

IMPRESA E MERCATO

Studi dedicati a Mario Libertini

TOMO I

Impresa e società



GIUFFRÈ EDITORE

Milano, 2015

Sabino Cassese

LE IMPRESE AI PRIVATI E LA CURA DELL'INTERESSE GENERALE ALLO STATO: UN PROGRAMMA NON REALIZZATO NEL PRIMO QUARANTENNIO DI STORIA UNITARIA (*)

Secondo l'opinione prevalente, lo Stato imprenditore in Italia nascerebbe nel 1922, con l'istituzione della Sezione speciale autonoma del Consorzio per sovvenzioni su valori industriali (quest'ultimo esistente dal 1914). La Sezione sarebbe il precursore dell'Istituto per la ricostruzione industriale-IRI: servì alla liquidazione della Banca italiana di sconto e al salvataggio del gruppo Ansaldo, poi anche del Banco di Roma.

Si definiscono così le coordinate dell'impresa pubblica, nata non per scelta politica, ma per la debolezza del capitalismo italiano, un capitalismo almeno ritardato, sviluppatosi con l'appoggio dello Stato. Si comprende che in un promemoria del 5 maggio 1937 dell'IRI si facesse riferimento al "continuo tentativo di depredazione dello Stato" da parte delle "classi plutocratiche e capitaliste" (1). Antonio Gramsci scriveva nel carcere che lo sviluppo del settore pubblico industriale era la "constatazione di una arretratezza" (2).

Se questa è la ragione della crescita della imprenditorialità pubblica — la fragilità degli imprenditori privati, che approfittarono della fragilità dello Stato per ottenerne l'ausilio — non è questa la ragione della nascita dell'impresa pubblica.

Occorre allargare lo sguardo, non considerare solo le sequenze dei salvataggi (1889-1894 Banca romana; 1922 Banca italiana di sconto; 1931 Banca commerciale italiana, Credito italiano e Banco di Roma), ma anche

(*) Queste pagine fanno parte di un più ampio studio sulla vicenda dello Stato imprenditore, che costituisce il capitolo di un volume sulla storia dello Stato. Ho pensato che una analisi critica dei programmi non realizzati dai liberisti italiani potesse gettar luce sulla tematica dei rapporti tra interessi pubblici, sociali e privati, alla quale Mario Libertini in più occasioni ha dedicato importanti studi.

(1) E. CIANCHI, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia* (1977), Carabba, Lanciano, 2009, 314, nota 8.

(2) A. GRAMSCI, *Passato e presente*, Torino, Einaudi, 1971, 133.

tutto il resto del patrimonio imprenditoriale statale, dalla Cassa depositi e prestiti alle Ferrovie dello Stato, fino all'Ente nazionale per l'energia elettrica, per valutare nascita e motivi della nascita dello Stato imprenditore. E bisogna ricordare quanto scritto da Piero Gobetti nel 1921, che "dopo il '50 il governo piemontese è un *socialismo di Stato* [...]". Nell'evoluzione sociale dopo il '50, essendo stato introdotto nella vita italiana un elemento di riorganizzazione economica sulla nuova base industriale, alla legislazione scolastica sul socialismo di Stato si sostituisce il riformismo economico" (3).

Da questo più ampio punto di vista, appare chiaro che un vasto patrimonio industriale o economico in generale lo Stato se lo porta dietro, come l'alto debito pubblico, fin dalla nascita. E che presenta un quadro parziale dei motivi dello sviluppo dello Stato capitalista chi considera solo lo Stato imprenditore "involontario", quello che giunge a diventare imprenditore solo per sovvenire banche e industrie (ma anche occupati) in difficoltà. In realtà, vi sono motivi molteplici che spiegano la veste economica assunta dallo Stato, al di là — come vedremo — delle affermazioni liberiste delle classi dirigenti.

"Noi preferiamo la rigorosa osservanza di quei principi secondo i quali la pubblica amministrazione non è chiamata a simili uffizi, e ci pare insegnato dall'esperienza, anche nel nostro Paese, che l'opera dell'amministrazione pubblica riesca al riguardo assai meno opportuna ed acconcia e proficua di quella dell'interesse privato" si legge nella relazione parlamentare del 1874 relativa ai Canali Cavour (4). Queste affermazioni fanno eco a quelle della relazione del Demanio sullo stesso oggetto: "sciogliere le amministrazioni governative da tutte quelle gestioni che non toccano direttamente l'interesse generale dello Stato e che possono più utilmente condursi dall'industria privata" (5).

