

L'IMPRESA PUBBLICA

E LA SUA FUNZIONE NEL «PIANO ECONOMICO»

Siamo lieti di pubblicare sulle pagine della nostra Rivista questo importante studio del prof. Francesco Forte, titolare della cattedra di Scienza delle Finanze nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino. Alcune delle idee qui esposte dal chiaro Autore sono state oggetto di una relazione presentata al Convegno nazionale di studio delle A.C.L.I., che si è svolto a Roma nei giorni 26, 27 e 28 ottobre, sul tema «Il piano economico: nuove prospettive, nuove scelte, nuove responsabilità».

I. - LE IMPRESE PUBBLICHE E I PROBLEMI DELL'INTERVENTO PUBBLICO NELL'ECONOMIA

1. Della funzione delle imprese pubbliche nella politica di programmazione si discute molto. Ed è naturale che sia così. Le imprese pubbliche, nelle loro varie forme (1), sono uno degli strumenti fondamentali dell'intervento pubblico nell'economia di cui lo Stato, ed anche gli Enti minori (2), possono disporre nel nostro assetto istituzionale. Per di più le imprese pubbliche sono uno strumento di intervento « diretto », in contrapposto alle misure di carattere legislativo e amministrativo con cui si cerca di modificare la condotta dei privati, le quali costituiscono interventi indiretti in quanto raggiungono i loro risultati solo attraverso l'azione dei privati in tal modo modificata.

Un esempio potrà giovare a chiarire questa distinzione: si faccia il caso degli investimenti in un settore di base, come

(1) Sulla morfologia delle imprese pubbliche in Italia ci intratteremo brevemente più avanti in questo saggio (v. spec. i nn. 11 e 12 della prima parte), in relazione con le diverse funzioni delle imprese pubbliche, quali strumenti della programmazione. Per una esposizione sistematica, cfr. B. GRIZIOTTI, *Primi elementi di Scienza delle Finanze*, VI ed., Giuffrè ed., Milano 1958, pp. 84-98, e A. SCOTTO, *Compendio di Scienza delle Finanze*, Principato ed., Milano 1962, pp. 118-153.

(2) Sulle imprese pubbliche degli Enti locali in questo studio non ci soffermiamo (cfr. però, *infra*, il n. 3 della seconda parte), poiché la trattazione *ad hoc* di questo argomento comporterebbe di considerare ampiamente il tema della pianificazione regionale e della pianificazione degli Enti locali; il che esorbita dai limiti del presente lavoro. Come è noto, fra gli enti minori sono soprattutto i Comuni che gestiscono imprese pubbliche. Su queste imprese, cfr. CONFEDERAZIONE DELLA MUNICIPALIZZAZIONE, *La municipalizzazione in Italia*, Roma 1954; ID., *La legislazione delle Aziende Municipalizzate*, Roma 1953; T. SCIPIONE, *Municipa-*

quello siderurgico o dell'energia elettrica. Si supponga che, ai fini dei programmi economici nazionali, appaia indispensabile attuare in una certa regione, che non è ancora sviluppata ed a cui si pensa di convogliare molte nuove iniziative industriali pubbliche e private, dei nuovi grandiosi impianti in certi settori di base (acciaio, energia elettrica). Lo Stato può seguire, per raggiungere questo obiettivo, due vie: una « diretta », costituendo esso stesso una nuova impresa pubblica nel luogo prescelto; e l'altra « indiretta », dando incentivi e suggerimenti ai privati perché la facciano, tempestivamente, in quel luogo e di quella ampiezza.

La linea di demarcazione fra interventi « diretti » e interventi « indiretti » è però piuttosto sfumata: va tenuto presente che anche le imprese pubbliche sono generalmente separate dall'amministrazione dello Stato intesa in senso stretto.

Impossibile formulare una dottrina specifica, universalmente valida, sulla funzione dell'impresa pubblica nella pianificazione.

