitamente si prendono come esempio le infrastrutture telefoniche utilizzate come input per la telefonia. La loro regolamentazione presenta gli stessi problemi di quella del monopolio. La situazione è resa più complessa dal fatto che molto spesso il proprietario dell'*essential facility* compete anche nel mercato a valle. In Italia Telecom detiene il monopolio della rete telefonica locale e compete anche nel mercato delle telefonate interurbane con Vodafone, Wind ecc. Tale situazione solleva ulteriori problematiche. L'impresa a monte può infatti usare il proprio potere di mercato per espandersi a valle, acquisendo potere di monopolio anche in quel mercato. Potrebbe, ad esempio, impedire l'accesso all'input essenziale ai concorrenti ottenendo così profitto massimo, oppure conceder loro l'accesso a condizioni estremamente svantaggiose.

Le soluzioni a questo problema sono molteplici: incentivare l'uso di infrastrutture alternative, quando possibile; impedire al monopolista di accedere al mercato a valle; permettere al monopolista di competere a valle ma impedendogli di discriminare nei confronti dei competitors. Uno degli aspetti centrali di quest'ultima alternativa è la definizione dei canoni di accesso, ovvero del prezzo pagato dalle imprese a valle per utilizzare il mezzo di produzione essenziale. A tal proposito Willig e Baumol hanno proposto la regola del prezzo efficiente. Essa afferma che il prezzo praticato nei confronti di un'impresa che opera nel mercato a valle non deve essere più alto della differenza tra il prezzo finale fissato dal monopolista che opera in entrambi i settori e il suo costo marginale relativo alla fase produttiva nel mercato a valle. L'idea centrale di tale regola è quella di consentire di sopravvivere alle imprese a valle solo se sono competitive rispetto all'impresa che detiene la proprietà del mezzo di produzione essenziale. Se viene applicata tale regola, l'efficienza produttiva viene garantita.

Un ulteriore vantaggio per il monopolista che detiene il controllo dell'essential facility è quello di controllare anche input complementari, il cui valore cresce al crescere della disponibilità dell'essential facility. Ad esempio, la realizzazione della rete ferroviaria ad alta velocità costituisce un'infrastruttura complementare rispetto ad altre, come la canalizzazione di fibre ottiche per telecomunicazioni, caselli autostradali, svincoli stradali, sottopassaggi. Se non regolamentate queste situazioni possono causare sprechi e inefficienze nella realizzazione delle stesse infrastrutture. Soluzioni possibili potrebbero essere: separare la produzione di essential facility dalla produzione e gestione di strutture complementari; corresponsabilizzare chi produce le infrastrutture complementari alla gestione delle attività che usano l'input essenziale.

## 2.4 I BENI PUBBLICI

### 2.4.1 Elementi Base

L'osservazione della realtà mostra che nei sistemi economici moderni i beni privati, cioè quelli prodotti e scambiati nel mercato, sono affiancati da altri beni e servizi la cui produzione è invece gestita dallo stato come l'amministrazione della giustizia, i trasporti pubblici, la difesa, i servizi stradali, i servizi di nettezza urbana ecc. Ci si chiede dunque quali siano le differenze tra questi beni pubblici e quelli privati e poiché i primi debbano essere necessariamente gestiti dall'autorità pubblica. Inizialmente la differenza era stata

individuata nella caratteristica di indivisibilità dei vantaggi: per loro natura, non è infatti possibile individuare in che misura i benefici dei beni o servizi pubblici affluiscano ad un individuo o ad un altro. Dato questo fatto, si traeva la conclusione che non fosse possibile determinare un prezzo come controprestazione del servizio. Era dunque necessario introdurre una forma di pagamento che non fosse correlata ai benefici e che fosse coercitiva. Successivamente, le caratteristiche fondamentali che differenziano i beni pubblici da quelli privati sono state individuate nella non rivalità e nella non escludibilità. Un bene è non rivale quando il suo consumo da parte di un individuo non impedisce ad un secondo individuo di godere comunque del bene. Un'unità di bene non rivale è dunque disponibile in modo congiunto a tutti gli individui della comunità, perciò è come se il costo marginale di offrirlo ad un soggetto in più fosse nullo. Ciò non significa però che sia nullo anche il costo marginale di produrne un'unità in più. Un bene è invece non escludibile se il suo consumo non può essere regolamentato e quindi non è possibile consentirlo ad un individuo ma impedirlo ad un altro.

Di per sé, la definizione di beni pubblici non ha nulla a che fare con il fatto che essi siano prodotti e distribuiti dallo stato. Le loro caratteristiche li rendono però incompatibili con i meccanismi concorrenziali. Un regime di concorrenza perfetta in cui siano presenti beni pubblici, può infatti raggiungere le preziose condizioni di ottimalità paretiana solo in presenza di imprese disposte ad offrire beni pubblici e consumatori disponibili a rivelare le loro preferenze, cioè le loro domande individuali. Nella realtà, né l'una né l'altra cosa possono essere realizzate. Innanzitutto, ci si scontra con un problema di free-riding: gli individui non hanno alcun interesse a rivelare le loro preferenze. Dal momento in cui un bene pubblico sarà godibile da tutti i soggetti del sistema economico senza possibilità di esclusione, nessuno sarà disposto a pagare per esso. I consumatori sono incentivati a sottostimare la valutazione marginale che attribuiscono al consumo del bene pubblico. Dato che in un sistema economico con beni pubblici il prezzo (che copre il costo) deve pareggiare la somma delle valutazioni marginali individuali, tale sottostima degli individui rende impossibile alle imprese produrre la quantità ottima, perché sarebbero costrette a produrre in perdita. Una soluzione potrebbe essere quella di affidare l'offerta allo stato, il quale avrebbe anche il compito di stabilire i prezzi-imposta. Tale ipotesi non è però realizzabile a causa dell'enorme mole di informazioni di cui lo stato avrebbe bisogno. Si ha così un caso di fallimento del mercato.

#### 2.4.2 Un'alternativa al mercato e i fallimenti dello stato

Dato il non funzionamento del mercato in presenza di beni pubblici, sorge la necessità di individuare altri meccanismi in grado di fornire tali beni. Nelle nostre società questo compito viene affidato ai meccanismi di voto. Vengono eletti dei rappresentanti ai quali vengono delegate le scelte di quanti e quali beni pubblici produrre e di come ripartirne i costi tra gli i membri della società (gli elettori). La principale differenza tra il meccanismo allocativo del voto, rispetto a quello del mercato, è quella di non tener conto della distribuzione iniziale delle risorse, se si suppone che ad ogni individuo venga assegnato un solo voto. Con il voto, ogni individuo ha teoricamente lo stesso potere decisionale, e l'esito allocativo non è quindi maggiormente influenzato da chi possiede più risorse. Nella pratica, le possibilità dei più ricchi di influenzare gli esiti dei meccanismi di votazione restano comunque molto forti, anche in sistemi democratici e liberali.

Esistono diversi possibili meccanismi di voto e gli studiosi hanno cercato di capire quali possano essere i migliori nel replicare i risultati efficienti del mercato nella produzione e distribuzione di beni. Questo importante campo è uno degli aspetti di cui si occupa la Public Choice. Essa nasce in reazione all'idea che al fallimento del mercato possa sempre porre rimedio l'intervento pubblico. Uno dei maggiori contributi della Public Choice è infatti quello di aver riconosciuto l'esistenza di fallimento dello Stato. Essi si presentano nel momento in cui l'allocatione di beni e risorse da parte dello stato, attraverso i meccanismi di voto, risulta più inefficiente di quella che si sarebbe determinata senza tale intervento. L'idea alla base è quella per cui l'intervento statale potrebbe peggiorare una situazione già resa problematica dall'assenza delle condizioni di concorrenza perfetta, piuttosto che migliorarla. Il fallimento dello stato è dunque un problema sistemico tale per cui l'intervento pubblico non può essere una soluzione efficiente ad una situazione problematica. Il principale fallimento dello stato nei meccanismi di votazione è sicuramente il *logrolling*. Tale pratica consiste nello scambio di voti tra i membri dell'organo legislativo, finalizzati all'ottenimento dell'approvazione dei provvedimenti desiderati.

Comunque, anche quando i meccanismi di voto funzionano, molteplici contributi teorici dimostrano che essi non riescono a portare la società verso condizioni di ottimalità paretiana. Il principio dell'unanimità di Wicksell afferma, ad esempio, che solo un sistema di voto che realizza l'unanimità può rispettare il principio di Pareto, dato che questa è l'unica soluzione che non comporta danno per nessuno. Sappiamo però che nella realtà l'unanimità è impossibile da raggiungere per cui ci si deve accontentare di una maggioranza qualificata.

Arrow si è invece occupato della relazione tra formazione delle scelte sociali e processo di voto. L'economista si è chiesto se il processo di voto fosse in grado di definire una funzione di benessere sociale che avesse la capacità di aggregare preferenze individuali in una relazione di preferenza sociali. Una relazione che quindi tramutasse ordinamenti di preferenze individuali in un ordinamento di preferenza sociale. Il risultato, che prende il nome di Teorema dell'impossibilità di Arrow, ci dice che tale funzione non esiste se si richiede che essa soddisfi principi etici desiderabili per una società democratica. Tali requisiti sono: dominio non ristretto; principio di Pareto; proprietà transitiva; indipendenza delle alternative irrilevanti; non dittatorialità.

Un terzo contributo molto importante che vale la pena citare è il teorema dell'elettore mediano. Quando la scelta dei votanti si basa su di un unico criterio, la competizione elettorale dà un peso determinante alle preferenze dell'elettore mediano. Tale elettore è quello che divide in parti uguali gli individui che preferirebbero alternative di ammontare inferiore e quelli che invece vorrebbero alternative di ammontare superiore. Il teorema afferma che in voto a maggioranza, l'alternativa di equilibrio coincide sempre con l'alternativa che è preferita dall'elettore mediano. Questo farà sì che, per due partiti politici che competono tra loro, la strategia migliore sarà sempre quella di assecondare le preferenze dell'elettore mediano, per cui la politica che verrà messa in atto sarà proprio quella che conviene a quest'ultimo. Tuttavia, questa preferenza non coincide né con quella dei meno abbienti, né è necessariamente quella che massimizza l'utilità media. Il processo politico può dunque sfociare in una decisione distorta per non parlare del fatto che in questo modo le campagne elettorali finiranno unicamente nel tentare di sedurre l'elettore mediano. Per evitare tutti questi risultati negativi è stata proposta la procedura basata sul giudizio maggioritario. Ciascun elettore valuta tutti i candidati su un'unica scala e attribuisce loro la sua valutazione media. Il candidato designato sarà quello con la valutazione media più elevata.

## 2.5: LA CREAZIONE DI IMPRESE PUBBLICHE PER MOTIVI POLITICI

### 2.5.1 Introduzione

I precedenti paragrafi hanno permesso di comprendere come sono strutturati i monopoli e come dovrebbero comportarsi le autorità pubbliche nel momento in cui si trovano a doverli gestire. In particolare, l'intervento pubblico diretto sembra giustificato in quei settori in cui si creano monopoli

naturali che rendono la concorrenza meno efficiente della produzione diretta da parte di una sola impresa. In queste situazioni la produzione pubblica è la soluzione migliore per garantire l'avvicinamento a situazioni che siano il più efficienti possibile. Abbiamo visto che l'autorità pubblica deve assumere anche il controllo dei beni pubblici se vuole evitare una loro sub-produzione, anche se i meccanismi allocativi del voto non sembrano in grado di raggiungere una situazione particolarmente efficiente.

In questo paragrafo vengono presentate invece le motivazioni che spingono le autorità pubbliche a decidere di esercitare il controllo diretto di imprese anche quando questo non sia desiderabile da un punto di vista economico. Si assumerà dunque un approccio di political economy, approfondendone in particolar modo una branca, quella della public choice.

Lo political economy può essere definita come un approccio o un atteggiamento con cui l'economista sceglie di porsi nei confronti della decisione pubblica. Si affianca quindi ai più famosi approcci di economia positiva ed economia normativa. Nell'economia positiva la politica non è oggetto di studio: le decisioni politiche sono assunte come un dato esogeno e l'unico compito dell'economista è quello di osservare dall'alto gli avvenimenti, cercando di determinare quali sono i canali attraverso cui le decisioni pubbliche riescono ad influenzare i comportamenti privati. L'approccio di economia normativa cerca invece di indirizzare le decisioni politiche, esercitando su di esse la propria influenza. L'economista assume così il ruolo di consigliere e si domanda quale possa essere il giusto mix di decisioni per raggiungere determinate finalità, ritenute capaci di massimizzare il benessere sociale. Il decisore pubblico viene quindi considerato come un benevolo pianificatore sociale, i cui obiettivi coincidono esattamente con quelli dei cittadini che governa. Il suo compito è dunque quello di determinare la situazione ottimale e cercare di raggiungerla. Il problema dell'economia normativa è che difficilmente ci sarà unanimità nel determinare quale possa essere considerata una situazione di ottimo per la collettività. Questo perché le persone hanno idee diverse su ciò che è bene, hanno cioè giudizi di valore diversi, ed è molto difficile capire quale possa essere considerato preferibile agli altri. Ciononostante, non si mette in dubbio che il decisore pubblico agisca sempre con l'obiettivo di massimizzare il benessere comune. Nella political economy, infine, la decisione pubblica diviene il tema principale e si cerca quindi di capire quali siano le determinanti alla base delle politiche economiche. Essa viene considerata un prolungamento dell'economia positiva in quanto l'economista torna ad osservare gli accadimenti dall'alto abbandonando le vesti di consigliere. Essa però non considera più come esogeno il comportamento dei decisori pubblici, bensì ne tiene conto allo stesso modo degli altri agenti privati. Lo stato non è più considerato un deus ex

machina, che domina e regola l'economia privata nel nome dell'interesse privato, ma una macchina pilotata dalla politica, quindi da attori razionali che perseguono obiettivi personali e specifici, non sempre coincidenti con quelli dei cittadini. In particolare, la political economy tenta di rappresentare i processi decisionali nei regimi democratici. Nei modelli più semplici, i politici hanno come unico obiettivo quello di mantenersi al potere e massimizzare le proprie chance di essere rieletti. Altri modelli considerano anche il rispetto delle promesse elettorali o le preferenze di parte. Tale approccio cerca anche di rappresentare come si comportano i funzionari, i quali possono essere mossi dalla ricerca di reputazione, da obiettivi di carriera, e in casi estremi, da loro interessi personali o dalla corruzione. In seguito all'introduzione nei modelli delle aspettative razionali, si è anche preso coscienza che gli agenti privati non subiscono le decisioni come automi ma cercano di anticipare le decisioni politiche e di elaborare proprie strategie. Ciò ha messo in discussione l'idea secondo la quale l'economia dovrebbe essere sovrastata e diretta dallo stato, dato che le interazioni strategiche tra agenti privati e pubblici portano molto spesso al fallimento delle politiche pubbliche. Il comportamento dei decisori pubblici viene integrato nei modelli e le loro reazioni agli eventi diventano endogene, cioè dipendenti dalle aspettative degli agenti privati. Nella political economy non si tenta più di capire come raggiungere una soluzione di first best ma si cerca di individuare gli obblighi e le motivazioni che pesano sulle scelte dei decisori cercando di analizzare le loro risposte in situazioni di conflitto di interessi. Per riassumere, la political economy ci mette in guardia sul fatto che il decisore pubblico non è sempre benevolo e dunque ci sono buone ragioni per metterne in discussione la genuinità. Vengono messe in dubbio la capacità e l'intenzione delle autorità di servire il bene pubblico.

### 2.5.2 Decisori politici e bene comune

Ci sono vari motivi per cui i decisori politici non sempre mettono al primo posto il bene comune. Innanzitutto, per loro natura si pongono continuamente trade-offs tra diversi obiettivi e ciò li rende particolarmente soggetti a problemi di mancanza di credibilità (i cittadini non credono ai decisori e non si aspettano che essi mantengano ciò che hanno dichiarato) e di incoerenza temporale delle decisioni pubbliche (la politica ottima cambia nel tempo e ciò stimola i decisori a non rispettare gli impegni presi). La cosa è aggravata dal fatto che i politici devono costantemente reagire agli attacchi dei loro oppositori e dell'opinione pubblica cercando nel frattempo di essere rieletti. Ciò riduce di molto il loro orizzonte temporale e quindi la loro capacità/intenzione di prendere la decisione in grado di massimizzare il

benessere sociale. In secondo luogo, i governi subiscono incessantemente la pressione degli interessi costituiti. I fondi pubblici che vengono destinati a interessi particolari sono un'imposta prelevata su tutti i contribuenti a beneficio di pochi soggetti. Per questo le lobby, che tentano di ottenere sussidi o riduzioni d'imposta, esercitano una forte pressione nel processo di formazione del bilancio di ogni paese. Questo fenomeno fa parte della già citata cattura del regolatore. L'economia pubblica si occupa anche di capire come strutturare la missione del regolatore affinché esso sia stimolato a comportarsi a favore dell'interesse di tutti. La terza ragione ha origine nella politicizzazione delle decisioni. In un regime democratico, i governi possono comportarsi in maniera opportunistica cercando di massimizzare le proprie possibilità di rielezione, ad esempio riducendo le imposte, mantenendo in vita un'impresa "decotta" assicurandosi così i voti dei dipendenti che ci lavorano, aumentando le spese o rinviando decisioni efficienti ma impopolari. Se gli elettori sono miopi o hanno interesse ad assecondare tale atteggiamento o non sono in grado di comprendere le conseguenze di tali decisioni, si può dar vita a ciò che viene definito ciclo politico. La quarta motivazione è quella per cui i decisori politici, una volta eletti, non si spogliano di tutte le preoccupazioni estranee al servizio pubblico. Utilizzando la terminologia di Max Weber, il politico è diviso fra l'etica delle responsabilità, che fa di lui un servitore del bene comune a tutti gli effetti, e l'etica della convinzione che invece gli impone di tener conto della coerenza fra le proprie azioni e le promesse fatte all'elettorato. Bisogna inoltre considerare che i politici eletti si preparano continuamente alla loro rielezione. Persson e Tabellini (1990) affermano che tra le ragioni che determinano un elevato debito pubblico, è possibile considerare anche la frequente alternanza tra forze politiche quando queste sono molto divise dal punto di vista ideologico. Questo perché ciascuna delle forze politiche, una volta in carica, perseguirà il tipo di politica più conforme ai propri ideali e per farlo utilizzerà ingenti risorse. Quando la forza politica in carica viene sostituita da un'altra con idee opposte si determineranno delle nuove spese. I nuovi politici in carica, infatti, impiegheranno risorse sia per eliminare i provvedimenti introdotti in precedenza, sia per introdurne dei nuovi. Più i nuovi provvedimenti saranno distanti da quelli precedenti, per idee e realizzazione, più saranno le risorse impiegate. Ne consegue che maggiori saranno le differenze ideologiche tra forze politiche maggiori saranno le spese e dunque l'indebitamento. L'indebitamento è dunque correlato positivamente all'instabilità politica [Persson e Tabellini 1990]. L'ultima problematica dipende dall'esistenza di forti divisioni interne al paese tra etnie, gruppi sociali o regioni che porta ad un'allocazione inefficiente della spesa pubblica. Ogni fazione ha interesse ad ottenere benefici tangibili dal governo e a scaricare i costi



corrispondenti sul resto della popolazione. Anche in questo caso spesa pubblica e indebitamento saranno troppo elevati.

### 2.5.3. Public Choice e imprese pubbliche

Come abbiamo visto esistono situazioni in cui i mercati falliscono. È stato illustrato in particolar modo il fallimento dovuto all'esistenza dei monopoli naturali. In questi casi il mercato non è più il sistema migliore per allocare le risorse e per questo diventa necessario trovare un sistema alternativo che permetta di produrre e distribuire una quantità di risorse ottimale per la società. Nel caso dei monopoli naturali questa soluzione alternativa è la regolamentazione pubblica, in cui lo stato può assumere il controllo diretto delle imprese. Da questa prospettiva, il monopolio pubblico si presenta come uno dei tanti modi con cui i pubblici poteri tentano di rimuovere un ostacolo (monopolio privato) che impedisce il libero operare del mercato. Gli interventi pubblici portati avanti in questa prospettiva sono conformi alla ricerca dell'ottimo paretiano, cercano di supplire alle sue carenze e di renderlo possibile. L'approccio di political economy ha però evidenziato che molto spesso il controllo diretto della produzione da parte dello stato non è giustificata da motivazioni economiche. Le imprese pubbliche possono essere facilmente politicizzate e divenire strumento di consenso e di raccolta di voti. A tal fine è utile approfondire gli insegnamenti che ci pervengono da una specifica branca della political economy, la Public Choice o teoria della scelta pubblica.

Questa teoria si propone di studiare come si comportano gli attori che operano in politica. Non studia come la politica dovrebbe funzionare, ma come funziona effettivamente. I politici, quindi, sono considerati non come benevoli benefattori del benessere collettivo ma come agenti razionali guidati da interessi personali. Essi non aspirano a promuovere il bene comune ma mirano a massimizzare la propria utilità mettendo al primo posto i propri egoistici interessi (prestigio, ricchezza, potere). Tra i principali esponenti di tale disciplina economica abbiamo James Buchanan, economista premio Nobel per l'economia nel 1986. È il suo il merito di aver traslato l'individualismo metodologico dal campo delle scelte private al campo delle scelte pubbliche. In tal modo ha trasformato il modo di concepire la politica, che viene vista come un vero e proprio mercato politico, nel quale i politici offrono politiche pubbliche

al fine di massimizzare i voti e mantenersi al governo, mentre gli elettori scelgono la combinazione di politiche in grado di massimizzare la loro utilità. Ogni elettore sarà dunque interessato a scegliere i politici in base alle risorse che essi sono in grado di trasferirgli.

Sotto quest'ottica sono tanti i motivi che possono spingere i politici a costituire imprese pubbliche o mantenere in vita imprese decotte attraverso finanziamenti pubblici o aiuti di stato. Ecco alcune delle principali motivazioni.

- Evitare decisioni impopolari: decidere di chiudere un'impresa che dà molti posti di lavoro è sicuramente una decisione estremamente impopolare. Tale decisione comporta forti costi sociali, soprattutto in termini di disoccupazione e quindi di povertà. Purtroppo, ci sono casi in cui essa diviene inevitabile e tenere in vita l'impresa risulta più costoso che chiuderla. Finanziare con soldi pubblici imprese improduttive, insolvibili od operanti in settori in declino non è altro che un sussidio diretto ai suoi portatori di interesse (proprietari, dirigenti, fornitori, dipendenti ecc.) a discapito dei contribuenti, ovvero il resto della comunità. Le leggi di mercato stabiliscono che le imprese possano sopravvivere solo nel momento in cui i ricavi sono superiori dei costi. Nel momento in cui non riescono più ad ottenere tale risultato sono chiamate ad uscirne. Saranno rimpiazzate da imprese più efficienti. Lo stato può però intervenire bloccando questo meccanismo "darwiniano". Sussidiando imprese inefficienti le mantiene artificialmente in vita. In tal modo evita la chiusura dell'impresa e tutte le conseguenti politiche negative che ne discenderebbero. Il costo è quello di creare un sistema in cui però non sopravvivono le imprese più efficienti. Rischia inoltre di creare problemi di moral hazard. Sapendo di poter contare su aiuti statali, le imprese diminuiranno i propri sforzi a discapito del benessere collettivo. Una soluzione più efficiente potrebbe essere quella di utilizzare le molte misure create per sostenere i lavoratori che hanno perso il proprio impiego e aiutarli a trovare una nuova occupazione.
- Ottenere voti: come sottolineato dalla teoria, l'obiettivo principale dei politici è quello di farsi rieleggere, e per farsi rieleggere essi hanno bisogno di voti. Ciò riduce il loro orizzonte temporale e li spinge a prendere decisioni che nel lungo periodo potrebbero avere effetti negativi. Ad esempio, ricapitalizzare un'impresa privata a rischio fallimento pubblicizzandola, può essere un ottimo modo per ottenere i voti di chi, in quell'impresa, lavora. I dipendenti, per non perdere il proprio posto di lavoro, saranno ben contenti di assegnare i propri voti ai politici che si

impegnano a salvare il loro posto di lavoro. I politici ottengono i voti e ciò contribuisce a mantenerli ben saldi al potere. Questo atteggiamento, se strumentalizzato e generalizzato nel lungo periodo, non fa altro che distorcere la concorrenza, ancora una volta a discapito della collettività. Per tutelare particolari gruppi di interesse, lo stato sottrae risorse al resto dei cittadini. Tale atteggiamento inoltre appesantisce le casse dello stato e contribuisce a creare enormi debiti sovrani, le cui conseguenze negative son ben note.

- Scaricare il peso sugli avversari politici: consideriamo un'impresa pubblica che è in perdita da anni. Tutti i politici sanno perfettamente che la soluzione migliore sarebbe quella di chiuderla. Ciononostante, nessuno è disposto a rendere operativa la decisione, dato gli elevati costi politici che essa comporta. Si instaura un gioco di attesa in cui ogni partito aspetta che la decisione venga presa da qualcun altro. Nel frattempo, l'impresa viene mantenuta in vita artificialmente e continua a perdere denaro. Ciò si traduce in una perdita di benessere per la collettività: innanzitutto al posto di tale impresa potrebbe sorgere una più efficiente, in grado di offrire beni o servizi di miglior qualità; inoltre, i soldi spesi per sussidiare l'impresa sono tratti dai tributi pagati dai cittadini; infine, lo stato potrebbe utilizzare quel denaro in maniera più utile per la collettività, ad esempio investendolo nella sanità o nell'istruzione.
- Accrescere il proprio potere: in una società in cui lo status sociale è tutto, ergersi a creatori di posti di lavoro e ricchezza giova sia alla posizione politica che all'ego personale. Sono sempre più i politici che si fanno promotori di pompose promesse che puntualmente disattendono. Ma in un'epoca in cui sembra non esserci più distinzione tra promettere qualcosa e realizzarlo effettivamente, vince effettivamente chi promette di più.
- Creare una vasta rete clientelare: costituire imprese pubbliche conferisce ai politici forte discrezionalità. I politici possono assumere in queste imprese chiunque desiderino, rendendole uno strumento per raggiungere fini personali. È dunque possibile che si instaurino logiche clientelari: l'assunzione di particolari individui nelle imprese può essere determinata da una logica di scambio di favori. Il clientelismo può diffondersi velocemente all'interno dell'impresa pubblica

e gli individui inseriti dai politici possono a loro volta instaurare un sistema di scambi e favoritismi assegnando risorse arbitrariamente o promettendo posti di prestigio nel panorama politico-sociale. La pratica del clientelismo è finalizzata a raggiungere scopi ben lontani dal bene collettivo e dall'interesse della società. L'assegnatario dei benefici è a sua volta indotto a perpetuare il sistema generando un circolo vizioso da cui è estremamente difficile uscire. Il clientelismo sopprime la meritocrazia e genera un danno incalcolabile al paese. In tal modo, inoltre, i politici allargano la propria sfera di influenza ottenendo sempre più potere.