Più tardi, nella relazione di bilancio del 1897, relativa all'Istituto vaccinogeno di Stato (6), si trovano accenti simili: "restituire completamente

(3) P. GOBETTI, *La crisi rivoluzionaria dell'Ottocento in Italia* (1921), ora in P. GOBETTI, *Scritti storici, letterari e filosofici*, cit., 170-171.

(4) C.D., Sessione 1873-74, *Relazione della Commissione sul progetto di legge che approva la convenzione pel riscatto del canale Cavour*, 27 gennaio 1874, n. 75-A, 42.

(5) Cit. in C. DE CUGIS, *Le imprese pubbliche in Italia dal 1861 alla 1° Guerra mondiale*, Milano, Ciriè, 1957 (ciclostilato), 19.

(6) Istituto vaccinogeno dello Stato (1888): l. 20 marzo 1865, n. 2248 (per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia), art. 1 - all. C; r.d. 27 novembre 1887, n. 5103 (che aggiunge all'Istituto d'igiene della Regia Università di Roma, un insegnamento di ingegneria sanitaria e laboratori di indagini tecniche); r.d. 22 novembre 1888 (istituzione di un Istituto Vaccinogeno dello Stato); l. 22 dicembre 1888, n. 5849 (per la tutela della igiene e della sanità pubblica); r.d. 2 luglio 1891, n. 388 (che approva il ruolo organico del personale dell'Istituto vaccinogeno).

all'iniziativa privata ciò che consideravasi una speculazione, per il concetto che lo Stato non debba farsi industriale" (7). Insomma, per i liberisti vi era una divisione delle funzioni: allo Stato le funzioni pubbliche, ai privati le attività mosse dal tornaconto economico. Quindi — si osservava — le entrate patrimoniali dello Stato tendono a diminuire.

Questi programmi, queste dichiarazioni d'intenti, corrispondono alla realtà? La stessa relazione citata da ultimo si affretta a smentire che alle dichiarazioni di principio siano seguite pratiche governative conseguenti: "di leggieri si vede come tale generica asserzione non abbia fondamenta, quando invece lo Stato si fa industriale per tanti altri motivi e specialmente dove si tratti di provvedere a vasti e delicati servizi pubblici" (8). Ciò è dimostrato dalle vicende stesse a cui si riferiscono le due proclamazioni riportate, relative ai Canali Cavour e all'Istituto vaccinogeno di Stato.

I Canali Cavour, affidati a una società privata nel 1863, poi riaffidati all'iniziativa privata nel 1867, venivano riscattati nel 1874 e assunti in gestione pubblica (cosiddetto esercizio statale). Infatti le proclamazioni liberiste prima citate erano seguite dalla seguente frase: "ma oggi il Canale Cavour si trova in condizioni da giustificare l'esercizio governativo e fino al giorno in cui compiute le opere, e stabilito normalmente il prezzo delle acque, possa essere ceduto in modo da compensare gli oneri della pubblica finanza" (9).

L'Istituto vaccinogeno, a sua volta, nel 1897, veniva riunito ai laboratori scientifici pubblici in un solo istituto, definito "Laboratori della sanità pubblica".

Insomma, il primo quarantennio abbonda di professioni di fede liberiste, ma si può dubitare che esse — così come quelle in materia di debito pubblico

dello Stato); r.d. 3 agosto 1891, n. 580 (che approva il ruolo organico del personale dei laboratori scientifici della direzione di sanità pubblica ed annessa scuola di perfezionamento nell'igiene pubblica); r.d. 30 settembre 1894, n. 441 (che modifica la pianta organica dell'istituto vaccinogeno); r.d. 24 settembre 1896, n. 445 (che approva il ruolo organico del personale dell'Istituto vaccinogeno dello Stato); r.d. 24 settembre 1896, n. 446 (che approva il ruolo organico del personale dei laboratori scientifici per le indagini igieniche); r.d. 21 agosto 1897, n. 398 (che riunisce in un solo istituto, col titolo "Laboratori della sanità pubblica" l'istituto vaccinogeno e dei laboratori scientifici, e ne stabilisce la pianta organica).

(7) C.D., Legislatura XX, 1^a Sessione 1897-98, *Relazione della Giunta generale del Bilancio sul disegno di legge presentato dal Ministro del Tesoro Luzzatti nella seduta del 30 novembre 1897* "Rendiconto generale consuntivo dell'Amministrazione dello Stato, dell'Amministrazione del Fondo per il culto e del Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma, per l'esercizio finanziario 1896-97", n. 151-A, Relatore Pompili, 10.

