

**17/2017**

**Note e Studi**

**Storia breve degli interventi per la gestione delle crisi delle grandi  
imprese dagli anni Venti ad oggi**

**Stefano Micossi**

XXIV Convegno Annuale  
dell'Associazione Albesse degli Studi di Diritto Commerciale

Alba, 18 novembre 2017

---

## Il quadro d'insieme<sup>1</sup>

La storia degli interventi pubblici nelle crisi dell'impresa risale all'inizio del secolo scorso e si intreccia con la storia politica ed economica del paese.

Già dalla fine dell'Ottocento, le vicende delle grandi imprese italiane sono connotate da legami "a doppio filo" con le banche (miste fino alla legge bancaria del 1936). Le banche miste – in particolare le due grandi banche Comit e Credito italiano – svolsero un ruolo centrale nel fornire capitale alle grandi imprese ad alta capitalizzazione nei settori di base (siderurgia, elettricità) e nell'industria meccanica. Il modello prevalente fu quello di impronta tedesca, nel quale le banche entravano nel capitale come azionisti stabili ed erano coinvolte non solo nel finanziamento, ma anche nelle gestioni. Era comune anche il legame opposto, nel quale i grandi clienti delle banche miste ne acquistavano quote importanti del capitale. Pertanto, nelle fasi di crisi economica, il salvataggio delle imprese avvenne principalmente attraverso il salvataggio delle banche.

Le esigenze belliche poi spinsero i primi Governi dell'Italia post-unitaria a varare forti stanziamenti per la creazione di un'industria pesante e la militarizzazione di settori industriali strategici (siderurgico e metallurgico), creando un'industria ipertrofica legata strettamente alle commesse statali. Il rapporto tra Stato e imprese restò stretto anche nel primo dopoguerra quando l'industria italiana, impegnata in una faticosa riconversione industriale, continuò a chiedere protezione e sostegni finanziari.

È l'inizio di un intreccio nelle relazioni pubblico-privato che ha connotato l'economia italiana e tutti i momenti critici della storia del nostro paese fino ai giorni nostri. Ripercorrendo il filo dei momenti di maggiore crisi economica e sociale, che hanno coinvolto l'Italia dall'inizio del secolo ad oggi, vale a dire gli anni Trenta, gli anni Settanta, gli anni Novanta, il primo decennio degli anni Duemila, appare evidente come i salvataggi pubblici siano una costante e come le crisi non abbiano mai dato vita a un processo rigenerativo e di crescita endogeno del sistema produttivo. La mentalità protezionistica e autarchica degli anni del fascismo mise il suggello legislativo su questo atteggiamento interventista dello Stato nell'economia che è perdurato nel tempo.

---

<sup>1</sup> Il testo del Note Studi riproduce l'intervento tenuto al "XXIV Convegno Annuale" dell'Associazione Albesse degli Studi di Diritto Commerciale (Alba - 18 novembre 2017) da Stefano Micossi, Direttore Generale dell'Assonime e Presidente della LUISS-SEP. L'autore ringrazia per il sostanziale contributo a questo lavoro Margherita Bianchini e Paola Parascandolo.

---

Il momento di rottura è legato all'affermarsi delle politiche europee sulla concorrenza, che hanno imposto all'Italia un cambio di passo perché la politica italiana dei salvataggi speciali urta contro il divieto europeo degli aiuti di Stato. Con il sistema delle imprese pubbliche sempre sull'orlo del dissesto, l'Italia viene messa sotto osservazione e deve adattare le leggi e le pratiche amministrative. La risposta è di trasferire le politiche di salvataggio della grande impresa, fino ad allora affidate alle imprese pubbliche e ai fondi di dotazione con cui lo Stato ne copriva le perdite, nei nuovi istituti dell'amministrazione straordinaria.

La nuova disciplina viene varata alla fine degli anni Settanta (la legge Prodi) e fornisce lo strumento per una gestione politico-sindacale delle crisi delle grandi imprese. Deve poi essere modificata, dopo una procedura d'infrazione e due pronunce avverse della Corte di Giustizia, quando la politica europea di concorrenza inizia a mordere negli anni Novanta, conducendo nel 1998 alla legge cd. Prodi-bis. Nel corso degli anni Duemila la disciplina dell'istituto cambia di nuovo radicalmente, all'indomani del caso Parmalat, che richiede soluzioni innovative per assicurare la continuità dell'impresa. I vecchi vizi, però continuano a ripresentarsi – nella decennale crisi dell'Alitalia come in quella dell'Ilva.

Si consolida nel nostro ordinamento un doppio binario di istituti, nel quale la procedura fallimentare per le piccole-medie imprese si svolge davanti all'autorità giudiziaria, mentre il salvataggio della grande impresa viene affidato allo Stato, che continua a sopportarne l'onere, con procedure amministrative sottratte al giudice ordinario. La riforma delle procedure per la crisi dell'impresa nella seconda metà del decennio scorso avrebbe dovuto imporre un ripensamento sul rapporto tra i due binari che invece non c'è stato, per l'opposizione del mondo politico e sindacale, ma anche l'interessato silenzio del mondo dell'industria.

La storia narrata in questa relazione ripercorre alcuni momenti tipici di crisi dell'economia, e quindi delle grandi imprese, nell'arco di un secolo, evidenziando le diverse soluzioni giuridico-economiche adottate nel tempo, ma anche la sostanziale continuità di approccio. Per giungere a qualche conclusione sulle riforme che si profilano, o dovrebbero profilarsi, all'orizzonte.

## **1. Gli anni Trenta: le origini dello Stato banchiere e imprenditore**

Dall'inizio della storia unitaria la banca mista, ossia una banca che eroga sia credito ordinario che credito mobiliare, costituì una caratteristica importante del sistema

---

economico-finanziario italiano, analogamente a quanto accadde in diversi altri paesi dell'Europa continentale. La sua importanza aumentò molto durante la Prima guerra mondiale e nei primi anni Venti. Le principali banche dell'epoca esercitavano la propria attività di finanziamento per un numero limitato di grandi imprese e per importi elevati, trovandosi così molto coinvolte nella stessa gestione dei gruppi industriali e legando indissolubilmente il proprio andamento alle fortune di questi ultimi.

Emblematico è il caso della Banca Italiana di Sconto: durante la Prima guerra mondiale era il principale finanziatore delle industrie Ansaldo, che allo stesso tempo possedevano quote importanti del capitale della banca. Così, quando dopo la guerra, l'Ansaldo fu messa fortemente in crisi dalla diminuzione delle commesse belliche, la crisi si trasferì alla banca. In un disperato tentativo di recuperare liquidità, la Banca di Sconto tentò senza successo di scalare la Comit; quel vano tentativo fece comprendere ai risparmiatori lo stato di crisi della Banca di Sconto, questi corsero agli sportelli per riavere i propri depositi. Le banche di emissione (che in quel momento erano Banca d'Italia, Banco di Napoli e Banco di Sicilia), garantite dallo Stato, tentarono di salvare la Banca di Sconto, costituendo un consorzio che però riuscì a reperire solo una parte minore delle risorse necessarie a smobilizzare le perdite. I tentativi di scalata alla Comit e, prima, da parte della Fiat al Credito italiano spinsero le due banche ad aumentare considerevolmente gli acquisti di azioni proprie, che poi nei momenti di calo dei corsi erano obbligate a sostenere con altri acquisti.