2. Non è poi possibile costruire una dottrina delle imprese pubbliche nella pianificazione, universalmente valida e nello stesso tempo precisa e specifica. Le imprese pubbliche sono una istituzione o, ancor meglio, un insieme di possibili istituzioni che cambiano di contenuto specifico e di significato secondo i tempi e le circostanze. Il volere fissare in assoluto - per un tipo di assetto istituzionale della società che ammette in linea di principio sia le imprese private sia l'intervento pubblico, in vari dosaggi e in varie combinazioni - quale debba essere precisamente la sfera di spettanza delle imprese pubbliche, quanta debba essere la loro partecipazione al prodotto totale nazionale, e quali specificatamente debbano essere le loro regole di condotta, è un non senso (allo stesso modo sarebbe, ad esempio, un non senso il volere pretendere in assoluto, per quel tipo di assetto istituzionale, una risposta precisa al quesito: quale deve essere la scala delle aliquote delle imposte dirette, rispetto alle indirette, quanta deve essere la percentuale delle prime rispetto alle seconde, e quale deve essere la specifica composizione dei sistemi delle une e delle altre).

3. Vi è, del resto, un'altra questione - che non riguarda le scelte da farsi, ma giudizi di fatto - alla quale non si può dare

lized Industry in Italy, in *Review of the Economic Conditions in Italy*, Roma, (gennaio) 1960; L. GIOVENCO, *Gli interventi del Comune nell'economia*, Giuffrè ed., Milano 1959; e scritti vari di R. TREMELLONI, R. FERRARA, O. GIACCHI, G. MAZZOCCHI, sugli stessi temi, nella rivista « *L'impresa pubblica* » (la principale rivista specializzata che si occupa sistematicamente delle imprese pubbliche degli Enti locali). Di R. FERRARA (che è uno degli studiosi più attenti delle imprese municipalizzate sotto l'aspetto economico) si veda anche il volume di saggi *Problemi e prospettive dei trasporti urbani in Europa*, Editrice Nuova Mercurio, Milano 1959.

una risposta in forma dogmatica: quella se le imprese pubbliche siano più o meno efficienti, in comparazione con le imprese private, nella gestione aziendale. E' evidente che il giudizio di fatto su questo punto influirà anche sui suggerimenti circa le scelte da farsi in tema di compiti, di dimensioni e di composizione del settore delle imprese pubbliche.

L'esperienza ha mostrato che **possono esservi sia imprese pubbliche azienalmente molto più efficienti della media delle imprese private, sia imprese pubbliche che non reggono il confronto con tale media.** Inoltre l'esperienza insegna che in certi Paesi e circostanze le imprese, siano esse private o pubbliche, riescono ad avere un'efficienza maggiore che in altri. Infine le risultanze circa l'efficienza aziendale dei complessi pubblici variano da tipo a tipo di impresa. La risposta è differente per le imprese grandi e per quelle piccole; per le imprese strettamente integrate nell'amministrazione dello Stato e per le imprese pubbliche organizzate in modo indipendente; per le imprese di certi settori di produzione di beni e di servizi e per quelle di certi altri; infine per le imprese che hanno selezionato o selezionano i loro « leaders » e i loro dirigenti con un sistema o con un altro.

La grande impresa pubblica, per rendersi sempre più efficiente, può oramai avvalersi delle tecniche organizzative e produttive elaborate dai giganti dell'industria privata, per combinare l'agilità e la funzionalità delle strutture con i vantaggi della grande dimensione. In questo senso, l'impresa pubblica può assumere caratteri azienalmente « privati » e fruire di efficienze storicamente connesse con gestioni di tipo privatistico.