(8) C.D., *Relazione cit.*, 10. Sul mito dello Stato liberista, G. MELIS, *Istituzioni liberali e sistema giolittiano*, in *Studi storici*, n. 1, del 1978, 145 ss.

(9) C.D., *Relazione cit.*, 42.

all'iniziativa privata ciò che consideravasi una speculazione, per il concetto che lo Stato non debba farsi industriale" (7). Insomma, per i liberisti vi era una divisione delle funzioni: allo Stato le funzioni pubbliche, ai privati le attività mosse dal tornaconto economico. Quindi — si osservava — le entrate patrimoniali dello Stato tendono a diminuire.

Questi programmi, queste dichiarazioni d'intenti, corrispondono alla realtà? La stessa relazione citata da ultimo si affretta a smentire che alle dichiarazioni di principio siano seguite pratiche governative conseguenti: "di leggieri si vede come tale generica asserzione non abbia fondamenta, quando invece lo Stato si fa industriale per tanti altri motivi e specialmente dove si tratti di provvedere a vasti e delicati servizi pubblici" (8). Ciò è dimostrato dalle vicende stesse a cui si riferiscono le due proclamazioni riportate, relative ai Canali Cavour e all'Istituto vaccinogeno di Stato.

I Canali Cavour, affidati a una società privata nel 1863, poi riaffidati all'iniziativa privata nel 1867, venivano riscattati nel 1874 e assunti in gestione pubblica (cosiddetto esercizio statale). Infatti le proclamazioni liberiste prima citate erano seguite dalla seguente frase: "ma oggi il Canale Cavour si trova in condizioni da giustificare l'esercizio governativo e fino al giorno in cui compiute le opere, e stabilito normalmente il prezzo delle acque, possa essere ceduto in modo da compensare gli oneri della pubblica finanza" (9).

L'Istituto vaccinogeno, a sua volta, nel 1897, veniva riunito ai laboratori scientifici pubblici in un solo istituto, definito "Laboratori della sanità pubblica".

Insomma, il primo quarantennio abbonda di professioni di fede liberiste, ma si può dubitare che esse — così come quelle in materia di debito pubblico

dello Stato); r.d. 3 agosto 1891, n. 580 (che approva il ruolo organico del personale dei laboratori scientifici della direzione di sanità pubblica ed annessa scuola di perfezionamento nell'igiene pubblica); r.d. 30 settembre 1894, n. 441 (che modifica la pianta organica dell'istituto vaccinogeno); r.d. 24 settembre 1896, n. 445 (che approva il ruolo organico del personale dell'Istituto vaccinogeno dello Stato); r.d. 24 settembre 1896, n. 446 (che approva il ruolo organico del personale dei laboratori scientifici per le indagini igieniche); r.d. 21 agosto 1897, n. 398 (che riunisce in un solo istituto, col titolo "Laboratori della sanità pubblica" l'istituto vaccinogeno e dei laboratori scientifici, e ne stabilisce la pianta organica).

(7) C.D., Legislatura XX, 1^a Sessione 1897-98, *Relazione della Giunta generale del Bilancio sul disegno di legge presentato dal Ministro del Tesoro Luzzatti nella seduta del 30 novembre 1897 "Rendiconto generale consuntivo dell'Amministrazione dello Stato, dell'Amministrazione del Fondo per il culto e del Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma, per l'esercizio finanziario 1896-97"*, n. 151-A, Relatore Pompili, 10.

(8) C.D., *Relazione cit.*, 10. Sul mito dello Stato liberista, G. MELIS, *Istituzioni liberali e sistema giolittiano*, in *Studi storici*, n. 1, del 1978, 145 ss.

(9) C.D., *Relazione cit.*, 42.

— siano state sempre seguite nei fatti. Si dichiarava che qualsiasi attività economica dovesse essere riservata ai privati, mentre lo Stato doveva curare gli interessi generali. Va accertato se le classi dirigenti furono davvero conseguenti, tenendo fede alle politiche proclamate. Per fare quest'accertamento, occorre passare rapidamente in rassegna le gestioni pubbliche statali.

Nel primo quarantennio, lo Stato ha disposto di una enorme massa di terreni e di fabbricati, il cui valore — certamente sottostimato — ammontava a una cifra corrispondente alla spesa totale annuale iscritta nel bilancio del nuovo Stato. Questo immenso patrimonio aveva tre fonti diverse: una parte proveniva dai demani fondiari e prediali degli antichi Stati; un'altra dalla confisca e dall'indemanamento di beni fondiari e prediali di molti enti religiosi a séguito della prima legge eversiva subalpina, poi estesa all'intera penisola (gestiti dalla Cassa ecclesiastica, dipendente dal Tesoro); un'altra ancora dalla seconda legge di confisca, del 1867 (questi ultimi beni gestiti dall'Azienda dell'Asse ecclesiastico).

