



8 LUGLIO 2020

Stato ed economia di mercato.  
La via italiana per la ricostruzione  
postbellica tra giudizio storico e  
seduzioni contemporanee

di Elena di Carpegna Brivio  
Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Milano-Bicocca



## Stato ed economia di mercato.

# La via italiana per la ricostruzione postbellica tra giudizio storico e seduzioni contemporanee\*

**di Elena di Carpegna Brivio**

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Milano-Bicocca

**Abstract [En]:** Il periodo immediatamente successivo alla Seconda guerra mondiale ha segnato per l'Italia una stagione di rinascita costituzionale ed economica. Alla radice di quella straordinaria fase di crescita comunemente nota come «miracolo economico italiano» si è posta una commistione tra economia di mercato e intervento industriale dello Stato che ha costituito una caratteristica peculiare dell'ordinamento italiano. Oggi a quelle soluzioni economico-giuridiche si torna a guardare, proponendo soluzioni direttamente ispirate al modello dell'azionariato di Stato come «Patrimonio Rilancio» previsto dal d.l. 34/2020.

**Abstract [It]:** During the years immediately after the Second World War, Italy has experienced a constitutional and economical rebirth. The extraordinary economical growth commonly known as «italian economic miracle» was deeply rooted in a peculiar mixture of market economy and State intervention. Today solutions directly inspired to that model are being proposed once again: «Patrimonio Rilancio», ruled by the d.l. 34/2020, is a prominent exemple.

**Table of contents:** 1. La rifondazione costituzionale e la sua influenza sul modello economico della ricostruzione. 2. L'azionariato di Stato come attore del «miracolo economico» italiano. Ascesa e declino di una forma economico-giuridica. 3. La nuova attualità dell'azionariato di Stato. 4. Patrimonio Rilancio e le sue somiglianze con la formula IRI. 5. Il modello italiano per la ricostruzione postbellica tra passato e... futuro?

### **1. La rifondazione costituzionale e la sua influenza sul modello economico della ricostruzione.**

Lo stato di bisogno materiale e spirituale che ha caratterizzato la società italiana alla fine della Seconda Guerra Mondiale porta ad affrontare qualunque analisi collegata a quel periodo attraverso una lettura simultanea di fatti, idee politiche e istituti giuridici<sup>1</sup>.

Dal punto di vista produttivo l'Italia aveva subito ingenti danni al settore delle infrastrutture e dei trasporti, un significativo calo della produzione agricola e il sistema industriale, nonostante i limitati danni agli impianti e al patrimonio, vedeva la propria capacità produttiva limitata al di sotto del 30% del suo potenziale a causa del deterioramento degli scambi commerciali e del difficile approvvigionamento di materie prime<sup>2</sup>. La collocazione internazionale del Paese assumeva, in questo contesto, un peso decisivo:

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> P. BARUCCI, *Introduzione* a P. SARACENO, *Ricostruzione e pianificazione (1943-1948)*, Milano 1984, p. 5.

<sup>2</sup> P. SARACENO, *La ricostruzione industriale in Italia*, 1947, in ID., *Ricostruzione e pianificazione (1943-1948)*, Milano 1974, p. 218. I dati che consentono di cogliere l'ampiezza delle distruzioni collegate al conflitto sono ripercorsi anche da F. FAURI, *Il piano Marshall e l'Italia*, Bologna 2010, pp. 85 ss.

soltanto con l'inserimento in scambi internazionali ampi e pacifici, l'economia nazionale avrebbe potuto sopperire alla carenza interna di materie prime, di capitali e di crediti<sup>3</sup>.

Dal punto di vista politico-istituzionale la necessità di creare una netta discontinuità con il regime fascista aveva aperto un «vuoto costituzionale»<sup>4</sup> che poteva essere colmato soltanto attraverso soluzioni costituzionali che garantissero alla società italiana una salda tutela delle libertà e la rimozione di ogni residuo autoritario.

Un bisogno di rigenerazione che era quindi profondo e radicale, ma che non deve portare a pensare che l'opera di ricostruzione sia stata avviata da zero.

Sia sotto il profilo politico sia sotto il profilo economico il tessuto sociale e culturale degli anni Quaranta era ricco di sementi che, nella fase postbellica, sono potuti arrivare a gemmazione e fioritura<sup>5</sup>.

Da un lato le forze laiche e socialiste e, dall'altro, il pensiero del cattolicesimo sociale avevano portato a maturazione teorica visioni di convivenza collettiva che si ponevano in netto contrasto sia con il modello autoritario del fascismo sia con il modello economico di produzione capitalistica. Pur nelle profonde differenze, le diverse componenti dell'antifascismo italiano condividevano una visione di alleanza tra potere pubblico e formazioni sociali autonome finalizzata alla valorizzazione della persona umana come nuovo fattore di federazione delle relazioni politiche, sociali ed economiche<sup>6</sup>.

I tre commi che andarono a comporre il testo dell'art. 41 Cost. continuano a testimoniare un intento costituente di coniugare iniziativa economica privata, utilità sociale ed intervento dello Stato per il coordinamento delle attività economiche a fini sociali<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> P. SARACENO, *La ricostruzione industriale in Italia*, cit., p. 213.

<sup>4</sup> P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla costituente e sui suoi lavori*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI (a cura di) *Commentario sistematico alla costituzione italiana*, Firenze 1950, vol. I, p. XCIII.

<sup>5</sup> R. RUFFILLI (a cura di) *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, Bologna 1979, tomo I, in particolare i contributi di R. MORO, *I movimenti intellettuali cattolici*, pp. 159 ss. e G.P. OPPEZZO, *Le riviste dell'Università Cattolica*, pp. 363 ss.; R. RUFFILLI, *L'esperienza storica del pluralismo sociale e potere statale dopo l'unità*, in *Il pluralismo sociale nello Stato democratico. Atti del I corso di aggiornamento culturale dell'Università Cattolica*, Milano 1980, pp. 39 ss.

<sup>6</sup> N. BERDIAEFF, *Personalità umana e marxismo*, in AA.VV. *Il comunismo e i cristiani*, Brescia 1947, pp. 145 ss.; P. SCOPPOLA, *Educazione alla cittadinanza e costruzione dell'identità nazionale*, in C. FRANCESCHINI-S. GUERRIERI-G. MONINA (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1995, pp. 63 ss.; G. AMATO, *Aspetti vecchi e nuovi del «politico» e del «sociale» nell'Italia repubblicana*, in *Il sistema delle autonomie: rapporti tra Stato e società civile*, Bologna, 1981, pp. 91 ss.; F. TADDEI, *La Costituente nella politica del PSI*, in *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, cit., tomo II, pp. 17 ss.; S. BATTILOSSI, *Cultura economica e riforme nella sinistra italiana dall'antifascismo al neocapitalismo*, in *Studi storici*, 3/1996, pp. 771 ss.

<sup>7</sup> Il tema del dialogo tra i tre commi dell'art. 41 ha a lungo interessato la dottrina che ne ha messo in evidenza ora la natura dialettica ora il carattere di contrapposizione. A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, 1971; E. CHELI, *Libertà e limiti all'iniziativa privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1/1960, pp. 260 ss.; G. CAPOGRASSI, *Persona e pianificazione*, in ID., *La pianificazione e i diritti della persona umana*, Roma, 1955, pp. 14 ss.; V. BACHELET, *Criteri programmatici e fini sociali nelle leggi che limitano l'iniziativa privata*, in *Giur. cost.*, 1962, pp. 648 ss.; A. PACE, *Libertà "del" mercato e libertà "nel" mercato*, in *Politica del diritto*, 2/1993, pp. 327 ss.; A. MORRONE, *Libertà d'impresa nell'ottica del controllo sull'utilità sociale*, in *Giur. cost.*, 3/2001, pp. 1471 ss.; V. CERULLI

Da questa commistione di ispirazioni diverse nasce quell'interpretazione che ha spinto a guardare per molto tempo alla Costituzione economica come ad un testo aperto, volto ad offrire differenziate possibilità attuative e certamente non rispondente a teorie economiche prestabilite<sup>8</sup>.

Eppure, anche nella molteplicità dei riferimenti culturali, una decisione chiara e netta ci fu e riguardò soprattutto un'indicazione metodologica che rimise al pluralismo parlamentare e al «necessario dialogo fra discrezionalità politica e regole economiche» il compito di individuare, di volta in volta, le soluzioni concrete che in un dato momento storico riescono a meglio garantire il raggiungimento delle finalità complessive indicate dalla Costituzione<sup>9</sup>.

Nel prosieguo del presente lavoro si analizzerà come, nell'immediato dopoguerra le forze politiche abbiano deciso di attuare le prescrizioni costituzionali attraverso una particolare commistione di intervento pubblico ed economia di mercato che ha avuto negli enti di gestione delle partecipazioni statali, e in special modo nell'IRI, il suo principale strumento giuridico di realizzazione. Saranno in particolare considerate due fasi: la prima fase di definizione del modello, in cui l'azionariato di Stato ha contribuito in modo significativo alla ricostruzione economica e industriale del Paese creando i presupposti per il successivo «miracolo economico italiano» e una seconda fase, iniziata con le elezioni politiche del 1953 ed in cui si sono evidenziati i primi problemi di funzionamento. L'obiettivo è ricollocare in una corretta prospettiva storica il modello dell'azionariato di Stato in modo da poter meglio comprendere quali sono gli insegnamenti che, da esso, si possono trarre oggi, in un momento in cui si torna a parlare apertamente di una nuova attualità della formula IRI.