Il Governo non volle assumersi l'onere completo del salvataggio della Banca di Sconto, ma si impegnò a garantirne la liquidazione in modo non troppo pregiudiziale agli interessi dei depositanti e di talune industrie da essa finanziate. Questa operazione portò alla creazione della Sezione Speciale Autonoma del Consorzio per le Sovvenzioni Industriali, che ebbe per diversi anni un ruolo importante nella gestione delle crisi delle grandi imprese. La Sezione Autonoma venne incaricata di effettuare operazioni di credito finanziandosi presso gli Istituti di emissione. All'inizio fu posto un limite al finanziamento che la Sezione poteva ricevere (entro un massimo di un miliardo di lire), ma questo limite fu subito superato perché la liquidazione della Banca Italiana di Sconto richiese circa 1.300 milioni di lire.

Il regime fascista insediatosi all'inizio degli anni Venti vedeva di buon occhio il ruolo svolto dalla Sezione Autonoma, sia perché temeva la perdita di consenso e di fiducia che sarebbe potuta scaturire da una crisi bancaria, sia perché considerava con diffidenza lo sviluppo di canali alternativi di finanziamento attraverso il mercato dei capitali e la Borsa, in quanto "meno controllabili" rispetto al sistema intrecciato delle

---

banche miste e delle grandi imprese legate a doppio filo allo stato attraverso il sistema delle commesse pubbliche.

Così, negli anni successivi la Sezione Autonoma continuò a esercitare una funzione centrale nel finanziamento dell'economia erogando cospicui capitali a banche e industrie (Ansaldo, Società finanziaria per l'industria e il commercio, Banca di Credito e valori, ecc.). A novembre del 1926 lo Stato aveva in essere operazioni verso banche e industrie per 3.364 milioni di lire (tre volte sopra il limite originario): il 38% era costituito da finanziamenti dello Stato sostanzialmente a fondo perduto, i restanti costituivano il debito della Sezione Autonoma verso la Banca d'Italia.

Questa forte esposizione della Banca d'Italia divenne un problema quando, dopo l'estate del 1926, fu posta in essere una politica di decisa deflazione in vista della rivalutazione della lira (l'obiettivo era la cd. quota novanta nei confronti della sterlina, annunciato da Mussolini con il discorso di Pesaro), che aprì una fase di recessione economica e di crisi diffusa delle grandi imprese e, insieme a loro, delle banche miste finanziatrici. La riduzione della cospicua esposizione della Sezione verso la Banca d'Italia era necessaria per consentire a quest'ultima di contrarre proporzionalmente la circolazione monetaria.

Si pensò che questo obiettivo avrebbe potuto essere raggiunto più efficacemente da un nuovo ente di diritto pubblico. Per questo nel novembre del 1926 fu creato l'Istituto di Liquidazioni e ad esso furono trasferite le gestioni affidate alla Sezione Autonoma. Al nuovo istituto venne assegnato un modestissimo fondo di dotazione, ma gli vennero rinnovati i finanziamenti prima concessi dallo Stato e dalla Banca d'Italia – nel frattempo diventata unico Istituto di emissione – all'ente soppresso. La creazione dell'Istituto come ente pubblico anticipa il passaggio a un ruolo più diretto e significativo dello Stato, che attraverso l'Istituto “nazionalizza” le perdite delle grandi imprese oggetto dell'intervento. Con la conoscenza di quanto accadde in seguito, si può dire che l'Istituto di Liquidazioni è allo stesso tempo il padre dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) e insieme dei fondi di dotazione pubblici, che tanto costeranno più per mantenere in vita che per risanare le grandi imprese in crisi.

All'inizio degli anni Trenta si profila all'orizzonte dell'economia italiana, come nel resto del mondo avanzato, una nuova grande crisi. Nel 1930 la congiuntura meno negativa in Italia rispetto ad altri stati alimentò l'illusione che la crisi avrebbe colpito meno pesantemente il nostro paese. Questa illusione cadde velocemente quando l'accelerazione della caduta dei corsi azionari e la conseguente caduta degli

---

investimenti crearono crescenti difficoltà proprio a quelle industrie più legate alle banche miste.

Queste reagirono ricorrendo a interventi che con la terminologia di oggi chiameremmo di “ingegneria finanziaria”: predisposero, cioè, operazioni volte a liberarsi delle partecipazioni, costituendo società ad hoc, ma senza veramente recidere i legami “siamesi” che li tenevano avvinti alle grandi imprese. Così, il Credito Italiano cedette le sue partecipazioni industriali a due società finanziarie: la Società Finanziaria Italiana (SFI) e la Banca Nazionale di Credito; la Banca Commerciale Italiana cedette le sue partecipazioni alla Sofindit.

Queste operazioni, assai onerose, furono finanziate dall'Istituto di Liquidazioni, che a sua volta si rifinanziava in parte presso lo Stato, in parte presso la Banca d'Italia. Alla fine del 1931 l'esposizione dell'Istituto nei confronti della Banca d'Italia era salita di cinque volte rispetto all'aprile dello stesso anno. Nel frattempo, apposite “convenzioni” tra lo Stato e le banche – firmate nel momento dell'intervento di salvataggio dello Stato – prefiguravano la completa separazione dell'attività di credito mobiliare da quella di banca commerciale, anche se in effetti inizialmente ciò non avvenne, semplicemente perché non si potevano interrompere i flussi di finanziamento alle imprese in assenza di canali alternativi. Nel 1932, l'anno più cupo della crisi economica, il problema del finanziamento industriale raggiunse il culmine: le imprese erano in perdita e non avevano margini di autofinanziamento, il mercato azionario era depresso e l'abbandono del modello di banca mista produceva un evidente vuoto nel meccanismo di finanziamento del sistema industriale italiano. La creazione dell'IMI non costituì un valido sostituto delle banche miste, per la ridotta dimensione delle sue operazioni.

La profonda crisi del sistema bancario, sovraccarico di azioni altrui e proprie svalutate, era ormai evidente e, tramite l'Istituto di Liquidazioni, essa rischiava di travolgere la Banca d'Italia. Quest'ultima aveva accumulato una esposizione per operazioni diverse da quelle normali di oltre 7 mila milioni (Toniolo 1980). Ciò finiva per costituire una sorta di circolazione per conto dello Stato rappresentata dai crediti della Banca d'Italia verso l'Istituto di Liquidazioni e verso le banche per operazioni legate all'immobilizzo di questi nei confronti delle industrie. La grossa anomalia era che i salvataggi bancari e industriali succedutesi dagli anni Venti avevano reso la Banca d'Italia creditore di ultima istanza nei confronti del sistema industriale per somme pari al 54% della circolazione monetaria (alla fine del 1932).