L'esperienza attuale mostra un altro fatto fondamentale: e cioè che, sotto il profilo del rapporto fra proprietà e funzione imprenditoriale, **le grandi aziende private tendono a diventare sempre più simili alle imprese pubbliche.**

Nella grande società per azioni, generalmente, l'imprenditore è oggi un soggetto, o un gruppo di soggetti, diverso dai proprietari del pacchetto di maggioranza, ed agisce per motivazioni diverse da quelle che possono animare i proprietari di azioni in quanto tali. Certe volte poi le azioni sono talmente distribuite fra piccoli possessori (piccoli rispetto alla vastità del patrimonio sociale, anche se personalmente ricchissimi, poiché il fatto di detenerne una frazione anche modesta significa spesso una fortuna personale ingente) o fra enti retti da dirigenti stipendiati (banche, assicurazioni, fondi pensioni, ecc.), che il rapporto fra proprietà e gruppo imprenditoriale si spersonalizza. La vecchia idea che l'impresa privata, a causa « dell'occhio del padrone » che la sorveglia, sia potenzialmente più efficiente, in queste condizioni perde molto del suo peso. Del resto, anche quando la proprietà del pacchetto di comando è relativamente concentrata in un gruppo familiare, la gestione aziendale è così complessa e ramificata, le caratteristiche tecnologiche e i dati economici così

specialistici, che l'idea della sorveglianza « personale » del proprietario appare anacronistica. Il « proprietario », se vi è, può fare solo un controllo, per così dire, « politico » cioè di larga massima: allo stesso modo, appunto, come un Ministro delle Partecipazioni Statali o dell'Industria sulle imprese pubbliche che da lui dipendono.

Il problema del ruolo delle imprese pubbliche in Italia, oggi.

4. Sgombrato dunque il terreno da una impostazione dogmatica, astratta o anacronistica, poniamo il quesito concreto del ruolo delle imprese pubbliche: in un tipo di programmazione ammissibile nell'assetto istituzionale delineato nella Costituzione Italiana; per un tipo di economia che presenta le caratteristiche strutturali della nostra; al fine di raggiungere obiettivi come quelli indicati, ad esempio, nei documenti base del governo di centro-sinistra sulla politica di piano (3).

Una rassegna completa delle caratteristiche del « caso italiano » del 1962, che possono essere tenute presenti ai fini della tematica delle imprese pubbliche nella programmazione, in questa sede sarebbe tediosa e fuori luogo. Ci limiteremo quindi a ricordarne soltanto alcune principalissime.

Innanzitutto bisogna menzionare gli **squilibri regionali** connessi con l'arretratezza del Centro-Sud e delle Isole.

Occorre poi richiamare lo scarso senso di lealtà dei cittadini di fronte allo Stato e il basso livello di socialità delle classi agiate italiane. In Italia - è doloroso doverlo ricordare - lo sviluppo della tassazione sul reddito è frustrato da una massiccia evasione, la cui origine prima è nella scarsa considerazione in cui la gente da noi tiene il dovere fiscale. Inoltre in Italia - anche quest'altro richiamo è spiacevole - i controlli amministrativi (dai razionamenti, ai calmieri, ai regimi di licenze e di contingenti per le importazioni e per le valute, alle disposizioni urbanistiche) trovano particolare ostacolo in una situazione psicologica o morale affine (e probabilmente connessa) a quella che alimenta l'evasione fiscale: il cittadino, e in primo luogo purtroppo l'uomo d'affari, cerca di evadere di continuo da questi controlli o di piegarne il meccanismo al suo personale vantaggio; e l'amministrazione pubblica, soprattutto di fronte ai gruppi di interesse e di pressione più forti, assai facilmente cede le armi.

5. Che l'arretratezza economica di una larga parte del Paese ponga impegni particolari per le imprese pubbliche nella politica di programmazione, è abbastanza evidente.

(3) Ci riferiamo specialmente alla « *Nota aggiuntiva* » del Ministro del Bilancio (U. LA MALFA), presentata al Parlamento il 22 maggio 1962, a complemento della Relazione sulla situazione economica del Paese per il 1962, e recante il titolo « *Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano* », ed. Poligrafico dello Stato, Roma 1962.

Viene spontaneo il richiamo alla teoria delle economie esterne dello sviluppo, che creano un divario fra convenienza privata dell'azienda singola e convenienza economica collettiva.