## **2. L'azionariato di Stato come attore del «miracolo economico» italiano. Ascesa e declino di una forma economico-giuridica.**

Se si cerca, nella fase di rinnovamento integrale che caratterizzò l'immediato dopoguerra, l'elemento che consentì di avviare la straordinaria fase di crescita economica che caratterizzò gli anni Cinquanta e Sessanta, occorre riconoscere che, quantomeno all'inizio, la ricostruzione nacque da una riorganizzazione di quanto era, in quel momento, disponibile. E, in quel momento, ad essere disponibile era una particolare commistione, nata sotto il fascismo, di economia di mercato e di interventismo statale gestita attraverso

---

IRELLI, *Impresa pubblica, fini sociali, servizi di interesse generale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 4/2006, pp. 749 ss.

<sup>8</sup> P. ROGGI, *Riviste cattoliche e politica economica in Italia negli anni della "Ricostruzione"*, cit., pp. 85 ss.; G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'organizzazione e nella disciplina delle imprese*, in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Milano 1970, pp. 78 ss.; F. GALGANO, *Art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione - artt. 41-44*, Bologna-Roma, 1982, pp. 1 ss.; F. SAITTO, *I rapporti economici*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica: mito e attualità dell'Assemblea costituente*, a cura di, Milano, Franco Angeli, 2018, pp. 125 ss.; A. AVERARDI, *Potere pubblico e politiche industriali*, Napoli, Jovene, 2018, pp. 7 ss.

<sup>9</sup> M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, 3/2013, p. 34.

lo strumento dell'azionariato di Stato<sup>10</sup>. Con questa espressione si fa comunemente riferimento all'assunzione, da parte di pubblici poteri, della qualità di azionista in una società di diritto privato, senza che si produca di per sé un'alterazione della natura giuridica del soggetto partecipato<sup>11</sup>.

Nel corso degli anni Trenta, però, l'azionariato di Stato ha potuto divenire una forma giuridica relevantissima per il coordinamento di nuove esigenze di politica economica attraverso la costituzione di un ente pubblico, l'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI), espressamente deputato a gestire l'insieme delle partecipazioni statali in ambito industriale<sup>12</sup>. L'IRI era un ente di vertice interamente controllato dallo Stato nel cui ambito operavano finanziarie settoriali (originariamente STET telecomunicazioni, Finsider siderurgia e Finmare navigazione) a cui facevano riferimento singole aziende di diritto privato che agivano in regime concorrenziale<sup>13</sup>.

L'IRI era stato inizialmente istituito con il regio decreto-legge 5/1933 («Costituzione dell'«Istituto per la ricostruzione industriale» con sede in Roma») con l'obiettivo di risanare imprese finanziariamente in crisi ma rilevanti per lo sviluppo del Paese per poi privatizzarle e ripristinare il prima possibile una gestione economica e aderente al mercato<sup>14</sup>. Si trattava di una soluzione volutamente temporanea e funzionale a una riorganizzazione dei rapporti tra settore bancario e settore industriale a seguito della crisi economico-finanziaria generata dall'esperienza della banca *holding*<sup>15</sup>.

Con il regio decreto-legge 905/1937 («Norme per l'organizzazione permanente dell'Istituto per la ricostruzione industriale») l'IRI era poi divenuto un ente permanente attraverso cui lo Stato assumeva stabilmente il compito di investire nello sviluppo industriale e cominciava a utilizzare strumenti di mercato per realizzare obiettivi politici di interesse nazionale<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> P. SARACENO, *Intervista sulla ricostruzione*, Bari 1977, pp. 127 ss.; P. CIOCCA, *Storia dell'IRI*, 6. *L'IRI nell'economia italiana*, Bari 2014, p. 92.

<sup>11</sup> S. CASSESE, *Azionariato di Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, 1959.

<sup>12</sup> G. STAMMATI, *Il problema dell'I.R.I. nell'economia italiana*, in *Giornale degli economisti e annali di economia*, 1-2/1947, pp. 43 ss.

<sup>13</sup> Per una ricostruzione del modello di funzionamento A. AVERARDI, *Potere pubblico e politiche industriali*, cit., pp. 148 ss.

<sup>14</sup> Il r.d.l. aveva costituito l'ente trasferendogli attività e passività del precedente Istituto di liquidazioni, contestualmente soppresso, e articolandolo in due sezioni, la sezione Finanziamenti, che aveva il compito di finanziare imprese industriali private e di nazionalità italiana, e la sezione Smobilizzi, che invece era rivolta a ricollocare sul mercato le partecipazioni che potevano rientrare a far parte di un'economia privata. R.d.l. 5/1933 («Costituzione dell'Istituto per la ricostruzione industriale con sede in Roma»), artt. 8 e 10. P. SARACENO, *Partecipazioni statali*, in *Enciclopedia del diritto*, 1982, XXXII, par. 4; P. ARMANI, *I problemi economici*, in P. ARMANI-F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Le partecipazioni statali. Un'analisi critica*, Milano 1977, pp. 16 e ss.; M. CAVAZZA ROSSI, *Pasquale Saraceno, Sergio Paronetto e la politica autarchica dell'IRI*, in G. DE LUCA (a cura di), *Pensare l'Italia nuova: la cultura economica milanese tra corporativismo e ricostruzione*, Milano 1997, pp. 233 ss.

<sup>15</sup> Sino al 1933 le grandi banche di deposito italiane esercitavano contemporaneamente una funzione di credito e di partecipazione al capitale societario di imprese, con una conseguente commistione tra attività bancaria e attività industriale. Questa condizione contribuì, con la crisi del Ventinove, a trasformare rapidamente la crisi finanziaria in crisi industriale.

<sup>16</sup> La trasformazione IRI del 1937 aveva come premessa una serie di riforme che sono state portate a compimento nel 1936: regolazione dei rapporti tra Tesoro e IRI in modo che le perdite dell'ente fossero assorbite dallo Stato,

Già nei primi anni Quaranta queste caratteristiche della formula IRI dimostrarono un potenziale di sviluppo che si rivelò determinante nell'economia della ricostruzione: attraverso il proprio azionariato lo Stato poteva operare in un contesto di mercato garantendosi la possibilità di controllare alcuni settori strategici per lo sviluppo.

Attraverso l'IRI, alla fine della guerra, lo Stato si era trovato ad avere una posizione rilevante in tutti i settori che avrebbero potuto guidare la ricostruzione e lo sviluppo del Paese (meccanica, siderurgia, trasporto marittimo, servizi telefonici, trasporto aereo, cantieristica, settore bancario, impianti e produzione idroelettrica, chimica).

La decisione sul futuro dell'ente fu uno dei temi principali portati all'attenzione della Commissione economica istituita nell'ambito del Ministero per la Costituente<sup>17</sup>.

Le audizioni svolte presso la Commissione ridanno l'immagine di un acceso dibattito in cui conservazione e smantellamento dell'azionariato di Stato si contrapposero aspramente<sup>18</sup>. Emerse però anche come l'industria privata non fosse, in quel momento, in grado di riassorbire le partecipazioni IRI<sup>19</sup>.

Le conclusioni della Commissione propendevano quindi per una conservazione dell'ente, anche se furono espresse serie preoccupazioni circa la creazione di efficaci forme di controllo che assicurassero una piena

---

sollevamento della Banca d'Italia dalla situazione di immobilizzo in cui si trovava e definizione di una nuova legge bancaria. Sul punto cfr. anche P. SARACENO, *Partecipazioni statali*, cit. Chiaramente nel 1937 gli obiettivi di interesse per la politica nazionale erano coerenti con gli obiettivi del regime. L'art. 3 lettera a) del r.d.l. 905/1937 attribuiva all'IRI la possibilità di assumere nuove partecipazioni «quando si tratti di grandi imprese industriali che si propongano come scopo principale la risoluzione di problemi imposti da esigenze della difesa del Paese o diretti al raggiungimento dell'autarchia economica nazionale, ovvero connessi con la valorizzazione industriale od agricola dell'Africa Orientale Italiana». P. RUSSO, *Impresa ed economia d'impresa in Pasquale Saraceno*, in *Pensare l'Italia nuova*, cit.

<sup>17</sup> La struttura delle partecipazioni IRI alla fine della guerra è ricostruita da F. FAURI, *Il piano Marshall e l'Italia*, cit., p. 90. In proposito anche F. BARCA-S. TRENTO, *La parabola delle partecipazioni statali: una missione tradita*, in F. BARCA (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, Roma 1997, pp. 190 ss. Il Ministero per la Costituente fu istituito con il decreto luogotenenziale n. 435/1945 e fu uno dei primi provvedimenti del Governo Parri. La ragione istitutiva del Ministero era stata la preparazione dei lavori dell'Assemblea Costituente: il Ministero si componeva di un ufficio legislativo e di un ufficio affari generali, mentre le attività di studio erano affidate a diverse commissioni. La Commissione economica, sotto la guida di Giovanni Demaria, articolò i suoi lavori in cinque sottocommissioni (agricoltura, industria, problemi monetari e commercio con l'estero, credito e assicurazione, finanza) e redasse un Rapporto della Commissione economica per l'Assemblea costituente.