La parte più cospicua di tali beni venne venduta direttamente o attraverso appaltatori, nel corso di un quarantennio, nel quale lo Stato dovette far fronte direttamente o indirettamente alle gestioni. Un'altra parte rimase allo Stato e fu gestita in economia o mediante affitti. Nella parte in gestione statale era incluso il Tavoliere di Puglia, ciò che dà una idea approssimativa della vastità della proprietà pubblica. Dunque, nel primo quarantennio, a dispetto delle dichiarazioni liberiste, lo Stato operò come un grande proprietario, sia vendendo, sia gestendo.

Lo Stato italiano non ereditava dagli Stati preunitari soltanto un ampio demanio fondiario e prediale, ma anche un ampio demanio industriale. Una parte di questo venne venduto: così le Terme di Acqui (1867) e le Valli da pesca di Comacchio (1868); un'altra parte rimase in vario modo in gestione pubblica diretta o indiretta: Terme di Montecatini, stabilimenti di Recoaro e di Salsomaggiore, miniere di rame di Agordo, stabilimento metallurgico di Mongiana (affidato a privati mediante convenzione, nel 1866), miniere di ferro dell'Elba (queste gestite nella forma della regia cointeressata), arsenali militari, Canali Cavour (come già notato, affidati in concessione nel 1863, riscattati e gestiti direttamente dal 1872).

Più importanti le privative fiscali (tabacchi, sale, lotto; più tardi anche chinino ⁽¹⁰⁾, vendita dei fiammiferi e caffè), che assicuravano un sesto del totale delle entrate. L'esempio più interessante è quello dei tabacchi, gestiti

(10) Azienda chinino di Stato (Monopoli di Stato): l. 22 giugno 1933, n. 851 (coordinamento e integrazione delle norme dirette a diminuire le cause della malaria); r.d.l. 8 marzo 1934, n. 736 (disposizioni di coordinamento e di integrazione delle norme per il servizio del chinino dello Stato); l. 1° luglio 1966, n. 536 (deroghe al monopolio di Stato del Chinino).

in forma diretta dal 1862 al 1868, nella forma della regia cointeressata dal 1868, che ritornarono in gestione diretta nel 1884 (affidati alla Direzione generale delle privative dal 1893) ⁽¹¹⁾. L'esempio più discusso è quello del sale, per l'ampiezza del monopolio e per l'altezza del prezzo. Quello più incerto il monopolio del lotto, gestito dallo Stato dal 1863 in poi, ma sempre come "provvisorio". I monopoli vennero gestiti direttamente dal Ministero delle finanze, dove nel 1927 vennero parzialmente concentrati nella Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato ⁽¹²⁾.

(11) G. VETRITTO, *La parabola di un'industria di Stato. Il monopolio dei tabacchi 1861-1997*, Venezia, Marsilio, 2005.