- Rifiuto di ammettere i propri errori: ammettere di aver sprecato risorse dei cittadini ha ovviamente un costo politico molto elevato che quasi nessun politico è disposto a sostenere. Piuttosto preferiscono continuare a sprecare risorse aspettando che qualcuno intervenga a risolvere la situazione. Servirebbe umiltà, per riconoscere che le spese realizzate sono irrecuperabili e avere coraggio, per cambiare rotta una volta per tutte.
- Incapacità gestionale: talvolta mantenere in vita un'impresa pubblica che andrebbe chiusa può essere dovuto all'incapacità della classe politica di prendere la scelta giusta poiché mancano gli strumenti necessari a comprendere la realtà delle cose. Molto spesso i politici che si trovano a prendere decisioni di questo tipo non hanno la preparazione tecnica che permetta loro di fare la scelta giusta. Questo rappresenta ovviamente un fallimento della nostra società che non è in grado di collocare persone qualificate nei posti di potere. La classe dirigente è sempre più specchio del popolo che guida: i cittadini non tendono a votare coloro che potrebbero essere in grado di risolvere i problemi ma i candidati da cui si sentono meglio rispecchiati. L'ex ministro dello sviluppo economico ed attuale leader del partito politico Azione, Carlo Calenda, nel suo libro *I mostri e come sconfiggerli* (2020), definisce questo fenomeno come "politica-eco". Secondo Calenda, i politici hanno ormai compreso che presentare delle soluzioni è diventato controproducente. Nessuna decisione presa al governo sarà infatti in grado di beneficiare tutti i cittadini. Date queste premesse, il politico diventa un semplice attore il cui scopo è quello di provocare un meccanismo di identificazione nell'elettore. Un generatore di eco appunto, che amplifica ciò che viene percepito dai cittadini, piuttosto che provare a trovare una soluzione. La comunicazione politica diviene conseguentemente una semplice constatazione di cose negative

e il messaggio politico diventa essenzialmente di opposizione. La politica-eco si risolve così in una costante ricerca di un rapporto di identificazione con le preoccupazioni dei cittadini, più che con le soluzioni ai problemi da cui quelle preoccupazioni hanno tratto origine.

## CAP. 3 “LA SITUAZIONE ITALIANA”

### 3.1 INTRODUZIONE

I primi due capitoli hanno gettato le fondamenta teoriche dell'intervento dello stato nell'economia. Questo capitolo è invece finalizzato ad analizzare la situazione che si è verificata in Italia, dalla prima industrializzazione ad oggi. L'exkursus storico presentato nel secondo paragrafo e lo studio della situazione attuale affrontato nel terzo saranno finalizzati a comprendere quando e se le classi politiche italiane sono intervenute nell'economia con buone ragioni o meno, e se le stesse siano riuscite in tal modo ad ottenere altrettanto buoni risultati.

### 3.2 EXCURSUS STORICO: CAPITALISMO MISTO E LE RADICI DELLA CULTURA INTERVENTISTA

#### 3.2.1 la prima versione del capitalismo italiano e la nascita dello stato imprenditore

Nella seconda metà del XIX secolo l'Italia era un paese economicamente marginale. Privo di materie prime e per molto tempo anche di un mercato unico interno, sembrava destinato ad un futuro agricolo. L'industrializzazione, fenomeno già noto in un buon numero di paesi Europei, tardava a varcare i confini nazionali. Le cose iniziarono a cambiare a cavallo dell'unificazione quando un nutrito gruppo di personaggi si incaricò di creare le condizioni affinché si creasse un vero e proprio decollo industriale. Si iniziò a diffondere l'idea che la prosperità economica si potesse ottenere non attraverso l'agricoltura, a maggior ragione in Italia in cui le condizioni sono sempre state impervie, ma grazie ad una rigogliosa

produzione industriale<sup>13</sup>. Ci vollero comunque anni per creare le condizioni necessarie al decollo industriale che si ebbe alla fine del XIX° secolo (1896-1913) preceduto da brevi ondate di espansione, le quali, secondo lo storico economico Fenoaltea<sup>14</sup>, sono state prevalentemente guidate da cicli internazionali piuttosto che da politiche interne, le quali ebbero più che altro un ruolo di accompagnamento. Negli anni Sessanta dell'Ottocento si ebbe la riforma del sistema fiscale ispirandosi ai modelli europei più avanzati. L'obiettivo della riorganizzazione della finanza pubblica fu quello di rendere l'Italia uno stato moderno che potesse svolgere un ruolo importante nel processo di sviluppo.

Anche lo storico Gerschenkron (1962) è concorde nel ritenere l'Italia un paese arretrato rispetto ai più ricchi ma adotta una nuova chiave di lettura, secondo la quale un'industrializzazione tardiva portò con sé dei vantaggi intrinseci. Questo perché nei paesi più arretrati i processi di industrializzazione sono più brevi e rapidi dato che tali paesi possono importare istituzioni e tecnologie ideate nei paesi *first comer*. Tale impostazione non è però condivisa dallo stesso Fenoaltea secondo il quale non ci fu una significativa discontinuità a fine Ottocento, ma si assistette ad un processo di crescita continuo, favorito da investimenti esteri.

Sta di fatto che le economie *late comer* si servirono di risorse pubbliche per realizzare il salto necessario a raggiungere uno sviluppo simile a quello dei paesi più ricchi. Ciò avvenne in particolare nell'industria pesante (acciaio, ferrovie, chimica, energia). In Italia si fece ampio ricorso ad appalti pubblici e misure protezionistiche fondate su dazi, per esempio per la costruzione e l'ampliamento delle ferrovie<sup>15</sup>. Nel frattempo, i governi misero in moto la costruzione di un apparato amministrativo unitario che fosse in grado di modernizzare la legislazione e costruirono le infrastrutture tipiche di economie avanzate.

Peculiarità dell'esperienza industriale italiana fu la creazione delle banche miste<sup>16</sup>, chiamate in questo modo perché operarono con un mix di partecipazione azionarie e credito, finalizzate a finanziare i grandi gruppi industriali. Esse ricoprirono un interessante ruolo nel capitalismo italiano di quel periodo. Furono partner d'eccezione per le imprese, contribuendo alla loro nascita e al finanziamento necessario alla

---

<sup>13</sup> V. Ellena, La statistica di alcune industrie italiane, in Annali di statistica, 1880, serie II, vol.13, pp. 3-5.

<sup>14</sup> Zamagni V., Introduzione alla storia economica d'Italia, terza edizione, Bologna, Il Mulino, 2019

<sup>15</sup> Le ferrovie vennero nazionalizzate nel 1905 sotto il governo Giolitti.

<sup>16</sup> Nel 1894 furono fondate il Credito italiano e la Banca commerciale.

crescita dimensionale. Svolsero inoltre un ruolo nella gestione strategica degli istituti, piazzando propri amministratori nei consigli di amministrazione. I rapporti si intensificarono ancor di più durante l'età giolittiana e nei primi del Novecento le banche miste furono anche promotrici della nascita della Borsa. I tratti del capitalismo italiano che caratterizzarono quel periodo furono un'elevata concentrazione del controllo, intrecci azionari tra imprese e banche e gruppi societari a controllo familiare. Gli interventi del governo nelle attività bancarie furono la norma sin d'allora: non ci fu un periodo di autonomia dei potentati economici nei confronti della politica. Si registrarono persino interventi diretti del governo nelle decisioni di erogare credito ad alcune imprese definite di interesse nazionale<sup>17</sup>.

A fine Ottocento ci fu una forte crescita in vari settori: elettricità<sup>18</sup> (con Edison), siderurgia, nuovi mezzi di trasporto (locomotive, navi a vapore, automobili con la nascita di Fiat, Alfa, Lancia ecc.). Si affermò l'industria meccanica e presero il via le industrie dell'elettromeccanica, della chimica (Montecatini) e della gomma (Pirelli). Fu in quegli anni che si affermò il triangolo industriale ai cui vertici si posero Milano, Torino e Genova. In queste zone fiorirono molte delle più famose imprese italiane. Nel 1911 l'industria stipendiava un quarto degli occupati anche se le grandi imprese fatturavano relativamente poco se paragonate con le corrispettive di USA e Germania, verso le quali si stava però azzerando il gap qualitativo. Al fianco di queste iniziarono inoltre a diffondersi imprese di piccole dimensioni, in settori quali il tessile o l'abbigliamento. In seguito, gli enormi profitti realizzati grazie alla produzione militare durante la Prima Guerra mondiale favorirono i grandi gruppi, tecnologicamente più avanzati, che iniziarono a diversificare le proprie attività. Il tasso medio di crescita del prodotto fu superiore al 5% per il periodo compreso tra il 1923 e il 1929. Il regime fascista proseguì lo sviluppo industriale e per la prima volta la quota di prodotto attribuibile all'industria superò quella dell'agricoltura.

Negli anni Trenta si crearono le condizioni per una nuova funzione che lo stato italiano assunse da quel momento in avanti: la funzione imprenditiva. Il presupposto fu la crisi del mercato azionario del 1929, che colpì anche il sistema finanziario italiano. L'intreccio tra capitale industriale e capitale di credito (causato dal ruolo delle banche miste), e soprattutto le partecipazioni incrociate che si erano diffuse tra gruppi societari, resero particolarmente grave la crisi, generando effetti domino. La crisi divenne sistemica

---

<sup>17</sup> Sandro Trento, *il capitalismo italiano*, Bologna, Il Mulino, 2012

<sup>18</sup> L'espansione fu sorprendente tanto che all'alba della Prima guerra mondiale l'Italia produceva il doppio dell'elettricità dell'Impero asburgico, più elettricità della Francia e poco meno della Gran Bretagna.

nel momento in cui vennero coinvolti i colossi industrial-bancari<sup>19</sup>: si rischiò il crollo di gran parte del sistema economico italiano. Gli istituti bancari avevano infatti immobilizzato buona parte dei loro attivi in partecipazioni azionarie dei grandi gruppi industriali e la situazione era aggravata dall'organizzazione in grandi gruppi piramidali, che moltiplicavano gli effetti negativi. Le banche, non potendo liquidare i propri investimenti si trovarono ad aver bisogno di un ampio piano di salvataggio, anche perché vi era il serio rischio di polverizzare la maggior parte dei risparmi delle famiglie.

Nel 1931 il governo reagì fondando l'IMI, l'Istituto mobiliare italiano, con capitale di Cassa Depositi e prestiti e degli istituti previdenziali pubblici. L'obiettivo era quello di concedere mutui e assumere partecipazioni nelle aziende, finanziando tali operazioni attraverso l'emissione di obbligazioni garantite dallo stato. Il tentativo non fu però sufficiente. Vi era la necessità di interventi più radicali, amplificata dal peggioramento delle condizioni patrimoniali delle banche miste e dalla forte esposizione della Banca d'Italia. Si arrivò dunque ad una svolta fondamentale nella storia economica del nostro paese grazie alla soluzione individuata dal consigliere economico del governo, Alberto Beneduce. Il sistema Beneduce, realizzato con la cooperazione di Donato Menichella, aveva come idea fondante quella di dare vita ad una holding pubblica, l'IRI (istituto per la ricostruzione industriale), a cui affidare il compito di acquisire le azioni delle aziende in difficoltà. Le imprese salvate in questo modo rimanevano società per azioni ma gli azionisti privati assumevano una posizione di minoranza. L'Iri nacque effettivamente nel 1933 con capitali pubblici e si dotò di una sezione smobilizzi, alla cui direzione venne posto lo stesso Menichella. Quest'ultimo propose di fare in modo che l'Iri acquistasse direttamente dalle banche le partecipazioni azionarie che esse detenevano in molti gruppi industriali e in molte aziende. In questo modo gli istituti di credito vennero rifinanziati, immettendo nei loro attivi nuova liquidità, mentre lo stato ottenne la proprietà di una quota molto rilevante dell'apparato industriale. Allo stesso tempo si gettarono le basi per una riforma del sistema bancario: lo stato, sempre mediante l'Iri, acquistò tutte le partecipazioni azionarie delle banche principali (Banco di Roma, Credito italiano e Comit) ottenendo un capitale di oltre il 20% del capitale di tutte le società per azioni italiane, e acquisendo una capacità di controllo pari a ben il 42% del capitale delle S.p.A. L'Iri si trovò così a controllare il 100% delle miniere di carbone e dell'industria bellica, il 90% dei cantieri navali, l'80% delle società di navigazione, il 40% della siderurgia, la RAI, tutta la telefonia, una buona parte di imprese meccaniche (tra cui l'Alfa Romeo) di imprese chimiche (non la

---

<sup>19</sup> La Comit (Banca commerciale italiana) aveva partecipazioni in molte grandi imprese nate da poco: ILVA, Montecatini, Navigazione generale, varie società elettriche. Alla Credit (Credito Italiano) facevano capo la Fiat, la Edison e la Pirelli.



Montecatini) ed elettriche, oltre ad un sostanzioso patrimonio immobiliare<sup>20</sup>. Nacque così lo stato imprenditore, non a seguito di una nazionalizzazione pianificata a tavolino ma di un piano di salvataggio che si era reso inevitabile. Ciò non cambia che, da quel momento in poi, il capitalismo italiano mutò completamente carattere<sup>21</sup>. Nel 1936 una nuova legge attribuì alla Banca d'Italia, nel suo ruolo di autorità di vigilanza bancaria, il potere di autorizzare l'ingresso delle banche nel capitale di imprese industriali. Ciò sancì di fatto la separatezza tra industria e banche e, conseguentemente, la fine della banca mista. Ad essa si sostituì lo stato.

### 3.2.2. Il capitalismo misto

Nel maggio del 1937 fu decretato che l'Iri, nato come ente temporaneo, diventasse un'istituzione permanente. Le imprese acquisite dall'Iri non vennero riprivatizzate sia per la difficoltà di trovare compratori privati per così tante imprese pubbliche, sia per il desiderio del regime fascista di utilizzare tali aziende in ottica di politica industriale<sup>22</sup>. Alla vigilia del secondo conflitto mondiale, il modello di corporate governance italiano era caratterizzato da una dicotomia che vedeva da un lato i gruppi a controllo statale (partecipazioni statali), e dall'altro gruppi piramidali privati a controllo familiare. Tale situazione venne mantenuta per i successivi cinquanta anni. Gli eserciti alleati infatti non intervennero, alla conclusione della Seconda guerra mondiale, a modificare l'assetto economico. Per questo l'economia italiana del secondo dopoguerra è stata definita economia mista, di stato e di mercato, dato l'importante ruolo giocato dalle imprese a partecipazione statale fino agli anni Novanta.

Barca (1997) sottolinea come non mancarono occasioni di riflessione e cambiamento su possibili riforme del sistema italiano. L'autore argomenta che le classi dirigenti italiane scelsero deliberatamente di non affrontare alcune riforme fondamentali, probabilmente per accelerare i tempi della ricostruzione. Si rinunciò quindi ad affrontare il tema della concorrenza e di una necessaria legge antitrust che, come visto nel capitolo precedente, si ebbe solamente nel 1990; venne abbandonata l'idea di riformare integralmente

---

<sup>20</sup> Dati tratti da Zamagni V., Introduzione alla storia economica d'Italia, terza edizione, Bologna, Il Mulino, 2019

<sup>21</sup> Barca e Trento, 1997

<sup>22</sup> Pagano e Trento, 2002

l'amministrazione pubblica preferendo ricorrere a strumenti straordinari di intervento pubblico (ad esempio, gli enti pubblici economici quali Eni, Iri, ecc.); il mercato del lavoro non venne fornito di una regolamentazione generale; non si affrontarono i temi della tutela degli azionisti di minoranza, delle partecipazioni incrociate, delle azioni privilegiate a voto plurimo, dando la possibilità, attraverso i gruppi piramidali, di concentrare il potere economico nelle mani di una ristretta élite di famiglie proprietarie; non si risolse il problema della commistione tra industria e stampa. I lavori dell'Assemblea costituente sarebbero stati un'importante occasione per riformare il capitalismo italiano e definire regole che fossero adatte allo sviluppo di un'economia di mercato moderna. Ma, per una serie di motivi, si rinunciò. Bisogna ricordare che le principali forze politiche, Democrazia cristiana e Partito comunista non avevano certo stampo liberale, e la seconda non era nemmeno particolarmente favorevole al capitalismo in sé. Le forze liberali erano decisamente minoritarie. Gruppi piramidali privati e il sistema delle imprese a partecipazione statale vennero lasciate intatte. Quest'ultime in particolare, divennero lo strumento utilizzato per ricostruire e modernizzare il sistema produttivo italiano. Esse conobbero una stagione di forte crescita grazie ad una generazione di manager pubblici dotati di forte visione e spirito di servizio.

Sotto queste condizioni l'Italia conobbe comunque una forte crescita. Gli anni Cinquanta videro la definitiva consacrazione dell'industria, il cui contributo alla formazione del prodotto privato lordo passò dal 41,2% al 44,7%. Si svilupparono comparti ad alta intensità di capitale e ad elevato apporto tecnologico. La produttività ebbe un forte incremento che permise al Paese di entrare a far parte delle grandi potenze economiche mondiali. Tra il 1951 e il 1961 i tassi di crescita furono superiori a quelli di paesi come Stati Uniti e Regno Unito. (tra il 5% e il 6%). Si parla di vero e proprio miracolo economico. Tra i principali motivi di questa crescita abbiamo: gli aiuti del Piano Marshall; la crescente offerta di lavoro a basso costo rappresentata dai lavoratori che migravano dalle campagne alle città; il reinvestimento dei profitti delle imprese nelle imprese stesse; il processo di integrazione europea e l'adesione al mercato unico europeo che permisero alle imprese italiane di accedere a mercati più vasti e sviluppati rispetto a quello nazionale; il forte ruolo dello stato imprenditore che consentì di perseguire una politica industriale interventista: l'Iri venne dotato di nuove finanziarie, fu creato un fondo per finanziare l'industria meccanica (Fim), nacque l'Eni e nel 1956 venne istituito il ministero delle Partecipazioni statali.

Secondo molti studiosi<sup>23</sup> questa fase straordinaria di crescita fu però un processo spontaneo, tumultuoso e non governato, che portò il Paese verso una serie di nodi irrisolti e di squilibri: strozzature, squilibri territoriali, permanenza di un capitalismo ancora troppo opaco, caratterizzato da patti, incroci azionari e scarsa tutela delle minoranze azionarie. L'Italia non aveva una normativa Antitrust e un sistema di welfare. Le classi dirigenti, dunque, non erano state in grado di progettare le necessarie normative e infrastrutture per accompagnare lo sviluppo industriale. Il pessimismo circa le effettive possibilità di cambiare aveva portato ad un *laissez-faire* non liberale ma fatalista. Nel dibattito pubblico si era fatto largo uno scontro tra le forze arretrate e il neocapitalismo. Quest'ultimo rappresentava l'imprenditoria che aveva accettato la sfida dell'apertura al commercio mondiale e che si stava modernizzando sia nelle tecnologie che nelle soluzioni organizzative. Le forze conservatrici erano legate invece a settori monopolistici e dipendenti da commesse statali. Il neocapitalismo aveva al suo interno anche una forte componente pubblica, rappresentata da dirigenti di aziende partecipate, che avevano assunto un ruolo di protagonisti nel processo modernizzatore durante il miracolo economico (nei settori delle telecomunicazioni, della siderurgia, dell'energia, delle automobili ecc.). Presero forma in quel periodo vari progetti riformisti ma nessuno di questi attecchì con forza. Quella stagione ricca di aspettative fu in parte un'occasione mancata per il capitalismo italiano. Le forze politiche che si professavano riformiste, socialisti in testa, abbandonarono le idee di affrontare i problemi strutturali, accontentandosi di rinsaldare la loro presenza al governo. Guido Carli, riferendosi alla fase 1950-1970, disse che per non porre ritardi allo sviluppo produttivo, non ci si preoccupò di accompagnarlo e sorreggerlo con gli investimenti sociali necessari. Sarebbe stata preferibile una crescita più lenta ma più stabile ed ordinata.

### 3.2.3. Ascesa e declino delle partecipazioni statali

Le partecipazioni statali (pp.ss.) giocarono un ruolo estremamente importante durante il boom economico e rappresentarono uno degli elementi caratteristici del capitalismo italiano per più di sessanta anni (1933-1998). Il sistema delle partecipazioni statali è fondato su imprese organizzate come società di diritto privato, di cui lo stato possiede, per mezzo di enti di gestione (IRI, Eni, Egam, Efim), la maggioranza del capitale o in ogni caso, una quota che ne assicura il controllo. Si realizza così una

---

<sup>23</sup> Per citarne alcuni Castronovo (2010), Crainz (2003) e Ginsborg (1989)

separazione tra la proprietà ed il controllo: il capitale è detenuto dallo stato mentre la gestione viene affidata a manager. L'andamento di tali imprese dipende dunque in maniera preponderante dalla qualità dei manager che le guidano. Nella prima fase, quella della ricostruzione post-bellica, le pp.ss. furono gestite da manager intraprendenti e capaci e ciò permise loro di dare un grande contributo alla ripresa. Fin dall'inizio però tale modello di impresa pubblica risultò incompleto. Esso, data la separazione tra proprietà e controllo, avrebbe dovuto prevedere forme di vigilanza sui manager pubblici, in grado di garantire ai finanziatori ultimi, cioè i contribuenti e quindi i cittadini, l'efficiente gestione del loro patrimonio. Questa supervisione fu invece fundamentalmente assente. Il successo del modello delle pp.ss. fu legato alla fortuita e fortunata coincidenza di alcuni elementi, tra cui soprattutto il forte senso di responsabilità e missione avvertito da molti manager e imprenditori pubblici<sup>24</sup>. Completata la ricostruzione, gli obiettivi nobili dello sviluppo furono ben presto inquinati da una profonda interferenza politica nella conduzione delle imprese pubbliche.

Già a partire dagli anni Cinquanta si diffuse l'idea che tale sistema non garantisse una supervisione adeguata dei manager pubblici, e che molte scelte strategiche non venissero assunte con l'obiettivo di perseguire l'interesse generale. Il bisogno di ristrutturare tale impianto portò a proporre una riorganizzazione attraverso l'istituzione di un ministero per le pp.ss. a cui affidare il controllo dell'Iri. Questa prima proposta non passò ma ad essa seguì un'inchiesta sul funzionamento dell'Iri che evidenziò come in tale ente prevalessero altre funzioni rispetto al perseguimento dell'interesse pubblico come, ad esempio, l'individualismo aziendale e la concentrazione di potere nelle mani di individui che lo esercitavano con sovranità assoluta. Il nuovo assetto venne costruito dalla Democrazia Cristiana che aveva il progetto ambizioso di dar vita ad un neocapitalismo pubblico che avrebbe dovuto dar forma permanente e definitiva all'intervento dello stato nell'economia<sup>25</sup>. Il teorico del nuovo impianto fu Pasquale Saraceno, secondo cui le imprese pubbliche dovevano perseguire tra diversi fini politici: disegnare soluzioni istituzionali (come quello che portò alla nascita dell'Iri); realizzare scelte strategiche (ricercare ed estrarre petrolio, costruire una rete autostrade ecc.); raggiungere determinati obiettivi i cui costi e rendimenti non potevano però essere pienamente internalizzati dalle imprese pubbliche (industrializzare il Mezzogiorno, creare nuove relazioni ecc.). I primi due fini giustificavano la decisione

---

<sup>24</sup> È possibile citare tra gli altri Enrico Mattei, Oscar Sinigaglia, Guglielmo Reiss Romoli

<sup>25</sup> Barca, 1997

di dar vita a imprese pubbliche. Il terzo fu quello che implicò i famosi oneri impropri: dato che l'Iri veniva utilizzato per perseguire finalità sociali, lo Stato doveva farsi carico dei costi generati dagli investimenti. Ne seguiva che l'Iri non avrebbe dovuto perseguire necessariamente criteri imprenditoriali nello svolgimento delle sue attività, ma investire in interessi della collettività anche generando oneri impropri, vale a dire realizzando anche investimenti antieconomici. Questa prassi non era quella su cui l'Iri era stato creato. Beneduce, infatti, era fautore dell'assoluto rigore di bilancio, ed era sostenitore di assunzioni essenziali. Allo stesso modo, non ci furono operazioni di salvataggio, reali o camuffate, nei primi anni di vita dell'ente. La riforma di Saraceno non fece altro che peggiorare la situazione, trasformando l'Iri in un ente assistenzialista.

Gli oneri impropri crearono una serie di problemi. Innanzitutto, resero difficoltoso il finanziamento delle imprese pubbliche dato che gli investitori se ne tenevano alla larga, non aspettandosi una remunerazione adeguata del proprio capitale. Si decise di costituire dunque dei fondi di dotazione alle pp.ss. finanziati dai soldi dello stato e quindi dei contribuenti. Inoltre, come abbiamo visto tale sistema permetteva alle imprese pubbliche di avere rendimento del capitale inferiore a quello medio di mercato. Questo mancato reddito rappresentava il costo dei fini politici che le autorità di governo volevano raggiungere. Una volta definiti tali fini e dunque i costi non internalizzabili dalle imprese, si chiedeva ai manager pubblici di agire come imprenditori privati, ovvero cercando di massimizzare il rendimento. Era però chiaro che la bassa redditività delle imprese pubbliche era dovuta non solo agli oneri impropri ma anche alla cattiva gestione e alle oscillazioni del ciclo economico. Il problema è che non poteva essere stabilito in che misura incideva ognuno di questi elementi. Per poterlo fare sarebbero state necessario introdurre strumenti in grado di misurare ed identificare, ex ante ed ex post, gli oneri impropri. Tali strumenti non vennero però mai adottati. Il sistema divenne molto complesso. Il risultato fu abbastanza scontato: gli oneri impropri divennero lo strumento per nascondere gli effetti della mala gestione. L'attribuzione di obiettivi diversi dal profitto alle pp.ss. rese impossibile esercitare una supervisione su quelle imprese e rese dunque inevitabile la commistione tra partiti e imprese pubbliche. Gli oneri impropri divennero il cavallo di Troia attraverso cui i partiti assunsero il controllo dell'impresa pubblica.