Meno ovvio può apparire forse il nesso fra il cattivo funzionamento della tassazione diretta e dei controlli amministrativi sull'economia ed il ruolo delle imprese pubbliche. Ma esso è altrettanto importante. L'evadibilità delle imposte indebolisce l'efficacia di una politica di « remore e incentivi » alle imprese private basata su discriminazioni fiscali. D'altra parte, essa indebolisce la possibilità di controllare mediante un'azione fiscale redistributrice le forti concentrazioni private di potere economico.

L'intervento diretto con imprese pubbliche acquista così maggior giustificazione.

La scarsa efficienza dei controlli amministrativi, d'altro canto, suggerisce di non fare troppo affidamento, per le imprese di pubblica utilità, sul sistema di concederne l'esercizio ai privati e di sottoporli a sorveglianza per i prezzi e per i requisiti di prestazione dei servizi; e, in generale, induce a uno scetticismo maggiore di quello lecito per ordinamenti diversi dal nostro, nei riguardi di politiche a favore della competizione e contro il monopolio attuate mediante calmieri e mediante l'applicazione di leggi sulla concorrenza sleale e sul monopolio. La nazionalizzazione dei settori di pubblica utilità e lo sviluppo di imprese pubbliche in competizione con le private negli altri settori, divengono così particolarmente interessanti.

Risposta ad alcune obiezioni all'intervento pubblico nell'economia nel nostro Paese.

6. Dobbiamo, a questo punto, affrontare però alcune possibili critiche alla nostra impostazione. Si cercherà di affermare che la inefficienza statale si ripercuote anche sulla gestione delle imprese dello Stato e che le pressioni per la deformazione degli interventi pubblici si esercitano anche sulle imprese pubbliche; e si aggiungerà che, se la politica dei controlli da noi è labile, saranno labili anche i controlli dello Stato sulle imprese pubbliche da esso dipendenti.

Osserviamo, preliminarmente, che la questione non può essere posta in questi termini. Occorre scegliere quelle istituzioni che, oggettivamente, per la loro natura e per le caratteristiche del loro funzionamento, sono capaci dell'efficienza maggiore possibile; è indispensabile cioè cercare le istituzioni più adatte all'ambiente e alle circostanze. Coinvolgere in un generico scetticismo ogni istituzione che ponga un limite al « lasciar fare » non risolve i problemi, poiché il « lasciar fare » incontrollato è esso medesimo una soluzione inaccettabile che porta alla negazione stessa della libertà, salvo per pochi; a vaste inefficienze economiche; a grosse sperequazioni sociali e regionali.

Venendo all'ordine di critiche indicato per primo, bisogna

osservare che il desumere l'inefficienza sistematica delle imprese dello Stato dalla constatazione di inefficienza della burocrazia dello Stato stesso è argomentazione speciosa.

Fra le inefficienze dell'amministrazione pubblica e la capacità aziendale delle imprese pubbliche non vi è alcun rapporto necessario, quando le imprese in questione sono organizzate - come le nostre « partecipazioni statali » - al di fuori dell'apparato amministrativo dello Stato. In effetto, le imprese dell'IRI e dell'ENI hanno attualmente, in generale, un'efficienza che non le fa per nulla sfigurare in confronto alle private. La loro struttura è stata, appunto, congegnata in modo da dar loro quei requisiti di snellezza e flessibilità di azione che sono caratteristici delle grandi imprese organizzate secondo criteri moderni, e da sottrarle ai caratteri di rigidità e burocratismo che sono frequenti nelle amministrazioni pubbliche, e che, in special modo, sembrano presenti oggi in quella italiana, a causa del suo ritardo nell'ammodernarsi, nel fare proprie le tecniche di organizzazione razionale della prestazione di servizi amministrativi (4).

Le imprese pubbliche non sono sottoposte a quegli stessi pericoli di influenza indebita dei privati, a cui sottostanno molti controlli amministrativi. La situazione è diversa. Anche sull'impresa pubblica i produttori privati - come fornitori e come acquirenti - potranno essere indotti ad esercitare la loro pressione così come sullo « Stato-controllore »: ma i rapporti di forza e

(4) Fra gli altri compiti della programmazione vi è, del resto, quello dell'ammodernamento e della riforma dell'apparato della Pubblica Amministrazione.