(12) Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (Monopoli tabacchi, sale, lotto, fiammiferi, caffè) (1863): l. 27 settembre 1863, n. 1483 (relativa al giuoco del lotto ed alle lotterie); r.d. 5 novembre 1863, n. 1534 (relativo all'Ordinamento del giuoco del Lotto); l. 19 aprile 1872, n. 759 (che approva alcuni provvedimenti finanziari - Sale); r.d. 30 dicembre 1876, n. 3594 (con il quale è abolita la direzione centrale del lotto); l. 5 giugno 1913, n. 541 (che approva modificazioni ai ruoli organici del personale dell'Amministrazione esterna delle gabelle, degli uffici tecnici di finanza, del personale tecnico e amministrativo degli stabilimenti, uffici magazzini, delle aziende per i monopoli dei tabacchi e dei Sali, del personale degli ispettori amministrativi delle privative e del personale di ragioneria del Ministero delle finanze); r.d. 11 febbraio 1915, n. 953 (che approva il regolamento per il personale ed i servizi delle coltivazioni dei tabacchi); d.l.lgt. 8 luglio 1915, n. 1079 (recante la proroga del termine per l'esecuzione della Convenzione di Berna circa l'interdizione dell'impiego del fosforo bianco nella industria dei fiammiferi); d.lgt. 15 settembre 1918, n. 1334 (concernente la requisizione del caffè importato dal Brasile); d.lgt. 17 novembre 1918, n. 1859 (concernente l'istituzione del "Demanio per il monopolio dei tabacchi"); d.lgt. 18 novembre 1918, n. 1721 (concernente provvedimenti diretti all'approvvigionamento ed alla vendita di alcuni generi da parte dello Stato, con diritto di esclusività); d.lgt. 18 maggio 1919, n. 844 (concernente l'assunzione da parte dello Stato, in proprio e con diritto di esclusività, dell'approvvigionamento e della vendita nel Regno del caffè di ogni specie di qualità); d.l. 18 maggio 1919, n. 909 (che abolisce l'imposta di fabbricazione sui surrogati del caffè istituita con legge 3 giugno 1874, n. 1950); d.lgt. 8 giugno 1919, n. 976 (che affida alle intendenze di finanza il servizio compartimentale del lotto); d.l. 24 luglio 1919, n. 1296 (che ristabilisce la libertà delle importazioni nel Regno di tutte le merci di provenienza estera salvo gli speciali portati dal decreto medesimo); T.U. 29 luglio 1925, n. 1456 (approvazione del nuovo testo unico delle leggi sul lotto); r.d.l. 8 dicembre 1927, n. 2258 (amministrazione autonoma dei monopoli di Stato); r.d.l. 6 gennaio 1927, n. 13 (costituzione della Società anonima "Azienda Tabacchi Italiani" - A.T.I.); l. 21 gennaio 1929, n. 67 (l. organica sul monopolio dei Sali e dei tabacchi); r.d. 21 gennaio 1929, n. 71 (modifiche al testo unico delle leggi sul lotto e al relativo regolamento); r.d.l. 19 ottobre 1938, n. 1933 (riforma delle leggi sul lotto pubblico, convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 1939, n. 973); l. 15 luglio 1950, n. 585 (modificazioni ai titoli I, II, IV e V della legge sul lotto); l. 2 agosto 1982, n. 528 (ordinamento del gioco del lotto e misure per il personale del lotto); l. 13 maggio 1983, n. 198 (adeguamento alla normativa comunitaria della disciplina concernente i monopoli del tabacco lavorato e dei fiammiferi); d.P.R. 7 agosto 1990, n. 303 (regolamento di applicazione ed esecuzione della l. 2 agosto 1982, n. 528 e della l. 19 aprile 1990, n. 85 sull'ordinamento del gioco del lotto); d.m.

Vi erano poi i servizi pubblici, quello postale ⁽¹³⁾, in attivo dal 1871 (gestito direttamente dallo Stato in forma di privativa a partire dal 1862; nel 1889 venne istituito un apposito Ministero delle poste e dei telegrafi, in luogo della struttura del Ministero dei lavori pubblici; il servizio, poi, sarà affidato dal 1925 a una speciale Amministrazione postale e telegrafica, trasformata in ente pubblico nel 1993-1994 e in società per azioni nel 1998), quello telefonico, prima dato in concessione, poi riscattato nel 1907; quello ferroviario, passato per quattro diversi sistemi gestionali, quello diretto, la concessione a quattro diversi gestori (1865), il riscatto e la gestione pubblica (1868), le nuove concessioni a tre gestori privati (1885), per terminare con l'esercizio statale (1905); l'Officina carte valori ⁽¹⁴⁾, costituita nel 1865 alle

23 marzo 1994, n. 239 (recante modificazioni al regolamento di applicazione ed esecuzione delle leggi 2 agosto 1982, n. 528, e 19 aprile 1990, n. 85, sull'ordinamento del gioco del lotto, adottato con d.P.R. 7 agosto 1990, n. 303); d.l. 31 maggio 1994, n. 332 (norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni); d.m. 4 luglio 1994 (condizioni e modalità di applicazione dell'imposta di fabbricazione sui fiammiferi di provenienza comunitaria); d.lgs. 9 luglio 1998, n. 283 (istituzione dell'Ente Tabacchi Italiani - ETI); d.P.C.M. 14 maggio 2001 (modalità di alienazione della partecipazione detenuta dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica nell'Ente tabacchi italiani S.p.a.); d.m. 1° marzo 2002 (individuazione dei criteri generali per la determinazione della tariffa di vendita al pubblico dei fiammiferi e delle relative aliquote di imposta di fabbricazione); d.l. 27 giugno 2012, n. 87 (misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario).