<sup>18</sup> MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1946, II Industria, II Appendice alla relazione (Interrogatori): a favore della conservazione dell'IRI si espressero Leopoldo Piccardi (ARAR), Giovanni Silva (Compagnia Nazionale Imprese Elettriche), Angelo Costa (Confindustria). Fortemente contraria alla conservazione dell'IRI fu invece la posizione espressa da Alfredo Frassati (Italgas): «L'IRI rappresenta la più grande immoralità che ci sia [...] rappresenta un elemento di squilibrio fra tutte le industrie. Se per esempio io ho una modesta fabbrica di tubi come faccio a vivere quando l'IRI ha tutte le agevolazioni e fabbrica tubi come me? Qualunque passività si dovesse verificare l'IRI se ne infischia perché lo Stato copre tutto. È impossibile che prosperi un'industria dove c'è un nucleo che non è un'industria, ma che è lo Stato».

<sup>19</sup> In proposito L. GIANNITI, *Note sul dibattito alla Costituente sulla "Costituzione economica"*, in *astrid-online*, 2000, p. 4.



trasparenza dell'attività dell'ente e una sua effettiva compatibilità con la struttura economica e politica del Paese<sup>20</sup>.

Il destino dell'azionariato di Stato fu però quello di connotare a lungo il sistema economico italiano. Un passo decisivo per la sua trasformazione in attore di primo piano del «miracolo economico» fu compiuto con la costituzione del IV Governo De Gasperi nel maggio del 1947. La rottura con le sinistre, motivata in ampia misura dalla volontà di perseguire l'obiettivo del risanamento economico attraverso la chiara collocazione dell'Italia tra le economie occidentali, si accompagnò, sul versante interno, a una decisa edificazione dell'economia mista<sup>21</sup>.

La politica portata avanti dal IV Governo De Gasperi fu una riuscita commistione di elementi di matrice differente: politica monetaria restrittiva, apertura verso i mercati finanziari e intervento pubblico nell'economia<sup>22</sup>.

In quella fase politica si compirono il rifinanziamento dell'IRI, il piano Ina-casa, il salvataggio dell'Agip, la nascita della Cassa del Mezzogiorno e la creazione di ENI<sup>23</sup>.

Tra queste riforme, il rifinanziamento dell'IRI aprì per l'Istituto una stagione di autonomia e di sostegno alla politica degli investimenti. In ambito IRI vennero costituite nuove finanziarie, in particolare Finmeccanica e Finelettrica, e, anche se il nuovo statuto del 1948, rimetteva al Consiglio dei ministri il compito di determinare l'indirizzo generale dell'attività dell'Istituto, le decisioni strategiche che riguardavano i vari settori furono soprattutto il risultato di scelte aziendali compiute autonomamente dalle finanziarie o dalle singole società operative<sup>24</sup>. Il nuovo statuto garantì anche l'autonomia finanziaria dell'ente: il Ministero del Tesoro assegnava all'Istituto un fondo di dotazione che doveva essere rimborsato con la destinazione del 65% dei propri utili netti annuali<sup>25</sup>.

In questa forma l'IRI riuscì a promuovere, fino alla metà degli anni Cinquanta, una forte ristrutturazione dei settori di base e a sviluppare intense forme di coordinamento tra le diverse anime che componevano

---

<sup>20</sup> MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1947, II Industria, *Relazione*, vol. II, p. 193: «Alla stregua delle considerazioni fatte non pare quindi azzardato formulare l'ipotesi che il complesso I.R.I. venga mantenuto in vita, anche come strumento di una politica congiunturale. Ma bisognerà però circondare l'azione dell'ente di tutta una serie di misure, intese appunto a mettere in evidenza i costi ed i risultati, per valutare a pieno la convenienza di tale gestione e per reprimere l'ermetismo che attualmente circonda l'operato dell'IRI a tutto danno dell'economia e della politica stessa del paese».

<sup>21</sup> F. SAITTO, *I rapporti economici*, cit., p. 127; G. BRUNELLI, *La prima legislatura repubblicana: virtù e limiti dell'eccezione degasperiana*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2019, pp. 11 ss.

<sup>22</sup> F. AMATORI, *Un profilo d'insieme: l'età dell'IRI*, in ID. (a cura di), *Storia dell'IRI*, vol. 2 *Il miracolo economico e il ruolo dell'IRI*, Bari 2013, par. 1; F. LAVISTA, *Dallo statuto del 1948 alla programmazione economica nazionale*, par. 2.

<sup>23</sup> P. BARUCCI, *Introduzione*, cit., p. 41; ID., *La politica economica*, cit., p. 124.

<sup>24</sup> D.lgs. 51/1948 («Approvazione del nuovo statuto dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI)»), art. 1. F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano 1977, pp. 1 ss.; F. AMATORI, *Un profilo d'insieme*, cit.; A. COLLI, *La grande stagione dell'IRI*, *Ivi*, par. 6.3; F. LAVISTA, *Dallo statuto del 1948 alla programmazione economica nazionale*, cit.; F. BARCA-S. TRENTO, *La parabola delle partecipazioni statali*, cit., p. 194

<sup>25</sup> Sull'autofinanziamento dell'IRI A. COLLI, *La grande stagione dell'IRI*, cit.

i suoi *assets*. Nel periodo 1949-1955 attraverso l'IRI si realizzarono forti investimenti nella realizzazione e modernizzazione di impianti nei settori considerati strategici, siderurgico ed elettrico in particolare, e un risanamento e una parziale dismissione di settori che invece si collocavano ai margini dell'attività dell'ente (minerario, chimico, tessile, immobiliare, agricolo). Complessivamente, proseguendo nella sua missione originaria di investire, ristrutturare e smobilizzare l'IRI riuscì a trasformarsi in un moltiplicatore della crescita economica divenendo una grande centrale finanziaria e tecnica capace di creare innovazioni e risolvere problemi in modo trasversale ai diversi settori coinvolti nel processo di sviluppo<sup>26</sup>.

In questa fase vi fu un'altra grande riforma avviata dalla politica degasperiana e destinata ad influenzare a lungo i caratteri dell'economia mista italiana, il salvataggio dell'AGIP e la successiva costituzione di ENI.

L'Azienda Generale Italiana Petroli (AGIP) era stata istituita con il regio decreto-legge 556/1926<sup>27</sup>. Nell'aprile del 1945 fu nominato commissario straordinario Enrico Mattei che riuscì ad evitare la liquidazione dell'ente e a promuovere una sua trasformazione in ente statale monopolista nella ricerca, sfruttamento e trasporto degli idrocarburi<sup>28</sup>.

Con il d.lgs. 1879/1947 («Ulteriori stanziamenti per spese sostenute, dell'Azienda generale italiana petroli per ricerche petrolifere eseguito sul territorio della Repubblica italiana successivamente al 30 giugno 1945») si rifinanziò l'AGIP e si avviò la successiva costituzione dell'Ente nazionale idrocarburi (ENI), avvenuta con la l. 136/1953<sup>29</sup>. L'ENI, nato dall'assorbimento del patrimonio dell'Ente nazionale metano e dalle partecipazioni dello Stato in varie società<sup>30</sup>, si vide affidare dalla legge istitutiva il compito di «promuovere ed attuare iniziative di interesse nazionale nel campo degli idrocarburi e dei vapori naturali»<sup>31</sup> in un regime di concorrenza con imprese private, ma con il diritto esclusivo per la ricerca e gli idrocarburi in Val Padana e per la costruzione e gestione della rete di trasporto degli idrocarburi<sup>32</sup>.

Con l'ENI la figura dell'ente pubblico economico, nota da tempo all'ordinamento italiano, fu portata ad un livello ulteriore, creando un modello, poi replicato anche per l'ENEL, di ente pubblico nazionale gestore d'impresa che, operando contemporaneamente in regime di monopolio e in un mercato di

---

<sup>26</sup> A. COLLI, *La grande stagione dell'IRI*, in F. AMATORI (a cura di), *Storia dell'IRI*, cit., vol. 2, par. 3.1; S. PASTORELLI, *Lo Stato imprenditore e la qualificazione tecnologica dello sviluppo italiano: l'esperienza IRI nei primi decenni del secondo dopoguerra*, in *Quaderni dell'ufficio ricerche storiche della Banca d'Italia*, 12/2006, pp. 8 ss.

<sup>27</sup> R.d.l. 556/1926, («Costituzione di un'azienda per ricerche petrolifere e per il commercio di carburanti»): l'art. 1 affidava all'AGIP lo svolgimento di ogni attività relativa all'industria e al commercio dei prodotti petroliferi.

<sup>28</sup> F. BARCA-S. TRENTO, *La parabola delle partecipazioni statali*, cit., pp. 195 ss.; V. ZAMAGNI, *Il ruolo dello Stato in economia secondo la visione dell'imprenditoria lombarda degli anni della ricostruzione (1946-50)*, in *Pensare l'Italia nuova*, cit., pp. 247 ss.; F. FAURI, *Alcune linee di azione dei rappresentanti lombardi in Confindustria in merito all'intervento dello Stato*, *Ivi*, pp. 287 ss.