Fu dunque la preoccupazione per la Banca d'Italia ad aprire la strada a nuovi interventi, questa volta di più ampio respiro. Nella primavera del 1932 Mussolini

---

ricevette la proposta di soluzione del problema bancario e finanziario elaborata da Alberto Beneduce – allora presidente della società Bastogi, la più importante società finanziaria per azioni privata – che consisteva nel lancio sul mercato di obbligazioni a medio e lungo termine destinate al finanziamento delle aziende industriali. All’inizio del 1933, queste idee vennero precisandosi e portarono all’istituzione dell’IRI. La creazione dell’IRI, insieme a quella degli istituti speciali di credito, era in quel momento funzionale soprattutto alla urgenza di ricondurre la Banca d’Italia a livelli meno sbilanciati di esposizione e tali da consentirle di riprendere il controllo della quantità di moneta in circolazione.

In quel momento si pensava all’IRI come ad un ente a carattere provvisorio; non vi era dietro alcuna nozione di politica industriale o di assetto generale dell’economia italiana (che apparve solo nel 1936, con il Piano regolatore dell’economia italiana, del quale l’IRI era “organo precipuo” e che era in realtà funzionale alla mobilitazione bellica). Successivamente, si comprese che l’IRI avrebbe dovuto raccogliere in qualche modo l’eredità della banca mista – quando ricevette la totalità del capitale azionario di SFI e Sofindit e il suo patrimonio venne a rappresentare il 20% del capitale delle società anonime esistenti in Italia. Negli seguenti l’IRI ristrutturò gradualmente le imprese ereditate dalle banche miste con gli strumenti ordinari della gestione d’impresa (Falcherio 2012).

Nel 1934 vennero finalmente attuate le convenzioni che portarono allo smobilizzo pubblico dei crediti mobiliari delle banche miste e poi alla Legge bancaria del 1936, che codificò la separazione del credito commerciale dal credito a lungo termine. Inizia qui una nuova stagione dei rapporti tra industria, Stato e banche che proseguì anche dopo la Seconda guerra mondiale. La creazione dell’IRI rappresentò, nel bene o nel male, la più duratura eredità che la depressione degli anni Trenta e il regime fascista lasciarono al sistema economico italiano.

## **2. Gli strumenti giuridici per la gestione delle crisi d’impresa agli inizi del secolo scorso**

All’inizio dell’era fascista le crisi di modeste dimensioni erano gestite, da un lato, con il fallimento del debitore nelle mani dei creditori, veri e propri arbitri del destino del patrimonio del fallito, con il giudice che rimaneva sullo sfondo (codice di commercio del 1882); dall’altro con un concordato preventivo (legge 21 maggio 1903, n. 197) concepito come beneficio per il debitore meritevole, per sistemare la crisi con l’accordo

---

della maggioranza dei creditori. L'avvento del fascismo e la riforma Rocco dell'ordinamento corporativo riportarono la procedura di fallimento sotto uno stretto controllo pubblico (legge 10 luglio 1930, n. 995), rafforzando i poteri dell'autorità giudiziaria ed eliminando ogni indulgenza nei confronti del debitore dissestato. Anche il concordato preventivo veniva riformato con rigorosi requisiti soggettivi per accedervi.

Il quadro della legislazione fascista si delineava così: la crisi delle imprese di piccole dimensioni doveva essere affrontata con procedure rapide che dovevano portare alla liquidazione del patrimonio, senza intralci, il giudice aveva poteri decisori esclusivi, i creditori erano sullo sfondo e il debitore subiva il massimo discredito.

La crisi delle grandi imprese seguiva invece altre strade: venivano salvate attraverso la nazionalizzazione, come si è visto, o la liquidazione coatta in mano alla pubblica amministrazione. Quando la liquidazione coatta amministrativa venne introdotta per la prima volta<sup>2</sup> nel 1888 per le Casse rurali e i Monti di Pietà, questa procedura non rappresentava ancora un'alternativa a quella fallimentare, ma si trattava di una procedura speciale applicabile a enti privi del carattere della commercialità. Le finalità e la concezione dell'istituto cambiarono con l'introduzione di un sistema di vigilanza pubblico sulle imprese di assicurazione (1912-1925), con il quale la liquidazione coatta amministrativa venne estesa alle imprese di assicurazione (rami vita e danni) e iniziò a diventare lo strumento per tutelare gli interessi di una larga cerchia di soggetti attraverso procedure amministrative, che garantivano maggiore tempestività dell'intervento amministrativo contro il rischio dell'insolvenza. Si riteneva infatti che l'indagine dell'autorità giudiziaria ordinaria potesse giungere troppo tardi, mentre l'istituto della liquidazione coatta, con mezzi procedurali più adatti e sotto un controllo quasi continuo da parte dello Stato, consentiva di superare con rapidità gli ostacoli legali e tecnici alla rapida risoluzione della crisi.

Nel settore bancario, caratterizzato da crisi clamorose, come si è visto, l'intervento pubblico si era manifestato con norme provvedimento di carattere speciale e solo molto più tardi, con la Legge Bancaria del 1936, per tutte le aziende di credito veniva prevista la liquidazione coatta amministrativa. Alla fine degli anni Trenta l'istituto della liquidazione coatta amministrativa era ampiamente diffuso e affidato a una serie di leggi speciali<sup>3</sup>. Il Ministero delle Finanze poteva autorizzare l'IRI a disporre la liquidazione coatta amministrativa per società in cui aveva una partecipazione

---

<sup>2</sup> Leggi 15 luglio 1888, n. 5546 e 21 gennaio 1897, n. 43.

<sup>3</sup> Viene estesa alle cooperative ordinarie (r.d. n. 1882/1930), ai consorzi industriali obbligatori (r.d. n. 834/1932), ai sindacati di assistenza contro gli infortuni sul lavoro (r.d. n. 516/1933); agli istituti case popolari (r.d. n. 2655/1937).



---

superiore alla metà del capitale sociale quando vi erano motivi di interesse pubblico<sup>4</sup>, nonché per società anonime e in accomandita per azioni che avevano crediti dello Stato o garantiti dallo Stato per quattro volte il capitale sociale<sup>5</sup>.

In quegli anni era forte la spinta verso la codificazione, che condurrà all'unificazione del codice civile e del codice di commercio e si avvertiva la necessità di una disciplina organica per la crisi dell'imprenditore commerciale. Si giunse così alla legge fallimentare del 1942, nella quale venne inserita una disciplina generale della liquidazione coatta amministrativa. La legge fallimentare del 1942 era in linea di continuità con le radici autoritarie e dirigistiche della legislazione degli anni Trenta e la tutela dell'interesse pubblico era posta al di sopra dei diritti del debitore e dei creditori. Neppure dopo la Costituzione italiana del 1948, che sceglieva un sistema di economia di mercato, la legge fallimentare del 1942 fu modificata e bisognerà attendere il 2005 perché ne venga radicalmente mutato l'impianto, all'esito dei cambiamenti nella politica europea sugli aiuti di Stato, come vedremo in seguito.