⁽¹³⁾ Azienda autonoma poste e telegrafi (1923): l. 5 maggio 1862, n. 640 (sulla riforma postale); r.d. 10 marzo 1889, n. 5973 (che istituisce il ministero delle poste e telegrafi, e regola, conforme le tabelle A e B, l'amministrazione dei fondi stanziati nel bilancio in corso per ministero dei lavori pubblici); r.d. 5 aprile 1923, n. 905, (che reca disposizioni per gli uffici del personale ed il consiglio di amministrazione e di disciplina del Ministero delle poste e dei telegrafi); r.d. 13 dicembre 1923, n. 2899 (ordinamento delle direzioni compartimentali dei servizi postali ed elettrici); r.d.l. 30 aprile 1924, n. 596 (istituzione del Ministero delle comunicazioni); r.d.l. 23 aprile 1925, n. 520 (nuovo ordinamento dell'amministrazione postale e telegrafica); r.d.l. 25 luglio 1925, n. 1406 (modificazioni ai regi decreti-legge 23 aprile 1925, n. 520 e 14 giugno 1925, n. 884, relativi alla costituzione delle aziende autonome per le poste ed i telegrafi e per i telefoni); r.d. 27 febbraio 1936, n. 645 (approvazione del codice postale e delle telecomunicazioni); d.l. 6 giugno 1957, n. 374 (norme integrative del codice postale e delle telecomunicazioni approvato con r.d. 27 febbraio 1936, n. 645 e successive modificazioni); l. 26 luglio 1957, n. 615 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 giugno 1957, n. 374, recante norme integrative del codice postale e delle telecomunicazioni, approvato con regio decreto 27 febbraio 1936, n. 645); d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni).

⁽¹⁴⁾ Officina Carte valori (1865): l. 11 maggio 1865, n. 2285 (che autorizza una spesa straordinaria per la fondazione di un'officina atta a produrre marche da bollo e francobolli

dipendenze del Ministero delle finanze, con proprio direttore, consiglio di amministrazione e personale operaio; l'Istituto vaccinogeno di Stato, creato nel 1888, alle dipendenze della direzione della sanità pubblica del Ministero dell'interno, per combattere il vaiolo e assorbito — come già detto — in altro più ampio istituto nel 1897 ⁽¹⁵⁾. Le motivazioni addotte, in un periodo in cui le classi dirigenti facevano professioni di fede liberiste, a favore della riserva statale o della gestione statale di questi servizi, erano le più varie. Ad esempio, per il servizio postale e per quello telegrafico si affermava che lo Stato doveva garantire la riservatezza delle comunicazioni.

L'ultimo settore in cui fu presente la mano pubblica fu quello creditizio. Nel 1863 fu istituita — sul modello francese — la Cassa depositi e prestiti ⁽¹⁶⁾, banca di Stato. Fu posta "sotto la guarentigia dello Stato e la dipendenza del Ministero delle Finanze". Un'apposita commissione parlamentare doveva svolgere la vigilanza su di essa. Dal 1875 essa raccolse i

postali); r.d. 25 maggio 1865, n. 2316 (relativo allo stabilimento ed amministrazione dell'officina governativa per la fabbricazione di francobolli postali, marche da bollo e di altre carte valori); d.l.l. 30 gennaio 1916, n. 125 (che sopprime l'ufficio di delegazione della Corte dei conti presso l'Officina governativa delle carte valori); r.d.l. 12 ottobre 1924, n. 1575 (trasferimento da Torino a Roma dell'Officina governativa per la fabbricazione delle carte-valori e passaggio dell'Officina medesima alla diretta dipendenza del provveditorato generale dello Stato); r.d. 7 marzo 1926, n. 401 (istituzione di una giunta d'arte presso il Ministero delle finanze); r.d. 7 marzo 1926, n. 412 (sindacato della Corte dei conti sulla fabbricazione delle carte valori presso l'officina governativa delle carte valori); r.d. 3 aprile 1926, n. 648 (approvazione del regolamento sui servizi e sul funzionamento dell'officina governativa delle carte valori); legge 6 dicembre 1928, n. 2744 (costituzione dell'Istituto Poligrafico dello Stato), art. 21.

⁽¹⁵⁾ Per un esame dei regimi di riserva e dei modelli di gestione scelti in questa fase per i servizi postali, ferroviari, telefonici e telegrafici, G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, Cedam, 2001, 18 ss.