<sup>29</sup> L. 136/1953 («Istituzione dell'Ente Nazionale Idrocarburi E.N.I.»).

<sup>30</sup> AGIP, ANIC, ROMSA e SNAM.

<sup>31</sup> L. 136/1953, art. 1.

<sup>32</sup> L. 136/1953, art. 2, primo comma, punti 1 e 2.



concorrenza, poteva divenire un soggetto economico di grandi dimensioni in grado di acquisire rilievo internazionale<sup>33</sup>. In pochi anni l'ENI si affermò come un protagonista internazionale del settore degli idrocarburi<sup>34</sup>. La peculiarità del suo modello giuridico consisteva nell'essere un ente pubblico nato per finalità monosettoriali, la ricerca e lo sfruttamento degli idrocarburi, ma in realtà immediatamente concepito come una vera e propria *holding* a cui era consentito di acquisire partecipazioni in società per azioni e creare proprie società controllate a cui rimettere la gestione delle attività affidate<sup>35</sup>.

Con la creazione di ENI l'azionariato di Stato cominciò ad improntarsi al principio della pluralità degli enti di gestione, principio che sarà portato ad ulteriore articolazione all'inizio degli anni Sessanta<sup>36</sup>.

La funzione che l'azionariato di Stato ha assolto in questa fase fondamentale della storia repubblicana è stata quella di assicurare, attraverso la proprietà pubblica, la possibilità di controllare, unificare e orientare le componenti fondamentali dell'apparato produttivo del Paese, in un momento in cui l'economia privata e la struttura del mercato erano troppo fragili per sostenere da sole il peso di uno sviluppo intensivo<sup>37</sup>.

Fu in questo modo che poté essere avviata quella straordinaria crescita che è comunemente nota come «miracolo economico italiano», espressione che, al di là delle incertezze che riguardano la sua precisa periodizzazione, indica una radicale trasformazione economica, sociale e culturale nata dalle sperimentazioni dell'immediato dopoguerra ed arrivata poi ad una vera e propria esplosione negli anni Cinquanta e Sessanta. I dati statistici descrivono un processo di crescita che riguarda tutte le componenti rilevanti: il reddito nazionale, i consumi, la produzione industriale, l'occupazione, i salari, gli investimenti<sup>38</sup>.

Al di là dei positivi risultati economici, il sistema delle partecipazioni statali ha però sempre posto seri problemi istituzionali dal punto di vista della *governance* e del rapporto con la politica. La possibilità di assicurare una trasparente gestione delle risorse pubbliche impiegate in imprese che operavano secondo

---

<sup>33</sup> S. CASSESE, *La novità della legge istitutiva dell'ENI*, in *Energia*, 1/2003, pp. 18 ss. Per una ricostruzione della figura giuridica dell'ente pubblico nell'ordinamento italiano B. SORDI, *Origine e itinerari scientifici della nozione di "ente pubblico" nell'esperienza italiana*, in V. CERULLI IRELLI-G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino 1994, pp. 3 ss.

<sup>34</sup> A. CLÒ (a cura di), *Eni 1953-2003*, Bologna 2003; L. BRUNI, M. COLITTI, *La politica petrolifera italiana*, Roma 1967, pp. 96 ss.

<sup>35</sup> P. SARACENO, *Partecipazioni statali*, cit., par. 5.

<sup>36</sup> Tra il 1958 e il 1962 vennero costituiti EGAM (Ente per la gestione delle attività minerarie), EAGAT (Ente autonomo per la gestione delle aziende termali) e EFIM (Ente partecipazioni e finanziamenti industrie manifatturiere). Tra questi l'EFIM fu istituito con il d.P.R. 27 gennaio 1962, n. 98: in esso confluirono una serie di partecipazioni in imprese meccaniche e siderurgiche che, nel 1949, erano entrate a far parte del Fondo per il finanziamento dell'industria meccanica (FIM) che aveva come obiettivo la riconversione dell'industria bellica.

<sup>37</sup> F. BARCA-S. TRENTO, *La parabola delle partecipazioni statali*, cit., p. 196.

<sup>38</sup> A. COLLI, *La grande stagione dell'IRI*, cit., par. 1

regole di diritto privato e che erano inserite in un contesto di mercato, era una questione di non facile soluzione<sup>39</sup>.

Il tema fu al centro del dibattito istituzionale già negli anni della ricostruzione, ma assunse un ruolo di primo piano negli anni Cinquanta, caratterizzando ampiamente il governo delle partecipazioni statali nella fase successiva.

Nel 1949 un ordine del giorno presentato alla Camera dei deputati da alcuni deputati socialisti chiese che le industrie sotto il controllo pubblico «fossero organicamente sottoposte ad un apposito sottosegretario delle gestioni statali, dipendente dal ministero dell'industria»<sup>40</sup>. Nella prima metà degli anni Cinquanta furono poi istituiti due organismi di studio, il Comitato interministeriale presieduto da Ugo La Malfa (1950-1951) e la Commissione per la riforma dello Statuto dell'IRI, presieduta dal Professor Orio Giacchi (1954)<sup>41</sup>. Anche se dall'istituzione di questi organismi non derivarono conseguenze giuridiche immediate, i loro lavori danno testimonianza di come stesse fortemente cambiando il clima politico attorno all'azionariato di Stato e come stesse prendendo corpo l'idea di sottoporre l'impresa pubblica alla funzione di indirizzo politico.

Soprattutto nelle indicazioni formulate dalla Commissione Giacchi, espressione del mutamento politico avvenuto a seguito del ridimensionamento della Democrazia Cristiana con le elezioni politiche del 1953, ha cominciato a essere delineato un nuovo corso dell'economia mista che segna una forte discontinuità con le politiche che erano state sviluppate nel periodo degasperiano. La questione della *governance* politica dell'azionariato di Stato cominciò ad abbandonare i contorni della definizione di regole di vigilanza per assumere invece i caratteri di una funzionalizzazione delle aziende pubbliche al perseguimento di obiettivi generali di politica economica e sociale<sup>42</sup>.

Nel triennio 1955-1957 vennero adottate una serie di riforme che resero le partecipazioni statali uno strumento di primo piano nella realizzazione di una nuova politica di programmazione. I caratteri essenziali di questa nuova stagione furono definiti in un documento di indirizzo programmatico decennale, lo *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-1964*, proposto da Ezio Vanoni, Ministro del Bilancio del primo Governo Fanfani. Gli obiettivi decennali individuati nel documento erano: il pieno impiego, l'equilibrio della bilancia dei pagamenti e la riduzione del divario tra

---

<sup>39</sup> F. BARCA-S. TRENTO, *La parabola delle partecipazioni statali*, pp. 209 ss.; F. AMATORI, *Un profilo d'insieme*, cit.

<sup>40</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 29 ottobre 1949. In proposito F. LAVISTA, *Dallo statuto del 1948 alla programmazione economica nazionale*, cit., par. 3.

<sup>41</sup> La Commissione interministeriale presieduta da Ugo La Malfa fu istituita dal VI Governo De Gasperi; di essa facevano parte i Ministri delle Finanze, del Tesoro, delle Poste e Telecomunicazioni, dell'Industria e del Commercio, del Lavoro e della Previdenza sociale, del Commercio con l'estero e della Marina mercantile. La Commissione Giacchi, invece, è stata istituita a seguito delle elezioni politiche del 1953 che avevano visto fortemente ridimensionata la consistenza parlamentare della Democrazia cristiana.

<sup>42</sup> F. BARCA-S. TRENTO, *La parabola delle partecipazioni statali*, p. 210.

Nord e Sud e gli enti di gestione delle partecipazioni statali cominciarono ad essere interpretati come forme di perseguimento di questi obiettivi<sup>43</sup>.

La formalizzazione istituzionale del nuovo corso avvenne con la l. 1589/1956 («Istituzione del Ministero delle partecipazioni statali»), istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali. La legge stabilì che tutte le partecipazioni statali gestite dal Ministero delle finanze, da IRI e da ENI fossero sottoposte alle direttive e al controllo di un Ministro, il Ministro delle partecipazioni statali, che riceveva le indicazioni di politica industriale da perseguire da un Comitato interministeriale permanente composto, oltre che dal Ministro delle partecipazioni statali, dai Ministri per il Bilancio, per il Tesoro, per l'Industria e il commercio e per il Lavoro e la previdenza sociale<sup>44</sup>.

Le indicazioni di politica economica formulate dagli organi di indirizzo politico divenivano così, per il tramite del Ministero delle partecipazioni statali, direttive per l'azione delle imprese a partecipazione statale. Unico limite a difesa delle scelte manageriali degli enti era l'«economicità»<sup>45</sup> a cui doveva ispirarsi la condotta degli enti di gestione, espressione volutamente generica con cui comunque si era cercato di creare un minimo coordinamento tra le decisioni politiche provenienti dal Governo e l'autonomia dei vertici delle aziende pubbliche<sup>46</sup>.