Con il regio decreto del 1942 si dette avvio alla vicenda, non ancora conclusa, dei rapporti tra legge fallimentare ordinaria per gli imprenditori piccoli e medi e strumenti di gestione straordinaria della crisi per la grande impresa, un pendolo che oscillerà da qui in avanti tra autorità giudiziaria e autorità amministrativa, tra tutela prioritaria dei creditori o della continuità dell'impresa, tra legge ordinaria e legge speciale, dando luogo alla lunga serie di interventi legislativi che continua fino ai giorni nostri.

### 3. Il secondo dopoguerra

Gli anni del secondo dopoguerra furono caratterizzati dal rapido sviluppo dell'economia – il “miracolo”, sostenuto da una robusta presenza delle imprese pubbliche nell'economia (aerei, telefonia, autostrade, petrolio, siderurgia, poi l'elettricità). La grande industria si affermò sul mercato nazionale e conquistò quote importanti di quello internazionale. In questi anni di sviluppo economico i fallimenti delle imprese erano considerati il frutto di una selezione del mercato; per un certo tempo la legge fallimentare venne ritenuta uno strumento adeguato a regolare queste insolvenze.

Se da un lato si affermava la fiducia nel mercato, dall'altro si confermava la presenza forte di uno Stato propenso a proteggere posizioni di rendita e a sviluppare l'impresa

---

<sup>4</sup> R.d. n. 859/1933.

<sup>5</sup> R.d. n. 2/1935.

---

pubblica attraverso il rafforzamento del sistema delle partecipazioni statali e la nazionalizzazione di interi settori (come quello dell'energia elettrica). Nel settore privato in quegli anni, anche grazie alle notevoli competenze tecniche di cui era dotata la struttura, acquisì un ruolo crescente Mediobanca, che assunse sempre più il ruolo di "fortino" del capitalismo assediato – dunque spesso a difesa degli assetti proprietari e gli equilibri industriali esistenti.

Un cambiamento sostanziale della politica economica arrivò nel 1963 quando si insediò un Governo di centro-sinistra nel quale i socialisti erano portatori di due particolari obiettivi: la nazionalizzazione del settore dell'energia elettrica e l'avvio di un processo di programmazione economica. La nazionalizzazione del settore elettrico e la nascita dell'ENEL consentirono un ammodernamento degli impianti e una sostanziale universalizzazione dell'erogazione dell'energia; ma rappresentò anche una rottura rispetto al sistema delle imprese private, che si vedevano minacciate dall'espandersi della presenza dello Stato nell'economia. Gli indennizzi furono corrisposti alle ex-società elettriche, invece che agli azionisti, come volle Guido Carli; quelle risorse divennero il veicolo per un carosello di acquisizioni e fusioni guidate da un management inadeguato e con strategie fallimentari. Ne seguirono la distruzione dell'industria chimica nazionale e un primo forte ridimensionamento della presenza della grande impresa nell'economia italiana.

In sintesi se è vero che gli anni Sessanta sono stati per il nostro paese gli anni del "miracolo" economico, come sottolineato da Cipolletta (2013), proprio nel termine "miracolo" c'è la sostanziale incomprendenza dei meccanismi e dei fattori che portarono al successo economico. L'incapacità di comprensione fu tale che la politica agì in modo sostanzialmente ostile rispetto ai fattori che avevano consentito la crescita attraverso l'imposizione di regole e norme che portarono a spegnere progressivamente il dinamismo imprenditoriale. Il "miracolo" non fu compreso neanche dagli imprenditori che, quando il modello di sviluppo mostrò i primi scricchiolii, spesso preferirono sottrarre i capitali alle imprese per esportarli o investirli prevalentemente nel settore immobiliare.

#### **4. Gli anni Settanta: una frattura nel processo di crescita**

Nel 1969, con una serie di scioperi volti a sostenere l'aumento dei salari, ebbe inizio "l'autunno caldo" in Italia. La tornata contrattuale si concluse con aumenti salariali consistenti, ma questo non bastò a riportare la pace nelle aziende. Parallelamente i

---

Governi di centro-sinistra di quegli anni diedero inizio a una stagione di profonde riforme sociali: venne adottato lo Statuto dei lavoratori (1970), che riconobbe nuovi importanti diritti ai lavoratori (compresa l'attività sindacale in azienda), ma irrigidì oltremodo la gestione del lavoro in fabbrica. L'abolizione delle cd. gabbie salariali (1972) e l'equiparazione del punto unico di contingenza (1975) aumentarono largamente le retribuzioni più basse, ma in misura del tutto slegata dalla produttività aziendale. Nella seconda metà degli anni Settanta vennero anche varate generose e costose riforme del sistema sanitario e pensionistico, che ampliarono lo Stato sociale, ma non avevano adeguata copertura e perciò posero le basi per un forte aumento del debito pubblico nel decennio successivo.

Il forte aumento delle rigidità nei salari reali e nell'organizzazione del lavoro, in un clima sindacale di forte conflitto, si sviluppò proprio negli anni in cui, a livello mondiale, esplodevano i prezzi del petrolio e delle altre materie prime. Invece di aggiustare l'economia rispetto a queste ingenti variazioni delle ragioni di scambio, l'intervento pubblico cercò di difendere i livelli salariali e l'occupazione attraverso il massiccio intervento delle partecipazioni statali e direttamente dello Stato. Ne seguirono lunghe recessioni, inflazione elevatissima e ripetute crisi di cambio che un apparato di controlli senza precedenti non riuscirono a impedire. Fu necessario il ricorso a prestiti ufficiali dall'estero, con i primi programmi di aggiustamento del Fondo Monetario Internazionale, mentre i capitali privati fuggivano.

In questo quadro maturò una profonda crisi del sistema produttivo italiano. Le cause furono molteplici. Il fattore cruciale fu il rapido e drammatico aumento del costo del lavoro, accompagnato da impossibili rigidità gestionali. Le ripetute svalutazioni incoraggiarono le imprese a rinviare gli aggiustamenti produttivi, aspettando il sollievo del cambio per compensare gli eccessi di costi, mentre gli investimenti e le tecnologie languivano. Il drammatico mutamento nelle ragioni di scambio avrebbe richiesto rapidi mutamenti della struttura produttiva, che la rigidità del mercato del lavoro e i sussidi pubblici però contrastavano.

Le ripercussioni più forti si ebbero sulle imprese di grandi dimensioni che erano maggiormente sindacalizzate e avevano un'organizzazione più rigida. Risultarono particolarmente penalizzate le grandi imprese a partecipazioni statale che operavano in settori a grande consumo di energia, ma erano obbligate dai vincoli politici a sostenere l'occupazione e i salari. Molte imprese private in difficoltà vennero semplicemente scaricate sul settore pubblico, mentre le imprese in grado di sopravvivere riducevano il capitale investito e la dimensione. Vi fu anche un forte aumento della terziarizzazione,

---

con spostamento di risorse verso settori a più bassa produttività e piccola/piccolissima dimensione d'impresa.