Alla soluzione di questi problemi che sono fra i più annosi della nostra vita civile, ed a cui si è posto tante volte mano senza giungere a risultati soddisfacenti, sembra che ora ci si voglia dedicare - proprio sotto la spinta della « politica di piano » e del clima della razionalizzazione che esso crea - con particolare energia e con particolare chiarezza di principii. Occorre però sottolineare che in questo campo (come nel delicato campo fiscale) non si tratta solo di attuare delle revisioni nelle disposizioni di legge, nei criteri organizzativi, nella scelta e nella promozione del personale, nel funzionamento degli uffici e nell'arricchimento delle attrezzature (con maggior uso di mezzi meccanografici, calcolatori, registratori, duplicatori, ecc.). Tutto ciò è necessario. Ma occorre anche un rinnovamento del costume, del clima psicologico nei rapporti fra cittadino e Amministrazione. Questo mutamento, non meno necessario dell'altro, è più difficile da conseguire in un tempo ristretto e presuppone un'opera di rinnovamento che va ben al di là e più a fondo della pura revisione tecnica. Quest'ultima appare però una premessa anche di quel mutamento più intimo, poiché nelle condizioni attuali le tentazioni dovute al cattivo funzionamento, alla perdita di prestigio, alle debolezze e alle incongruenze dell'apparato burocratico premono fortemente sullo stesso scadimento del costume.

Per una storia dei successivi tentativi di riforma burocratica in Italia cfr. (vari volumi), PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Stato dei lavori per la riforma della Pubblica Amministrazione*, ed. Poligrafico dello Stato, Roma. Per alcuni interventi in tema di ammodernamento della pubblica amministrazione, cfr., fra l'altro, la raccolta di scritti dell'attuale Ministro per la riforma burocratica G. MEDICI, *Conoscere per amministrare*, Roma, ed. Poligrafico dello Stato, Roma 1957.

le speranze di successo sono differenti, poiché lo Stato qui non si presenta come un'amministrazione che cerca di sovrapporsi a un gruppo che ha in pugno il processo di produzione, bensì proprio come una forza della produzione a cui si contrappongono altre forze di produzione.

7. Venendo all'altro ordine di possibili critiche - quelle riguardanti la presumibile incapacità di uno Stato, debole nelle attività di controllo delle imprese, al controllo delle imprese pubbliche - occorre rilevare che **i controlli e gli indirizzi dello Stato per le imprese pubbliche possono essere attuati, mediante leggi e mediante grandi decisioni globali, direttamente al vertice**, nei riguardi dei pochi enti di gestione, enti autonomi o direzioni generali da cui dipendono i vari raggruppamenti di aziende pubbliche.

Qui occorre insistere su quelle caratteristiche di rapporto « diretto » fra Stato e impresa pubblica a cui si è prima accennato. Nel sottolineare la natura « diretta » di questo rapporto, conviene anche precisare ulteriormente in che senso esso sia « diretto » e come l'immediatezza del rapporto si concili con le istanze di autonomia imprenditoriale delle imprese pubbliche che sono presenti nell'attuale ordinamento italiano delle partecipazioni statali, raggruppate in grandi enti di gestione (caratteristiche queste, che a noi sembrano da salvaguardare sia per ragioni di efficienza, sia per stimolare la creatività delle imprese pubbliche). La natura « diretta » del rapporto di carattere globale fra governo e imprese pubbliche è, essenzialmente, un fatto politico. Sotto il profilo giuridico, anche nei riguardi delle imprese a partecipazione statale, il governo, che è una parte della complessa organizzazione pluricentrica pubblica, si può esprimere con atti amministrativi solo sulla base di precise norme giuridiche. Esso non può ordinare a quelle imprese tutto ciò che vuole, ma solo ciò che le leggi consentono e nei modi e con le salvaguardie da esse prescritte. Né esso, generalmente, può dare comandi a tutte le imprese pubbliche di un certo gruppo. L'ordinamento consente solo di darli alla capo-gruppo, in modo globale. Ed è bene - ci sembra - che sia così, poiché questo semplifica e insieme rende più generali gli interventi diretti del governo sulle imprese pubbliche.