A partire dalla fase finale degli anni Cinquanta, il sistema delle partecipazioni statali andò incontro ad una involuzione incontrovertibile. Alle imprese pubbliche vennero attribuite sempre più finalità: assicurare la presenza di aziende nazionali in settori considerati strategici, sviluppare il Mezzogiorno, sostituirsi a

monopoli privati. Tale proliferazione di obiettivi rese sempre più difficile valutare i risultati. Nel 1956 fu effettivamente creato il ministero delle pp.ss. con lo scopo di farne l'organo centrale dell'economia mista. In realtà il ministero non ebbe un vero e proprio potere sugli enti, se non in situazioni di gravi irregolarità. Gli fu quindi affidato un compito di controllo sulle società pubbliche ma lo stretto intreccio di interessi e i condizionamenti tra controllore e controllate, ridussero ancor di più le barriere tra governo politico e tecnico. I manager vennero sottoposti a forti influenze dei partiti. Ciò avvenne in particolar modo nel 1957 quando si intervenne per lo sviluppo del Mezzogiorno: vennero stabilite delle percentuali di investimento che le pp.ss. dovevano realizzare al Sud. Alle imprese pubbliche veniva anche attribuito il compito di sostenere l'occupazione in alcune aree e di avviare relazioni industriali che però non facevano altro che abbattere i rendimenti del capitale e nascondevano gli effetti della cattiva gestione. A metà anni Settanta si fece un nuovo tentativo per risolvere il problema della vigilanza sulle pp.ss. ma anche questo fu vano. La degenerazione delle pp.ss. arrivò a colpire il funzionamento delle istituzioni pubbliche: si generarono confusioni tra interessi politici e societari, i manager venivano ormai selezionati solo per affinità politica e cominciò un flusso di trasferimenti di fondi ai partiti. A partire dal 1971 Iri ed Eni ottennero risultati economici negativi. Nel frattempo, i contributi statali che finanziavano le pp.ss. si contrassero significativamente, spingendole verso l'utilizzo dell'indebitamento. Tra le fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, gli enti statali Iri, Eni ed Efim vennero utilizzati per numerosi salvataggi industriali di società private in crisi, in cui venivano poi collocati manager sempre più vicini al potere politico. Furono anni in cui si accumularono risultati economici sempre peggiori, indebitamenti sempre più insostenibili ed anche vere e proprie forme di corruzione. La crisi dell'impresa pubblica fu sempre più evidente. A quel punto intervenne la sorveglianza della Commissione europea che assunse il compito molto importante di impedire che ulteriori fondi pubblici venissero utilizzati per scopi contrari alla politica europea di libera concorrenza. Nel 1992 venne approvato un grande piano di privatizzazione delle imprese. L'anno seguente il ministero delle pp.ss. fu soppresso. La fine dell'impresa pubblica era ormai prossima alla fine.

### 3.2.4 Le riforme degli anni Novanta

Negli anni Novanta l'economia italiana subì un rallentamento della crescita, sia rispetto al proprio andamento passato, sia rispetto alla media europea. Si aprì però un periodo di cambiamenti istituzionali

e normativi. Nel 1990 venne introdotta una normativa che tutelava la concorrenza e fu istituita l'autorità antitrust; venne rivoluzionato il sistema bancario con la legge Amato del 1992 che eliminò la specializzazione bancaria e soprattutto sancì la trasformazione delle aziende bancarie in società per azioni. Si avviò in tal modo la privatizzazione delle banche pubbliche. Nel 1998 venne rinnovata la normativa finanziaria, avvicinandola ai migliori standard internazionali. Nel 1993 venne avviato un programma molto vasto di liberalizzazioni e privatizzazioni in molti settori, tra cui quello delle telecomunicazioni e quello elettrico. Si procedette nel 1995 ad una progressiva riforma del mercato del lavoro. Le riforme vennero incentivate dal processo di integrazione europea, il quale pose limiti agli aiuti di stato verso le imprese (sia pubbliche che private) e affermò la necessità di riordinare i conti dello stato. Venne progressivamente smantellato il sistema delle partecipazioni statali. Le riforme furono guidate da governi sganciati dai tradizionali partiti. Tra il 1992 e il 1993 il processo di mani pulite aveva infatti portato all'arresto di tremila tra politici, dirigenti pubblici, amministratori e privati. Tali riforme non furono però sufficienti a far sì che l'economia italiana si reinserisse in un sentiero di crescita sostenuta. Ciò perché innanzitutto molte di queste non furono completate. Le liberalizzazioni dei settori di pubblica utilità (ad esempio gas ed elettricità) riguardarono solamente il livello nazionale, mentre non vennero toccati i monopoli pubblici a livello locale costituiti da società municipalizzate che impedivano, di fatto, l'accesso di nuovi concorrenti ai mercati locali. I vantaggi delle liberalizzazioni venivano così vanificati. In altri casi, non ci fu impegno delle amministrazioni di rendere le riforme operative così che queste rimasero sulla carta per molto tempo. Si rimase a metà del guado e si generò un clima di incertezza. Tutto questo poiché le riforme comportano un cambio degli incentivi e richiedono un mutamento dei comportamenti.

Prendiamo il caso specifico delle privatizzazioni. Nel 1988 le imprese pubbliche occupavano in Italia circa il 16% dei lavoratori<sup>26</sup>, dato che collocava la nazione al primo posto tra i paesi appartenenti alla Cee. L'idea che portò a una così grande crescita del settore pubblico fu quella secondo la quale le partecipazioni statali avrebbero potuto svolgere in prima persona una funzione di allocazione di risorse verso settori strategici, assumendo quindi un ruolo alternativo ai mercati dei capitali. In questo modo si evitò di rivedere la normativa finanziaria e mobiliare e si rinunciò alla creazione di una vera e propria Borsa valori in grado di indirizzare risorse verso i settori più promettenti. L'impresa pubblica venne anche utilizzata come strumento alternativo alla politica della concorrenza, inducendo le società partecipate a

---

<sup>26</sup> Dati del Ceep

competere in mercati dei prodotti caratterizzati da oligopoli o semi-monopoli privati. L'attività di impresa pubblica ebbe una stagione eccellente che permise al paese di ottenere risultati straordinari in termini di crescita di settori importanti, quali l'energia, le telecomunicazioni, la siderurgia o le autostrade. Negli anni Ottanta, per i vari motivi analizzati, si era ormai conclusa la fase gloriosa e le partecipazioni statali avevano contribuito ad accumulare un enorme debito pubblico<sup>27</sup>. La necessità di ridurre tale debito e risanare i conti per poter rientrare nei parametri stabiliti dall'accordo di Maastricht, misero in moto il processo di privatizzazione delle imprese pubbliche.

Il governo Amato decise di avviare il processo di vendita nel 1992. L'11 luglio venne firmato il decreto-legge che trasformò i vecchi enti pubblici di gestione (Iri, Enel, Eni, Imi ecc.) in S.p.A. Nell'autunno il ministero del Tesoro presentò il programma di riordino di Eni, Enel, Iri, Imi, Bnl e Ina insieme al libro verde sulle partecipazioni dello stato. Tali documenti proposero tecniche di vendita dalla finalità duplice: da un lato favorire la creazione di un azionariato diffuso e dall'altro identificare nuclei stabili di azionisti disposti ad acquistare quote importanti di capitale delle aziende pubbliche. Si aprì un dibattito tra chi era favorevole alle public company ad azionariato diffuso e chi invece temeva l'ingresso di investitori stranieri e preferiva modelli a proprietà concentrata. Un momento fondamentale per il processo di privatizzazione fu l'accordo stipulato tra il ministro degli esteri Beniamino Andreatta e il commissario europeo alla concorrenza, Karel Van Miert. Il commissario concesse allo stato italiano di salvare l'Efim che si trovava in una condizione di gravissimo indebitamento, versandogli fondi pubblici, nonostante in quel periodo la Commissione Europea avesse rafforzato l'azione contro gli aiuti di stato. In cambio ottenne però che l'indebitamento degli altri gruppi politici (Iri, Eni, Enel) venisse portato a livelli considerati accettabili per un operatore privato. Tale accordo diede una spinta propulsiva alle privatizzazioni, la cui attuazione fu una sorta di compromesso. Le imprese pubbliche vennero infatti vendute in due fasi: in prima battuta si cercò di individuare il nucleo duro e solo successivamente si lanciò l'offerta pubblica di vendita per piazzare il resto delle azioni. La tecnica del nucleo duro, ispirata dall'esperienza francese, aveva teoricamente il pregio di far pagare un premio al controllo a coloro che facevano parte del nucleo. Essi avrebbero dunque dovuto pagare un sovrapprezzo. Ciò non avvenne in Italia, dove i nuclei acquistarono molto spesso quote ridotte. Un secondo problema che contribuì a smorzare l'effetto della cessione delle imprese pubbliche fu dovuto all'inserimento, specialmente nelle prime privatizzazioni, di clausole negli

---

<sup>27</sup> Il rapporto debito/Pil era passato dal 57,3% nel 1975 al 95,3% nel 1989



statuti delle società in vendita che posero limiti al possesso azionario: gli acquirenti non poterono acquistare più di un certo ammontare di azioni. Questo strumento, introdotto per aumentare la diffusione proprietaria, finì per ridurre il valore delle azioni in vendita. In molte società venne anche introdotta una golden share<sup>28</sup> posta nelle mani del Tesoro, che ridusse l'attrattiva per i soggetti privati. Dati questi numerosi paletti e tutele che impedirono la totale contendibilità delle imprese in vendita, si parla di privatizzazioni *obtorto collo*.

Il programma di privatizzazioni portato a termine dall'Italia nel 1999 è il secondo per ammontare nel mondo (122 miliardi di dollari) dopo quello del Regno Unito (165 miliardi di dollari). È quindi stato un successo se si considerano gli introiti dello stato: grazie a tali proventi il debito pubblico fu ridotto di 7-8 punti percentuali<sup>29</sup>. Diversa è la valutazione che tiene conto del cambiamento del capitalismo italiano. Nonostante l'immensità delle privatizzazioni realizzate non si è avuto il mutamento sperato nei modelli di controllo delle imprese. Inoltre, in molti casi, le privatizzazioni non vennero calibrate al fatto che la vendita ai privati riguardava imprese operanti in monopolio o in concessione. In questi casi sarebbe stato meglio privatizzare il settore, come avvenne nel Regno Unito, eliminando gli ostacoli che avrebbero impedito l'entrata agli altri concorrenti e solo dopo privatizzare i monopoli pubblici. In Italia la sequenza venne invertita, con il risultato che liberalizzare aprendo i mercati divenne molto più difficile, dato che si erano vendute quote rilevanti di capitale dei monopoli pubblici ai privati.

### 3.3 LA SITUAZIONE ATTUALE: GLI INTERVENTI PIU' SIGNIFICATIVI

#### 3.3.1 Introduzione

---

<sup>28</sup> Istituto giuridico in forza del quale uno Stato, durante o in seguito ad una privatizzazione di un'impresa pubblica, si riserva dei poteri speciali che il governo può esercitare durante il medesimo processo. Il governo può ad esempio riservarsi quote azionarie o nominare un membro nel consiglio di amministrazione della società oggetto della vendita che gode di potere più ampi degli altri membri. Lo Stato poteva anche bloccare presunte scalate ostili o contrarie all'interesse pubblico da parte di investitori stranieri.

<sup>29</sup> Barucci e Pierebon, 2007

Con la diffusione delle politiche di privatizzazione, la presenza pubblica nell'economia diminuì progressivamente. Le privatizzazioni vennero affiancate spesso, in particolar modo nei casi di servizi pubblici, da ampie liberalizzazioni. Ciò determinò un cambio di ruolo per lo Stato che passò da ruolo di proprietario a quello di regolatore che si limita a definire le regole del gioco. Il paradigma determinante diventò la tutela della concorrenza. In questo nuovo clima, i campioni nazionali<sup>30</sup> non poterono più essere considerati come imprese strategiche da tutelare ma società disciplinate dalle regole della concorrenza come tutte le altre. Se non fossero state in grado di ottenere risultati soddisfacenti sarebbero dovute fallire. In mercati dominati dalla concorrenza la sovranità appartiene ai consumatori, per cui se un'impresa fallisce è semplicemente perché non è in grado di offrire ai consumatori prodotti migliori rispetto ai propri concorrenti. Il fallimento di un'impresa non segnala la spietatezza del mercato ma è una dimostrazione del suo funzionamento. Comunque, il tramonto dell'impresa pubblica fu un processo lungo, contraddittorio e non particolarmente trasparente.

Secondo Saravalle e Stagnaro<sup>31</sup> tale processo si è invertito a partire degli anni 2007-2008, in seguito alla grande crisi generata dai mutui sub prime nel mercato immobiliare statunitense. Gli autori notano che ciò non è stato causato solo dal fatto che si erano già concluse le privatizzazioni più semplici dal punto di vista tecnico e politico. Si è assistito ad un vero e proprio cambio di rotta, soprattutto in Europa occidentale. La recessione che ha seguito la crisi e l'esplosione dei debiti sovrani hanno spinto i Paesi nuovamente verso le nazionalizzazioni. L'intervento pubblico è stato adottato come soluzione ai problemi generati da un'ondata eccessiva di liberismo che aveva portato nella società evidenti squilibri e disuguaglianze. Inizialmente l'intervento è stato legato alle situazioni economicamente e finanziariamente emergenziali, coinvolgendo imprese considerate di rilevanza sistemica: principalmente istituti bancari. Tra il 2015 e il 2016, la fine di queste nazionalizzazioni emergenziali è stata una delle ragioni per cui si è registrato un record di privatizzazioni a livello mondiale, data la fuoriuscita dei capitali statali dalle imprese messe in sicurezza. L'Europa ha rappresentato però un'eccezione. Il rapporto Privatization Barometer<sup>32</sup> segnala infatti come molte cessioni fallirono, furono ritirate o cancellate. La confusione e l'incertezza

---

<sup>30</sup> Grandi imprese operanti in settori ritenuti strategici la cui crescita era sostenuta dallo Stato, che avevano varie finalità: conquistare mercati esteri, generare occupazione, presidiare filiere, acquistare aziende decotte.

<sup>31</sup> Serravalle A., Stagnaro C., Contro il sovranismo economico, Milano, 2020

<sup>32</sup> Ricerca periodica curata dalla Fondazione Eni Enrico Mattei e KPMG volta a monitorare ed analizzare le tendenze delle operazioni di privatizzazione, sia a livello europeo che a livello globale

globale, causate principalmente dall'elezione di Trump negli Usa e dalla Brexit, hanno costretto a mettere in pausa un buon numero di programmi di privatizzazione, specialmente in Gran Bretagna. Al contrario, il perimetro pubblico ha continuato ad espandersi e lo Stato è tornato a controllare molte imprese. In Italia, diversi casi estremamente attuali illustrano bene la situazione: la ripubblicizzazione di Alitalia, tema dell'ultimo capitolo dell'elaborato, che rappresenta un clamoroso ripensamento dato che essa era stata privatizzata soltanto nel 2009; la disputa per il controllo di TIM, colosso della telefonia, in cui Cassa depositi e prestiti è entrata e cresciuta nella detenzione di azioni; il caso ILVA; le interferenze nel processo di fusione tra Fiat Chrysler Automobiles (FCA) e Renault-Nissan, con la politica italiana tutta che si è messa di traverso invocando anche in questo caso l'ingresso di Cassa depositi e prestiti nel capitale di FCA al fine di tutelarne l'italianità<sup>33</sup>; la discussione parlamentare che ha proposto una legge per ripubblicizzare l'acqua, estromettendo i privati dalla gestione degli impianti idrici; il caso Autostrade per l'Italia.

I due autori argomentano inoltre che un tratto peculiare di questo ritorno dello Stato è la sua caratterizzazione fortemente ideologica, che fa di esso un elemento di congiunzione tra i movimenti populistici, di sinistra e di destra. Tale atteggiamento è anche una reazione alle politiche che l'opinione pubblica associa alla sempre più odiata Europa: le privatizzazioni sono parte integrante dei pacchetti di austerità che la famigerata Troika ha promosso nei paesi che, durante la crisi iniziata nel 2009, hanno chiesto aiuti finanziari. Inoltre, vi è anche la diffusa convinzione che solamente la proprietà pubblica può assicurare il controllo sugli asset strategici e quindi salvaguardare gli interessi dei cittadini.

### 3.3.2 Le nuove Iri

L'Iri è rimasto l'archetipo dell'intervento statale nell'economia. La sua attività di raccolta di partecipazioni in aziende, senza tenere in considerazione grandi criteri imprenditoriali, è rimasta nell'immaginario collettivo. Per questo gli enti statali attraverso cui lo Stato opera in tempi attuali, Invitalia e Cassa depositi e prestiti, vengono talvolta soprannominati "nuove IRI". Soprannome dalla non velata connotazione negativa, che ne sottolinea le finalità politico-clientelari che, secondo i critici, tenderebbero ancora oggi a

---

<sup>33</sup> FCA non è italiana: è una multinazionale di diritto olandese il cui primo azionista, il fondo Exor, è anch'esso incorporato in Olanda

prevalere su quelle economiche. Da questo punto di vista, degno di menzione è sicuramente l'intervento di fine novembre 2019 del ministro dello Sviluppo economico Stefano Patuanelli alla commissione industria del Senato, durante il quale ILVA e Alitalia sono stati presentati come casi concreti di possibili interventi pubblici o nazionalizzazioni finalizzati a difendere l'interesse nazionale. Le parole del ministro riguardo al tabù IRI sono state: "Stiamo tornando all'IRI? Se serve sì, in un momento in cui dobbiamo proteggere la nostra produzione industriale e le nostre imprese". Il ministro ha citato sia Invitalia, vista come una delle possibilità più concrete per un eventuale intervento pubblico (nel caso specifico entrando a far parte dell'assetto proprietario di ILVA) e Cassa depositi e prestiti, il cui intervento sarebbe stato invece più difficoltoso a causa del suo statuto che non prevede queste forme di intervento. Viene ora presentata una piccola disamina dei due enti.

#### A. CDP

Cassa depositi e prestiti è un ente finanziario italiano organizzato in forma di società per azioni, controllato dal MEF (ministero dell'economia e delle finanze) per circa l'83% e da varie fondazioni bancarie<sup>34</sup> per circa il 16%. All'interno del sistema economico italiano svolge essenzialmente il ruolo di banca di Stato, avendo tra le sue principali attività la partecipazione al capitale di rischio di grandi e medie imprese nazionali, sia quotate che non, considerate strategiche per la crescita e lo sviluppo del Paese. CDP raccoglie risorse finanziarie principalmente attraverso il risparmio postale italiano (da cui ottiene circa 250 miliardi di euro), a cui si aggiunge una raccolta obbligazionaria sui mercati, sia presso investitori istituzionalizzati, sia sul mercato secondario. Altre sue funzioni sono quelle di impiegare tali risorse per concedere prestiti allo Stato e alle amministrazioni locali, e partecipare a progetti finanziari, immobiliari e infrastrutturali strategici per lo sviluppo dell'economia nazionale. La missione di CDP è quella di promuovere la crescita del sistema economico e industriale italiano. Il valore delle sue attività, pari a 410 miliardi di euro<sup>35</sup>, fa di lei la terza istituzione bancaria italiana per dimensione, dopo UniCredit e Intesa Sanpaolo. Dallo statuto di cassa depositi e prestiti è possibile evincere che la sua attività si articola in due rami principali:

---

<sup>34</sup> Tra queste si notano soprattutto Fondazione Monte dei Paschi di Siena, Compagnia di San Paolo, Fondazione CRT, Fondazione Cariplo, Fondazione CR Verona, Fondazione Belluno e Ancona, con il 2,57% di quote ciascuno

<sup>35</sup> Bilancio consolidato del 2016

- Per realizzare tutte queste finalità CDP ha una struttura suddivisa in segmenti specifici, ognuno dei quali ha poi decine di partecipazioni: CDP Equity, CDP Reti, CDP Industria, SACE, FINTECNA, CDP Immobiliare, CDP Immobiliare SGR.



La più importante quotata detenuta da CDP è sicuramente l'ENI (Ente Nazionale idrocarburi) di cui detiene il 25,96% (pari a 9,5 miliardi di euro) affiancata inoltre direttamente dal MEF che invece ne detiene il 4,37%. Ciò fa dello Stato italiano l'azionista principale dell'ente. Seconda azienda per peso specifico è invece Snam (Società Nazionale Metanodotti), azienda specializzata nel trasportare, rigassificare e stoccare metano di cui CDP controlla il 31,352% di quote (4,95 miliardi di euro) attraverso CDP Reti. Presenza molto forte anche in Poste Italiane che lo Stato controlla per il 64,26%, di cui il 35% (4,94 miliardi di euro) è proprio di CDP. Le altre società quotate in cui CDP possiede quote sono

Bonifiche Ferraresi S.p.A., (18%), Fincantieri (71% attraverso CDP industria), Italgas (26% attraverso CDP Reti e 13% attraverso Snam), Saipem (30% attraverso ENI), Telecom Italia (9,81%), Terna (29,9% attraverso CDP Reti), Trevi Finanziaria Industriale (25,7% attraverso CDP Equity), Webuild (18,68% attraverso CDP equity). Nell'infografica è possibile osservare anche la presenza nelle società private, che spesso CDP controlla direttamente.

Un ruolo particolarmente importante è svolto da CDP Equity S.p.A., società controllata al 100% da CDP che ha assunto il ruolo di investitore di lungo periodo, acquisendo quote, in prevalenza di minoranza, in imprese considerate di “rilevante interesse nazionale”. A tal fine, dispone di un capitale sottoscritto e versato di 4,4 miliardi di euro. Nasce nel 2011, con il nome Fondo Strategico Italiano, attraverso un Decreto-legge<sup>36</sup>, al cui articolo 7 si legge che CDP potrà acquisire partecipazioni in “società di rilevante interesse nazionale in termini di strategicità del settore di operatività, di livelli occupazionali, di entità di fatturato ovvero di ricadute per il sistema economico-produttivo del Paese (e che risultino in una stabile situazione di equilibrio finanziario, patrimoniale ed economico e siano caratterizzate da adeguate prospettive di redditività). In particolare, vengono considerate di rilevante interesse nazionale<sup>37</sup> le imprese operanti nei settori: sicurezza, difesa, trasporti, infrastrutture, energia, comunicazioni, intermediazione finanziaria e assicurazioni, innovazione e ricerca ad elevato contenuto tecnologico, pubblici servizi, agroalimentare e della distribuzione, turistico-alberghiero, pubblici servizi, gestione dei beni artistici e culturali. Inoltre, al di fuori di questi settori, vengono considerate di rilevante interesse nazionale le imprese che presentano: fatturato netto annuo non inferiore 300 milioni di euro; numero medio di dipendenti nell'ultimo esercizio non inferiore a 250. Nei casi in cui il numero di dipendenti o il livello di fatturato siano inferiori a quelli indicati (nei limiti del 20% dei valori, quindi 200 dipendenti e 240 milioni di fatturato), la società viene considerata di rilevanza nazionale se le sue attività sono importanti in termini di indotto oppure sono tali da produrre benefici per il sistema economico-produttivo del paese, anche in termini di stabilimenti produttivi presenti sul territorio. Sono infine di rilevante interesse nazionale quelle società non costituite in Italia ma che operano nei settori sopracitati e dispongono nel territorio nazionale di organizzazioni stabili o società controllate che cumulativamente presentano un fatturato annuo netto

---

<sup>36</sup> Decreto-legge N. 34 del 31 marzo 2011

<sup>37</sup> Decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze del 3 maggio 2011, poi abrogato e sostituito Decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze del 2 luglio 2014

non inferiore a 50 milioni di euro e un numero di dipendenti non inferiore a 250 unità. Sicuramente una definizione che lascia ampi margini di manovra e forte discrezionalità alla società controllata dallo Stato.

Nel dicembre 2018 è stato approvato il piano industriale triennale (2019-2021) con cui CDP metterà in campo 200 miliardi di euro per supportare imprese, territorio e infrastrutture. Il titolo del piano “Dall’Italia per l’Italia” sottolinea l’intento di raccogliere risorse dal territorio per restituirle sotto forma di infrastrutture, servizi ai cittadini e sostegno alle imprese. CDP vuole orientare l’approccio strategico e operativo ai principi e agli obiettivi di sviluppo sostenibile definiti dall’ Agenda ONU 2030.

Durante il Governo Conte 2, CDP ha esercitato un ruolo attivo nelle trattative per ottenere il controllo di tre diverse società: Autostrade per l’Italia (nelle mani di Atlantia), Telecom Italia ed Euronext. I motivi, differenti per i tre diversi enti, conducono comunque tutti alla volontà di controllare pubblicamente tali assets strategici. A seguito del crollo del ponte Morandi di Genova si voleva riportare la più grande autostrada italiana nel recinto pubblico; per quanto riguarda Telecom, l’acquisizione aveva lo scopo di accelerare l’operazione di fusione con Open Fiber (di cui CDP controlla il 50%) per costituire la rete unica Internet nazionale; con Euronext si voleva invece riottenere il controllo di Borsa Italiana.

## B. INVITALIA

L’Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa S.p.A., o Invitalia, è un’agenzia governativa costituita in forma di società per azioni e controllata al 100% dal MEF. Nasce nel 1999 a seguito di un decreto legislativo<sup>38</sup> che disponeva la fusione di Itainvest (ex Gepi, acronimo di società per le gestioni e partecipazioni industriali), Spi (Società per la promozione e lo sviluppo imprenditoriale S.p.A), IG (società per l’imprenditorialità giovanile) Rib, Insud, Finagra, ENI-Sud, in un’unica società finalizzata a rilanciare lo sviluppo industriale nel Mezzogiorno a seguito della scomparsa della Cassa del Mezzogiorno. Nel corso del tempo la sua missione si è ampliata e le sue finalità si sono moltiplicate.

---

<sup>38</sup> Decreto legislativo N. 1 del 9 gennaio 1999 deliberato dal Governo D’Alema

Sul sito ufficiale si legge che l'Agenzia dà impulso alla crescita economica del Paese, puntando sui settori strategici per l'occupazione e lo sviluppo, e si impegna a rilanciare le aree di crisi, operando soprattutto nel Mezzogiorno. Gestisce inoltre la totalità di incentivi nazionali rivolti alla nascita e allo sviluppo di nuove imprese e startup innovative. Offre poi servizi alla Pubblica amministrazione per valorizzare i beni culturali e accelerare l'utilizzo di fondi comunitari e nazionali. È anche stazione appaltante per realizzare interventi strategici sul territorio. Le società controllate da Invitalia sono Italia Turismo, Infratel Italia, Mediocredito Centrale e Invitalia Partecipazioni. Quest'ultima in particolare, interviene direttamente gestendo le partecipazioni azionarie dell'agenzia e dismettendo quelli ritenute non più strategiche. Come abbiamo visto sia CDP che Invitalia sono direttamente controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze, vero braccio operativo dell'intervento statale nell'economia, che indirizza e coordina la politica economica e finanziaria complessiva dello Stato. Nello svolgere tale attività il ministero ha assunto varie partecipazioni oltre a quelle nei due enti sopracitati che dimostrano l'attuale peso dello Stato sull'economia.