La crisi della grande impresa venne gestita dalla mano dell'IRI in stretto rapporto col potere politico, cui erano rimesse le decisioni più importanti in tema di dismissioni di settori produttivi. L'IRI divenne lo strumento di politica economica per il raggiungimento degli obiettivi collettivi definiti dal Governo e dal Parlamento; lo Stato abbandonò la prospettiva di pianificare la politica industriale e si dedicò prevalentemente a interventi di salvataggio in un quadro non coordinato, guidato dagli eventi di crisi. L'IRI, come altri bracci dello Stato (poste, telefoni, ferrovie, e poi l'EFIM, la GEPI e l'EGAM), assecondava le indicazioni della politica riguardo a molte scelte d'investimento e salvataggi d'impresе private e pubbliche, aggravando la propria crisi economica e finanziaria e conservando in vita imprese decotte, per mantenere i livelli occupazionali.

Nacquero in questa fase tre importanti strumenti per la gestione delle crisi della grande industria: (i) la legge sulla ristrutturazione e riconversione industriale (l. 675/1977); (ii) la legge sul risanamento finanziario delle imprese industriali (l. 787/1978); (iii) la legge sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi (l. 95/1979, cd. legge Prodi).

La legge 675/77 aveva come scopo la trasformazione e la modernizzazione del sistema industriale. La legge introdusse il concetto di "crisi aziendale", con l'accertamento da parte del Ministero del Lavoro, e costituì una serie di fondi per il sostegno delle imprese nella fase di ristrutturazione e riconversione. I fondi venivano assegnati sulla base di un progetto della durata di alcuni anni. Le aziende che ottenevano i finanziamenti potevano mettere in cassa integrazione straordinaria i propri dipendenti con durata e modalità più ampie rispetto ai casi precedenti. Una larga parte di questi finanziamenti fu utilizzata dalla FIAT.

La legge 675/77 prevedeva anche l'aumento dei fondi di dotazione delle partecipazioni statali (IRI, ENI, EFIM) e il rifinanziamento della GEPI (Gestioni e partecipazioni statali), che era stata istituita nel 1971 con capitale per il 50% delle partecipazioni statali e per il 50% dell'IMI. Si potenziava così la capacità di intervenire per rilevare aziende in difficoltà. La GEPI venne poi autorizzata ad assorbire il personale in esubero che non avesse ritrovato una collocazione dopo i processi di riconversione. Concepita per intervenire solo in caso di crisi reversibile, la GEPI, intervenne più volte a fallimento dichiarato e divenne lo strumento per liberare l'IRI dalle domande più pressanti di salvataggio delle imprese.

---

La legge 787/1978 consentì l'istituzione di consorzi bancari con la finalità di agevolare il risanamento finanziario delle imprese. Oggetto esclusivo di tali consorzi doveva essere la sottoscrizione e vendita di azioni e obbligazioni emesse da imprese industriali in connessione a piani di risanamento approvati dal CIPI (in tal modo il risanamento delle imprese in crisi veniva collegato agli indirizzi di politica industriale). All'oggetto esclusivo si affiancava una durata temporanea di cinque anni. In base a questa legge furono costituiti, senza successo, consorzi bancari per gestire la crisi di gruppi chimici, incluso SIR, Liquigas, Snia Viscosa, per i quali saranno poi adottati provvedimenti ad hoc. Soltanto la Pirelli riuscì attraverso l'istituzione di un consorzio, a gestire positivamente una fase di risanamento finanziario. La legge 787/1978 prevedeva anche consolidamenti di esposizioni bancarie a breve termine per imprese industriali, con tassi d'interesse agevolati; non andò in porto, invece, il tentativo di scaricare il costo del risanamento sul sistema bancario attraverso la trasformazione dei crediti in azioni (soluzione favorita da Guido Carli). Le operazioni di consolidamento a medio e lungo termine dei crediti bancari trovarono larga applicazione fra le grandi imprese.

Gli interventi dello Stato in quegli anni si moltiplicavano. Venne sciolto l'EGAM<sup>6</sup>, l'ente istituito con lo scopo di sostenere le grandi imprese del settore minerario in difficoltà, che a sua volta accumulò negli anni ingenti perdite, scaricate sui conti pubblici. Cresceva il dissesto dell'EFIM, che porterà alla sua liquidazione nel 1993. La legge 675 venne modificata<sup>7</sup> per rispondere alle esigenze specifiche connesse al tracollo finanziario della società Venchi-Unica. La nuova disposizione introdusse la concessione automatica della Cassa Integrazione in caso di fallimento, trasformando la legge 675/1977 in uno strumento per fronteggiare il rischio sociale derivante dal licenziamento di dipendenti di grandi imprese in crisi. Il costo di questi interventi ammontò a oltre 7.000 miliardi di lire (Silva 2013).

Mentre si moltiplicavano gli interventi di sostegno della grande impresa – peraltro con risultati nel complesso fallimentari, dato il loro carattere difensivo – per la piccola e media impresa la legge fallimentare non subì modifiche, pur essendo del tutto inadeguata a gestire le trasformazioni in corso. Ebbe inizio un uso distorto delle procedure concorsuali minori, in particolare dell'amministrazione controllata. Questo istituto della legge fallimentare si trasformò in quegli anni, da strumento nato per gestire le situazioni di temporanea difficoltà e riconsegnare al sistema economico imprese sane, a strumento per mantenere in vita complessi aziendali asfittici al fine di

---

<sup>6</sup> Leggi 6 giugno 1977, n. 267 e 15 giugno 1978, n. 279.

<sup>7</sup> Con la legge 27 luglio 1979, n. 301 viene aggiunto un comma alla legge 675/1977.

---

non pregiudicare i livelli occupazionali. L'istituto sarà definitivamente soppresso solo con la riforma Vietti del 2005-06.

Si ripropose con vigore l'opinione – già espressa agli inizi del secolo scorso per fronteggiare la crisi degli anni Trenta – che la crisi delle grandi imprese non potesse essere lasciata alla competenza dell'autorità giudiziaria, né ad interventi sporadici e personalizzati, frutto di derive clientelari. Occorreva pensare a strumenti diversi, più elastici e flessibili, assunti direttamente dall'autorità amministrativa.

In connessione con la grave crisi del settore chimico si pensò a una procedura concorsuale amministrativa per le imprese di determinate dimensioni. Il dibattito sul tema fu acceso, e dopo un primo tentativo fallito<sup>8</sup>, la legge Prodi<sup>9</sup> nel 1979 attribuì la gestione della crisi delle imprese di maggiori dimensioni all'autorità governativa. Le linee portanti della nuova procedura di amministrazione straordinaria erano: (i) il livello dimensionale, determinato sulla base dell'esposizione debitoria qualificata (solo successivamente, nel 1982, verrà introdotto il parametro del numero dei dipendenti); (ii) la finalità conservativa dell'impresa; (iii) il sacrificio dell'interesse dei creditori pregressi a quello della continuazione dell'impresa.