8. Fra le grandi decisioni globali rientrano innanzi tutto quelle intese a **rendere veramente « pubbliche » le imprese pubbliche**. Occorre dare ad esse una certa struttura finanziaria (escludendo, ad esempio, pesanti partecipazioni finanziarie private al capitale) ed occorre scegliere come loro « leaders » persone che abbiano un certo indirizzo politico generale, che posseggano una fede nell'impresa pubblica e nel suo ruolo, insieme con una visione moderna dei rapporti aziendali.

Vi sono poi **decisioni globali rilevanti per gli indirizzi specifici del piano nazionale**: lo stabilire aumenti dei fondi di dota-

zione per certi fini di investimento; il fissare la quota di investimenti complessivi che va fatta nelle aree sottosviluppate; l'approvare i criteri generali dei piani pluriennali di investimento degli enti di gestione ed anche certi loro caratteri più specifici, per quei settori che appaiono strategici per la pianificazione nazionale. La pianificazione interna delle imprese pubbliche costituisce l'ulteriore modo per razionalizzare la condotta di queste e per facilitare le scelte globali dell'organo politico superiore.

Si tratta di poche grandi scelte che, nella politica di piano, possono essere poste con chiarezza ed effettuate con ponderazione sotto il controllo del Ministero delle Partecipazioni Statali e degli altri Ministeri da cui dipendono le pubbliche imprese e sotto lo sguardo dell'opinione pubblica (5). In questo spirito, al piano dovrebbero partecipare i rappresentanti delle grandi « holdings » pubbliche (IRI, ENI, ENEL) (6)

(5) L'Ente Nazionale dell'Energia Elettrica (ENEL) dipenderà dal Ministero dell'Industria (soluzione che lascia un poco perplessi, perché l'altro grande ente del settore energetico, l'ENI, dipende dal Ministero delle Partecipazioni Statali). Le Ferrovie dipendono dal Ministero dei Trasporti; le Poste e Telegrafi e l'Azienda dei Telefoni a lunga distanza da quello delle Poste e Telecomunicazioni. Occorre aggiungere che, per quel che riguarda, non gli indirizzi politici generali delle imprese, ma la loro regolamentazione (su questa distinzione cfr. più avanti il testo, spec. al n. 17 della prima parte), vari ministeri hanno competenze specifiche sulle imprese pubbliche nei diversi settori. Così il Ministero della Marina Mercantile ha competenza per quel che riguarda le sovvenzioni e gli altri interventi e regolamentazioni relativi alle Compagnie di navigazione della « Fimmare » (appartenente al gruppo IRI), così come alle Compagnie di navigazione private. Il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni svolge attività di regolamentazione nei riguardi della RAI-TV (che fa parte del gruppo SIP, che fa capo alla « Finelettrica », appartenente al gruppo IRI, ed ora scorporata dalle imprese propriamente elettriche).

Anche il Ministero dello Spettacolo ha competenza per la RAI-TV. E esso inoltre ha competenza per il nuovo ente di gestione per il Cinema, costituito nel 1961 (su questo, cfr. MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI, *Relazione programmatica*, Roma 1962, pp. 113-115). Gli idrocarburi sono assoggettati ad una regolamentazione (legislazione mineraria, ecc.) che è di competenza del Ministero dell'Industria e, pertanto, l'ENI, per certe attività nel campo petrolifero, è sottoposto al controllo di tale Ministero. In generale, il CIP (Comitato Interministeriale dei Prezzi), che è posto alle dipendenze del Ministero dell'Industria, disciplina una ampia gamma di prezzi riguardanti settori ove operano le imprese pubbliche (oli minerali, metano, carbone, elettricità, cemento, fertilizzanti, telefoni, Radio-TV, poste, ferrovie, servizi autostradali, ecc.). Il Ministero dei Lavori Pubblici, infine, ha competenza nei riguardi delle aziende IRI impegnate nei programmi autostradali.