Figura 6 Società direttamente partecipate dal MEF Fonte: Sito del governo



### 3.3.3 Post crisi covid-19 ed attualità

Nel maggio 2020 il governo ha varato il decreto rilancio, finalizzato a sostenere il rilancio economico del Paese. Le misure in esso contenute prevedono varie forme di sostegno rivolte a consumatori, lavoratori e imprese. Tra i tanti interventi il decreto dispone anche la creazione di un nuovo fondo in pancia a CDP con dotazione di circa 40 miliardi di euro denominato “Patrimonio Rilancio”, finalizzato ad aiutare imprese indebolite dalla crisi entrando nel loro capitale e rafforzando i loro bilanci. Tali aiuti sono rivolti ad imprese medio-grandi che abbiano un fatturato superiore ai 50 milioni di euro. Patrimonio Rilancio prevede tre ambiti di operatività: Fondo Nazionale Supporto Temporaneo, che prevede interventi temporanei coerenti con l'alleggerimento delle misure contro gli aiuti di Stati adottato a seguito della crisi; Fondo Nazionale Strategico che invece prevede investimenti di lungo periodo; Fondo Nazionale Ristrutturazioni imprese, volto a sostenere temporanei squilibri finanziari e patrimoniali. Tale fondo è stato criticato da coloro che temono la creazione di un sistema parastatale dalle fattezze molto simili a quelle dell'IRI. Secondo tali critici, il fondo è strutturato in maniera tale che le imprese in grado di resistere tenteranno di evitare l'aiuto invasivo dello Stato, a costo di rimanere sottocapitalizzate, e soltanto quelle con scarsa probabilità di sopravvivenza accetteranno l'aiuto statale. Ciò comporta che il fondo si riempirà di aziende dalla bassa profittabilità. Starà poi alla lungimiranza del pianificatore statale risanare la produttività di lungo periodo di tali imprese, attraverso investimenti in innovazione. Che lo Stato sia in grado di farlo è tema ampiamente dibattuto. Se da una parte abbiamo vari economisti, tra cui forte è la posizione di Mariana Mazzucato, secondo cui lo Stato potrà essere negli anni a venire quel fornitore di capitale paziente necessario a portare avanti investimenti innovativi rischiosi, dall'altra c'è chi continua a sostenere che tutto ciò non sia altro che una favola. Lo Stato, avendo come obiettivo il massimo consenso politico e non la massimizzazione del profitto, non sarà in grado di indirizzare il sistema economico verso gli usi più efficienti dei fattori produttivi. Al pari delle imprese, lo stato non sa anticipatamente quali possano essere i prodotti che il mercato accoglierà con maggior favore, né quali siano le vie produttive più efficienti per produrli. La differenza è che l'impresa privata che sbaglia, chiude i battenti. Se un'azienda statale sbaglia vi è invece la possibilità che lo stato continui a ricapitalizzarla perpetuamente, tenendo così in vita un sistema produttivo inefficiente. Nel momento in cui le decisioni vengono prese a livello centrale, e una di queste decisioni dovesse rivelarsi errata, vi è il rischio che il sistema economico rimanga bloccato su tale decisione. Per questo si dice che i sistemi pianificati siano non adattivi e quindi, nel lungo periodo, insostenibili. In un sistema di libero mercato invece, la libertà concessa a produttori e

consumatori permette al sistema di non ancorarsi a causa di una decisione errata. Questa è una delle principali differenze tra i due sistemi: nel libero mercato gli errori vengono cancellati, in un sistema pianificato tendono a persistere e ad accumularsi. Ovviamente questo fondo “Patrimonio Rilancio” è ben lontano dal costituire un sistema pianificato ed è inoltre giustissimo che lo Stato sostenga le imprese in un periodo di crisi. Tuttavia, rispolverando anche quanto affermato da Keynes (cap 1) sarebbe meglio che lo Stato non si sostituisse ai privati in attività che essi stessi possono svolgere in autonomia. Altrimenti il rischio di ripetere errori passati diventa molto elevato. Anche la temporaneità sancita nel decreto che istituisce il nuovo fondo non aiuta molto a ridimensionare questo ruolo dello Stato imprenditore, dato che anche l'esistenza dell'IRI inizialmente avrebbe dovuto essere temporanea. Va inoltre registrata la dichiarazione del Sottosegretario del PD Andrea Orlando, poi ritrattata, nel quale si dichiarava favorevole all'ingresso nel Cda delle imprese che avrebbero richiesto gli aiuti a fondo perduto, per controllare l'effettivo rispetto degli impegni presi.

A tenere banco oltre al caso Alitalia, cui verrà dedicato l'ultimo capitolo, sono stati i casi ILVA ed Autostrade. Anche per essi la soluzione trovata dallo Stato è stata l'ingresso nel capitale. La trattazione di questi casi meriterebbe un capitolo ciascuno ma per esigenze di brevità ci si limiterà ad una disamina molto rapida, in quanto entrambi rappresentano ottimi esempi della rinnovata presenza statale nell'economia.

#### A. Il Caso ILVA

L'ex ILVA S.p.A. è un'azienda italiana che si occupa principalmente di produrre e trasformare acciaio. Il principale stabilimento, che si trova a Taranto, è il maggior complesso industriale d'Europa per la lavorazione dell'acciaio. La sua storia è estremamente travagliata, essendo caratterizzata da frequenti passaggi di proprietà, minacce e rischi di chiusura, processi giudiziari e molto altro. Lo sviluppo più recente si è avuto a fine 2019 quando l'acciaieria era controllata dal colosso franco-indiano ArcelorMittal, ed era nota con il nome ArcelorMittal Italia S.p.A. La società, a seguito della decisione del governo italiano di revocare lo scudo penale concessogli in precedenza, decide di chiudere gli impianti di Taranto entro gennaio 2020. Tale decisione viene impugnata in sede giudiziaria dal governo italiano. Nel dicembre 2020 viene siglato un accordo tra il governo ed ArcelorMittal che nell'aprile 2021 viene perfezionato con la nascita di una nuova società chiamata Acciaierie d'Italia Holding. La multinazionale ha finalizzato l'accordo in particolare con Invitalia, dando vita ad una partnership pubblico-privato che si pone

l'obiettivo di rilanciare il gruppo siderurgico e in particolare proprio lo stabilimento di Taranto. L'accordo prevede un aumento di capitale pari a 400 milioni di euro sottoscritti da Invitalia che in tal modo diventa socio con una quota pari al 38% del capitale azionario e con il 50% dei diritti di voto. Ci sarà inoltre un secondo investimento nel capitale fino a 680 milioni entro maggio 2022, ancora da parte di Invitalia. In tal modo l'agenzia pubblica aumenterà la propria partecipazione nel capitale di Acciaierie d'Italia fino al 60%. A questi conferimenti si aggiungeranno poi altri 4 miliardi di euro che secondo il piano industriale saranno investiti sugli impianti. Lo Stato si farà carico di passività e debiti pregressi, compresi quelli di fitto non versate e quelli verso i fornitori. ArcelorMittal dovrà invece investire 70 milioni di euro al fine di mantenere una partecipazione del 40% e il controllo congiunto della società. Questi conferimenti sono comunque subordinati al verificarsi di determinate condizioni:

- Modifica del piano ambientale per tenere conto delle modifiche introdotte dal nuovo piano industriale;
- Revoca di tutti i sequestri penali che riguardano lo stabilimento di Taranto;
- Assenza di misure restrittive nei procedimenti penali in cui ILVA è imputata nei confronti di Acciaierie d'Italia Holding o di sue controllate.

Invitalia ha dichiarato che questo investimento avrà valenza strategica per sostenere le imprese e l'occupazione nel Mezzogiorno, e sarà finalizzato a rilanciare e convertire il sito siderurgico dell'ILVA in chiave green, coerentemente con la strategia della Commissione Europea volta a garantire zero emissioni entro il 2050 in tutta Europa. Permangono dubbi sul fatto che ci riuscirà, data anche la situazione poco favorevole che si registra oggi nel mercato dell'acciaio.

## B. Il caso Autostrade

Il caso autostrade esemplifica invece come la politica dei proclami comporti molto più danni che benefici. Autostrade per l'Italia S.p.A (Aspi) è una società italiana nata sotto il controllo pubblico e privatizzata nel 1999. Dal 2003 ha assunto la forma mantenuta fino ad oggi, che la vede controllata da Atlantia, società

in mano alla famiglia imprenditoriale dei Benetton<sup>39</sup>. Il 14 agosto 2018 crolla il viadotto Polcevera a Genova, meglio noto come Ponte Morandi, provocando 43 morti e 566 sfollati. Il Movimento 5 Stelle, che in quel momento fa parte della maggioranza di governo, chiede la revoca della concessione. In un momento di forte tensione per la gravità dell'accaduto si assiste a dichiarazioni molto forti contro la famiglia Benetton e a promesse da parte del governo impossibili da mantenere dettate da scarsa lucidità, giustizialismo e necessità di trovare un capo espiatorio per alla tragedia. Sostituendosi al ruolo che spetta alla magistratura, il partito cinque stelle individua subito il colpevole nella famiglia imprenditoriale italiana, accusata di mancati controlli e negligenza e dunque responsabile del crollo. Giuseppe Conte e Luigi Di Maio dichiarano che la concessione ad Aspi verrà revocata in quindici giorni. Tali dichiarazioni non tenevano però conto del fatto che il contratto di concessione prevedeva, nel caso in cui il recesso fosse stato deciso dal governo, una penale di 23 miliardi di euro per lo Stato italiano. Con il decreto Mille proroghe vi è quindi stato il tentativo di abbassare la penale a 7 miliardi di euro ma il lungo contenzioso legale a cui comunque si sarebbe dovuti andare incontro, ha fatto sì che la possibilità di revoca venisse tolta dal piatto. La soluzione è quindi stata quella dell'acquisto di Aspi da parte di CDP. L'accordo si è concretizzato nel giugno 2021. In particolare, CDP ha formato un consorzio con due fondi internazionali, Blackstone e MACquaire con i quali ha acquisito l'88,06% di Aspi. L'acquisizione avverrà attraverso la Holding Reti Autostradali S.p.A., società creata ad hoc e di proprietà di CDP Equity (51%) Blackstone Infrastructure Partners (24,5%) e Macquarie Asset Management (24,5%). L'operazione verrà conclusa nei mesi a seguire e prevede una valutazione di 9,1 miliardi di euro per il 100% di Aspi.

### 3.3.4 La dimensione dello Stato Imprenditore Italiano

Un'idea sulla dimensione dello Stato Imprenditore italiano viene presentata in un rapporto dell'osservatorio sui conti pubblici italiani dell'Università Cattolica, stilato da Matilde Casamonti e Giulio Gottardo nel dicembre 2020. In tale documento viene posta enfasi sul fenomeno delle partecipate locali. Secondo gli autori, infatti, a partire dal 2000, la riduzione del ruolo imprenditoriale dello stato italiano, che stava avvenendo attraverso il fenomeno delle privatizzazioni, è stato compensato da un aumento molto rapido delle partecipate locali, il cui numero è cresciuto nel tempo. Le partecipate locali sono

---

<sup>39</sup> I Benetton ne detenevano il 30% attraverso Sintonia S.p.A, sub-holding finanziaria controllata dalla holding Edizione s.r.l

società di diritto privato possedute da enti locali (regioni, province, comuni) utilizzate per gestire servizi ed esercitare attività pubbliche. Tale proliferazione ha creato la necessità di limitare l'utilizzo dello strumento societario da parte di comuni e di razionalizzare le partecipate locali<sup>40</sup>. Il problema legato a queste società è che tendono ad essere piccole, poco efficienti e poco trasparenti.

Il rapporto paragona poi la situazione italiana con quella degli altri paesi europei. La tesi sostenuta è che il minor peso rispetto al Pil delle imprese pubbliche in Italia, è semplicemente dovuto alle caratteristiche del tessuto produttivo italiano, che è notoriamente costituito da piccole e medie imprese. Se invece si prende in considerazione il comparto delle imprese maggiori le partecipazioni pubbliche italiane hanno un peso simile a quelle francesi e un peso superiore a quelle tedesche, spagnole e del Regno Unito. A dimostrazione sono citati i dati Istat che nel “registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica” ci dice che nel 2017<sup>41</sup> le partecipate italiane, comprese quelle locali, ammontavano a 6.130 unità e dati Eurostat, secondo cui il valore delle partecipazioni pubbliche in Italia, Francia, Germania, Spagna e Regno Unito sono rimasti stabili o sono aumentati tra il 1999 e il 2019.

---

<sup>40</sup> Vedi: [https://leg16.camera.it/temiap/temi16/Corte%20Conti%20-%20Rapporto%20coord%20fin%20pubbl%20-2012\\_partecipate.pdf](https://leg16.camera.it/temiap/temi16/Corte%20Conti%20-%20Rapporto%20coord%20fin%20pubbl%20-2012_partecipate.pdf)

<sup>41</sup> Ultimo anno in cui tale registro è stato compilato

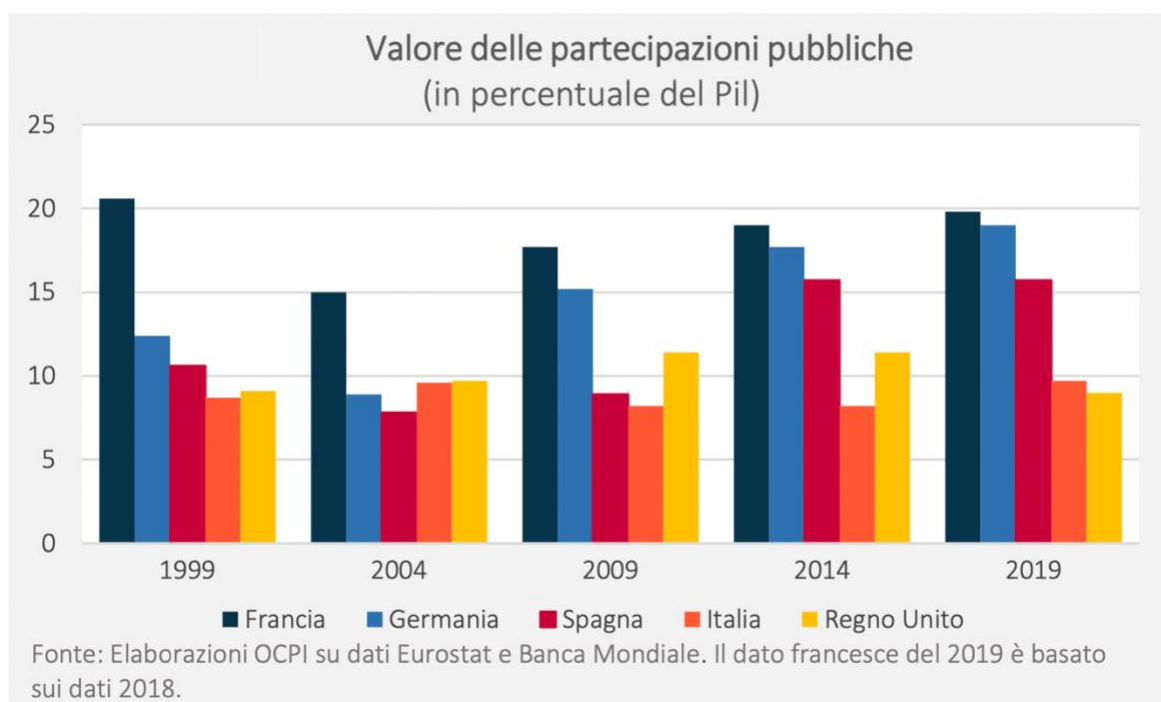


Figura 7 Valore delle partecipazioni pubbliche Fonte: Elaborazioni OCPI su Dati Eurostat e Banca Mondiale

Questo grafico sembrerebbe mostrare che lo Stato imprenditore francese sia molto più attivo e sviluppato di quello italiano e per questo si potrebbe teorizzare che in Italia le imprese pubbliche non stiano svolgendo un ruolo strategico al pari delle corrispettive francesi. I due autori notano però che nel caso delle partecipazioni pubbliche, l'investimento pubblico è orientato in via maggioritaria verso grandi imprese ed è quindi inevitabile che in un paese in cui sistema economico è dominato da piccole e medie imprese, il ruolo imprenditore dello stato appaia più contenuto. Ciò non significa però che le grandi imprese pubbliche abbiano un ruolo strategico limitato. Conseguentemente gli autori ritengono sia meglio utilizzare dati che si focalizzino proprio sulle grandi imprese<sup>42</sup>.

42 6 L'analisi si focalizza, paese per paese, sulle 50 imprese non bancarie più grandi per numero di dipendenti. I dati sono di fonte Orbis (Bureau Van Dijk) e si riferiscono al 2019. Le banche sono state escluse a causa della difficoltà di categorizzazione di alcuni grandi istituti

## Confronto delle partecipazioni pubbliche strategiche

(società non bancarie, 2019)

	Italia	Francia	Germania	Spagna	Regno Unito
Partecipate pubbliche tra le 50 società più grandi					
numero	13	15	6	5	0
Dipendenti delle partecipate pubbliche tra le 50 società più grandi					
numero (migliaia)	556	1.938	1.681	158	0
percentuale (sul totale delle 50)	34,3	29,0	25,5	7,1	0

Fonte: Elaborazione OCPI su dati Orbis (2019).

*Tabella 1 Confronto delle partecipazioni pubbliche strategiche. Fonte: Elaborazione OCPI su dati Orbis.*

Dalla tabella è possibile osservare che tra le società italiane non bancarie più grandi, 13 su 50 sono partecipate dallo Stato (direttamente o indirettamente) e impiegano più del 34% dei dipendenti di queste 50 società. La Francia ha un dato simile a quello italiano mentre negli altri paesi la presenza è molto meno pervasiva. Analizzando questi dati l'Italia sembra non essere dunque un fanalino di coda: il ruolo dello Stato italiano nelle maggiori imprese appare tutt'altro che contenuto.

---

(ad es. Intesa Sanpaolo e Credit Agricole), aventi come azionisti di maggioranza relativa fondazioni private a loro volta partecipate da molteplici enti pubblici (ad es. enti locali o casse di risparmio degli enti locali).

## CAP. 4 “IL CASO ALITALIA”

### 4.1 INTRODUZIONE

Questo quarto capitolo, che si concentra sul caso Alitalia, tenta di riassumere quanto discusso nei precedenti capitoli sull'intervento dello stato nell'economia. Nell'ultimo paragrafo si tenterà infatti di capire a quali logiche risponde il controllo pubblico della compagnia di bandiera: se il settore aereo abbia le caratteristiche di monopolio naturale e dunque necessità della regolamentazione pubblica, se le continue ricapitalizzazioni del vettore aereo fanno parte di una politica industriale volta a favorire il progresso tecnologico del nostro paese, se la compagnia di bandiera svolge un ruolo di interesse nazionale per il paese o se il suo possesso da parte dello stato risponde a logiche di massimizzazione del consenso politico piuttosto che di motivazioni economiche vere e proprie. Da questo punto di vista, i precedenti capitoli ci hanno dunque fornito gli elementi necessari per provare a formulare delle conclusioni. Prima di tutto però verrà inquadrata la storia della compagnia aerea nel secondo paragrafo, mentre nel terzo sarà valutata la situazione attuale.

### 4.2 EXCURSUS STORICO

#### 4.2.1 I principali eventi storici

La compagnia di bandiera italiana nasce il 16 settembre 1946 a seguito della revoca, da parte degli alleati, del veto posto alla ricostruzione dell'aviazione civile italiana. Il principale azionista del vettore aereo, che prende il nome di Aerolinee Italiane Internazionali, è il governo italiano che, attraverso l'IRI, ne controlla il 47% del capitale; un'importante partecipazione è anche quella di British Overseas Airways Corporation, con il 30% del capitale. La flotta iniziale è molto modesta contando quattro aerei prestati dall'Aeronautica Militare Italiana. Nel 1947 viene trasformata in Alitalia-Aerolinee Italiane Internazionali S.p.a. e compie la prima tratta con il volo Torino-Roma-Catania trasportando 18 passeggeri. Dello stesso anno è anche



il primo viaggio internazionale, che trasporta 38 marinai norvegesi da Roma ad Oslo. La prima tratta internazionale è invece dell'anno seguente e collega Milano, Roma, Dakar, Natal, Rio de Janeiro, San Paolo e Buenos Aires.

Nel 1957 l'IRI decide di fondere Alitalia con la LAI (linee Aeree Italiane) una seconda compagnia aerea sempre di proprietà statale. Nasce in tal modo Alitalia-Linee Aeree Italiane, dotata di 37 aerei e 3000 dipendenti. Nel 1960 la compagnia aerea diventa il vettore ufficiale delle Olimpiadi di Roma, consacrando a livello mondiale. In questo anno Alitalia raggiunge quota 1 milione di passeggeri, i quali poi quintuplicano nel corso di un decennio, arrivando a 5 milioni nel 1969. Nel 1967 Alitalia si colloca al settimo posto tra le maggiori compagnie aeree del mondo, terza tra quelle europee, collegando 70 diversi paesi. I dipendenti diventano 10.000. Gli anni Settanta sono caratterizzati dall'aumento del prezzo del petrolio e da una recessione economica mondiale. La deregolamentazione del mercato aereo americano porta alla nascita delle prime compagnie aeree low cost che arriveranno però in Italia solo qualche decennio più tardi. Negli anni Ottanta la compagnia resta stabile sui 10 milioni di passeggeri trasportati.

Negli anni Novanta Alitalia raggiunge due importanti risultati: Nel 1993 trasporta quasi il 39% dei passeggeri di voli internazionali mentre nel 1995 trasporta il 50% di tutti gli italiani, con un totale di quasi 28 milioni di passeggeri annui. Questi sono però anni molto complicati dal punto di vista economico per una serie di fattori concomitanti come, ad esempio, le tensioni sindacali e l'approdo delle compagnie low cost in Europa. I risultati di bilancio diventano sempre più deludenti, tant'è che nel 1993 viene instaurato un dialogo con Air France per una possibile fusione. Il dialogo viene però interrotto quando trapela la notizia che tale accordo porterebbe al taglio di 4.000 posti di lavoro e le proteste sindacali divampano. Tra il 1996 e il 1997 l'amministratore delegato Domenico Cempella riesce a riordinare i conti grazie ad una serie di iniziative, riuscendo ad ottenere un utile di 438 miliardi di lire nel 1997. Nel 1998, dopo 11 anni, viene redistribuito il dividendo agli azionisti. Cempella inizia ad imbastire degli accordi internazionali, ritenuti l'unica via per assicurare continuità di risultati alla compagnia. Inizia un dialogo con l'olandese KLM con cui vengono stipulati due accordi di collaborazione, preludio di una successiva fusione che avrebbe portato alla nascita di Alitalia-KLM, che mirava a diventare il più grande vettore aereo europeo. A causa di una serie di complicazioni l'accordo però non decolla e nel 2000 KLM recede unilateralmente, scontando però una penale di 250 milioni di euro da versare ad Alitalia. Anche grazie a

questa entrata straordinaria, nel 2002 la compagnia aerea italiana chiude il bilancio in positivo, ultimo anno in cui riuscirà ad ottenere tale risultato.

Gli anni Duemila sono caratterizzati da un peggioramento della situazione economica a causa della concorrenza delle compagnie low cost sempre più agguerrite. Nel 2001 Alitalia si allea con Air France ed entra nello SkyTeam, una delle maggiori alleanze aeree, tra i cui membri figurano la stessa Air France, Aeroméxico, Korean Air, Delta Air Lines e CSA Czech Airlines. Francesco Mengozzi, amministratore delegato dell'epoca, propone una vera e propria fusione con Air France che avrebbe attribuito ad Alitalia quasi il 35% del capitale della rete francese ma il governo italiano, guidato da Silvio Berlusconi, respinge la proposta. Nel 2005 Alitalia vince l'asta per l'acquisto del Gruppo Volare, società italiana di trasporto aereo finita in amministrazione straordinaria, che controlla anche una compagnia aerea low cost chiamata Volareweb.com. Nel 2008, uno studio combinato del sole 24 ORE con la banca dati Thomson Financial sul valore patrimoniale di Alitalia certifica che il valore di un'azione di Alitalia quotata in borsa era sceso dai 10 euro del 2001 ad 1,57 euro del 2006.

Dati i pessimi risultati economici il governo italiano si convince della necessità di cedere la compagnia aerea ai privati. Così, a fine 2006, il governo Prodi decide di vendere il 30,1% del capitale azionario (poi aumentato a 39,9%) così da far scattare l'obbligatorietà dell'OPA (offerta pubblica di acquisto) per i potenziali compratori. La gara fallisce dopo otto mesi a causa del ritiro di tutti i concorrenti (tra questi, i più autorevoli erano Pacific group, che aveva già rilanciato Ryanair e Continental Airlines, AP Holding di Carlo Toto, e la compagnia russa Aeroflot). L'anno successivo vi è un secondo tentativo di privatizzazione e il 21 dicembre Air France-KLM viene individuato come interlocutore giusto per avviare una trattativa. La compagnia francese propone un'offerta pubblica di scambio sul 100% delle azioni Alitalia, con una permuta di 160 a 1 tra le azioni di Alitalia e quelle di Air France. Viene inoltre presentata una OPA sul 100% delle obbligazioni convertibili Alitalia. Il valore complessivo dell'offerta è di 1,7 miliardi di euro, comprendendo la ricapitalizzazione (1 miliardo), l'acquisto delle azioni Alitalia (valutate 0.099 l'una per un totale di 138,5 euro) e l'acquisto delle obbligazioni convertibili (608 milioni). L'accordo è comunque vincolato da una serie di condizioni economiche riguardanti la futura gestione della compagnia, da raggiungere entro la fine di marzo 2008, tra cui spicca la previsione di 2100 esuberi per Alitalia Servizi. Per quanto riguarda il ruolo dello stato italiano, ad esso viene garantita una quota del 1,4% nel capitale di Air France-KLM e la nomina di un membro nel c.d.a. di Alitalia. I tentennamenti del

governo italiano fanno però sì che, il 21 aprile 2008, l'offerta di acquisto viene ritirata dal presidente francese Jean-Cyril Spinetta. Il giorno seguente il governo italiano concede ad Alitalia un prestito ponte di 300 milioni di euro, operazione contestata dalla Commissione Europea che ravvisa una violazione della normativa contro gli aiuti di stato. In maggio tale prestito ponte viene convertito in patrimonio netto per la società.