Il testo della legge Prodi venne ripetutamente modificato. Senza cercare qui di ripercorrere tutte le tappe dell'evoluzione normativa, è possibile ricordare le ragioni dei diversi interventi, accomunati dall'esigenza di modificare di volta in volta i presupposti per l'ampliamento dell'intervento. Una prima serie d'interventi è diretta a sottrarre al fallimento l'una o l'altra impresa o a prolungare i termini originari dell'amministrazione straordinaria; altri interventi sono diretti a rimuovere gli ostacoli alla gestione commissariale, prevedendo il pagamento prioritario dei debiti pregressi o essenziali per la realizzazione del programma (ad esempio per la gestione commissariale della flotta Lauro o del Gruppo Maraldi) o necessari ad assicurare la conservazione dei posti di lavoro oltre l'amministrazione straordinaria (caso Cotonificio Rossi).

## 5. Le privatizzazioni degli anni Novanta

All'inizio degli anni Novanta una nuova pesante crisi investì il nostro paese. Essa esplose essenzialmente perché le condizioni di competitività dell'Italia (inflazione e costo del lavoro) non erano coerenti con il regime di cambio fisso “a banda ristretta”

---

<sup>8</sup> Il decreto legge Donat Cattin, d.l. 5 ottobre 1978 n. 602, non convertito.

<sup>9</sup> Decreto legge 30 gennaio 1979 n. 26 convertito nella legge 3 aprile 1979, n. 95.

---

adottato per la lira. Ad alimentare la sfiducia dei mercati contribuivano anche dubbi sulla sostenibilità dell'ingente debito pubblico che si era venuto accumulando. Al culmine della crisi, nel settembre del 1992, dopo alcuni vani tentativi di difesa del cambio fisso, la lira venne svalutata e lasciata fluttuare. Poche settimane dopo il Governo Amato varò una manovra da 90 mila miliardi ("lacrime e sangue", come si disse in seguito) per recuperare la fiducia dei mercati.

In quel momento la situazione dell'IRI era drammatica: era il maggiore gruppo industriale italiano (circa 500 imprese e 400 mila addetti), ma aveva debiti per 82 mila miliardi, in aumento tra il 1991 e il 1992 di 14 mila miliardi. Le sorti dell'IRI vennero segnate dalla politica per la concorrenza attuata a livello comunitario. La Commissione europea, già negli anni Ottanta, aveva cominciato a contestare alcune pratiche messe in atto dal Governo italiano, come la garanzia dello Stato sui debiti delle aziende siderurgiche. Le ricapitalizzazioni delle aziende pubbliche e la garanzia dello Stato sui loro debiti furono da allora considerati aiuti di Stato, dunque in contrasto con le regole del Trattato. Non potendo più impiegare le risorse dello Stato per sostenerle, l'Italia si trovò obbligata a ristrutturare e dismettere il sistema delle imprese pubbliche. Nel luglio 1992, l'IRI e gli altri enti pubblici furono convertiti in società per azioni. Nel luglio dell'anno successivo il commissario europeo alla Concorrenza Van Miert contestò all'Italia la concessione di fondi pubblici all'EFIM, che non era più in grado di ripagare i propri debiti.

Per evitare una grave crisi d'insolvenza, alla fine del 1993 Van Miert concluse con il ministro degli Esteri Andreatta, un accordo che si proponeva di risolvere i problemi riconducibili all'esistenza di società per azioni totalmente controllate dallo Stato, assimilando le regole che avrebbero dovuto essere seguite dall'azionista Stato a quelle che avrebbe seguito un investitore privato prudente. Nello stesso tempo l'accordo istituì una sanatoria per il passato, escludendo l'avvio di procedure di infrazione dei trattati comunitari.

L'accordo prevedeva l'impegno del Governo italiano a non autorizzare l'aumento dell'indebitamento delle società controllate dal Tesoro e a ridurre entro tre anni (1993-6) tale indebitamento a un livello "fisiologico" pari al 60% del capitale investito. Il Governo italiano si impegnavo a rimuovere ogni segno di garanzia implicita dello Stato sulle obbligazioni delle imprese partecipate.

Ne seguì un ampio programma di privatizzazioni, aperto dalla vendita dell'IMI, dell'INA e delle tre banche di interesse nazionale di proprietà dell'IRI. Questa operazione fu importante perché allargò le basi finanziarie esterne al circuito pubblico per i successivi

---

collocamenti azionari e creò meccanismi di disciplina più severi nell'erogazione del credito. L'uscita dello Stato dal settore bancario fu completata più tardi con la cessione della BNL (1998) e del Mediocredito Centrale (1999). Questi collocamenti seguirono la riforma della legislazione bancaria, con l'emanazione del Testo Unico in materia bancaria e creditizia del 1993 il quale, eliminando la separazione tra credito a breve e credito a medio e lungo termine, aprì la strada all'affermazione anche nel nostro paese della banca universale.

La cessione di società di servizio entrò nel vivo con la vendita di Aeroporti di Roma, Telecom Italia (di proprietà dell'IRI, il cui controllo fu ceduto al mercato nel 1997), *tranche* successive del capitale di ENI (a partire dal 1995) ed ENEL (dal 1999), delle quali però il Governo mantenne partecipazioni di controllo; e poi la cessione della Società Autostrade nel 1999. Furono anche cedute con successo le società industriali dell'IRI e le attività petrolchimiche dell'ENI; l'IRI venne posto in liquidazione nel giugno del 2000, dopo aver trasferito la proprietà dell'Alitalia e della RAI al Ministero del Tesoro. Con l'inizio degli anni Duemila il processo di privatizzazione ha subito un vistoso rallentamento, che dura tuttora. La Cassa Depositi e Prestiti è divenuta spesso controparte di cessione di quote di aziende pubbliche che nella maggior parte dei casi restano sotto il controllo pubblico.

Nel complesso, il programma di privatizzazione italiano degli anni Novanta può essere giudicato un successo: ha portato ingenti entrate; è stato generalmente ben gestito sul piano tecnico, con procedure trasparenti e senza costi eccessivi o impropri. Tuttavia, le resistenze culturali e politiche ad una piena accettazione delle regole del mercato si sono fatte sentire, impedendo di cogliere pienamente, insieme ai benefici finanziari, anche quelli della maggior efficienza economica e tecnologica che ne potevano derivare.

## **6. L'amministrazione straordinaria e i casi Parmalat, Alitalia, Ilva**

All'inizio degli anni Novanta, il bilancio dell'amministrazione straordinaria non era positivo. L'istituto era divenuto uno strumento di politica assistenziale, volto a consentire la continuazione dell'impresa ad ogni costo e garantire il mantenimento dei livelli occupazionali. L'uso distorto dell'istituto fu favorito dall'ampia discrezionalità attribuita all'autorità amministrativa nella procedura, a prescindere da ogni valutazione sulle concrete prospettive di recupero dell'impresa. Sul piano nazionale, la legge venne sottoposta a critiche severe, a causa dell'abnorme espansione dei debiti creato dal



---

mantenimento in vita di imprese improduttive, ma anche del sacrificio eccessivo imposto ai diritti dei creditori. Riemerse nel dibattito la tesi secondo cui la gestione della crisi dovrebbe essere affidata all'autorità giudiziaria e che l'obiettivo del risanamento possa essere perseguito attraverso una opportuna riformulazione della disciplina delle procedure concorsuali.