⁽¹⁶⁾ Cassa depositi e prestiti (1863): l. 17 maggio 1863, n. 1270 (sulle Casse dei depositi e dei prestiti); l. 27 maggio 1875, n. 2779 (per la istituzione delle casse di risparmio postali e per la modificazione alla legge 17 maggio 1863 sulla Cassa depositi e prestiti); r.d. 15 maggio 1898, n. 161 (portante la costituzione in direzione generale dell'amministrazione della cassa dei depositi e prestiti e delle gestioni annesse); l. 13 luglio 1910, n. 431 (che provvede al riordinamento della Cassa dei depositi e prestiti, delle gestioni annesse, della sezione autonoma di credito comunale e provinciale e degli Istituti di previdenza amministrativa dalla Cassa medesima); r.d. 2 gennaio 1913, n. 453 (approvazione del testo unico delle leggi riguardanti l'amministrazione della Cassa dei depositi e prestiti, delle gestioni annesse, della sezione autonoma di credito comunale e provinciale e degli istituti di previdenza); l. 13 maggio 1983, n. 197 (ristrutturazione della Cassa depositi e prestiti); d.l. 18 gennaio 1993, n. 8 (disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica), art. 22; d.lgs. 30 luglio 1999, n. 284 (riordino della Cassa depositi e prestiti, a norma dell'art. 11 della l. 15 marzo 1997, n. 59); d.l. 30 settembre 2003, n. 269 (disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici).

depositi delle Casse postali ⁽¹⁷⁾, costituite presso gli uffici postali, operanti come succursali di una cassa centrale "compenetrata nella Cassa depositi e prestiti" (questi depositi fruttavano ai depositanti un tasso di interesse basso e costituivano circa il 70 per cento della raccolta della Cassa) e fondi delle casse pensioni e delle gestioni speciali, impiegando metà delle proprie risorse in titoli di Stato, metà in mutui ad enti locali. Nel 1898 la Cassa fu costituita in Direzione generale alle dipendenze del Ministro del Tesoro. Più volte ristrutturata (in particolare nel 1913 e nel 1983), nel 2003 è stata trasformata in società per azioni.

Del 1893-1894 è il primo salvataggio bancario, quello del Credito Mobiliare e della Banca Generale. Nel 1893 tre dei sei istituti di emissione (Banca nazionale del Regno, Banca nazionale toscana e Banca toscana di credito) vennero fusi dando vita alla Banca d'Italia ⁽¹⁸⁾, società anonima per azioni di diritto speciale, regolata da apposita legge, con funzioni sia private, sia pubbliche, queste ultime divenute poi prevalenti (lo statuto della Banca è poi stato modificato più volte, e in particolare nel 1899, nel 1936 e nel 2006).

In questa fase, l'impresa pubblica risponde a esigenze diverse, di carattere locale, finanziario, di promozione, di assicurare l'unità economica. L'opposta tendenza privatizzatrice risponde anch'essa a esigenze diverse, di assicurare entrate, di diffondere la piccola proprietà, di unire la penisola con mezzi di trasporto celeri. Non sempre queste esigenze vennero soddisfatte: ad esempio, la cessione a privati, considerata come mezzo per assicurare una entrata al Tesoro, divenne causa di spesa, per le difficoltà incontrate dai privati, che dovevano ricorrere poi a sovvenzioni statali.

Le forme di gestione, sia dirette sia indirette, rimasero rudimentali: esercizio diretto mediante gestione in economia, con tutte le difficoltà di

⁽¹⁷⁾ Casse di risparmio postali (1875): l. 27 maggio 1875, n. 2779 (per la istituzione delle casse di risparmio postali e per la modificazione alla legge 17 maggio 1863 sulla Cassa depositi e prestiti); r.d. 24 dicembre 1899, n. 501 (che approva il nuovo testo unico delle leggi sul servizio postale); r.d. 2 gennaio 1913, n. 453 (approvazione del testo unico delle leggi riguardanti l'amministrazione della Cassa dei depositi e prestiti, delle gestioni annesse, della sezione autonoma di credito comunale e provinciale e degli Istituti di previdenza), art. 26; r.d.l. 11 marzo 1920, n. 316 (modifiche alle tariffe postali telegrafiche e telefoniche), art. 29.