Il compito di organizzare la privatizzazione viene dunque affidato alla consulenza di Intesa Sanpaolo che il 30 luglio produce il cosiddetto *Piano Fenice*. A fine agosto il c.d.a. di Alitalia, dopo aver analizzato la situazione finanziaria e sfruttando le modifiche introdotte alla Legge Marzano (che disciplina il commissariamento) chiede al tribunale di Roma la dichiarazione di insolvenza. La compagnia passa in amministrazione straordinaria sotto la guida del commissario Augusto Fantozzi. Il primo settembre arriva un'offerta di acquisto per Alitalia da parte della nuova Compagnia Aerea Italiana (CAI) gestita da Roberto Colaninno ma l'incapacità di trovare un accordo con tutti i sindacati porta la società a ritirare l'offerta. La C.A.I. decide dunque di cambiare piano; nel dicembre 2008 sottoscrive un accordo per l'acquisto di Air One, EAS (European Aya Service) e Air One Technic con AP Holding e fa un'offerta di 1,052 miliardi di euro al commissario Augusto Fantozzi finalizzata all'acquisto di alcuni assets di volo Alitalia. L'obiettivo è quello di dare vita ad una nuova compagnia aerea di bandiera. L'accordo con Alitalia prevede che in questa nuova compagnia vengano riassunti 12.639 dipendenti dei propri dipendenti. Alitalia passa dunque nelle mani della C.A.I. mentre allo stato italiano rimane in mano la bad company con 1200 milioni di euro di debito. Nel gennaio 2009 il 25% del capitale della nuova compagnia viene ceduto ad Air France- KLM per una somma vicina ai 322 milioni di euro.

La nuova società, Alitalia-C.A.I. presenta un network più piccolo rispetto al suo predecessore (vengono tagliate 30 destinazioni straniere) ma una presenza più forte nel mercato domestico, di cui detiene circa il 52% del traffico (quattro volte più di Ryanair e tre volte più di Meridiana). A fine 2009 i passeggeri annui sono più di 21 milioni. A fine 2010 i ricavi registrano un aumento del 14,1% passando a 3,225 miliardi di euro, in linea con l'obiettivo di dimezzamento del debito. La situazione torna però a peggiorare nel 2012 anche a causa della grave situazione di crisi internazionale. La società ricomincia ad inanellare una serie cospicua di perdite, stimate in 630 mila euro al giorno. Alitalia perde i 735 milioni ottenuti in seguito alla ricapitalizzazione del 2009. Per risolvere la situazione si presentano due soluzioni: la ricapitalizzazione della società da parte di alcuni privati italiani, tra cui l'ex premier Berlusconi, o la sua

vendita ad Etihad Airways, compagnia aerea degli Emirati Arabi. Nessuna delle due viene però attuata. Nel 2013 viene presentato un nuovo piano industriale per i successivi tre anni e viene varata dal c.d.a. una nuova ricapitalizzazione cui partecipa anche Poste Italiane con 75 milioni di euro.

Nel novembre 2013 riprendono tuttavia i contatti con Etihad Airways e nel dicembre le trattative vengono confermate ufficialmente, con la società degli Emirati disposta ad investire 500 milioni di euro per la quota di maggioranza della società. L'8 agosto 2014 viene siglato l'accordo con cui Etihad Airways acquista il 49% delle quote di Alitalia. Tale accordo ottiene anche l'approvazione dell'Antitrust Europeo per cui il primo gennaio 2015 viene costituita ufficialmente Alitalia-Società Aerea Italiana S.p.A., joint venture tra Alitalia C.A.I., che possiede la quota maggioritaria del 51%, ed Etihad Airways, con la quota minoritaria del 49%. Tale gestione congiunta non dà però i frutti sperati: tra il 2014 e il 2016 vengono registrate perdite molto importanti, mentre sul lato operativo la compagnia trasporta sempre meno passeggeri (scesi a 10,3 milioni).

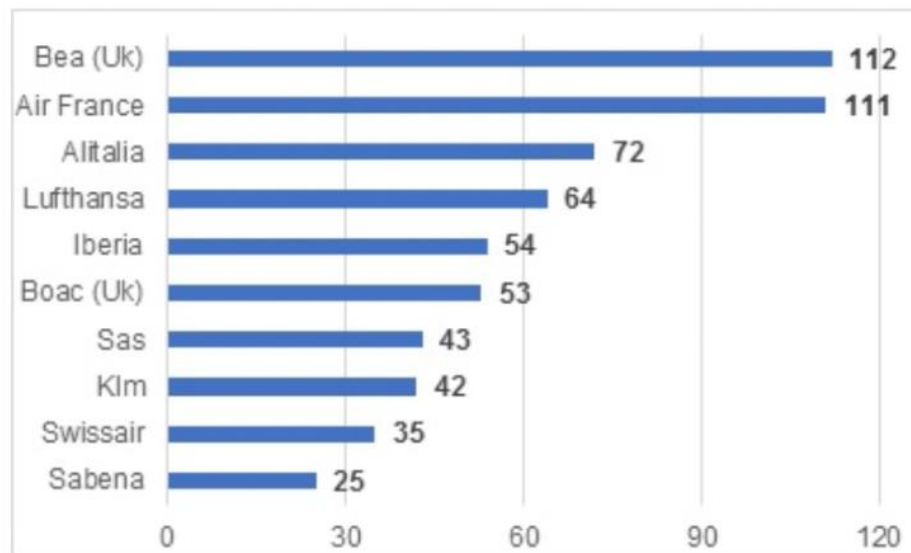
Nel 2017, a seguito di un bilancio disastroso, viene stilato un pre-accordo tra l'amministrazione e i sindacati per evitare il fallimento: si prevedono 980 esuberi e un taglio medio degli stipendi dell'8%. Tale accordo viene rifiutato dai dipendenti e nel maggio dello stesso anno il c.d.a. presenta l'istanza di ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria. Nel 2020 con il decreto-legge 18/2020 Alitalia torna in mano pubblica, attraverso una rinazionalizzazione che pone il 100% delle azioni in mano al MEF. La genesi della nuova società pubblica chiamata ITA sarà approfondita nel secondo paragrafo del capitolo.

#### 4.2.3 Storia dei risultati economici di Alitalia e degli oneri sulle spalle dei contribuenti

Dopo aver presentato gli eventi che hanno caratterizzato la storia della compagnia aerea, l'attenzione viene ora posta sui risultati economici ottenuti dalla stessa. A tal fine l'Area studi di Mediobanca ha redatto nel marzo del 2015 uno studio dal nome "*Stima dei costi diretti, pubblici e collettivi, originati dalla gestione Alitalia (1974-2014)*" che verrà quindi utilizzato come principale riferimento per la redazione di questo paragrafo. La situazione precedente al 1974 è invece stata lucidamente analizzata da Ugo Arrigo, professore di Economia Politica e Finanza Pubblica presso la scuola di Economia e Statistica

dell'Università di Milano Bicocca. Arrigo, come anche il centro studi di Mediobanca, analizza i dati storici della compagnia per valutare quanto essa sia costata ai contribuenti italiani, i soggetti che nel tempo hanno versato la maggior parte dei soldi nell'azienda. Il metodo utilizzato è lo stesso in entrambi gli studi: i risultati economici sono stati costruiti convertendoli in euro attuali e poi sommandoli algebricamente, così da pervenire ad un conto finale della spesa del contribuente. La minima differenza è che Arrigo fa riferimento al valore degli euro del 2016 mentre lo studio di Mediobanca a quelli del 2014. La ricostruzione di Arrigo evidenzia come il primo ventennio sia stato un periodo particolarmente prospero per la compagnia aerea, tanto da meritarsi l'appellativo di Ventennio D'oro. Il capitale iniziale con cui la società nasce nel 1946 è di 900 milioni di lire, corrispondenti a 30 milioni di euro attuali, la flotta è composta da soli quattro aerei e nel primo anno trasporta 10.306 passeggeri. Alla fine degli anni Sessanta Alitalia ha invece una flotta di 72 aerei, raggiunge 70 diverse nazioni, fattura 140 miliardi di lire e impiega 14 mila dipendenti. Vent'anni, dunque, di grande crescita e numerosi successi, permessi da una dirigenza stabile, lungimirante e motivata, dotata di visione strategica e di capacità gestionale. È possibile catturare la felice situazione della compagnia attraverso alcuni grafici.

Alla fine di quel periodo la sua flotta è la terza in Europa per dimensione, dopo quella britannica e quella francese.



*Figura 8 Flotta delle compagnie Europee principali (numero aerei- 1969), Fonte: Mediobanca, Studio societario R&S Alitalia, 1973*

La crescita di Alitalia nei passeggeri km trasportati. Nel 1959 supera il miliardo di passeggeri km trasportati e nel 1970 sfiora gli otto miliardi.

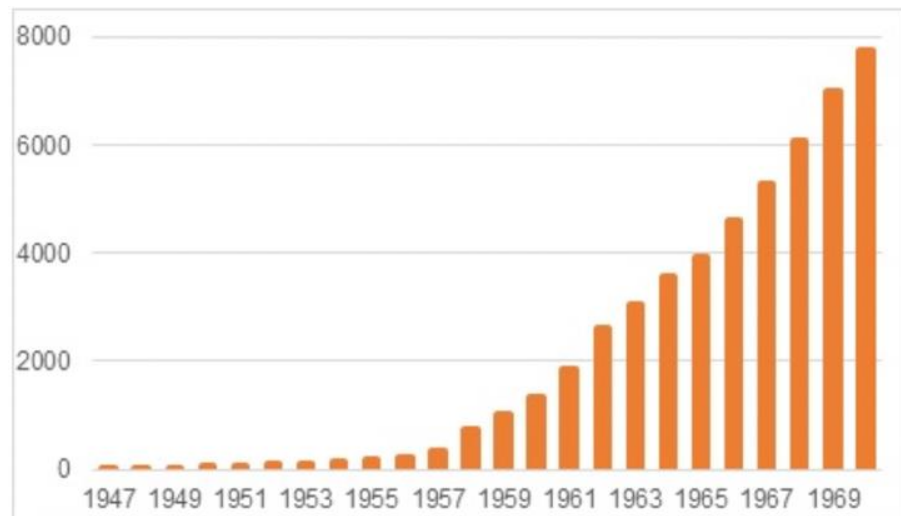


Figura 4 Passeggeri km trasportati da Alitalia (milioni) Fonte: elaborazione su dati Ministero dei Trasporti e IATA

Alitalia ha avuto in quel periodo un'elevatissima produttività economica del personale, molto maggiore rispetto agli altri vettori europei.

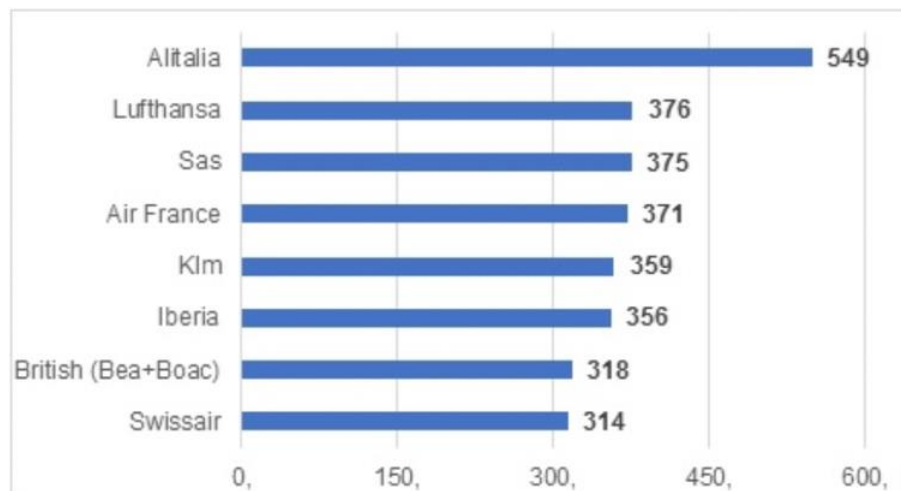


Figura 10 Produttività del personale dei vettori europei (Migliaia di passeggeri km annui per dipendente, 1970) Fonte: Ministero dei trasporti, 30 anni di trasporti in Italia, 1996.

Per quanto riguarda gli utili di bilancio, che rappresentano la grandezza più importante per i finanziatori della società (in questo caso i contribuenti), Alitalia chiude in perdita i primi quattro esercizi, quando è ancora nella fase di start up. Raggiunge un sostanziale pareggio di bilancio nel quinto anno, mentre dal sesto in poi ha risultati positivi fino alla fine del 1969. L'unica eccezione è del 1958, anno in cui acquisisce la Lai, in cui ottiene una perdita dovuta probabilmente ad oneri di ristrutturazione o da minusvalenza da fusione.

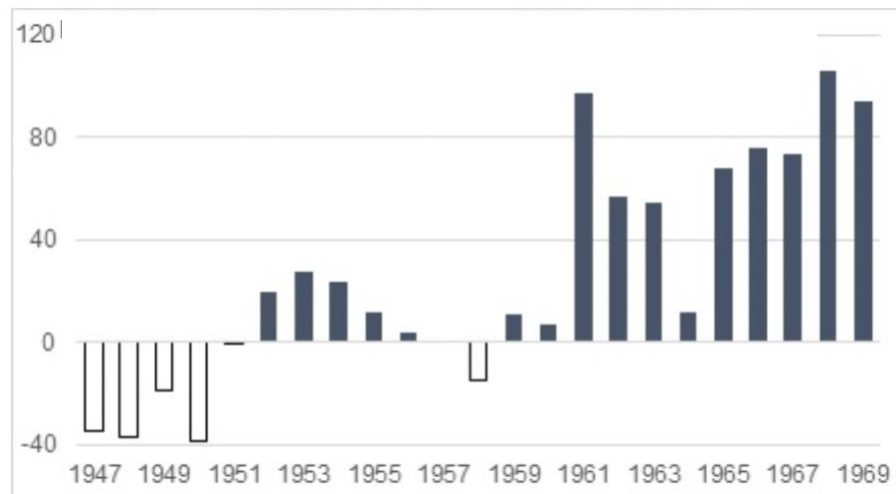


Figura 11 Risultati netti di Alitalia (milioni di euro 2016) Fonte: elaborazione su dati Venti anni di Alitalia, 1967 e Mediobanca, Dati delle principali società italiane.

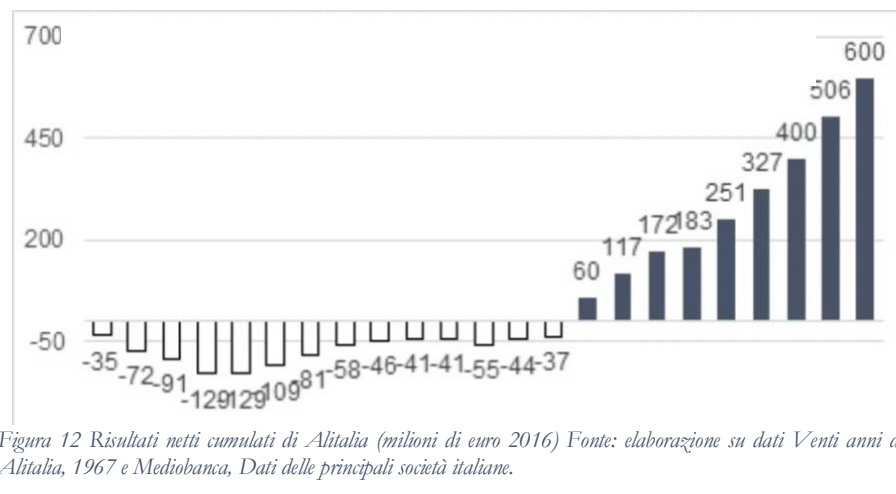


Figura 12 Risultati netti cumulati di Alitalia (milioni di euro 2016) Fonte: elaborazione su dati Venti anni di Alitalia, 1967 e Mediobanca, Dati delle principali società italiane.

L'ultimo grafico illustra come i primi 23 anni di Alitalia hanno prodotto un utile netto cumulato di 600 milioni di euro a prezzi attuali. Ciò significa che in questi primi anni il contribuente non ha perso nulla ma anzi ha anche guadagnato qualcosa. Negli anni a seguire non sarà più così.

Per quanto riguarda il periodo 1966-1972, i primi tre anni producono stabilmente utili, con profitti annui compresi tra 73 e 106 milioni di euro attuali. Il 1970 produce invece una perdita di 37 milioni di euro netti, il 1971 evita la perdita grazie alla rivalutazione della lira mentre il 1972 produce la prima perdita consistente di 128 milioni di euro attuali.

La situazione successiva al ventennio d'oro viene ben sintetizzata da un grafico presente nella relazione di Mediobanca che riassume i risultati netti cumulati dal 1974 al 2007, anno della prima amministrazione straordinaria, presentati sia a valori correnti che a valori del 2014.

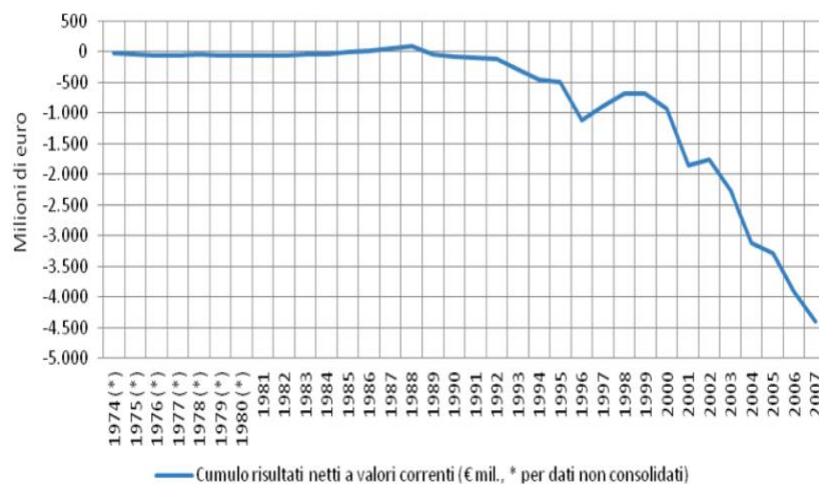


Figura 13 Cumulo dei risultati netti a valori correnti (1974-2007) Fonte: Ricerche e studi S.p.A. MBRES, ufficio studi Mediobanca

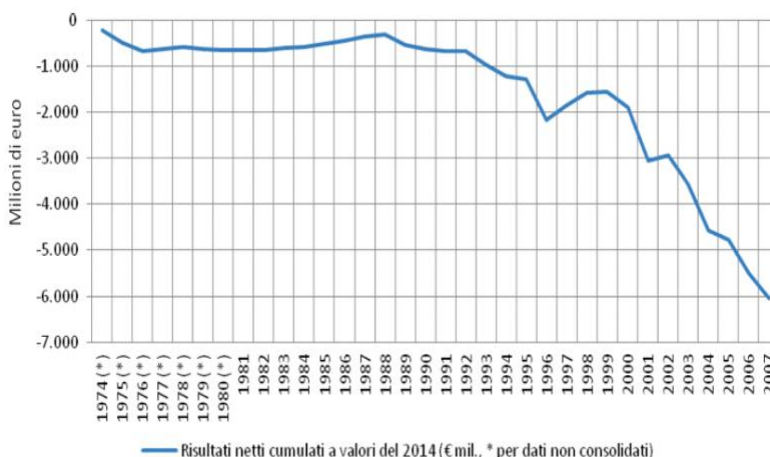


Figura 14 Cumulo dei risultati netti a valori del 2014 (1974-2007) Fonte: Ricerche e studi S.p.A. MBRES, ufficio studi Mediobanca



È possibile notare come la redditività della Compagnia inizi ad incrinarsi nei primi anni Novanta per poi crollare dalla metà degli stessi anni. Nel periodo 1974-2007 sono maturate perdite per un totale pari a 4,407 miliardi di euro a valori correnti. Il periodo decisamente critico parte dal 1996, anno della prima perdita vertiginosa pari a 625 milioni di euro, con una perdita di 3,906 miliardi di euro in soli 11 anni. La perdita maggiore viene registrata nel 2001 con 907 milioni di euro. Dei 34 anni presi in esame, ben 20, vengono chiusi in deficit. Se poi i dati vengono rettificati riportandoli al valore monetario corrente (2014) le perdite assumono ancor più rilevanza, e anche i primi anni acquisiscono valore negativo. Il totale delle perdite sale in questo modo a 7,2 miliardi di euro, 6,1 dei quali maturate a partire dalla metà degli anni Novanta.

L'onere complessivo gravato direttamente sull'azionista, può essere stimato valutando gli esborsi sostenuti a fronte degli introiti realizzati. Gli oneri sono ricaduti principalmente in quattro categorie: ricapitalizzazioni della società, contributi erogati a vario titolo, garanzie a copertura del debito della società, altri esborsi residuali che non è possibile ricondurre ai precedenti. Gli introiti sono invece rappresentati dai dividendi incassati dall'azionista pubblico, dai proventi ottenuti dal collocamento di azioni ed obbligazioni di Alitalia e dai proventi relativi ai versamenti di Alitalia a titolo di imposte sul reddito.

	Valori correnti (€ mil.)	Valori 2014 (€ mil.)
<b>Esborsi dello Stato (-)</b>		
Aumenti di capitale	-2.937	-4.949
Contributi	-120	-245
Garanzie prestate	0	-8
Altri oneri pubblici	-167	-195
<b>Totale esborsi</b>	<b>-3.224</b>	<b>- 5.397</b>
<b>Introiti dello Stato (+)</b>		
Collocamenti e negoziazioni	+567	+971
Imposte	+545	+862
Dividendi	+108	+242
<b>Totale introiti</b>	<b>+1.220</b>	<b>+2.075</b>
<b>Saldo (+/-)</b>	<b>-2.004</b>	<b>-3.322</b>

Tabella 3 Esborsi ed introiti dello Stato italiano Fonte: Ricerche e studi S.p.A. MBRES, ufficio studi Mediobanca

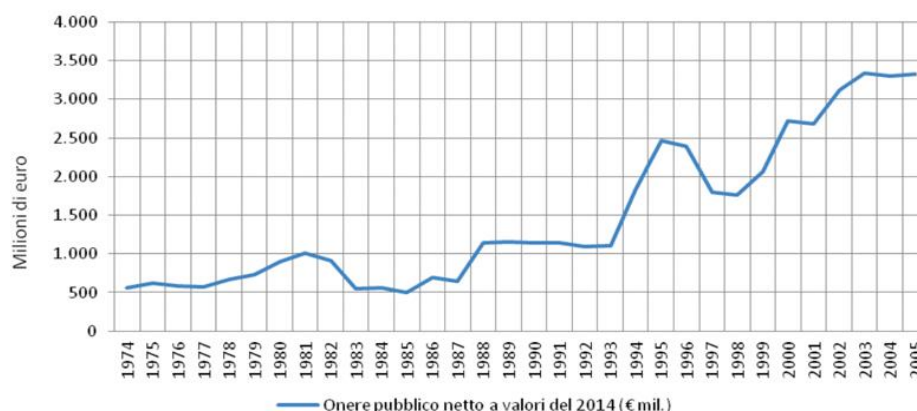


Figura 15 Oneri netti cumulati in capo allo Stato a valori 2014 (1974-2007) Fonte: Ricerche e studi S.p.A. MBRES, ufficio studi Mediobanca

Le operazioni di ricapitalizzazione si sono fatte particolarmente intense a partire dalla metà degli anni Novanta per andare a coprire il deterioramento dei risultati di esercizio. Fino al 1995 l'importo finanziato è stato pari a 591 milioni di euro mentre tra il 1996 e il 2005 ha toccato i 2,346 miliardi di euro, per un totale di 2,937 miliardi di euro. In particolare, tra il 1996 e il 1997 l'IRI ha effettuato due importanti versamenti di 1.000 miliardi di lire l'uno. L'aumento di 3.000 miliardi di lire del 1998 è stato invece sottoscritto da azionisti terzi a cui l'IRI aveva ceduto il 18,4% del capitale di Alitalia (27,6 milioni di azioni). Un secondo importante rifinanziamento da parte dello stato si è avuto quindi nel 2001-2002, questa volta per mano del MEF, subentrato all'IRI nel 2000. La ricapitalizzazione in quel caso è stata di 818 milioni di euro, versati in due tranche. Un ultimo apporto di fondi pubblici si è avuto nel 2005, con un esborso di 489 milioni di euro. Nel 2004 lo stato italiano è invece intervenuto con una garanzia da 400 milioni di euro su un finanziamento-ponte, della durata di 12 mesi, contratto da Alitalia per evitare il rischio di insolvenza. A questi interventi vanno aggiunti altri piccoli esborsi: i contributi pubblici per addestramento di piloti (120 milioni di euro), l'aumento di capitale per Fintecna (società controllata dal MEF) al fine di rilevare il 51% di Alitalia Servizi (124 milioni di euro) e la ricapitalizzazione della stessa Alitalia Servizi nel 2007 (43 milioni di euro). A valori correnti l'ammontare è quindi di 3,224 miliardi di euro, pari a 5,397 miliardi in moneta del 2014.

Per quanto riguarda gli introiti, il ristoro più sostanzioso è venuto dagli introiti da collocamento: 567 milioni di euro (972 a valori 2014) raccolti tra il 1984 e il 1985 grazie al collocamento di obbligazioni convertibili in 50 milioni di azioni privilegiate. Nel 1998 sono invece stati incassati 398 milioni di euro grazie allo smobilizzo di 27,6 milioni di azioni ordinarie ad investitori istituzionali, sia nazionali che esteri. Altra importante fonte di incassi è stata rappresentata da imposte sul reddito, che Alitalia ha corrisposto regolarmente nonostante i risultati netti negativi. Il totale ammonta a 545 milioni di euro, 862 a valori 2014. Infine, componenti degli introiti sono stati i dividendi erogati dalla compagnia aerea. Si tratta di 108 milioni (242 a valori 2014) di euro, tenendo conto che per ben 21 esercizi non è stato distribuito nulla. Il totale degli importi è quindi stato di 2,075 miliardi di euro in moneta del 2014.

Come detto in precedenza, quello del 2007 è stato l'ultimo bilancio in bonis di Alitalia. In quell'anno le perdite sono state pari a 495 milioni, il capitale netto era di 381 milioni di euro, i debiti finanziari ammontavano a 1,534 miliardi di euro mentre quelli complessivi a 2,743 miliardi. Nel 2008 la società è stata così ammessa alla procedura di amministrazione straordinaria, seguita da tutte le altre società del

gruppo. La gestione commissariale ha ereditato perdite per un totale di 1,6 miliardi di euro e ne ha, a sua volta, generate 1,3 miliardi. Il netto patrimoniale aggregato nel 2014 è stato negativo per 1,9 miliardi di euro. Gli oneri a carico dello stato e quindi dei contribuenti sono relativi alle seguenti voci:

	Valori (€ mld.)
<b>Voci di spesa</b>	
Prestito "ponte" Mef (2008)	0,3
Emissione "zero coupon"	0,3
Obbligazioni Alitalia del Mef	0,3
Passivo patrimoniale as	1,2
Cigs-mobilità 2008-2015	0,7
Prestazioni FSTA	1,2
Capitale Poste	0,1
<b>Totale</b>	<b>4,1</b>

*Tabella 5 Somma delle spese di Alitalia in Amministrazione Straordinaria*

- Erogazione di un prestito ponte di 300 milioni di euro da parte del MEF, per garantire la continuità con il servizio erogato dalla "vecchia" Alitalia.
- Emissione di titoli di stato per un ammontare pari a 312,9 milioni di euro, finalizzati a sostituire le obbligazioni "Alitalia 7,5% 2002-2010 convertibili" che in tal modo sono state ritirate dal mercato.
- Permanenza nel portafoglio del MEF delle medesime obbligazioni per un totale di 446,6 milioni di euro il cui importo è stato ridotto per l'ammontare degli interessi incassati (165 milioni di euro).
- Netto patrimoniale negativo di Alitalia in amministrazione straordinaria pari a circa 1,150 miliardi di euro.
- Erogazione del servizio di cassa integrazione a zero ore per il periodo 2008-2012 e quello di mobilità per il periodo 2012-2015. L'onere complessivo si stima in 660 milioni di euro.
- Erogazione integrativa dei trattamenti descritti nel punto precedente per raggiungere l'80% della retribuzione originale. Onere quantificato in 1,2 miliardi di euro.
- Versamento di Poste italiane in Alitalia-Cai pari a 75 milioni di euro.