Contestualmente, le istituzioni europee iniziarono a indagare sulla compatibilità della legge italiana sull'amministrazione straordinaria con la disciplina degli aiuti di Stato. La Commissione, dopo aver constatato sia l'ampiezza del ricorso alla procedura (più di 300 imprese dall'entrata in vigore della legge), sia il rilevante ammontare degli aiuti di Stato (individuato in un esborso pari a 600 miliardi di lire da parte dello Stato), concluse che l'applicazione della legge creava una distorsione della concorrenza, nella misura in cui impediva la fuoriuscita dal mercato di imprese altrimenti liquidabili, permettendone l'artificiale continuazione dell'attività a discapito delle imprese concorrenti. La risposta del Governo italiano al problema fu insufficiente: nessuna modifica venne apportata alla legge, ma venne assunto l'impegno di notificare alla Commissione i casi in cui sarebbe stata applicata la garanzia statale sui finanziamenti concessi alle imprese in procedura. Nel 1997 la Commissione avviò la prima procedura di infrazione.

Nel frattempo, due importanti pronunce della Corte di Giustizia europea decretarono l'incompatibilità della legge Prodi sia con le disposizioni sugli aiuti di Stato contenute nel Trattato CECA, sia con le disposizioni degli articoli 92 e 93 del Trattato CE<sup>10</sup>. La Commissione avviò una seconda procedura di infrazione che si concluse nel settembre 1999 con la comunicazione da parte delle autorità italiane dell'avvenuta abrogazione della Legge Prodi e la contestuale adozione di una nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria (legge Prodi bis, d.lgs. 8 luglio 1999 n. 270), tutt'ora in vigore.

Mentre si discuteva dei diversi progetti di riforma della legge fallimentare e dell'amministrazione straordinaria, alla fine del 2003 esplose il caso Parmalat, un dissesto di grandi proporzioni che coinvolgeva centinaia di società in tutto il mondo, migliaia di imprese medio-piccole con attività collegate a quel gruppo e decine di migliaia di dipendenti. La legislazione fu cambiata d'urgenza mediante una variante dell'amministrazione straordinaria, ancora in vigore, alla quale possono essere ammesse solo imprese di grandi dimensioni (cd. legge Marzano<sup>11</sup>). Come è ben noto, la procedura "Parmalat" ha rafforzato i poteri riconosciuti all'autorità amministrativa e

---

<sup>10</sup> CG. 1 dicembre 1998, causa Ecotrade-Altiforni e Ferriere di Servola; CG. 17 giugno 1999, causa Piaggio-Luffahrt.

<sup>11</sup> Decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347 convertito dalla legge 18 febbraio 2004 n. 39.

---

ha introdotto istituti nuovi per il nostro paese, tra i quali la ristrutturazione dei debiti, le classi dei creditori, il *cram-down*, poi inseriti nella legislazione ordinaria. La caratteristica più rilevante fu costituita dalle ampie possibilità di gestire e ristrutturare l'impresa attribuite al commissario, con il potere di attuare operazioni straordinarie di accorpamento e cessione parziale di attività, fino all'attribuzione di azioni ai creditori.

La procedura Parmalat segna una svolta destinata a cambiare radicalmente l'approccio alla crisi dell'impresa, sia nelle procedure straordinarie che in quelle ordinarie. Poco dopo verrà varata la prima riforma della legge fallimentare che si ispirerà in molti aspetti alla legge Marzano.

Il caso Parmalat è stato un caso di successo dell'amministrazione straordinaria, perché grazie a interventi legislativi ad hoc e a un bravo commissario la gestione è stata sottratta alla logica difensiva tipica dell'amministrazione straordinaria. Parmalat però costituisce un caso politicamente più facile (come ci ricorda Stanghellini 2007, 2014). L'indebitamento era enorme, ma, una volta alleggerito quell'onere, l'impresa aveva un margine operativo positivo e poteva auto-sostenersi. Nessun licenziamento è stato necessario e anche la finanza ponte, prontamente concessa dalle banche non è stata utilizzata. Lo Stato ha contribuito consentendo ai creditori agricoli e agli autotrasportatori messi in difficoltà dal crack Parmalat di accedere a un credito agevolato. Il piano Parmalat si è limitato a staccare i rami secchi e a liberare dai vecchi debiti un'impresa che, pur fragile, poteva riprendere a camminare da sola. Parmalat aveva necessità di una ristrutturazione finanziaria. Non si è posta quell'alternativa tra tutela dei lavoratori (e dei fornitori) e tutela dei creditori, che costituisce uno dei nodi politici più difficili della crisi dell'impresa di grandi dimensioni.

Diverso è il caso dell'Alitalia, un caso emblematico d'insuccesso dell'amministrazione straordinaria. La storia del mancato salvataggio dell'Alitalia comincia nel 1997 con la prima ricapitalizzazione, cui fa seguito quella del 2004, in cui il Tesoro concesse una garanzia su un prestito ponte di 400 milioni di euro, giudicata aiuto al salvataggio (legittimo). Nel 2006 venne avviato il primo processo di privatizzazione, poi seguito da un nuovo salvataggio nel 2008, attuato essenzialmente per impedire la cessione della società ad Air France in vista della campagna elettorale – grazie a una nuova variante della procedura Marzano (dl. n. 134 del 2008), che ne ha esteso l'applicazione ai settori dei servizi pubblici essenziali e ha ampliato i poteri del commissario anche all'ipotesi di cessione di complessi aziendali a trattativa privata – superando quindi la logica dell'intervento di ristrutturazione per assicurare la continuità dell'impresa.

---

Qualche migliaio di dipendenti fu collocato in una *bad company* ceduta all'amministrazione straordinaria, dove ancora continuano a percepire l'80% dello stipendio. L'intervento politico impedì anche di allineare i contratti del personale di volo a quelli delle altre analoghe compagnie. Si approfittò dell'occasione anche per salvare AirOne (e i crediti di Banca Intesa verso AirOne), scaricando su Alitalia una flotta di velivoli adatti al corto raggio, mentre la strategia avrebbe dovuto privilegiare il medio e lungo raggio. L'ingresso del capitale privato non riuscì a realizzare il *turnaround* sperato, e pochi anni dopo la società fu ceduta a Etihad – limitandone però i poteri gestionali e mantenendo una presenza ingombrante del vecchio azionariato. Con il risultato di spingere la società di nuovo nella procedura di amministrazione straordinaria; lo Stato ha concesso un prestito ponte di svariate centinaia di milioni per consentire la continuità aziendale ... fino a dopo le prossime elezioni. Uno studio di Mediobanca ha quantificato in 7,4 miliardi di euro il costo complessivo dei salvataggi effettuati tra il 1974 e il 2014; il conto del salvataggio in corso non è ancora definito.

Diversa ancora è la storia del salvataggio dell'Ilva, perché intreccia il tema della crisi di una grande impresa industriale con quello della tutela ambientale. L'Ilva nacque agli inizi del '900 su iniziativa privata, negli anni Trenta passò sotto il controllo dell'IRI. Negli anni Sessanta, l'Ilva-Italsider divenne uno dei maggiori gruppi dell'industria di Stato, ma dopo la crisi del mercato dell'acciaio, nel corso degli anni Ottanta, subì ingenti perdite. Negli anni Novanta venne ceduta al gruppo siderurgico Riva e si affermò come una delle maggiori realtà industriali del paese.