⁽¹⁸⁾ Banca d'Italia (1893): r.d. 23 ottobre 1865, n. 2285 (che autorizza una spesa straordinaria per la fondazione di un'officina atta a produrre marche da bollo e francobolli postali); l. 10 agosto 1893, n. 449 (portante il riordinamento degli istituti di emissione); r.d. 20 dicembre 1893, n. 671 (che approva lo Statuto della Banca d'Italia); r.d. 18 giugno 1899, n. 276 (che approva lo statuto della Banca d'Italia); r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375 (disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia); r.d. 11 giugno 1936, n. 1067 (approvazione dello statuto della Banca d'Italia); d.P.R. 12 dicembre 2006 (approvazione del nuovo statuto della Banca d'Italia, a norma dell'articolo 10, comma 2, del d.lgs. 10 marzo 1998, n. 43).

applicare ad attività economiche le rigide regole della contabilità statale; regia cointeressata (concessione a privati contro pagamento di un canone fisso e una partecipazione agli utili); concessione (e convenzione). Solo in qualche caso lo Stato fece ricorso alla società privata in mano pubblica. Sarà solo col nuovo secolo che la forma prevalente del capitalismo privato verrà sperimentata largamente.

Comunque, l'ampiezza del settore economico pubblico smentisce i programmi liberistici della classe dirigente. Il liberismo fu prevalentemente verbale. Ma anche in tal modo non mancò di produrre un effetto, perché non fu mai neppure considerata la possibilità di organizzare un quadro di comando statale della vasta mano pubblica. Ciò ne diminuì il peso.

Con l'età giolittiana comincerà una fase nuova, ma non nel senso che lo Stato dismetterà la sua veste di imprenditore, bensì nel senso che terminano le due vite separate, quella delle dichiarazioni di principio e quella della realtà effettiva: lo Stato amplia la portata delle imprese pubbliche, che vengono ormai accettate, nel senso che non si mette in discussione la mano pubblica.

Questo è il segno del cambiamento del "clima" generale, dovuto all'allargamento del suffragio e alla partecipazione dei due grandi partiti, socialista e popolare, alla vita pubblica.

Giovanni Giolitti, parlando, l'8 luglio 1911, in Parlamento, a favore del monopolio delle assicurazioni sulla vita, sostiene, infatti, apertamente la necessità che "lo Stato abbia nelle sue mani dei grandi istituti finanziari, che lo pongano in piena libertà di fronte a tutte le classi". "La forza finanziaria dello Stato che si verrebbe creando con questi enti, che concentrino in sua mano grandissimi capitali, è elemento di solidità per le industrie e i commerci, perché uno Stato debole non può, nei momenti più difficili, trovare modo di evitare le grandi crisi" (19). Giolitti, dunque, che apprezzava la Cassa depositi e prestiti e proponeva l'istituzione dell'INA, rovescia il solito postulato liberista: uno Stato grande gestore di imprese è garanzia di sicurezza per l'impresa privata (20).

(19) G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari*, Roma, Camera dei deputati, 1954, vol. III, 1429 e 1434.

(20) Il legame tra Stato ed economia è stato posto in luce da numerosi autori, ma specialmente da Marcello De Cecco, il quale ha sottolineato l'interventismo cavouriano e post-cavouriano, dettato dall'emergenza, l'"entusiasmo interventistico della Sinistra", il "legame veramente esistenziale tra crescita dello Stato e crescita dell'economia" nel primo cinquantennio, la mobilitazione totale dell'economia da parte della dirigenza pubblica nel quinquennio della prima guerra mondiale, la "forte continuità con l'esperienza dell'interventismo economico di guerra" del ventennio fascista, la continuità tra intreccio fascista pubblico-privato e "miracolo economico", il passaggio dalla tecnocrazia nazionalista alla partitocrazia e

alla tecnocrazia condiscendente (M. DE CECCO e A. PEDONE, *Le istituzioni dell'economia*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995, 253-269).

Anche Guido Melis ha sviluppato l'idea che nella storia dello Stato italiano possa ritrovarsi un "disegno di stampo dirigista", presente anche quando si realizza la "fuga dallo Stato" ad opera delle "burocrazie tecniche", perché anche queste furono "al servizio dello Stato", per cui si può parlare di "centralità dello Stato nei processi dello sviluppo economico" (G. MELIS, *Amministrazione e dirigismo economico: una storia lunga*, in D. FELISINI, *Inseparabili: lo Stato, il mercato e l'ombra di Colbert*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, 175-187).

Dell'importante ruolo svolto dallo Stato in Italia ha cercato una spiegazione l'economista Alexander Gerschenkron. Questi ha osservato che i Paesi "late comers" hanno avuto generalmente bisogno, per l'industrializzazione, del sostegno di agenti peculiari, specialmente le banche miste e lo Stato. In tal modo sono riusciti a concentrare in breve tempo ciò che i "first comers" erano riusciti a realizzare in maniera graduale.