La gestione di Alitalia dal 1974 al 2014 ha approssimativamente prodotto un onere totale a carico del settore pubblico e della collettività di circa 7,4 miliardi di euro (a valori 2014). Se si asseconda la tesi di coloro che sostengono che il gettito delle imposte pagate dall'azienda non dovrebbe essere contabilizzato (dato che non a niente a che fare con il fatto che la compagnia sia partecipata dal settore pubblico, e lo stato ne avrebbe beneficiato anche se la società fosse stata privata) gli oneri dello stato salgono a 9,4 miliardi di euro.

La successiva gestione da parte di Etihad Airways fu altrettanto disastrosa ma in quel caso i costi sono stati sostenuti da azionisti privati e non dalla collettività. Tale gestione è inoltre risultata estremamente opaca e sono state aperte diverse indagini sulle operazioni dei manager inseriti nella società da parte della compagnia degli Emirati. Si stima comunque che in quella breve parentesi la società ha subito una perdita di 600 milioni di euro. Si arriva così al 2017, anno in cui i dipendenti della società si esprimono contrariamente all'operazione che avrebbe previsto tagli al personale e una ricapitalizzazione di 900 milioni di euro. Alitalia viene quindi commissariata ma Paolo Gentiloni nega che la società sarà nazionalizzata. Gli fa eco il ministro dello sviluppo economico Carlo Calenda, il quale afferma che ci sarà solamente un prestito ponte della durata di pochi mesi, compatibile con le direttive Europee. Nel momento in cui tale prestito è stato approvato i milioni sono comunque diventati subito 600. Il decreto-legge con cui è stato varato applica un tasso di interesse del 10% così da rispettare la disciplina sugli aiuti di stato e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà. Nel frattempo, si cercano dei compratori ma con scarsi risultati: viene registrato un interessamento di Lufthansa ma a patto di un importante ridimensionamento della flotta e del personale. Per concedere più tempo ai commissari il governo Gentiloni allunga i termini e in ottobre incrementa il prestito con altri 300 milioni di euro, facendo salire il finanziamento statale a 900 milioni di euro. I primi 600 milioni dovranno essere restituiti entro settembre 2018, gli ulteriori 300 entro la fine dello stesso anno. Nonostante l'ottimismo del commissario Luigi Gubitosi e del ministro Carlo Calenda di trovare un'acquirente entro marzo 2018, si arriva al mese di aprile con un nulla di fatto. A ciò si aggiunge un'indagine approfondita dell'UE sulla legittimità del prestito su cui cade il sospetto di aiuto di stato non compatibile con le norme comunitarie. Gli aiuti di salvataggio, categoria entro cui era stato fatto rientrare il prestito ad Alitalia, non possono infatti durare più di sei mesi, mentre nella situazione specifica si era già arrivati ad un anno. Nello stesso mese viene inoltre prorogato ulteriormente il prestito così che l'intero ammontare dovrà essere restituito in dicembre. Al 31 ottobre 2018 Alitalia è ancora nelle mani dei commissari. Arrivano a quel punto due

offerte vincolanti per l'acquisto: una è di Ferrovie dello Stato, appoggiata dal governo, che pone come condizione l'inserimento nella società di un partner industriale forte, si pensa ad un vettore aereo straniero. La seconda è di easyJet che è però intenzionata a ristrutturare Alitalia. Sullo sfondo vi è una terza offerta, non vincolante, di Delta. La preferenza dello stato è per l'offerta di Ferrovie ma si vorrebbe convincere Delta ad entrare nella cordata. Si arriva a dicembre 2018, termine di scadenza per il rimborso del prestito che nel frattempo è arrivato al miliardo di euro. Alitalia non ha però i soldi da restituire allo stato a causa delle perdite di gestione che hanno consumato la cassa. Secondo i dati comunicati dai commissari in Parlamento a fine settembre, la cassa conta 606 milioni di euro, senza contare i depositi di garanzia, tra cui spicca quello di 103 milioni di euro presso la Iata (organizzazione mondiale delle compagnie aeree), che lo ha preteso per continuare a permettere l'accesso ai suoi sistemi di pagamento, senza cui Alitalia non avrebbe la possibilità di vendere biglietti. Il subentrato ministro allo sviluppo economico Luigi Di Maio dice che la restituzione del prestito va rinviata a giugno dell'anno seguente per permettere a Ferrovie dello Stato di redigere il piano industriale entro il 31 gennaio. A fine giugno 2019 la cifra da restituire sale a 1 miliardo e 50 milioni data la maturazione degli interessi.

Nel frattempo, Alitalia ha continuato ad accumulare perdite. Nel 2017, anno in cui Alitalia è stata in gestione commissariale per 8 mesi su 12, la perdita industriale è stata superiore a 500 milioni di euro. La perdita netta d'esercizio non è nota, dato che i commissari non hanno reso pubblico l'intero bilancio di esercizio, ma si stima essere in prossimità dei 600 milioni di euro. Nel 2018 le perdite ammontano a 120 milioni mentre nel 2019 sono bastati 9 mesi per raggiungere la stessa cifra. Bisogna inoltre considerare che questi 120 milioni del 2019 sono le perdite della gestione industriale e quindi è il solo margine operativo lordo a raggiungere quella cifra. In esso non sono computati gli ammortamenti, gli oneri finanziari, le eventuali partite straordinarie e le tasse, dato che anche in questo anno i dati pubblicati dai commissari sono stati parziali. La perdita totale è dunque molto più alta di quella registrata nel margine operativo lordo. Anche in questo caso si stima che possa essere arrivata a 600 milioni di euro. Nel dicembre 2019 il governo approva un ulteriore prestito ponte di 400 milioni di euro, finalizzato a consentire alla compagnia di espletare entro il 31 maggio 2020 il trasferimento dei complessi aziendali. L'ammontare dei prestiti complessivi concessi ad Alitalia dopo il commissariamento sale a 1,3 miliardi di euro che sono stati interamente bruciati durante il periodo dell'amministrazione straordinaria.

#### 4.3.1 Gli effetti della pandemia sul traffico aereo

Secondo la IATA (International Air Transport Association) il 2020 è stato il peggior anno nella storia dei trasporti aerei. Il crollo nel traffico globale di passeggeri è stato del 65,9% se confrontato con quello del 2019, rispetto al quale sono stati anche registrati -75,6% di voli internazionali e -48,8% di quelli nazionali. In Europa il traffico aereo è sceso del 73,7% rispetto al 2019.

Una stima degli effetti negativi della pandemia sul traffico aereo è stata prodotta anche dal think tank di CDP che ha redatto un brief con le informazioni disponibili fino all'11 giugno 2020. Il documento sottolinea innanzitutto che l'intera filiera del trasporto aereo, partendo dai produttori di aeromobili fino alle società di gestione aeroportuale, è caratterizzata da costi molto rigidi, che la espone in maniera particolare alla situazione di crisi di liquidità causata dal blocco dell'intero comparto. A causa del propagarsi dell'epidemia di Covid-19 e dei conseguenti lockdown, il traffico aereo ha registrato una contrazione mai vista. Ad esempio, nel mese di marzo 2020 gli aeroporti europei hanno perso 106 milioni di passeggeri, quando a seguito della crisi del 2008 ne avevano persi 100 milioni in 12 mesi. Lo studio stima una perdita complessiva pari a più della metà del valore prodotto nel 2019. Va inoltre considerato che, una volta sorpassata la fase acuta della crisi, gli operatori dovranno affrontare un periodo di transizione caratterizzato da una serie di nuove misure sanitarie e di sicurezza tali per permettere un trasporto dei passeggeri che sia conforme alle nuove normative anti-covid. Esse richiederanno importanti investimenti volti a creare una nuova configurazione degli spazi aeroportuali e degli aeromobili. Per sostenere tali sforzi CDP vede la possibilità di un rinnovato impegno diretto degli stati nelle loro compagnie di bandiera. Questo perché, sempre secondo lo studio, il trasporto aereo svolge un ruolo di rilievo nelle economie dei paesi. In Italia, ad esempio, rappresenta l'1,8% della produzione e dell'occupazione nazionale.



Fonte: IATA, 2020

Figura 16 Traffico aereo internazionale Fonte: IATA, 2020

Lo studio snocciola poi una serie di dati relativi alla contrazione registrata nella prima metà del 2020. Il numero dei voli si è contratto del 60%. In marzo, gli aeroporti europei hanno registrato una contrazione del 59,5% dei traffici rispetto allo stesso mese dell'anno precedente. Il traffico aereo del 2020 è stato sostanzialmente limitato alle merci o ai servizi sanitari. Ciononostante, l'80% degli aeroporti è rimasto aperto. L'associazione europea degli aeroporti ha stimato una riduzione dei ricavi pari a circa 23 miliardi di euro, il 41% in meno rispetto ad uno scenario senza pandemia. Per quanto riguarda il trasporto aereo invece, la stima della IATA è una contrazione del 48% per quanto riguarda i passeggeri e del 55% in termini di ricavi, con un mancato guadagno pari a 300 miliardi di dollari (90 miliardi per gli operatori europei).

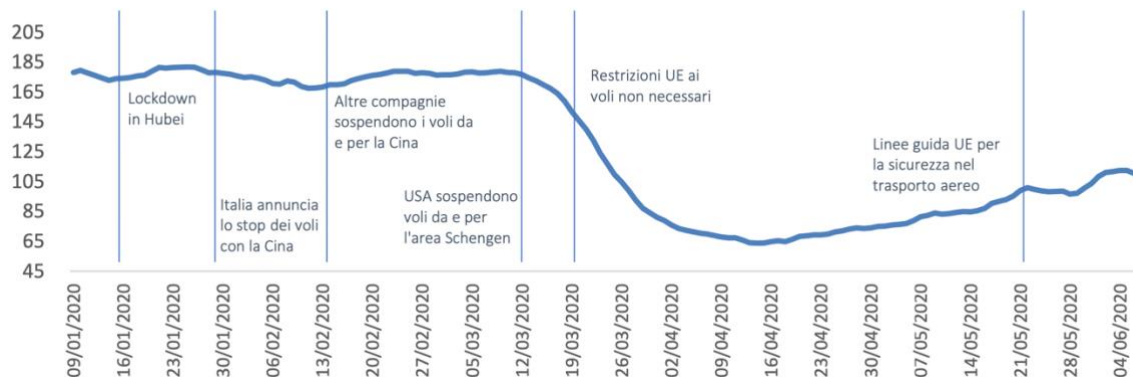


Figura 17 Numero totale di voli a livello globale, gennaio-maggio 2020 Fonte: FlightRadar24, 2020

Gli Stati hanno reagito immettendo liquidità nel settore. Il governo statunitense ha introdotto un pacchetto di misure di salvataggio da 25 miliardi di euro a favore delle principali compagnie nazionali. L'aiuto consiste sia in prestiti agevolati che in sovvenzioni dirette, subordinati al rispetto di condizionalità come la tutela dei posti di lavoro, il blocco dei salari dei dirigenti e il divieto di riacquisto di azioni proprie. Anche altri governi hanno mostrato l'intenzione di supportare le compagnie aree di bandiera, sia attraverso prestiti e garanzie, sia valutando l'ipotesi di intervenire direttamente. È il caso della Francia, che ha pensato ad una ricapitalizzazione di Air France-KLM, della Germania che potrebbe affiancare la partecipazione azionaria agli aiuti diretti a Lufthansa e dell'Italia che è andata verso la rinazionalizzazione di Alitalia.

#### 4.3.2 Gli aiuti ricevuti da Alitalia

La crisi covid-19 si è quindi abbattuta con tutta la sua violenza sul trasporto aereo. La prima reazione del governo italiano è avvenuta a marzo 2020 con il decreto-legge n.18 del 2020 denominato Cura Italia, di cui un articolo (il 79) è stato dedicato alle misure ritenute urgenti per salvaguardare il trasporto aereo. Si legge nell'articolo che in considerazione dei danni subiti dal settore dell'aviazione, alle imprese titolari di licenza di trasporto aereo di passeggeri, vengono riconosciute misure volte a compensare i danni subiti come diretta conseguenza della pandemia, al fine di consentire il proseguire dell'attività. A tal fine è stato stanziato un fondo pari a 500 milioni di euro per compensare le compagnie dei danni subiti ma il decreto non spiega dettagliatamente con verranno impiegati questi soldi né a chi andranno. L'efficacia di tali sostegni è stata comunque subordinata all'autorizzazione della Commissione Europea.

Il decreto afferma poi che è autorizzata la costituzione di una nuova società interamente controllata dal ministero dell'Economia oppure da una società in cui la partecipazione pubblica sia prevalente. La società sarà costituita dallo stesso ministero dell'Economia che ne fisserà anche il capitale e ne nominerà i vertici. Al commissario di Alitalia, Giuseppe Leogrande, spetta invece il compito di compiere ogni atto necessario ad espletare la procedura di cessione dei complessi aziendali fino al trasferimento degli stessi complessi aziendali all'aggiudicatario della procedura di cessione. I 500 milioni stanziati saranno quindi utilizzati soprattutto per portare a termine questa operazione, dotando la nuova compagnia del capitale iniziale e versando gli eventuali successivi aumenti di capitale. Con il decreto Cura Italia Alitalia viene dunque rinazionalizzata dopo 11 anni con il 100% delle azioni che finisce nelle mani del MEF.



Il 19 maggio 2020 entra poi ufficialmente in gazzetta un altro decreto-legge, il n. 34, denominato Rilancio. Tale decreto ha introdotto uno stanziamento di capitale di 3 miliardi di euro, che saranno versati a rate nell'arco dei due anni successivi alla Newco, secondo le esigenze del piano industriale. Tale piano industriale dovrà essere redatto quanto prima e dovrà contenere misure volte allo sviluppo e all'ampliamento dell'offerta, includendo anche strategie strutturali di prodotto. Viene invece ridotto il fondo inserito nel decreto Cura Italia da 500 a 350 milioni.

Il decreto contiene poi due articoli che sono stati ampiamente criticati per la loro potenziale capacità di affondare la concorrenza nel mercato aereo italiano. Gli articoli incriminati sono il 198 e il 203 che di fatto escludono le compagnie low cost dalla possibilità di poter accedere agli aiuti del fondo di ristoro per il settore (130 milioni di euro). Questo perché i due articoli sanciscono che le compagnie possano accedere ai fondi soltanto nel momento in cui esse adottino il contratto nazionale collettivo ed ottengano un certificato di operatore aereo italiano. Al momento le compagnie ad operare con licenza italiana sono solo tre: Alitalia, Air Dolomiti e Neos. Per quanto riguarda il contratto collettivo nazionale, esso è il contratto che Assaereo ha negoziato e sottoscritto nel 2014 per Alitalia. Assaereo ha un solo iscritto che è proprio Alitalia e il contratto nazionale riflette quindi un modello di business che difficilmente può essere applicato alle low cost. Queste due norme sono state accolte in maniera estremamente negativa da queste compagnie che hanno deciso di far fronte comune costituendo l'Aicaf, l'associazione italiana compagnie aeree low fares. A tale associazione hanno aderito Ryanair, Blu Air, Easyjet, Volotea e Vueling e la presidenza è stata affidata a Matteo Castioni, legale di Ryanair. La richiesta è quella di avere norme non discriminatorie e che tutelino il settore nel suo complesso, creando occupazione e valore per l'Italia. Tutte le compagnie facenti parte dell'associazione applicano contratti di diritto italiano al proprio personale e molte hanno anche stipulato accordi con le organizzazioni sindacali di settore. Il rischio è che tali compagnie si vedano costrette a boicottare il mercato italiano, generando una spirale di licenziamenti. Ciò è ancor più grave se si considera che proprio grazie all'ingresso nel mercato di queste compagnie, dopo la liberalizzazione del settore, il numero dei passeggeri italiani è passato da 53 milioni nel 1997 a 161 milioni nel 2019.

Il 9 ottobre 2020 viene firmato il decreto di salvataggio dai ministri dell'economia Roberto Gualtieri, dei trasporti Paola De Micheli, dello sviluppo economico Stefano Patuanelli e del lavoro Nunzia Catalfo, con il quale nasce effettivamente la Newco, denominata Italia trasporto aereo S.p.A. (ITA). Il nome Alitalia rimane alla bad company, la compagnia commissariata, a cui rimangono inoltre tutti i debiti

contratti con i prestiti-ponte che teoricamente dovranno essere restituiti. La bad company, inoltre, si svuoterà e trasferirà una parte delle attività a ITA. È stato confermato che il capitale sociale della compagnia sarà inizialmente di 20 milioni come era stato stabilito nel decreto-legge n. 104. e sarà interamente detenuto dallo stato, per mezzo del MEF. Lo statuto della Newco prevede comunque che il capitale sociale potrà essere aumentato anche mediante conferimenti di beni in natura e di crediti. Lo statuto, per arrivare ai 3 miliardi di finanziamento, dovrà dunque essere modificato.

Il 15 luglio 2021 è stato approvato dal c.d.a. il piano industriale per il periodo 2021-2025, illustrato dall'Amministratore Delegato e Direttore Generale Fabio Lazzerini. Il piano è stato valutato positivamente anche dalla Commissione europea che nel corso dei mesi aveva richiesto alcune variazioni. In particolare, la Commissione aveva richiesto che venisse garantita la discontinuità economica tra Ita e Alitalia. Il piano è stato sviluppato con il supporto di BCG, EY e Rothschild e recepisce i seguenti elementi di discontinuità:

- ITA potrà acquistare gli assets necessari per gestire il settore volo (Aviation) negoziando direttamente con Alitalia in amministrazione straordinaria.
- Il brand Alitalia verrà ceduto attraverso gara pubblica. ITA potrà partecipare e lo farà in quanto ritiene il brand un elemento imprescindibile per la buona realizzazione del piano.
- Le attività del settore “Ground Handling” saranno cedute attraverso una gara pubblica, a cui ITA ha facoltà di partecipare in qualità di azionista di maggioranza di una nuova società, con altri partner. Lo stesso discorso è valido per le attività del settore “Manutenzione”.
- ITA partirà mantenendo l'85% degli slot oggi detenuti da Alitalia sull'aeroporto di Milano Linate e il 43% degli slot su Roma Fiumicino.

L'approvazione del piano permette all'assemblea dei soci di deliberare sull'iniziale aumento di capitale di 700 milioni di euro, che dota ITA delle risorse finanziarie necessarie ad acquisire gli assets e a completare l'iter per il rilascio delle certificazioni necessarie alla commercializzazione dei biglietti, prevista dal 15 agosto 2021, e all'avvio dell'attività operativa a partire dal 15 ottobre 2021.

ITA inizierà la sua attività con una flotta di 52 aerei mentre è previsto che l'anno seguente gli aerei aumenteranno fino a 78. A fine 2025 si arriverà a 105 aerei. Per quanto riguarda i dipendenti, inizialmente saranno 2.750 – 2.950 per gestire le attività Aviation, mentre è previsto un progressivo aumento fin a 5.500– 5.700 a fine piano. Tutti i dipendenti firmeranno un nuovo contratto che assicuri maggior

flessibilità e competitività nei confronti degli altri operatori. Nel caso in cui ITA dovesse aggiudicarsi le attività di Ground Handling e Manutenzione sono previsti, entro la conclusione del piano, ulteriori 2.650-2.700 risorse per la parte Ground Handling e 1.100-1.250 per l'area manutenzione. La compagnia raggiungerà 45 destinazioni attraverso 61 rotte, che saliranno a 74 destinazioni e 89 rotte nel 2025. Un pilastro del piano è poi la ricerca della sostenibilità che permetta alla compagnia di diventare la più green d'Europa, meritocratica e gender-less. Per quanto riguarda i risultati economici, il piano è stato approvato prevedendo un fatturato che dovrà raggiungere nel 2025 i 3,329 miliardi di euro, con un risultato economico (EBIT) di 209 milioni di euro e un pareggio operativo che dovrà realizzarsi entro il terzo trimestre del 2023.

#### 4.4 VALUTAZIONI FINALI

##### 4.4.1 Perché lo stato continua a sostenere Alitalia

Sfruttando i presupposti teorici presentati nei primi capitoli, questo paragrafo tenterà di valutare se gli ingenti aiuti statali ricevuti da Alitalia nel corso degli anni, e in particolar modo in quelli più recenti, trovino giustificazione nella teoria economica dell'intervento pubblico oppure siano stati dettati dalla ricerca del massimo consenso politico dai governi che li hanno varati.

Va detto innanzitutto che il mercato del trasporto aereo è stato fin dalla sua nascita fortemente regolamentato per cui nella quasi totalità degli stati, Italia compresa, si sono create situazioni di monopolio che sono durate decenni. Il punto di partenza della regolamentazione è stato la "Convenzione per il regolamento della Navigazione Aerea" stipulata a Parigi nel 1919 da alcuni stati europei e resa esecutiva in Italia nel 1922, che rappresenta il primo accordo per disciplinare l'utilizzo dei mezzi aerei. Tale convenzione ha istituito il principio della esclusiva e piena sovranità dello stato sullo spazio atmosferico sovrastante il proprio territorio da cui derivava il potere per ogni nazione di regolamentare la circolazione aerea sul proprio territorio e di concedere o meno il diritto di utilizzare il proprio spazio aereo ad altri stati. Si analizza ora se questa regolamentazione abbia avuto motivazioni di carattere economico o di altro tipo.

A. Il mercato del trasporto aereo possiede le caratteristiche di Monopolio Naturale e va quindi regolamentato

La regolamentazione del mercato aereo storicamente non ha avuto come presupposto teorico la natura della funzione di costo del mercato stesso. Dalla convenzione di Parigi risulta chiaro che la motivazione della regolamentazione rientra in un discorso di sovranità nazionale. Per avere la certezza che tale mercato non possiede le caratteristiche di monopolio naturale è sufficiente osservare la realtà. Nel momento in cui il mercato è stato liberalizzato ed è stato permesso l'ingresso di compagnie aeree non di bandiera, esse hanno introdotto modelli di business con i quali sono riuscite a conquistare enormi quote di mercato. Il risparmio di costi che le compagnie aeree low cost sono riuscite prima ad ottenere e poi a trasferire ai consumatori, dimostrano chiaramente che la produzione diretta da parte dello stato non era la soluzione capace di massimizzare l'efficienza produttiva.

La capacità delle compagnie low cost di operare con costi inferiori rispetto alle tradizionali compagnie aeree di bandiera è ben esemplificata dal caso di quella che è considerata la prima low cost della storia, Southwest Airlines. La compagnia aerea americana combinava un nuovo modello di business basato su collegamenti diretti ad alta frequenza su rotte di breve raggio ad alta densità di domanda, la capacità di operare con costi unitari di produzione nettamente inferiore rispetto alle grandi compagnie aeree nazionali. È possibile osservare dal grafico tratto da uno studio del Dipartimento dei Trasporti U.S.A. il grande vantaggio di costo della compagnia. Il costo unitario<sup>43</sup> delle altre compagnie risultava maggiore rispetto a quello di Southwest di una percentuale tra il 50% e il 70%, con una media superiore al 60%. L'unica ad avvicinarsi alle prestazioni di Southwest era America West (nel grafico HP), unico vettore tra quelli maggiori nato dopo la deregulation del mercato americano avvenuto negli anni Settanta e che ora è anch'esso classificato come low cost.

---

<sup>43</sup> Come unità di misura viene utilizzato il costo per posto miglio offerto in centesimi di dollaro

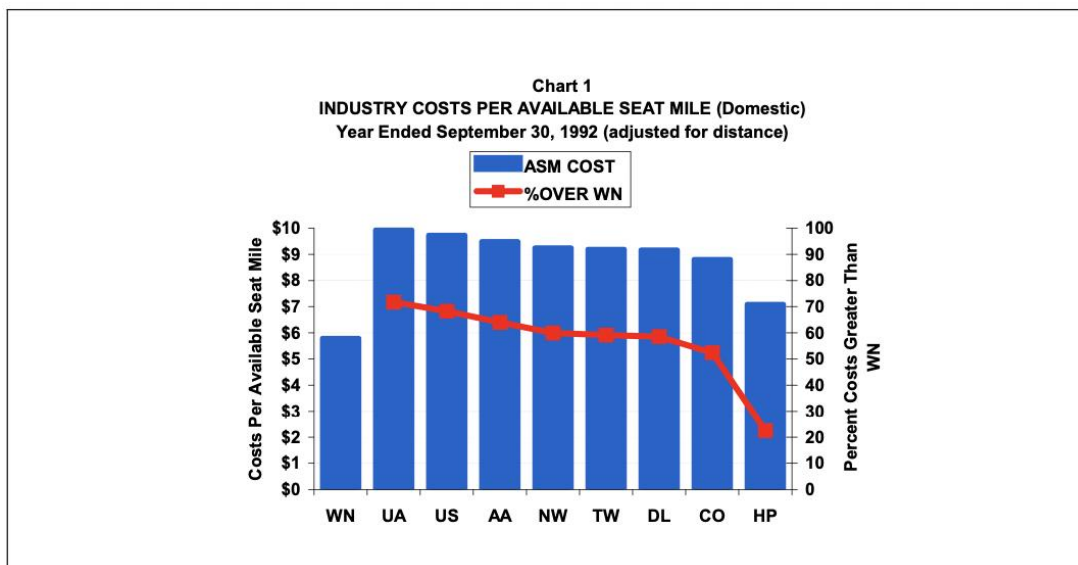


Figura 18 Confronto tra i costi di Southwest Airlines e i costi delle grandi compagnie nazionali Fonte: Dipartimento dei trasporti U.S.A.

Per quanto riguarda il caso specifico di Alitalia, uno studio dell'Università di Milano-Bicocca condotto da Ugo Arrigo, Andrea Battaglia e Giacomo di Foggia, dimostra che i suoi costi operativi siano superiori a quelli delle dirette concorrenti, che sono compagnie low cost che negli anni hanno conquistato il 50% del mercato domestico e più del 60% di quello internazionale.