Di fatto, però, il criterio dell'economicità non ha mai costituito un argine per la politica. Il Ministero delle partecipazioni statali dettava le direttive per gli enti sulla base delle scelte di politica economica operate dalle diverse componenti partitiche del Governo. Era poi il singolo ente di gestione che doveva cercare di rendere coerenti le direttive governative con un'economicità intesa come fattibilità complessiva<sup>47</sup>.

Si è avviata così una stagione di forte intromissione della politica nelle scelte strategiche degli enti di gestione, che ha visto il sistema dei partiti stabilire la localizzazione e dimensione degli impianti, le politiche del personale, la scelta dei settori di investimento e produzione, e così via.

In poco tempo la redditività scomparve dalle finalità perseguite dalle imprese a partecipazione statale, mentre assumevano un peso sempre crescente i c.d. «oneri impropri», vale a dire i maggiori costi che le imprese assumevano per soddisfare esigenze pubblicistiche dettate direttamente dalla politica<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> P. BARUCCI, *La politica economica durante l'epoca democristiana*, in *Studi storici*, 1/2012, p. 125; F. LAVISTA, *Dallo statuto del 1948 alla programmazione economica nazionale*, cit.

<sup>44</sup> L. 1589/1956 («Istituzione del Ministero delle partecipazioni statali»), art. 4.

<sup>45</sup> L. 1589/1956 («Istituzione del Ministero delle partecipazioni statali»), art. 3.

<sup>46</sup> P. SARACENO, *Partecipazioni statali*, cit., par. 6.

<sup>47</sup> F. LAVISTA, *Dallo statuto del 1948 alla programmazione economica nazionale*, cit.

<sup>48</sup> Sul significato degli oneri impropri P. SARACENO, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Milano 1975, pp. 66 ss.; F. BARCA-S. TRENTO, *La parabola delle partecipazioni statali*, p. 216: «è nostra opinione che l'attribuzione alle imprese a partecipazione statale di obiettivi diversi dal profitto, rendendo impossibile l'esercizio di una supervisione autonoma su quelle imprese, renda inevitabile la commistione fra impresa pubblica e partiti; e finisca per essere il cavallo di Troia dell'uso «partitico» dell'impresa pubblica».

Per effetto di queste scelte, a partire dagli anni Sessanta, il sistema delle partecipazioni statali iniziò la fase discendente della sua parabola. L'azionariato di Stato si vide assegnare obiettivi che esulavano sempre più dal sostegno e riequilibrio alla struttura economica e produttiva<sup>49</sup>. IRI, ENI e i nuovi enti di gestione che vennero costituiti tra 1958 e il 1962 (Egam, Eagat e Efim) furono ampiamente impiegati sul fronte dei salvataggi industriali e nella realizzazione di progetti imprenditoriali ambiziosi, ma anche altamente rischiosi<sup>50</sup>.

Negli anni Settanta e Ottanta le società che facevano capo agli enti di gestione evidenziano costantemente risultati deludenti: l'autofinanziamento si estinse integralmente, i fondi di dotazione risultavano cronicamente insufficienti e il ricorso al debito crebbe con notevole rapidità<sup>51</sup>.

Le alterazioni che produsse l'economia mista in questa fase non riguardarono soltanto le imprese pubbliche e la loro attività economica ma ebbero riflessi gravi anche sulle istituzioni politiche che si incamminarono lungo un percorso di totale indistinzione tra interessi pubblici e interessi privati che molto presto portò a una gestione opaca delle risorse pubbliche e a criteri di selezione della classe dirigente basati più sulla fedeltà politica che sulle capacità manageriali<sup>52</sup>.

Complessivamente l'azionariato di Stato passò dall'essere uno degli attori principali del miracolo economico italiano ad essere il simbolo dell'inefficienza nazionale, circostanza che, all'inizio degli Anni Novanta, portò a considerare la ristrutturazione della galassia delle partecipazioni statali come una priorità non più rinviabile.

### **3. La nuova attualità dell'azionariato di Stato.**

Le ragioni che hanno portato a dedicare una parte significativa dell'azione pubblica degli anni Novanta alla decostruzione dell'economia mista nata agli inizi dell'esperienza repubblicana sono numerose e vedono il diritto interno intrecciarsi con la svolta al processo di integrazione europea avviata dal Trattato di Maastricht. Non solo la commistione tra pubblico e privato che caratterizzava le imprese pubbliche italiane era del tutto incompatibile con i principi cardine del diritto europeo, dalla tutela della concorrenza

---

<sup>49</sup> F. LAVISTA, *Dallo statuto del 1948 alla programmazione economica nazionale*, cit.; P. BARUCCI, *La politica economica*, cit., p. 126.

<sup>50</sup> Manifestazione evidente di questo modo di intendere il ruolo dell'azionariato di Stato fu la legge 634/1957 («Provvedimenti per il Mezzogiorno») con la quale si impose alle imprese a partecipazione statale di realizzare nel Mezzogiorno il 60% dei nuovi investimenti e il 40% degli investimenti complessivi. Particolarmente noto come esempio di scelta industriale dettata direttamente dalla politica è poi la localizzazione dell'impianto siderurgico Finsider a Taranto. B. BOTTIGLIERI, *La politica economica dell'Italia centrista*, Milano 1984, pp. 299 ss.; G.L. OSTI, *L'industria di Stato dall'ascesa al degrado. Trent'anni nel gruppo Finsider: conversazioni con Ruggero Ranieri*, Bologna 1993; F. BARCA-S. TRENTO, *La parabola delle partecipazioni statali*, pp. 217, 218.

<sup>51</sup> A. COLLI, *La grande stagione dell'IRI*, cit., par. 3.4.2

<sup>52</sup> F. BARCA-S. TRENTO, *La parabola delle partecipazioni statali*, cit., p. 219.

al divieto di aiuti di Stato<sup>53</sup>, ma la crisi della finanza pubblica risultava essere un grave ostacolo all'inserimento dell'Italia in un nuovo sistema sovranazionale basato sul coordinamento dei risultati economico-finanziari e sul mantenimento di finanze pubbliche sane<sup>54</sup>. Inoltre, la contiguità tra industria e sistema dei partiti aveva contribuito a politicizzare interi settori industriali, mentre la possibilità di esercitare forme di controllo unitario volte ad assicurare la trasparente gestione delle risorse pubbliche impiegate nell'economia mista era del tutto sfumata<sup>55</sup>.

In questo contesto privatizzazione e liberalizzazione sono divenute le parole d'ordine della politica e della legislazione italiana. In pochi anni, e con una normazione dal ritmo serrato, si è assistito ad un rapido scioglimento del gruppo IRI e a una vendita delle sue società, mentre ENI ha seguito un percorso più simile a quello di ENEL, che ha visto il ruolo di controllo dello Stato continuare ad essere forte<sup>56</sup>.

Ci sono ragioni precise per questa diversità di soluzioni<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> In questo senso sono state un colpo durissimo al sistema italiano delle partecipazioni statali le decisioni della Commissione europea 89/43/CEE e 89/661/CEE con cui fu sancita l'illegittimità rispettivamente degli aiuti indirizzati da ENI alla società Lanerossi e da IRI e Finmeccanica ad Alfa Romeo. In proposito F. SATTA, *I profili istituzionali del processo di privatizzazione*, in *Storia dell'IRI, 4. Crisi e privatizzazione 1990-2002*, a cura di R. Artoni, Bari, 2013, pp. 505 ss.

<sup>54</sup> E. FRENI, *Privatizzazioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, parte speciale, Milano 2002, vol. IV, pp. 3947 ss.; R. ARTONI, *Un profilo d'insieme*, in ID. (a cura di), *Storia dell'IRI, 4. Crisi e privatizzazione*, cit., pp. 11 ss.; B. CURLI, *Il «vincolo europeo»: le privatizzazioni dell'IRI tra Commissione europea e Governo italiano*, *Ivi*, pp. 181 ss.

<sup>55</sup> S. CASSESE, *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 3-4/1996, pp. 581 ss.

<sup>56</sup> Il percorso di privatizzazione si è aperto inizialmente offrendo agli enti pubblici economici la possibilità di avviare spontaneamente la trasformazione in società per azioni, di collocare sul mercato partecipazioni statali oppure di vendere *assets* suscettibili di una gestione in economia: d.l. 386/1991 «Trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica», convertito in legge dall'art. 1, comma 1, della l. 35/1992). Successivamente, visto che nessun ente pubblico economico aveva avviato la trasformazione in S.p.A., il d.l. 333/1992 («Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica», convertito in legge con la l. 359/1992), ha provveduto a operare una trasformazione *ex lege* dei principali enti di gestione: l'art. 15, primo comma del decreto, ha stabilito che «l'Istituto nazionale per la ricostruzione industriale - IRI, l'Ente nazionale idrocarburi - ENI, l'Istituto nazionale assicurazioni - INA e l'Ente nazionale energia elettrica - ENEL sono trasformati in società per azioni con effetto dalla data di entrata in vigore del presente decreto». Il decreto ha anche provveduto a definire il capitale sociale delle nuove società per azioni e a regolare le attività che i precedenti enti pubblici svolgevano in regime di monopolio. È stata inoltre prevista la possibilità che, con delibera del CIPE potessero essere trasformati in società per azioni altri enti pubblici, indipendentemente dal loro settore di attività (artt. 14 e 18). Con il d.l. 332/1994 («Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni»), convertito dalla l. 474/1997 sono stati poi stabiliti i criteri per la vendita delle azioni detenute dallo Stato o da enti pubblici: le modalità di alienazione potevano essere l'offerta pubblica di vendita, la cessione delle azioni mediante trattative dirette o una commistione di entrambe le procedure (art. 1, secondo comma). L'art. 1, comma terzo, stabiliva inoltre che, in caso di trattativa diretta, con decreto del Governo, potesse essere disposta l'individuazione di un «nucleo di azionisti di riferimento» che doveva impegnarsi a garantire determinate condizioni finanziarie, economiche e gestionali. Ulteriori misure di privatizzazione si sono susseguite per tutti gli anni Novanta, in particolare la l. 481/1995 («Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione dell'Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità»); l. 488/1999 («Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo»). Per una ricostruzione del processo di privatizzazione F. BONELLI, M. ROLI, *Privatizzazioni*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. IV, 2000.