Nel 2012 l'Ilva era la più grande acciaieria d'Europa e dava lavoro a circa 11 mila persone, ma l'attività produttiva aveva un rilevante impatto avverso sull'ambiente. Il 25 luglio 2012 il GIP del Tribunale di Taranto dispose il sequestro preventivo degli impianti. Da questo momento ha inizio una legislazione emergenziale alluvionale. Si susseguono decreti legge e leggi di conversione con l'obiettivo di assicurare la continuità produttiva di un complesso industriale di rilevanza strategica per il paese, salvaguardare l'occupazione e nel contempo realizzare anche gli obiettivi di tutela della salute pubblica e dell'ambiente.

Fa da cornice il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (giunto al vaglio della Corte Costituzionale), che vede protagonisti, da un lato, la magistratura intenta ad ottenere il blocco dell'attività ritenuta non conforme alla normativa ambientale e il Governo, impegnato a garantirne la prosecuzione per evitare la chiusura di un impianto considerato strategico per l'economia nazionale, oltre che elevati costi occupazionali. La ricerca di una soluzione ha visto un intervento pubblico ancora più incisivo rispetto agli altri casi di crisi delle grandi imprese, per il ruolo giocato dallo Stato nella

---

definizione degli interventi di tutela ambientale – e la possibilità di una procedura di infrazione per aiuti di Stato per la difficoltà di distinguere tra l'intervento pubblico per il risanamento ambientale e eventuali sostegni all'azienda in contrasto con la parità concorrenziale. Ad oggi le operazioni di vendita dell'Ilva si sono concluse con l'aggiudicazione alla cordata AM Investco Italy ad un prezzo di 1.800 milioni di euro, ma la procedura non è ancora conclusa; l'opposizione sindacale alla riduzione della manodopera prevista nel bando di gara e le condizioni salariali proposte dall'azienda lasciano l'esito ancora incerto.

### Conclusioni

L'intervento dello Stato nelle crisi delle grandi imprese è stato una costante della nostra economia sin dagli inizi del secolo scorso. In ogni momento critico lo Stato è intervenuto a sostegno delle imprese per tutelare principalmente occupazione e ordine pubblico. Il ricorso allo Stato da parte della grande impresa ha impedito di sviluppare momenti rigenerativi e di crescita all'interno del sistema produttivo e di questo la nostra economia paga un conto pesante.

La dipendenza dallo Stato dell'economia della grande impresa e dell'impresa pubblica perdura, pur in un mutato contesto economico. La politica europea sugli aiuti di Stato ha in teoria ridotto lo spazio per interventi assistenziali di salvataggio, ciononostante, lo Stato italiano ha continuato a intervenire nella stessa logica, sempre in un'ottica di breve periodo, quasi mai riuscendo a ridare alle imprese coinvolte una solida base per riprendere a camminare sulle proprie gambe. L'amministrazione straordinaria presso il MISE è diventata una specie di lebbrosario, nella quale si entra malati e si esce quasi sempre solo da morti – dopo aver distribuito ingenti risorse ai vari *stakeholder*, inclusi naturalmente i commissari liquidatori.

Nel 2005 è stata scritta una nuova legge fallimentare, radicalmente diversa da quella precedente, anche se è rimasta nella cornice del regio decreto del 1942. A breve cambierà anche la cornice, ma il contenuto, pur con alcune novità di rilievo, resterà più o meno lo stesso. La legge fallimentare contiene gli strumenti, preventivi, concordatari, liquidatori per superare una crisi d'impresa, gestire i conflitti tra debitore e creditore, salvare l'impresa quando si può. La crisi non è evitabile, ma con questi strumenti l'impresa può ristrutturarsi tempestivamente e continuare, o essere liquidata, qualunque ne sia la dimensione. Il giudice è l'arbitro e nelle nuove regole dovrebbe

essere più specializzato e la gestione della crisi dovrebbe essere affidata ai Tribunali più grandi, con maggiori competenze economiche e aziendalistiche.

In questo quadro non sembra restare molto spazio per una procedura amministrativa solo per le grandi imprese, salvo casi eccezionali, da individuarsi con criteri rilevanti e stringenti, e definiti ex ante dalla legge. Non va affatto in questa direzione il disegno di legge autonomo che è ancora all'esame del Parlamento, e che finisce con il raddoppiare le procedure generali per l'amministrazione straordinaria.

---

### Nota Bibliografica

Artoni R., Un profilo d'insieme, in Storia dell'IRI 1990-2002, a cura di R. Artoni, Laterza, Bari 2014.

Bruschini A., Politiche e strumenti di salvataggio delle imprese, in Democrazia e Diritto, 1981 n. 3.

Cipolletta I., Gli anni settanta: una frattura nel processo di crescita, in Storia dell'IRI 1973-1989 difficili anni '70 e i tentativi di rilancio negli anni '80, a cura di F. Silva, Laterza, Bari 2013.

Falcherio A.M., Crisi del «grande capitale» e crisi dell'economia italiana da «quota '90» ai primi anni Trenta, in Storia dell'IRI 1933-48, a cura di V. Castronovo, Laterza, Bari 2012.

Guglielmucci L., Origine ed evoluzione delle procedure concorsuali, in Il dir. Fall, 1995, I, 2.

Iorio A., Le procedure concorsuali tra tutela del credito e salvaguardia dei complessi produttivi, in Giur. Comm, 1994, I.

Marchetti P., Diritto societario e disciplina della concorrenza, in Storia del capitalismo italiano a cura di F. Barca, Donzelli, Roma 1997.

Minervini G., Alcune riflessioni in tema di composizione della crisi dell'impresa industriale, in Scritti in memoria di Giuseppe Ferri, Padova 1983.

Rapporto della Commissione Economica all'Assemblea Costituente, I Relazione, Roma 1947.

Silva F., Un profilo d'insieme, in Storia dell'IRI, 1973-1989 difficili anni '70 e i tentativi di rilancio negli anni '80, Laterza, Bari 2013.

Stanghellini L., La crisi dell'impresa fra diritto ed economia, Bologna 2007.

Stanghellini L., La genesi e la logica della legge fallimentare del 1942, in La cultura negli anni '30 a cura di G. Morbidelli, Firenze 2014.

Stanghellini L., Se Parmalat dà il buon esempio, in lavoce.info, 22.06.2004.

Stanghellini L., Un decollo che sfida le leggi, in *lavoce.info*, 02.09.2008.

Toniolo G., Crisi economica e smobilizzo pubblico delle banche miste (1030-1934), in *Industria e banca nella grande crisi 1929-1934*, a cura di G. Toniolo, ETAS, Milano 1978.

Toniolo G., La nascita dello Stato banchiere e imprenditore, capitolo IV in *L'economica dell'Italia fascista*, Laterza, Bari 1980.