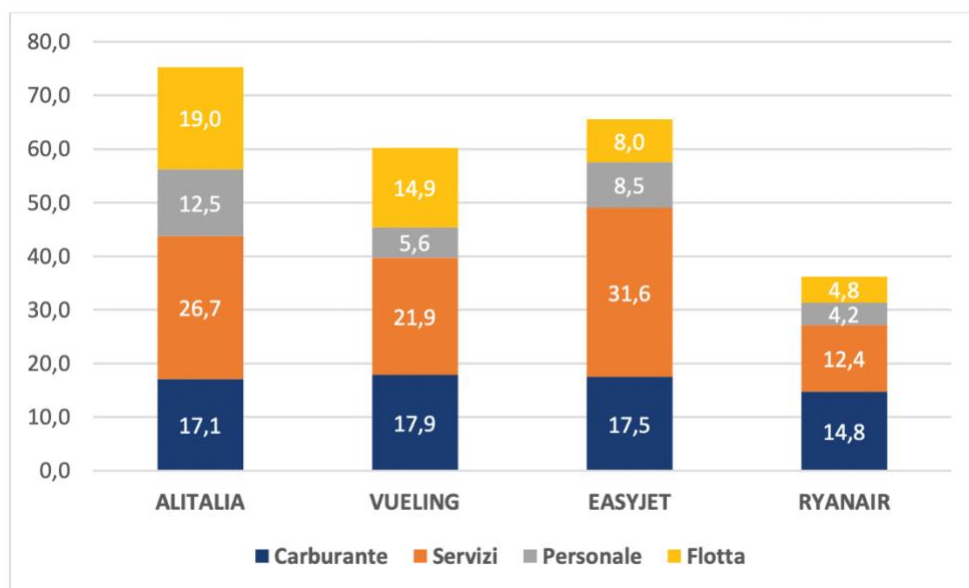


Figura 19 Costi operativi totali per posto offerto (euro per un volo di mille km - 2015). Fonte: elaborazioni sui dati di bilancio dei vettori

Nonostante la presenza di alcune economie di scala nel trasporto aereo (rispetto alla dimensione della flotta, alla lunghezza della tratta e rispetto alla dimensione dei mezzi) non si è quindi in presenza di sub-additività dei costi e dunque la produzione diretta da parte dello stato non è la miglior possibile soluzione.

Questo fa sì che il possesso pubblico di Alitalia, le ricapitalizzazioni e i prestiti-ponte non possano essere giustificati con questa argomentazione. I consumatori di servizi aerei hanno beneficiato enormemente dall'introduzione della concorrenza nel mercato. Da un punto di vista della teoria economica questo risultato era abbastanza prevedibile. È stato analizzato nel secondo capitolo che nei mercati in cui la concorrenza funziona bene e in cui non sussistono le caratteristiche proprie dei fallimenti di mercato (in particolar modo di monopolio naturale) il compito dello stato dovrebbe essere quello di creare le condizioni affinché i meccanismi concorrenziali possano operare nel migliore dei modi. È questo ciò che ha fatto lo stato italiano? Assolutamente no. L'analisi degli aiuti statali ottenuti da Alitalia nel corso degli anni ha evidenziato come essi siano incrementati particolarmente a partire dalla metà degli anni Novanta, proprio quando il mercato europeo è stato deregolamentato e le compagnie low cost hanno fatto la loro comparsa. La gestione pubblica di Alitalia non è stata in grado di reggere l'impatto concorrenziale ed ha iniziato ad inanellare anni di perdite sempre più importanti. Invece di adattare il proprio modello di business in modo da poter continuare ad operare sul mercato, si è preferito ricorrere alla strada del sostegno economico pubblico. Prima ricapitalizzando la società poi, dopo una piccola parentesi di gestione privata anch'essa disastrosa, attraverso prestiti-ponte. Non a caso i prestiti-ponte iniziati a partire dal 2017 sono stati esaminati dalla Commissione Europea per indagare la possibilità che costituissero aiuti di stato tali da danneggiare i meccanismi competitivi del mercato unico Europeo. Ovviamente sempre utilizzando soldi provenienti dalle tasche dei contribuenti: sommando i 7,4 miliardi calcolati dallo studio di Mediobanca, i 75 milioni versati da poste nel 2014, i 900 milioni di prestiti ponte del governo Gentiloni, gli ulteriori 400 milioni autorizzati dal governo M5S-Pd, i 3 miliardi per ITA stabiliti dal decreto rilancio, i 350 milioni per il fondo creato dal decreto Cura Italia, e i vari interessi maturati, si arriva alla cifra di 12,5 miliardi di euro pubblici per la compagnia di bandiera. Soldi che avrebbe potuto essere utilizzati in maniera molto più produttiva.

#### B. Il trasporto aereo è un bene pubblico

Nel secondo capitolo è stato analizzato che un bene pubblico presenta le caratteristiche di non rivalità e non escludibilità. È facilmente dimostrabile che il trasporto aereo non presenta nessuna di queste due caratteristiche. In primo luogo, il trasporto aereo è rivale. Un consumatore non potrà usufruire di un viaggio aereo acquistato da un altro consumatore. In secondo luogo, il trasporto aereo è escludibile. Si può chiaramente impedire a chi non ha pagato il biglietto aereo di non godere del beneficio del viaggio.

L'assenza di queste due caratteristiche fa sì che lo stato non possa appellarsi nemmeno a questa motivazione per giustificare gli aiuti concessi ad Alitalia.

C. Alitalia è una compagnia innovativa che permette un miglioramento dell'efficienza dinamica del sistema

Tra il primo e il secondo capitolo è stato messo in evidenza come lo stato intervenga nell'economia con le politiche industriali. Uno degli obiettivi di tali politiche è quello di migliorare l'efficienza dinamica del sistema, favorendo innovazioni di processo e di prodotto che permettano di spostare verso l'alto la frontiera produttiva. Uno degli strumenti in mano allo stato per incentivare la ricerca e l'innovazione è quello di sostenere quelle imprese che maggiormente svolgono tale attività, sussidiandole o controllandole direttamente. Potrebbe quindi esserci la possibilità che Alitalia sia stata tenuta in vita nonostante i pessimi risultati economici poiché svolge un ruolo fondamentale nel produrre innovazioni che migliorano il benessere dell'intera nazione. Storicamente il settore aereo è stato promotore di molte innovazioni che hanno poi avuto ricadute molto importanti anche su altri fattori.

Da questo punto di vista i progetti di ITA, la Newco sorta dalle ceneri di Alitalia, sembrano essere molto ambiziosi. Nel comunicato stampa che annuncia l'approvazione del piano industriale si legge infatti che tra gli obiettivi vi è quello di diventare la compagnia più green d'Europa. La società dichiara inoltre di voler investire in capitale umano introducendo programmi di training e sviluppo. La digitalizzazione dei processi viene inoltre considerata un elemento fondante del piano industriale. A tal fine, saranno messi in campo investimenti in piattaforme e sistemi digitali per migliorare l'esperienza di viaggio ma anche per sviluppare un'organizzazione che poggia sull'analisi e la comprensione dei dati.

Considerando quanto invece è già stato fatto, degno di nota è il progetto concluso nel 2018 in partnership con Ibm e guidato dal Chief Information and Technology Officer di Alitalia, Roberto Tundo che ha portato alla nascita di un sistema informativo di tipo Full Hybrid MultiCloud. Il digital journey di Alitalia ha permesso di superare l'obsolescenza dei precedenti sistemi, sostituendoli con una nuova architettura tecnologica fondata sul cloud e sul data center di Ibm. Si è poi passati all'allargamento e alla virtualizzazione di un cloud ibrido in grado di integrare tutte le potenzialità della struttura IT precedente. Infine, è stata avviata, per il futuro, una orchestrazione tecnologica basata sul multi-cloud. Tale innovazione ha permesso di rendere i voli più puntuali e regolari, di migliorare la customer experience, di potenziare gli strumenti online della compagnia (sito internet, app, check-in digitale). È stata anche

posta attenzione sullo sviluppo di un programma di Cybersecurity in grado di difendere i dati dei clienti e della compagnia. Tutto ciò è stato molto apprezzato dai consumatori.

Si tratta di progetti molto importanti ed innovativi, improntati alla transizione green e digitale che caratterizzerà sicuramente gli investimenti dei prossimi decenni. Se ITA sarà in grado di implementare effettivamente le innovazioni promesse, ci saranno sicuramente delle ottime ricadute sul benessere dei consumatori. Al momento si tratta però ancora solo di parole, che come sempre, accompagnano le nascite delle nuove società. Il progetto con Ibm è ottimo ma comunque sembra limitato per giustificare i miliardi che sono stati immessi dal governo nella compagnia. Non si trovano ulteriori riferimenti ad iniziative innovative portate avanti negli ultimi anni. Risulta anche difficile pensare che un'impresa che a livello operativo ha continuato ad accumulare centinaia di milioni di perdite possa aver concentrato troppi sforzi in ricerca e sviluppo. Si può dunque concludere che Alitalia non è stata salvata perché ha svolto nel corso degli anni un ruolo di primo piano nella messa in campo di quegli investimenti in R&S che avrebbero permesso al paese di colmare il gap tecnologico con le altre potenze mondiali. Da questo punto di vista sarebbe stato meglio utilizzare i fondi pubblici spesi per Alitalia nella riforma del sistema scolastico e della ricerca universitaria come proposto da numerosi economisti<sup>44</sup>.

D. Alitalia svolge un ruolo strategico e di rilevante interesse nazionale

Le politiche industriali possono anche ambire alla realizzazione di obiettivi politici, proteggendo interessi nazionali particolari. Si può dunque pensare che Alitalia sia stata salvata poiché svolge un ruolo fondamentale che in sua assenza non verrebbe garantito, oppure poiché il suo impatto sulla ricchezza e sull'occupazione del nostro paese è tale da rendere il suo salvataggio più “conveniente” del suo fallimento, nonostante i miliardi di euro che esso è costato.

Ad essere strategico è sicuramente il trasporto aereo. Sul sito del governo italiano si legge che esso è un settore di importanza strategica per lo sviluppo sociale ed economico dato che svolge un ruolo di primo piano nel favorire la crescita del traffico di merci e passeggeri e conseguentemente la competitività del Paese, garantendo inoltre ai cittadini il diritto alla mobilità in tutto il mondo, previsto costituzionalmente anche in ambito europeo. Non viene però fatto menzione del fatto che tale compito debba essere svolto necessariamente da una compagnia di bandiera. Ci si chiede dunque se l'Italia abbia avuto una necessità

---

<sup>44</sup> Vedi Grilli L., Mariotti S., politiche per l'innovazione e cambiamento strutturale in Italia, Milano, In L'industria, 2006



impellente di mantenere in vita Alitalia. Un tempo forse sì. Questo perché in Europa il trasporto aereo non è nato come un fenomeno di mercato come avvenuto negli Stati Uniti. Nel secondo dopoguerra tutti i paesi europei che potevano permetterselo, si sono dotati di compagnia di bandiera, costituite con fondi pubblici. Le finalità erano quelle di assicurare i collegamenti internazionali, favorire l'arrivo di turisti stranieri e, negli stati più grandi, anche quella di assicurare rapidi collegamenti tra le principali città. L'intervento pubblico ha dunque preceduto il mercato, impedito da una domanda non sufficiente in paesi stremati dalla guerra e dalla conseguente non-economicità dell'offerta da parte di privati. Al contrario, negli USA, il forte potere di acquisto dei consumatori e le grandi distanze interne hanno reso fin da subito il trasporto aereo un fenomeno di mercato. Nel corso del tempo le cose sono però cambiate. In Europa vi è stata una forte crescita della domanda, sostenuta dalla crescita economica degli anni Sessanta, frenata dalle crisi petrolifere degli anni Settanta, ma che si è ripresa fortemente negli anni Ottanta. La deregulation iniziata negli USA nel 1978 ha spinto anche l'Unione Europea ad avviare un processo di liberalizzazione che si è completato nel 1997. Oggi anche in Europa il trasporto aereo commerciale è quindi un fenomeno puramente di mercato. In queste mutate condizioni a prendere il sopravvento sono state le compagnie low cost, nate inizialmente nelle isole britanniche e poi diffuse in tutto il continente. Le compagnie di bandiera ne hanno sofferto l'ingombrante presenza, soprattutto di Ryanair e Easyjet, e hanno iniziato a perdere grandi quote di mercato.

I numeri ci dicono che Alitalia ha così perso la sua strategicità nel trasporto aereo commerciale. Lo studio dell'Università di Milano-Bicocca condotto da Ugo Arrigo, Andrea Battaglia e Giacomo di Foggia dimostra che l'Italia è il paese in cui le compagnie low cost hanno ottenuto le quote di mercato più elevate nel trasporto aereo di linea: quasi il 52% dei passeggeri sui voli nazionali (2016), il 58% sui voli internazionali infra-europei e più del 60% sui voli internazionali all'interno dell'Unione Europea. Ai vettori low cost va anche dato il merito di aver dato la possibilità di volare a molte persone che prima del loro avvento non potevano permetterselo, date le vecchie condizioni di mercato. Il mercato aereo italiano è così passato da poco più di 50 milioni di passeggeri nel 1997 a 161 milioni di passeggeri nel 2019. Nel frattempo invece, l'offerta di Alitalia si è ridotta ed ora la compagnia trasporta poco più di 20 milioni di passeggeri e la sua quota del mercato internazionale nel 2018 è scesa all' 8,1%. Questi dati dimostrano che il ruolo strategico di Alitalia nella sua attività di trasportare passeggeri da e per l'Italia non esiste più e dunque gli aiuti che ha ricevuto non possono essere giustificati nemmeno in tal senso.

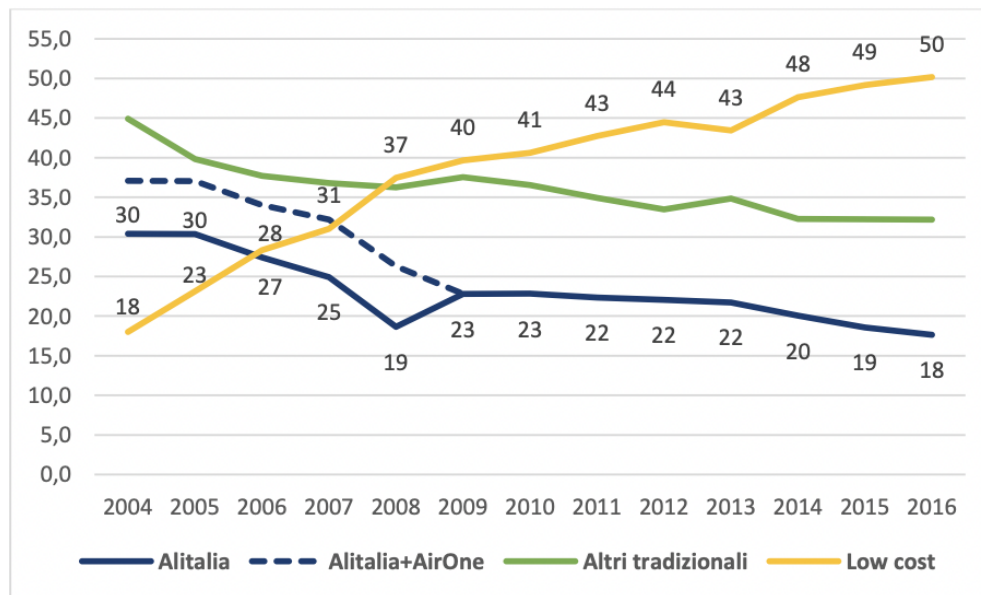


Figura 20 Quota di mercato per tipologia di vettori (Passeggeri in % passeggeri totali di linea) Fonte: elaborazione sui dati Enac, Dati di traffico, vari anni, e AEA-Association of European Airlines

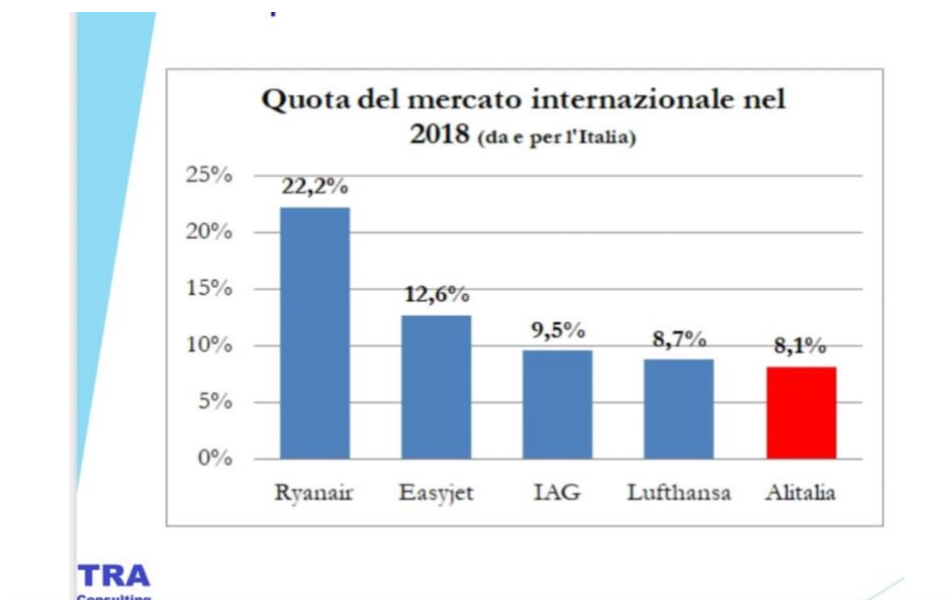


Figura 21 Quota del mercato internazionale nel 2018 (da e per l'Italia) Fonte: TRA consulting

Alitalia potrebbe comunque essere considerata di rilevante interesse nazionale perché impiega un numero molto elevato di dipendenti e quindi svolge un ruolo importante per il paese, sostenendone la ricchezza

e rafforzandone il tessuto economico. Secondo il piano industriale di ITA, la Newco nel 2025 potrebbe arrivare ad impiegare fino a 9.650 dipendenti per le attività Aviation, Ground Handling e Manutenzione. Numeri molto importanti, dietro i quali si celano famiglie a cui questi lavori daranno dignità e ricchezza. È difficile parlare di chiusure aziendali quando ci si scontra con questa realtà. È anche vero però che tenere in vita un'impresa decotta per evitare i licenziamenti che ne conseguono, significa trasferire ricchezze dalla collettività, rappresentata dai contribuenti, ad uno specifico gruppo di interesse, che riceve il sussidio in maniera fondamentalmente ingiustificata. È quindi un trasferimento di denaro che va a vantaggio di una classe di lavoratori il cui unico merito è quello di lavorare per una società che storicamente ha sempre avuto favori pubblici. Non sembra una motivazione accettabile sia dal punto di vista dell'efficienza che dell'equità. Va inoltre considerato che nel caso in cui la compagnia chiuda i battenti, i lavoratori non rimarrebbero di punto in bianco senza niente tra le mani. Esistono ammortizzatori sociali per coloro che perdono il proprio posto di lavoro. Storicamente Alitalia ha fatto ampio ricorso all'utilizzo della cassa integrazione. Ogni stato ha dei meccanismi di sussidi di disoccupazione temporanei, chiamati a tamponare la situazione nel breve periodo, dando il tempo necessario ai lavoratori per riallocarsi. Inoltre, è possibile ipotizzare che nel momento in cui Alitalia non esista più le sue tratte verrebbero coperte da altri operatori privati. Il corretto funzionamento dei mercati fa sì che difficilmente una domanda reale rimanga insoddisfatta e se continueranno ad esserci persone che domandano le tratte fornite da Alitalia, arriverà sicuramente qualcuno a coprirle. Le compagnie accorse avranno a quel punto la necessità di ampliare la domanda di lavoro, dato che dovranno servire nuove tratte e potrebbero dunque assumere il personale di terra e di volo precedentemente impiegato da Alitalia.

In conclusione, nel momento in cui si considera il ruolo strategico svolto da Alitalia come giustificazione ai suoi salvataggi, bisogna tenere in considerazione che gli stessi servizi potrebbero essere tranquillamente svolti da compagnie private. Il fatto che i capitali pubblici forniti ad Alitalia siano stati bruciati dalla compagnia è reso meno amaro dalla consapevolezza che questi soldi hanno permesso a migliaia di famiglie di condurre una vita agiata. Ciò però non rende la motivazione sufficientemente forte da giustificare l'enorme costo che la compagnia ha rappresentato per la società.

E. Alitalia è stata utilizzata come strumento di consenso politico ed è un esempio lampante della cattiva gestione pubblica

La ricostruzione storica di Alitalia ha messo in luce come il primo quarto della storia (1947-1967) della compagnia sia stato prospero e ricchi di successo, mentre l'ultimo quarto (1995-oggi) sia invece stato costellato di errori strategici e gestionali. Per capire i successi dei primi anni è utile ascoltare le parole degli artefici di quel ventennio d'oro. In particolare, molto interessanti sono gli interventi del 1967 del presidente della compagnia, Nicolò Carandini e dell'amministratore delegato Bruno Velani.

Il presidente Carandini mostra estrema conoscenza del settore aereo dichiarando che si tratta un'industria che vive solamente crescendo, in cui chi si arresta non può fare altro che essere travolto dalla pressione di una concorrenza implacabile. Egli ritiene fondamentale che l'azienda che opera in tale settore continui a tenere il passo del mercato, crescendo almeno altrettanto velocemente se non vuol essere destinata a soccombere. Tali previsioni si sono manifestate ampiamente nel periodo successivo al completamento della liberalizzazione del mercato aereo europeo. Nei primi anni di vita Alitalia aveva tenuto il passo del mercato, aumentando e rinnovando la flotta, così da riuscire ad accontentare la domanda crescente e tenere a bada la concorrenza. A seguito della liberalizzazione invece la guida pubblica di Alitalia non è stata capace di reagire con scelte idonee al mutamento del contesto competitivo. Al momento della liberalizzazione Alitalia, con circa 24 milioni di passeggeri, deteneva una quota di mercato all'incirca del 50%. In seguito, come precedentemente argomentato, il mercato è triplicato. Ugo Arrigo, nel suo già citato studio, in accordo con quanto dichiarato da Carandini sostiene dunque che Alitalia avrebbe dovuto triplicare la sua offerta e accrescere nella stessa misura la sua flotta, attraverso consistenti investimenti. Il management pubblico scelse però di non proseguire in tal senso e questa decisione non è mai stata presa. Conseguentemente nel momento in cui il mercato ha raddoppiato la sua dimensione, la quota di Alitalia si è dimezzata, quando invece l'ha triplicata, la quota di Alitalia si è ridotta di un terzo. Ciò, in concomitanza alla pressione competitiva sempre più forte delle low cost, capaci di operare a costi unitari molto più bassi, ha prodotto i risultati disastrosi che Alitalia ha inanellato a partire dalla metà degli anni Novanta. Certamente è possibile che lo stesso errore gestionale si sarebbe potuto verificare anche sotto una gestione privata, ed effettivamente le conduzioni private di Alitalia non hanno mostrato le capacità in grado di risollevare la compagnia. Ma ci sono delle importanti differenze. Innanzitutto, gli errori di imprese privati ricadono su azionisti privati che consapevolmente investono i propri capitali in attività imprenditoriali intrinsecamente rischiose. Quindi le perdite vengono sopportate da soggetti privati. Nel caso di imprese pubbliche, in cui l'azionista di maggioranza o principale è lo stato, i costi ricadono invece sulla collettività. Sarà ben chiaro ormai, infatti, che i capitali con cui agisce lo stato sono di proprietà dei

cittadini presenti (se raccolti tramite la tassazione) o futuri (se raccolti tramite l'emissione di debito). Inoltre, un'impresa privata che sbaglia e, in seguito a questo errore perde denaro, semplicemente chiude. Lo stato invece, continuando a ricapitalizzare l'azienda, proprio come è avvenuto con Alitalia, mantiene artificialmente in vita un'impresa decotta, riducendo l'efficienza del sistema e il benessere della collettività. L'amministratore delegato Velani elenca invece tre fattori chiave per spiegare le ragioni del successo della compagnia in un articolo del Times nel 1965, che qui vengono citati testualmente:

1. Alitalia ha sempre potuto scegliere con assoluta indipendenza gli aeroplani che riteneva più adatti alla sua flotta e alle sue rotte.
2. La politica commerciale della società, sempre governata da rigorosi criteri economici. L'Alitalia non ha creato linee di prestigio, non ha aperto collegamenti, anche se non redditizi, per motivi di nome o per ragioni di carattere strettamente politico.
3. L'Alitalia non ha mai cercato di fare quello che non poteva fare. Non ha mai cercato, cioè, di gettarsi in attività economicamente non convenienti.

Risulta chiaro che nessuno di questi elementi è sopravvissuto nei tempi odierni. Particolare attenzione merita il secondo punto. Velani prosegue infatti dicendo che “prima di aprire una nuova linea l'Alitalia effettua lunghi e accurati studi. Le ricerche di mercato si protraggono a volte per alcuni anni e le decisioni vengono sempre aggiornate ai risultati degli studi. Occorre tener presente che l'apertura di un nuovo collegamento è quasi sempre un rischio calcolato, come dicono gli americani, e qualche volta può succedere che dei collegamenti diventino commercialmente attivi solo dopo due anni, o anche tre, di esercizio”. Questa regola della vecchia Alitalia è stata abbandonata e non ne rimane traccia nella gestione degli ultimi 25 anni. La gestione pubblica di Alitalia ha ravvisato la stessa degenerazione di tutte le altre imprese pubbliche. Come argomentato nel secondo capitolo, le imprese pubbliche hanno prosperato fino a quando sono state guidate da una classe manageriale capace e dal forte senso civico. Venuta meno quella, l'invasione politica ha portato al fallimento economico della quasi totalità delle imprese partecipate, Alitalia compresa. Questo perché, come argomentato più volte, l'obiettivo della politica non è di certo la ricerca della massima efficienza economica, bensì il massimo consenso politico, la massima possibilità di essere rielette e rimanere al potere. Ecco che gli elementi di Public Choice snocciolati nel secondo capitolo tornano a riecheggiare. Un'attività di impresa funziona quando il suo obiettivo prevalente è quello di massimizzare il profitto. Nel momento in cui diventa lo strumento di finalità politiche non può far altro che andare incontro a perdite sempre più grandi. Eppure, Alitalia ha

continuato e continua ad avere chance di ripartire, nonostante i continui risultati negativi. Si è provato a privatizzarla ma la gestione privata è stata tanto negativa quanto quella pubblica. Ciò dimostra che la privatizzazione non è una panacea. Se non ci sono le condizioni adatte, anch'essa può fallire e, come è stato analizzato, questi fallimenti non sono certo attribuibili ad un malfunzionamento dei mercati ma, al contrario, sono la prova del loro corretto funzionamento. La gestione pubblica di Alitalia aveva dotato l'impresa di un modello di business che non poteva far altro che fallire. I continui ridimensionamenti della flotta non le permettevano più di competere con le altre compagnie tradizionali sulle lunghe distanze, mentre sulle tratte di corto-medio raggio la pressione competitiva delle low cost non lasciava spazi di profitto. Se l'azionista pubblico dopo la metà degli anni Novanta avesse mantenuto una gestione efficiente di Alitalia, espandendo la flotta anziché ripianare le perdite, le cose sarebbero potute andare diversamente. Purtroppo, ciò non è avvenuto e la cosa migliore, ad oggi, sarebbe stata quella di prendere coscienza che Alitalia non è nelle condizioni di continuare ad operare nel mercato. Presa di coscienza che la politica non è disposta a compiere: rifiuto di ammettere i propri errori, volontà di scaricare le colpe sui propri avversari politici, paura di perdere i voti, ricerca del consenso aldilà dei confini del reale. Tante motivazioni si sommano ed impediscono di prendere una decisione dura ma inevitabile.