<sup>57</sup> Di «due pesi e due misure» parla espressamente M. MUCCHETTI, *L'ultimo decennio. Revisione di una liquidazione sommaria*, in R. ARTONI (a cura di), *Storia dell'IRI, 4. Crisi e privatizzazioni*, cit., pp. 540 ss.

Nelle dinamiche politiche successive a Maastricht la liquidazione di IRI aveva assunto un significato particolarmente rilevante nel definire la collocazione che avrebbe assunto l'Italia nel nuovo contesto europeo. L'accordo Andreatta-Van Miert, concluso nell'estate del 1993 tra il Ministro degli esteri italiano e il Vicepresidente della Commissione UE, aveva espressamente qualificato come aiuti di Stato i trasferimenti di risorse pubbliche per aumenti di capitale di IRI s.p.a. Con l'accordo, inoltre, il Governo italiano si era impegnato a ridurre, entro tre anni, il debito degli enti e delle imprese controllate fino a livelli giudicati accettabili per un investitore privato operante in condizioni di economia di mercato. L'accordo prevedeva altresì che lo Stato si impegnasse a ridurre la propria quota azionaria in modo che non potesse verificarsi la responsabilità illimitata dell'azionista unico<sup>58</sup>. In attuazione di questi impegni sono state progressivamente vendute le società e le partecipazioni facenti capo al gruppo IRI, iniziando dal settore siderurgico, per poi passare alle Banche di interesse nazionale (Credito italiano, Comit e Banca di Roma), al settore alimentare, al trasporto marittimo e aeroportuale, al monopolio nel settore delle telecomunicazioni (STET-Telecom) e delle autostrade<sup>59</sup>.

La rapidità con cui è stata smantellata l'architettura dell'azionariato di Stato dimostra una salda volontà politica nelle forze che hanno guidato il Paese in quegli anni. Sarebbe però improprio dedurre che un sistema pubblico segnato per decenni da un intreccio pervasivo tra politica ed economia abbia radicalmente modificato il suo modo di operare.

A mutare sono state infatti soprattutto le forme giuridiche, mentre molto meno cambiata è stata la sostanza economica<sup>60</sup>.

Le privatizzazioni hanno avuto come obiettivo prevalente una riorganizzazione che consentisse di risolvere in tempi stretti la generalità dei problemi contingenti che si ricollegavano alla crisi valutaria e finanziaria dell'inizio degli anni Novanta. La liquidazione del gruppo IRI fu lo strumento più immediato per recuperare credibilità sui mercati finanziari internazionali, ma divenne anche un veicolo di creazione di nuovi assetti proprietari, in cui furono molti interessi privati ad avvantaggiarsi della dismissione delle imprese pubbliche<sup>61</sup>.

Lo Stato, inoltre, non ha abbandonato il suo ruolo di azionista di impresa, per quanto ne siano mutate le modalità e le finalità. I diritti del socio Stato, che ha seguito dell'abolizione del Ministero delle partecipazioni statali, sono stati posti in capo al Ministero dell'economia, e segnatamente del

---

<sup>58</sup> R. ARTONI, *Un profilo d'insieme*, in ID. (a cura di), *Storia dell'IRI. 4. Crisi e privatizzazioni*, cit., pp. 11 ss.; B. CURLI, *Il «vincolo europeo»: le privatizzazioni dell'IRI tra Commissione europea e Governo italiano*, Ivi, pp. 181 ss.

<sup>59</sup> P. RAVAZZI, *Le privatizzazioni del gruppo e la liquidazione dell'IRI. Valutazioni, orientamenti, alternative*, in R. ARTONI (a cura di), *Storia dell'IRI. 4. Crisi e privatizzazioni*, cit., pp. 257 ss.

<sup>60</sup> S. CASSESE, *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, cit.

<sup>61</sup> F. CAVAZZUTI, *Le privatizzazioni degli anni Novanta: l'IRI tra Parlamento, governo e dintorni*, in R. ARTONI, (a cura di), *Storia dell'IRI. 4. Crisi e privatizzazioni*, cit., pp. 114 ss.



Dipartimento del tesoro, hanno assunto un obiettivo prevalentemente di carattere economico-finanziario e non di indirizzo strategico che porta lo Stato a privilegiare la redditività delle partecipazioni<sup>62</sup>.

Oggi però ci troviamo in una nuova fase storica in cui anche le grandi trasformazioni degli anni Novanta hanno esaurito la loro spinta propulsiva e un'ulteriore crisi economico-finanziaria ha reso evidente come la ristrutturazione del patrimonio dello Stato azionista di impresa non sia stata finalizzata alla costruzione di un sistema pubblico trasparente, dinamico ed efficiente a cui si accompagna un sistema privato autonomo e fortemente orientato alla creazione di uno sviluppo stabile e duraturo. Anzi, alcuni dei più gravi problemi industriali ricorrenti degli ultimi vent'anni, l'Ilva di Taranto e Alitalia innanzitutto, affondano le loro radici nell'esperienza IRI e nella sua liquidazione<sup>63</sup>.

In questo contesto il modello dell'azionariato di Stato e l'economia della ricostruzione tornano ad essere oggetto di interesse e di studio, nonché di proposte a livello politico.

Come nuovo veicolo di realizzazione sta assumendo rilievo crescente Cassa depositi e prestiti S.p.A (CDP), che, fin dai primi anni Duemila è interessata da un processo di trasformazione non privo di tratti comuni con l'esperienza storica dell'IRI<sup>64</sup>.

Dopo aver svolto per più di un secolo una funzione prevalente di finanziamento di opere pubbliche a favore degli enti locali, la Cassa si è vista attribuire dal legislatore un ruolo di primo piano nel rendere compatibile la figura dello Stato imprenditore con il diritto europeo e con le esigenze di risanamento della finanza pubblica<sup>65</sup>.

Questa trasformazione è stata avviata con il riordino dell'Istituto da parte del d.lgs. 284/1999 («Riordino della Cassa depositi e prestiti, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59») e con la sua successiva trasformazione in S.p.A ad opera del d.l. 269/2003 («Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», convertito con la l. 326/2004)<sup>66</sup>. Con il decreto di

---

<sup>62</sup> S. CASSESE, *Stato e mercato, dopo privatizzazioni e deregulation*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1991, pp. 378 ss.; V. CERULLI IRELLI, "Ente pubblico": problemi di identificazione e disciplina applicabile, in *Ente pubblico ed enti pubblici*, cit., pp. 92 ss.; F. FRACCHIA, *Studio delle società «pubbliche» e rilevanza della prospettiva giuspubblicistica*, in *Foro it.*, 2005, III, 38 e ss.; M. CLARICH, *Privatizzazione e trasformazioni in atto nell'Amministrazione italiana*, in *Studi e note di economia*, 1/1996, pp. 21 ss.; R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Santarcangelo di Romagna 2016, pp. 257 ss.; A. AVERARDI, *Potere pubblico e politiche industriali*, cit., pp. 203 ss.

<sup>63</sup> P. CIOCCA, *Storia dell'IRI*, 6. *L'IRI nell'economia italiana*, Bari 2014, pp. 296 ss.; Cfr. in proposito gli atti del Convegno *Il caso ILVA: nel dilemma tra protezione dell'ambiente, tutela della salute e salvaguardia del lavoro, il diritto ci offre soluzioni?*, in *Federalismi.it*, n. 15/2013; A. GIURIKOVIC DATO, *Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al 'caso Ilva'*, in *Federalismi.it*, 12/2019.

<sup>64</sup> A. DONATO, *Il ruolo di holding di Cassa depositi e prestiti S.p.A.: profili giuridici attuali della gestione di partecipazioni come strumento di politica industriale*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2/2015, pp. 367 ss.; A. AVERARDI, *Potere pubblico e politiche industriali*, cit., pp. 183 ss.

<sup>65</sup> S. BATTILOSSI, *La «nuova» Cassa depositi e prestiti*, in *Storia della Cassa depositi e prestiti. Un nuovo corso: la società per azioni*, Bari, Laterza, 2013, pp. 106 ss.

<sup>66</sup> G. DELLA CANANEA, *La società per azioni Cassa Depositi e Prestiti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4/2004, pp. 366 ss.

privatizzazione è stata anche aperta la possibilità che Cassa depositi e prestiti, come società per azioni controllata dallo Stato, potesse divenire una nuova *holding* di gestione a controllo pubblico.