Nessuno dà contro ad Alitalia per principio. Fino a che essa ha operato nel rispetto dei parametri di economicità essa ha rappresentato un orgoglio nazionale. La pretesa però è che essa, come dovrebbe avvenire in un'economia decentrata di mercato, continui ad operare solo se ne ha le capacità e non perché viene mantenuta artificialmente in vita da quelli che non sono altro che aiuti di stato. Un atteggiamento di questo genere, se generalizzato ed esteso a tutte le imprese in difficoltà, sarebbe insostenibile e porterebbe al crollo del nostro sistema economico, soprattutto in un momento di difficoltà come quello post- pandemia. Fallire nella gestione dei fondi che arriveranno nell' ottica del Next Generation EU potrebbe essere un punto di non ritorno per il nostro paese. I favoritismi di cui Alitalia ha goduto per anni non sono più ammissibili.

In questa prospettiva preoccupa il modello di business pensato per la Newco ITA. I maggiori esperti parlano già di inevitabile fallimento. Tra questi anche Ugo Arrigo. Secondo l'economista sono soltanto di due tipi le imprese che possono continuare ad avere successo nel mercato del trasporto aereo commerciale: quelle leggere nei costi (low cost) e quelle pesanti nei ricavi (compagnie tradizionali). Le prime riescono ad avere costi inferiori grazie ai risparmi effettuati su una delle voci di costi più importanti per una compagnia aerea: i costi della flotta. Le flotte delle low cost sono infatti nuove (pochi

costi di manutenzione e meno carburante consumato), grandi (possibilità di ottenere importanti sconti da Airbus e Boeing, i maggiori produttori di velivoli), omogenee (un solo modello) e sono di proprietà. Al contrario la flotta di ITA è vecchia, piccola, disomogenea e quasi tutta in leasing (con costi altissimi). Le compagnie low cost risparmiano anche usufruendo di aeroporti secondari e della maggior produttività dei loro aeromobili. ITA è indietro anche nel confronto con le compagnie tradizionali a causa della sua dimensione troppo piccola. Ci sono tutti i presupposti per portare la nuova ITA ad essere leggera nei ricavi e pesante nei costi, una prospettiva decisamente poco edificante.

La domanda che sorge spontanea è dunque questa: cosa deciderà il governo se e quando questo scenario si tramuterà effettivamente in realtà?

## CONCLUSIONI

È possibile trarre diverse conclusioni dai quattro capitoli presentati nell'elaborato. Innanzitutto, l'intervento dello stato non va demonizzato ma, al contrario, i fondi pubblici possono avere ricadute estremamente benefiche sul sistema economico e quindi sul benessere della collettività. In un'economia decentrata di libero mercato lo stato può e deve comunque svolgere importanti e numerose funzioni, arrivando dove i privati non possono o non vogliono arrivare. Nemmeno i liberisti più ferventi oserebbero negare questo punto di vista e le parole di Einaudi esaminate nel primo capitolo sono un ottimo esempio di come intervento statale e libertà economica possono felicemente integrarsi. Come sostenuto anche da Keynes, sostenitore dell'intervento statale sia a livello macroeconomico che microeconomico, i problemi si presentano nel momento in cui lo stato tenta di sostituirsi ai privati in attività che essi potrebbero tranquillamente svolgere in autonomia. La pretesa dello stato di meglio allocare le risorse rispetto ai meccanismi concorrenziali mal si scontra con la realtà, a meno che non ci si trovi in presenza di qualche fallimento di mercato. In quei casi non solo l'intervento dello stato è auspicabile e porta a soluzioni più efficienti. Tuttavia, le situazioni in cui lo stato può intervenire assumendo la produzione diretta sono limitate e ben delineate: varcare i confini di tali situazioni porterebbe molto probabilmente a forme di inefficienze maggiori di quelle che si vorrebbe correggere.

È stato inoltre evidenziato che lo stato può intervenire discrezionalmente e con obiettivi diversi dalla correzione di fallimenti di mercato. In questi casi lo stato può assumere, attraverso lo strumento delle politiche industriali, le redini del sistema economico, indirizzandolo verso settori ritenuti capaci di

promuovere la crescita di lungo periodo del paese. Le politiche industriali hanno riscosso diversi successi nel corso del tempo: è stata analizzata la casistica relativa alle tigri asiatiche in cui il ruolo di guida statale, più o meno forte, ha giocato un ruolo fondamentale. Anche l'Italia post-bellica ha beneficiato della sapiente guida di una classe di manager pubblici, preparati e motivati, che l'hanno portata dalla condizione di paese marginale a quello di potenza mondiale.

Il problema che è possibile ravvisare nell'utilizzo delle politiche industriali è che lo stato è guidato da persone, le quali, come analizzato nel corso dei capitoli, perseguono i propri obiettivi che molto spesso finiscono per non essere compatibili con la ricerca del bene comune. Le persone sono fallibili, volubili e facilmente corruttabili dal potere. Ed è per questo che nella quasi totalità dei casi l'intervento pubblico è degenerato. Si dirà che anche i privati sono persone e in quanto tali proni all'errore. Assolutamente vero. Ma va ricordato che i privati non hanno la possibilità di immobilizzare il sistema. Il privato che sbaglia ne paga le conseguenze, solitamente con il fallimento della propria impresa. Al contrario i politici, i governi e tutti coloro che prendono le decisioni economiche per conto dello stato, hanno la facoltà di congelare il sistema, rendendolo incapace di reagire ai loro stessi errori. Lo stato può continuare a finanziare a fondo perduto un'impresa incapace, in normali condizioni, di sopravvivere sul mercato. Le motivazioni per farlo, si è visto, sono tante, anche se non dettate da criteri economici. Risulta chiaro che questo potere nelle mani dello stato può facilmente diventare il suo tallone d'Achille. Operando in questo modo, lo stato può dar vita ad un sistema economico che invece di creare ricchezza, la distrugge. Quanto può perdurare una situazione del genere?

Il caso Alitalia è stato scelto perché rappresenta ottimamente le fasi tipiche attraversate dalle imprese pubbliche. Lo stato ha inizialmente ottenuto ottimi risultati grazie alla guida di manager capaci e soprattutto rispettosi dei criteri di economicità con cui si guida un'impresa (vedi le parole di Velani). Nel momento in cui le condizioni del mercato aereo sono cambiate, il management pubblico non è stato in grado di reagire, e ha preso decisioni errate. Il rifiuto di ammettere i propri errori ha portato a ricapitalizzare l'impresa a più riprese, al fine di ripianare le perdite, piuttosto che tentare di capire come risollevare l'impresa. Nel momento in cui la situazione è divenuta insostenibile si è provato a salvare l'impresa privatizzandola, ma senza successo. Quando è stato chiaro che nemmeno la gestione privata sarebbe stata in grado di risollevare la situazione, l'impresa è tornata in mano pubblica e lo stato ha ricominciato ad aiutarla con prestiti-ponte, mai restituiti. Si è così arrivati alla pandemia da covid-19 che



ha dato il colpo di grazia ad un'impresa già morente da due decenni. L'impresa è stata nuovamente salvata nell'ambito degli aiuti concessi per la ripartenza del sistema economico.

La situazione sarebbe però potuta andare diversamente. Per esempio, ci si poteva concentrare sui fattori che hanno impedito ad Alitalia di avere una gestione in equilibrio, e solo dopo cercare una cura per la compagnia. Tra i fattori già presentati nel corso della trattazione, è possibile elencare: incapacità di realizzare investimenti per espandere e rinnovare la flotta; erosione delle quote di mercato al crescere di questo; incapacità di affrontare la concorrenza dei vettori low cost a seguito della liberalizzazione europea; sottocapitalizzazione iniziale e successiva erosione patrimoniale che ha portato ad un'incapacità di autofinanziamento; disimpegno dal lungo raggio. Solo da un'analisi approfondita di questi fattori sarebbe potuta derivare l'individuazione di una possibile soluzione per salvare la compagnia. Come è stato ampiamente descritto ciò non è avvenuto, preferendo rifugiarsi nella comoda scorciatoia offerta dai sussidi statali. Alternativamente, si sarebbe poi potuta valutare l'ipotesi di una cessione o fusione con un altro grande player del mercato. Dato che la sopravvivenza sul mercato aereo passa necessariamente per la crescita dimensionale, ad eccezione delle low cost il cui modello di business è però inavvicinabile per vettori tradizionali, tale crescita si poteva ottenere unendo le forze (tenuto anche conto della sopracitata incapacità di Alitalia di compiere investimenti in tal senso). Tutte ipotesi scartate, vuoi per orgoglio nazionale o per fiducia nella capacità di sopravvivere attraverso altre soluzioni. Le alleanze realizzate non si sono dimostrate abbastanza incisive ed ora il vettore aereo italiano si trova al punto di minimo della sua appetibilità, per cui tale soluzione sembra sempre meno praticabile. La terza via sarebbe stata quella di un rinnovo completo dell'impresa, affidandola ad esperti del settore in grado di proporre una strategia lungimirante per recuperare i soldi spesi dai contribuenti e garantire un futuro ai dipendenti della sua compagnia nonché del suo indotto. Soluzione ovviamente fortemente complessa da realizzare.

È chiaro che il trattamento che lo stato ha riservato alla propria compagnia di bandiera è insostenibile e non generalizzabile, se si vuole mantenere in vita un sistema economico sano e fiorente. Ed è per questo che la gestione di altri casi di attualità, che avrebbero meritato al pari di Alitalia specifico trattamento, preoccupano non poco: Ex ILVA, Autostrade, Fiat-Chrysler per citare le più importanti.

La speranza è che si riporti l'intervento pubblico entro i suoi confini, all'interno dei quali esso può svolgere un ruolo fondamentale per i cittadini. Lo scopo dell'elaborato è stato infatti quello di dimostrare che l'intervento statale, se portato avanti nelle giuste situazioni e modalità, può generare benessere e prosperità. Risultati opposti si ottengono invece se il ruolo dello stato diventa troppo pervasivo. Nel

momento in cui i governi si assumono responsabilità non proprie, e si confrontano con decisioni non di propria competenza, i rischi di compiere errori e causare più danni che benefici si moltiplicano.

## BIBLIOGRAFIA

- Area Studi Mediobanca, Stima dei costi diretti, pubblici e collettivi, originati dalla gestione Alitalia, marzo 2015, Ricerche e studi S.p.A. MBRES, ufficio studi Mediobanca
- Bénassy Quéré A., Coeuré B., Jacquet P., Pisani-Ferry J., Politica Economica, pratica e teoria, Bologna, Il Mulino, 2019
- Bosi P., Corso di Scienza delle finanze, Bologna, Il Mulino, 2019
- Cabral L. Economia industriale, nuova edizione, Roma, Carocci editore, 2017
- Calenda C. I mostri e come sconfiggerli, Milano, Feltrinelli Editore, 2020
- Cassone A. e Marchese C., Einaudi e i servizi pubblici, ovvero come contrastare i monopolisti predoni e la burocrazia corrotta, CONVEGNO DI STUDI "La riforma sociale (1894-1935) nel sistema politico, sociale e politico-economico italiano e internazionale", Torino, 30-31 marzo 2001, Fondazione Luigi Einaudi
- Cubeddu R., Friedrich A. von Hayek, Roma, Borla, 1995
- Cubeddu R., Il liberalismo della scuola austriaca. Menger, Mises, Hayek, Napoli-Milano, Morano, 1992
- Di Giovinazzo V., Il calcolo economico socialista, Torino, Pearson Italia, 2015
- De Ruggero G., Storia del liberalismo europeo, seconda edizione, Roma-Bari, Laterza, 2003
- Einaudi L., Prediche inutili, Torino, Einaudi, 1957
- Galasso V., gli effetti economici dell'intervento dello Stato: Welfare State, normative del mercato del lavoro e regolamentazione del mercato dei prodotti, Milano, 2005
- Gambardella A., Pammoli F., L'economia della conoscenza tra sistema pubblico e incentivi privati, Roma, Carocci editore, 2000
- Grilli L., Mariotti S., politiche per l'innovazione e cambiamento strutturale in Italia, Milano, In L'industria, 2006

- Harari, Y. N., “21 lezioni per il XXI secolo”, Milano, Bompiani, 2018
- Milone L. M., Keynes e le politiche microeconomiche, in Rivista Internazionale di Scienze Sociali, Milano, 1996
- Motta M, Polo M., Antitrust: Economia e politica della concorrenza, Bologna, Il Mulino, 2005
- Serravalle A., Stagnaro C., Contro il sovranismo economico, Milano, 2020.
- Sterpi S., Imprese Pubbliche e fini dello stato: una note interpretativa, in Rivista Internazionale di Scienze Sociali, Milano, 1971
- Trento S., Il Capitalismo Italiano, Bologna, Il Mulino, 2012.
- Tullock G., Seldon A., Brady G.L., Government Failure: A Primer in Public Choice, Cato Institute, 2002
- Vestuti G., il realismo politico di Ludwig Von Mises e Friedrich Von Hayek, Milano, Giuffrè, 1989
- Von Hayek F. A., La via della schiavitù, Macerata, Liberilibri, 2011.
- Von Hayek F. A., Collectivist Economic Planning, Routledge, 1935
- Zamagni V., Introduzione alla storia economica d'Italia, terza edizione, Bologna, Il Mulino, 2019

## SITOGRAFIA

- <https://www.treccani.it/enciclopedia/liberismo/>
- <http://www.luigieinaudi.it/percorsi-di-lettura/lib/la-teoria-politica-di-luigi-einaudi.html>
- <http://www.luigieinaudi.it/percorsi-di-lettura/lib/luigi-einaudi-economista.html>
- <https://www.treccani.it/vocabolario/statalismo/>
- <https://financecue.it/tra-liberismo-e-keynes-due-diversi-pensieri/13634/>
- <https://www.avantionline.it/il-dilemma-degli-economisti-keynes-e-stato-un-liberale-o-un-socialista/>
- [https://www.treccani.it/enciclopedia/politica-industriale\\_\(Dizionario-di-Economia-e-Finanza\)](https://www.treccani.it/enciclopedia/politica-industriale_(Dizionario-di-Economia-e-Finanza))
- [https://www.treccani.it/enciclopedia/le-politiche-industriali-del-21-secolo\\_%28XXI-Secolo%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/le-politiche-industriali-del-21-secolo_%28XXI-Secolo%29/)
- [https://home.kpmg/it/it/home/media/press-releases/2017/01/il\\_barometro-delle-privatizzazioni-a-cura-di-kpmg-e-fondazione.html](https://home.kpmg/it/it/home/media/press-releases/2017/01/il_barometro-delle-privatizzazioni-a-cura-di-kpmg-e-fondazione.html)
- <http://osservatoriogloballizzazione.it/progetto-italia/iri-leterno-ritorno/>
- [https://www.ilsole24ore.com/art/patuanelli-tornare-all-iri-se-serve-si-tavolo-dossier-ilva-e-alitalia-ACa3aW1?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/patuanelli-tornare-all-iri-se-serve-si-tavolo-dossier-ilva-e-alitalia-ACa3aW1?refresh_ce=1)
- <https://www.target-price.it/guide/partecipazioni-di-cassa-depositi-e-prestiti-2221.html>
- <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/aiuti-di-stato/>

..

- <https://www.centroeinaudi.it/agenda-liberale/articoli/3238-james-m-buchanan-1919-2013.html>
- <https://www.ilsole24ore.com/art/tornare-iri-se-serve-si-soluzione-patuanelli-l-ex-ilva-e-alitalia-ACSEXW1>
- [https://www.cdp.it/sitointernet/it/statuto\\_cdp.page](https://www.cdp.it/sitointernet/it/statuto_cdp.page)
- <https://www.cdp.it/resources/cms/documents/dm-mef-2-luglio-20141.pdf>
- <https://web.archive.org/web/20160619074727/http://www.cdpequity.it/it/index.html>
- [https://www.cdp.it/sitointernet/it/piano\\_industriale\\_2019\\_2021.page](https://www.cdp.it/sitointernet/it/piano_industriale_2019_2021.page)
- <https://www.invitalia.it>
- [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1999-01-11&atto.codiceRedazionale=099G0022&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1999-01-11&atto.codiceRedazionale=099G0022&elenco30giorni=false)
- [https://www.agenzianova.com/a/5ebc0997256a89.74722069/2935705/2020-05-13/decreto-rilancio-bozza-cdp-constituira-patrimonio-destinato-a-sostegno-di-grandi-imprese?fbclid=IwAR2qUQB-\\_A57aHnQbdrEkOn\\_D-1FEhR9OQ9tqyP-7tVMHftZ53iyeQCONpo](https://www.agenzianova.com/a/5ebc0997256a89.74722069/2935705/2020-05-13/decreto-rilancio-bozza-cdp-constituira-patrimonio-destinato-a-sostegno-di-grandi-imprese?fbclid=IwAR2qUQB-_A57aHnQbdrEkOn_D-1FEhR9OQ9tqyP-7tVMHftZ53iyeQCONpo)
- [https://www.cdp.it/sitointernet/it/patrimonio\\_rilancio.page](https://www.cdp.it/sitointernet/it/patrimonio_rilancio.page)
- <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/19/20G00052/sg>
- <https://www.reuters.com/article/patrimonio-rilancio-fonti-idITL8N2L93M0>
- [https://www.adnkronos.com/orlando-e-lo-stato-nelle-aziende-il-pd-smentisce-intervista-diventa-caso\\_4v7hVWu6ZeF2NRwYqxOqbb](https://www.adnkronos.com/orlando-e-lo-stato-nelle-aziende-il-pd-smentisce-intervista-diventa-caso_4v7hVWu6ZeF2NRwYqxOqbb)
- <https://www.invitalia.it/chi-siamo/area-media/notizie-e-comunicati-stampa/ilva>
- <https://www.ilsole24ore.com/art/ilva-nessuna-apertura-fino-maggio-26-novembre-spegne-treno-nastri-2-ACcRnsy>
- [https://www.repubblica.it/economia/2021/04/14/news/ilva\\_arcelor\\_mittal\\_taranto\\_nasce\\_acciaieri\\_e\\_italia-296446254/](https://www.repubblica.it/economia/2021/04/14/news/ilva_arcelor_mittal_taranto_nasce_acciaieri_e_italia-296446254/)
- <https://www.ilfoglio.it/economia/2021/04/14/news/la-nuova-ilva-c-e-lo-scudo-penale-no-2202082/>
- <https://www.ilpost.it/2020/07/16/autostrade-accordo-spiegato/>
- <https://www.ilsecoloxix.it/genova/2021/03/17/news/caso-autostrade-il-fallimento-della-politica-1.40037366>
- <https://www.atlantia.it/it/area-stampa/-/bulletin/view/daf915df-6e0b-44d0-9636-c4ffbaef1692>
- [https://www.adnkronos.com/autostrade-sotto-ala-pubblica-consorzio-cdp-e-atlantia-firmano-accordo\\_74bb45TpFQYRSUBI7RLIxi?refresh\\_ce](https://www.adnkronos.com/autostrade-sotto-ala-pubblica-consorzio-cdp-e-atlantia-firmano-accordo_74bb45TpFQYRSUBI7RLIxi?refresh_ce)
- [https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-Imprese\\_pubbliche.pdf](https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-Imprese_pubbliche.pdf)
- <https://web.archive.org/web/20110910141758/http://corporate.alitalia.it/it/group/history/>
- <https://www.leoniblog.it/2013/11/08/50-anni-di-alitalia-spiegati-in-7-grafici/>
- <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1998/12/31/cosi-alitalia-vola-verso-il-2000.html?ref=search>
- <http://www.siepweb.it/siep/images/joomd/1401043801559.pdf>
- <https://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Alitalia-da-Iri-a-Ethiad-Un-volo-lungo-70-anni-7ddb634e-be90-4ebd-a817-0f38f9980efa.html>
- <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2000/05/24/alitalia-klm-piu-lontane-british-airways-utili.html?ref=search>
- <https://www.repubblica.it/2008/09/sezioni/economia/alitalia-27/scalfari-colaninno/scalfari-colaninno.html>

- [https://www.corriere.it/economia/08\\_aprile\\_21/intesa\\_SanPaolo\\_Alitalia\\_salza\\_b795c0ea-0fcd-11dd-aca8-00144f486ba6.shtml](https://www.corriere.it/economia/08_aprile_21/intesa_SanPaolo_Alitalia_salza_b795c0ea-0fcd-11dd-aca8-00144f486ba6.shtml)
- [https://www.corriere.it/economia/08\\_aprile\\_22/alitalia\\_passera\\_28a61014-1050-11dd-8bce-00144f486ba6.shtml](https://www.corriere.it/economia/08_aprile_22/alitalia_passera_28a61014-1050-11dd-8bce-00144f486ba6.shtml)
- <https://st.ilssole24ore.com/art/SoleOnLine4/Economia%20e%20Lavoro/2009/01/alitalia-colaninno-sinergie-air-france.shtml?uuid=fe43bebc-e0c8-11dd-920d-efa358f1ae05&DocRulesView=Libero>
- <https://www.anna.aero/2009/01/16/alitalia-re-born-with-smaller-network/>
- <https://www.anna.aero/2009/08/07/italy-alitalia-still-dominant-on-domestic-routes-3rd-behind-ryanair-easyjet-on-intleu/>
- <https://espresso.repubblica.it/inchieste/2017/01/23/news/alitalia-ecco-chi-l-ha-uccisa-l-inchiesta-che-fa-tremare-la-compagnia-aerea-1.293993>
- <https://www.ilpost.it/2020/03/19/alitalia-sara-nazionalizzata/>
- [https://www.adnkronos.com/da-lai-a-ita-storia-del-nuovo-nome-di-alitalia-dagli-anni-doro-al-declino\\_3vIRv09nQnnWB7TIN45ux1?refresh\\_ce](https://www.adnkronos.com/da-lai-a-ita-storia-del-nuovo-nome-di-alitalia-dagli-anni-doro-al-declino_3vIRv09nQnnWB7TIN45ux1?refresh_ce)
- <https://www.ilsussidiario.net/news/economia-e-finanza/2017/11/12/inchiesta-alitalia-1-il-ventennio-d-oro-per-la-compagnia-e-i-contribuenti/792054/>
- <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-alitalia-una-storia-di-perdite-e-interventi-statali>
- <https://www.ilssole24ore.com/art/alitalia-prestito-ponte-terza-proroga-AEfucTyG>
- [https://www.repubblica.it/cronaca/2018/05/23/news/alitalia\\_indagine\\_per\\_bancarotta-197116950/](https://www.repubblica.it/cronaca/2018/05/23/news/alitalia_indagine_per_bancarotta-197116950/)
- [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/000/083/prof.\\_Ugo\\_ARRIGO.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/000/083/prof._Ugo_ARRIGO.pdf)
- <https://www.ilssole24ore.com/art/alitalia-aumentano-perdite-9-mesi-margini-114-milioni-ACEwK29>
- <https://www.focus.it/comportamento/economia/crisi-economica-traffico-aereo-effetti-pandemia>
- <https://www.cdp.it/resources/cms/documents/Trasporto%20aereo%20e%20Covid-19.pdf>
- <https://www.brocardi.it/decreto-cura-italia/titolo-v/art79.html>
- <https://www.ilssole24ore.com/art/alitalia-stanziati-fino-500-milioni-la-nuova-societa-pubblica-ADEVoBE>
- <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/19/20G00052/sg>
- <https://www.lastampa.it/economia/2020/05/14/news/alitalia-3-miliardi-per-la-rischiosa-ripartenza-1.38843218>
- <https://www.linkiesta.it/2020/06/low-cost-decreto-rilancio/?fbclid=IwAR25yhSAYlszT2x3NakEFKJlwZTWrWfX8l8GdX-SsW2lJCMHD7jELchis1c>
- [https://www.ilfoglio.it/economia/2020/05/27/news/alitalia-nazionalizzata-e-monopolista-e-davvero-questo-il-piano-319821/?fbclid=IwAR0Hlf6O5OGgvdBsEgRGQFYr8X9ET4KluRftZrFs6otquU\\_tk1bmaIVP-r8](https://www.ilfoglio.it/economia/2020/05/27/news/alitalia-nazionalizzata-e-monopolista-e-davvero-questo-il-piano-319821/?fbclid=IwAR0Hlf6O5OGgvdBsEgRGQFYr8X9ET4KluRftZrFs6otquU_tk1bmaIVP-r8)
- <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/showText?tipodoc=Sindisp&leg=18&id=1212170>
- <https://www.ilssole24ore.com/art/alitalia-addio-newco-si-chiama-ita-italia-trasporto-aereo-AD0bSxu>
- <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2021/07/15/20210715-Italia-Trasporto-Aereo-approva-linee-Piano-Industriale-2021-2579.pdf>
- <http://www.siepweb.it/siep/images/joomd/1401043801559.pdf>
- [http://www.dic.unipi.it/marino.lupi/trasporti\\_aerei\\_parteB\\_livorno\\_15-16\\_210516.pdf](http://www.dic.unipi.it/marino.lupi/trasporti_aerei_parteB_livorno_15-16_210516.pdf)

- [https://www.repubblica.it/economia/rapporti/paesedigitale/ibm/2018/11/30/news/alitalia\\_piu\\_eficienza\\_e\\_clienti\\_soddisfatti\\_con\\_la\\_nuova\\_infrastruttura\\_tecnologica-213041946/](https://www.repubblica.it/economia/rapporti/paesedigitale/ibm/2018/11/30/news/alitalia_piu_eficienza_e_clienti_soddisfatti_con_la_nuova_infrastruttura_tecnologica-213041946/)
- <https://www.mit.gov.it/temi/trasporti/trasporto-aereo>
- <http://www.dirittolavorovariazioni.com/trasporto-aereo-mercato-concorrenziale-aiuti-stato-alitalia>
- <https://www.ilsussidiario.net/news/alitalia-oggi-compie-74-anni-gli-errori-che-hanno-portato-al-declino-di-questi-anni/2165891/>