L'art. 5, ottavo comma, del d.l. 296/2003 ha infatti autorizzato CDP S.p.A. ad assumere partecipazioni da assegnare alla gestione separata contestualmente creata, mentre il terzo comma, lettera b), del medesimo articolo ha poi previsto che lo Stato possa trasferire alla società partecipazioni azionarie, anche in modo indiretto. Sulle azioni detenute da Cassa Depositi e Prestiti lo Stato esercita, per il tramite del Ministro dell'Economia e delle Finanze, funzioni di valorizzazione dell'attivo e del patrimonio dello Stato, mentre il Parlamento esercita una forma di controllo attraverso una Commissione di vigilanza<sup>67</sup>.

Un primo importante trasferimento da parte dello Stato di pacchetti azionari di società pubbliche operanti sul mercato e in particolare quote del capitale sociale di ENI, ENEL e Poste italiane S.p.A.<sup>68</sup>. Il numero delle partecipazioni detenute da Cassa Depositi e Prestiti è poi notevolmente cresciuto negli anni successivi, sino a determinare una presenza rilevante e diversificata dell'ente in grandi imprese strategiche<sup>69</sup>.

Con il d.l. 34/2011 («Disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di moratoria nucleare, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo») il ruolo di Cassa Depositi e Prestiti come guida pubblica di settori strategici per la politica economica è stata sancita dall'art. 7 che ha consentito all'ente di assumere 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». A seguito di questa disposizione è stato istituito Fondo Strategico Italiano S.p.A., *holding* partecipata per l'80% da CDP e per il 20% da Banca d'Italia che ha l'obiettivo di investire in imprese che operano in

---

<sup>67</sup> D.l. 269/2003, art. 5, secondo comma, che rinvia a quanto previsto dall'art. 24, primo comma, lettera a), del d.lgs. 300/1999 («Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»). L'attività di controllo parlamentare su Cassa Depositi e Prestiti è prevista dall'articolo 1, terzo comma, della l. 197/1983 («Ristrutturazione della Cassa Depositi e Prestiti»). A. DONATO, *Il ruolo di holding di Cassa depositi e prestiti S.p.A.: profili giuridici attuali della gestione di partecipazioni come strumento di politica industriale*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2/2015, pp. 367 ss. Sui poteri di controllo dello Stato G. NAPOLITANO, *Le società «pubbliche» tra vecchie e nuove tipologie*, in *Rivista delle società*, 5-6/2006, pp. 999 ss.

<sup>68</sup> Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 5 dicembre 2003. G. DELLA TORRE, *Verso e dopo la privatizzazione: alcune note dai rendiconti annuali*, in *Storia della Cassa depositi e prestiti*, cit., pp. 234 ss.; E. BANI, *La Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. di diritto singolare*, in *Scritti in onore di Francesco Capriglione*, Padova, Cedam, vol. I, pp. 269 ss.

<sup>69</sup> Si segnala in particolare l'art. 23-bis del d.l. 95/2012 («Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini»), convertito con la l. 135/2012) con cui è stato attribuito a CDP S.p.A. un diritto d'opzione per l'acquisto di partecipazioni azionarie detenute dallo Stato in SACE S.p.A., Simest S.p.A., e Fintecnica S.p.A.

settori strategici o con un notevole per l'intera economia nazionale e che sta sempre più rivelando una vocazione all'intervento per garantire i livelli occupazionali<sup>70</sup>.

Cassa Depositi e Prestiti si presenta quindi oggi come una società dal patrimonio molto diversificato che vede lo Stato essere presente in moltissimi ambiti produttivi<sup>71</sup>. Va detto che i parallelismi tra la natura di *holding* di Cassa Depositi e Prestiti e la formula IRI sono sinora rimasti limitati in virtù di alcune significative differenze strutturali: CDP utilizza prevalentemente risorse private, mentre lo Stato, interpretando il proprio ruolo di azionista soprattutto a fini economico-finanziari, ha sinora limitato qualunque forma di ingerenza politica nella gestione delle società partecipate<sup>72</sup>.

Ciononostante, nel momento attuale si assiste ai primi tentativi di tradurre in diritto positivo indirizzi politici che apertamente propongono un ritorno alla formula IRI a partire dal ruolo di *holding* a controllo statale di Cassa Depositi e Prestiti<sup>73</sup>.

#### **4. Patrimonio Rilancio e le sue somiglianze con la formula IRI.**

Il 19 maggio 2020 è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale il d.l. 34/2020 («Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19»), il c.d. Decreto Rilancio. Il decreto, che si colloca nella lunga sequenza di atti normativi del Governo relativi all'emergenza Coronavirus, contiene una serie di misure a sostegno del sistema produttivo, profondamente colpito dall'emergenza e dalle forme di contenimento adottate per rallentare la progressione del contagio.

L'art. 27, in particolare, prevede che al fine di attuare interventi e operazioni di rilancio del sistema economico-produttivo, Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. sia autorizzata a costituire un patrimonio separato denominato «Patrimonio Rilancio», a cui verranno attribuite risorse finanziarie e materiali dal Ministero dell'economia e delle finanze<sup>74</sup>. Per l'anno 2020 il decreto autorizza l'assegnazione a CDP di titoli di Stato, nel limite massimo di 44 miliardi di euro, appositamente emessi.

Il Patrimonio avrà una gestione separata ed autonoma rispetto a Cassa depositi e prestiti e potrà essere articolato in comparti chiamati a gestire le loro rispettive risorse, ivi inclusi i mezzi finanziari e le passività determinate dalle operazioni di finanziamento.

---

<sup>70</sup> F. BASSANINI, *La politica industriale dopo la crisi. Il ruolo di Cassa Depositi e Prestiti*, in *Astrid Rassegna*, 7/2015; A. DONATO, *Il ruolo di holding di Cassa depositi e prestiti S.p.A.*, cit., pp. 380 ss.

<sup>71</sup> Per una ricostruzione in termini quantitativi A. AVERARDI, *Potere pubblico e politiche industriali*, pp. 120 ss.

<sup>72</sup> A. DONATO, *Il ruolo di holding di Cassa depositi e prestiti S.p.A.*, cit., pp. 386 ss.; A. AVERARDI, *Potere pubblico e politiche industriali*, cit., pp. 201 ss.

<sup>73</sup> L'IRI è stata in più occasioni evocata dal Ministro per Sviluppo economico Stefano Patuanelli. Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Comunicazioni del Ministro dello sviluppo economico sulle linee programmatiche del suo Dicastero*, Resoconto sommario della seduta della Commissione industria del 26 novembre 2019.

<sup>74</sup> D.l. 34/2020, art. 27, comma 1.

Le risorse del Patrimonio dovranno essere impiegate per «il sostegno e il rilancio del sistema economico produttivo italiano»<sup>75</sup>. Ad essere oggetto di intervento potranno essere soltanto società per azioni, anche in forma cooperativa, che hanno sede legale in Italia, non operano nel settore bancario, finanziario o assicurativo e presentano un fatturato annuo superiore a cinquanta milioni di Euro<sup>76</sup>. In via preferenziale Patrimonio Rilancio effettuerà i propri interventi mediante sottoscrizione di prestiti obbligazionari convertibili, la partecipazione ad aumenti di capitale, l'acquisto di azioni quotate sul mercato secondario<sup>77</sup>. Per il finanziamento delle attività del Patrimonio potranno essere emessi titoli obbligazionari o altri strumenti finanziari di debito che saranno dotati di una garanzia di ultima istanza dello Stato<sup>78</sup>.

Dal testo del decreto, emergono una serie di somiglianze con i caratteri della «formula IRI». Il Patrimonio nasce con l'obiettivo di offrire supporto a realtà industriali che attraversano una condizione di difficoltà generata dall'emergenza; tale supporto viene dichiarato come espressamente temporaneo e orientato a finanziare interventi individuati, secondo criteri definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, tenendo in considerazione l'incidenza dell'impresa con riferimento allo sviluppo tecnologico, alle infrastrutture critiche e strategiche, alle filiere produttive strategiche, alla sostenibilità ambientale, alla logistica e ai rifornimenti, ai livelli occupazionali e del mercato del lavoro<sup>79</sup>. Lo strumento dell'intervento statale poi torna ad essere una *holding* suddivisa per comparti che riceve il proprio fondo di dotazione dallo Stato e vede la propria azione essere garantita dall'azionista pubblico.

Dell'IRI originaria viene riproposto anche il carattere temporaneo: il comma quattordicesimo dell'art. 27 stabilisce la cessazione di Patrimonio Rilancio decorsi dodici anni dalla sua costituzione. Si prevede già, però, che tale termine possa essere ridotto o esteso con delibera del consiglio di amministrazione di CDP su richiesta del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il modello di intervento industriale dello Stato proposto dal decreto riporta all'attualità anche una serie di questioni giuridiche, che la liquidazione dell'IRI sembrava avere ridimensionato.

I diciotto commi dell'art. 27 sono costellati di previsioni di diritto speciale in cui vi è un complicato gioco tra la natura di S.p.A di Cassa Depositi e Prestiti e il ruolo del Governo, in particolare del Ministero dell'economia delle finanze, cui spettano forti poteri di finanziamento e di disciplina dell'attività dell'ente.

---

<sup>75</sup> D.l. 34/2020, art. 27, comma 4.

<sup>76</sup> Art. 27, comma 4.

<sup>77</sup> Art. 27, comma 5.

<sup>78</sup> Art. 27, comma 8.

<sup>79</sup> Art. 27, comma 5.

Apparentemente, il decreto sembrerebbe limitarsi ad autorizzare Cassa depositi e prestiti come soggetto di diritto privato a prevedere la costituzione del Patrimonio<sup>80</sup>. Quella che viene presentata come una mera possibilità lasciata all'autonomia di una società per azioni diviene, però, nel prosieguo dell'articolo, un percorso molto preciso, e quindi si immagina obbligatorio, di edificazione di un sistema di economia mista che, per le sue caratteristiche, può anche modificare significativamente l'insieme di equilibri che attualmente compongono la struttura industriale.

Numerosi sono gli aspetti di funzionamento dell'ente che sono rinviati a futuri atti del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro dell'economia delle finanze e che pongono una serie di questioni, di non facile soluzione, relative al rapporto tra politica e impresa: la definizione dei requisiti di accesso, delle condizioni, dei criteri e delle modalità degli interventi del Patrimonio, piuttosto che l'approvazione del Regolamento dello stesso sono soltanto alcuni esempi.

Un altro elemento di riflessione viene poi offerto dall'impiego della natura privatistica di Cassa Depositi e Prestiti in una serie di momenti salienti nella vita e nell'attività dell'ente: il procedimento di costituzione sarà avviato da una deliberazione dell'assemblea su proposta del consiglio di amministrazione ed anche la revisione dei conti dell'ente sarà rimessa al revisore legale di Cassa Depositi e Prestiti<sup>81</sup>.

Un altro elemento su cui l'attività di Patrimonio Rilancio potrebbe avere un notevole impatto, riguarda la distorsione della concorrenza nei settori in cui agiranno i soggetti partecipati pubblici. Il decreto non si sofferma specificamente su quest'aspetto, ma danno molto da pensare le previsioni del comma 13 che esenta dalle imposte i redditi e il valore della produzione del Patrimonio Rilancio e stabilisce che tutti gli atti, i contratti, i trasferimenti, le prestazioni e le formalità relativi alle operazioni, sotto qualsiasi forma, effettuate dal Patrimonio e dai suoi comparti siano escluse dall'imposta sul valore aggiunto, dall'imposta sulle transazioni finanziarie, dall'imposta di registro, dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecaria e catastale e da ogni altra imposta indiretta, nonché ogni altro tributo o diritto.

Un regime fiscale davvero agevolatissimo che, se applicato all'attività di imprese che operano in regime di mercato rischia di creare forti distorsioni della concorrenza e di stroncare, nei settori dove operano i soggetti partecipati pubblici, qualunque iniziativa di soggetti privati che non possono accedere a un simile regime di favore.

Complessivamente le disposizioni del decreto-legge, ben lontane dall'essere una delle tante misure «risarcitorie» nei confronti del sistema produttivo colpito dall'emergenza sanitaria e dalla conseguente

---

<sup>80</sup> Lo stesso comunicato stampa rilasciato dal Consiglio dei Ministri il 14 maggio 2020 elencando i contenuti del decreto cita la costituzione di Patrimonio Rilancio come «autorizzazione a Cassa depositi e prestiti», <http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-45/14602>

<sup>81</sup> Queste previsioni sono contenute nell'art. 27, comma 3.

crisi economica, potrebbe portare a una profonda trasformazione degli attuali rapporti tra Stato e mercato<sup>82</sup>.

Finalità politiche di una simile portata meriterebbero di essere ampiamente valutate e discusse in sedi dotate delle massime garanzie democratiche. Il testo del decreto appare essere invece molto sintetico e carico di rinvii ad atti successivi che, anche in virtù della natura privatistica di Cassa Depositi e Prestiti, sottopongono il funzionamento del nuovo Patrimonio ad una notevole opacità. In particolare, l'intero tema della vigilanza finanziaria e gestionale sull'ente, in cui potrebbero affluire ingenti risorse pubbliche, non è affrontato dal decreto, lasciando un vuoto di disciplina su un elemento che dovrebbe essere il principale punto di attenzione da parte del legislatore.

Un ultimo elemento che pare opportuno sottolineare è la previsione, tra i requisiti delle società per azioni che potranno accedere agli interventi di Patrimonio Rilancio, della «sede legale in Italia». Questa espressione, senza nessun riferimento al luogo in cui si svolge la produzione delle industrie finanziate, sembra riproporre la formula utilizzata dal regio decreto-legge che aveva istituito l'IRI nel 1933 e che consentiva i finanziamenti dell'ente soltanto ad «imprese industriali private di nazionalità italiana»<sup>83</sup>. Se la previsione del 1933 poteva avere una sua coerenza con l'economia dell'autarchia e con il nazionalismo ampiamente predicato dal regime fascista, la sua compatibilità con l'ordinamento repubblicano appare del tutto dubbia: a rilevare dovrebbe essere l'effettivo contributo delle industrie finanziate allo sviluppo del Paese e non la nazionalità delle stesse, altrimenti si rischia di assegnare risorse pubbliche e fortissimi vantaggi fiscali a società che poi realizzano altrove i propri investimenti.

Allo stato attuale non è possibile prevedere che seguito potranno avere le misure previste. Certamente si auspica che sulle disposizioni del decreto si instauri un ampio dibattito democratico in cui soprattutto il Parlamento, si adoperi per assicurare una forte trasparenza dell'operato di Patrimonio Rilancio.

In attesa di vedere fino a che punto questa nuova attenzione politica alla formula IRI caratterizzerà il sistema produttivo italiano, può quindi essere utile cercare di formulare qualche considerazione conclusiva per evidenziare quali sono gli insegnamenti che la vicenda storica del modello dell'economia della ricostruzione ci ha lasciato e su cui oggi è opportuno riflettere.

## **5. Il modello italiano per la ricostruzione postbellica tra passato e... futuro?**

Il giudizio storico sul modello di economia mista che si è posto alla base del periodo della ricostruzione appare essere ormai abbastanza definito e stabile. L'originale modello italiano, basato su una particolare commistione di interventismo statale ed economia di mercato, ha avuto un rilevante ruolo "ortopedico"

<sup>82</sup> In proposito S. CASSESE, *DI Rilancio, le ombre sui tempi (e i modi)*, in *Corriere della sera*, 13 maggio 2020.

<sup>83</sup> R.d.l. 5/1933, art. 8.



in un'economia postbellica che, soprattutto dal punto di vista dell'offerta, non sarebbe stata in grado di sviluppare i fattori per la ricostruzione e la successiva crescita economica.

È però altrettanto pacifico che una volta abbandonato l'obiettivo originario di ricostruire, riconvertire e smobilizzare, il sistema dell'azionariato di Stato ha perso il suo significato di sostegno e riequilibrio ad un sistema produttivo fragile e a un mercato interno non articolato ed ha agevolato invece una gestione poco trasparente delle risorse pubbliche che ha di fatto portato a coprire, con fini sociali, scelte strategiche malaccorte<sup>84</sup>. In tutta la parabola storica dell'azionariato di Stato, poi, non sono state elaborate efficaci forme di controllo che garantissero un coordinamento dell'azione dello Stato nell'economia con il percorso di liberazione dal bisogno e di promozione socio-economica che la Costituzione continua ad indicare.

E, allora, occorre non dimenticare che il circolo virtuoso del miracolo economico poté essere avviato attraverso un *benign neglect* della politica che nasceva dalla comprensione dell'effettivo ruolo che le imprese pubbliche potevano svolgere nell'economia e nella società italiana e che si tradusse in un rispetto dell'autonomia manageriale degli enti di gestione<sup>85</sup>. Quest'apparente distacco del periodo degasperiano per la gestione politica dell'impresa pubblica si radicava in realtà nella consapevolezza che un ruolo fondamentale dello Stato dovesse essere la creazione di un contesto interno e internazionale favorevole allo sviluppo e una visione politica di progressione materiale e spirituale che fosse inclusiva, durevole e orientata alla buona gestione delle risorse pubbliche.

Oggi, dopo molte delusioni e disillusioni, è inevitabile che un periodo storico in cui l'Italia cresceva a ritmi miracolosi eserciti un notevole potere di seduzione. Sarebbe erroneo, però, pensare di poter indurre un dinamismo economico-sociale simile a quello della ricostruzione semplicemente riproponendo le soluzioni tecnico-giuridiche che quel periodo hanno caratterizzato. È soltanto la comprensione effettiva della società e dei suoi bisogni e l'integrazione dinamica di essa con le istituzioni che può portare ad elaborare nuove visioni di sviluppo collettivo.

---

<sup>84</sup> P. SARACENO, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Milano 1975, pp. 66 ss.; A. AVERARDI, *Potere pubblico e politiche industriali*, cit., p. 136.

<sup>85</sup> F. BARCA-S. TRENTO, *La parabola delle partecipazioni statali*, cit.; P. CIOCCA, *Storia dell'IRI*, 6. *L'IRI nell'economia italiana*, pp. 312 ss.