(6) L'IRI e l'ENI sono « enti di gestione » dipendenti dal Ministero delle Partecipazioni Statali; lo ENEL si configura come un ente industriale pubblico, che, come si è detto, dipenderà dal Ministero dell'Industria. Sulle differenze fra i due tipi di organismi ci soffermeremo più avanti (cfr. nn. 12 s. della prima parte). Dal Ministero delle Partecipazioni Statali dipendono, oltre ai due indicati, anche altri enti di gestione minori: l'ente di gestione per le Aziende termali (reso operante con legge del 1960) che ha raccolto una serie di aziende prima dipendenti dal Demanio del Ministero delle Finanze, il già ricordato ente di gestione per il Cinema (che ha assorbito l'Istituto per documentari LUCE e gli stabilimenti di Cinecittà), il gruppo Breda (che trae origine da

che oggi in Italia ne sono esclusi. In questa concezione, certamente, i rapporti fra Stato-amministrazione e Stato-imprenditore sono circoscritti e semplici. I rapporti fra programmazione nazionale e impresa pubblica sono generalmente rapporti globali. Si distinguono inoltre i settori strategici per la politica di piano, ove le indicazioni della programmazione nazionale determinano impegni vincolanti a certi traguardi globali di investimento e produzione; e tutto il resto del campo di attività delle imprese pubbliche, ove la programmazione nazionale dà solo criteri di massima e previsioni.

Piano nazionale e impresa pubblica nel pensiero di certi gruppi privati.

9. Ben diversa è l'idea di certi gruppi di interesse privati circa la relazione fra piano nazionale e impresa pubblica.

L'ideale di una politica di piano, per certi gruppi di potere, è un piano fatto con la partecipazione dei rappresentanti degli industriali privati, ma non di quelli delle imprese pubbliche; che sia imperativo per le imprese pubbliche e solo indicativo per le private; che arrivi ai suoi risultati attraverso discussioni riservate in cui le imprese private mantengono tutti i propri segreti e fanno tutti i propri accordi; e che applichi le sue prescrizioni alle imprese pubbliche attraverso controlli minuziosi e inquisitori, il più possibile discrezionali. Invero l'ideale di questi

un gruppo di aziende meccaniche, poste in liquidazione nel « Fondo Industrie Meccaniche » FIM). Dipendono dal Ministero delle Partecipazioni Statali, senza essere raggruppati in enti di gestione od in organismi a questi assimilabili, altresì la « Carbosarda » e la « Cogne ».

Sulle caratteristiche ed i compiti degli enti autonomi, cfr. l'acuto studio di S. CASSESE, *Partecipazioni pubbliche ed Enti di gestione*, ed. Comunità, Milano 1962, (corredato di ampia e scelta bibliografia). Questo lavoro, pur essendo condotto sotto il profilo giuridico, è assai utile anche per l'economista ed è ricco di considerazioni e di spunti di politica economica. Sulle imprese a partecipazione statale nella politica economica italiana, v. M. REINA, *Le partecipazioni statali in Italia*, in *Aggiornamenti Sociali*, (ottobre) 1959, pp. 521-544 (rubr. 406).

Sulle caratteristiche degli enti pubblici del tipo dell'ENEL, in Italia, data la novità dell'istituto, vi è scarsa bibliografia. Ampilissimo e di rilevante valore è invece il materiale esistente nella letteratura inglese, con riferimento alle « Public Corporations », che sono appunto la figura sulla cui falsariga è stata costruita quella dell'ENEL. Si vedano, fra gli altri: P. SARGANT FLORENCE, *L'industria e lo Stato*, trad. it. nelle ed. di Comunità (nella stessa collana in cui è comparsa la recente opera del Casseese sopra cit.), Milano 1960, pp. 151-187; W. A. ROBSON, *L'industria nazionalizzata e la proprietà pubblica*, trad. it. nella ed. di Comunità (sempre nella collana di cui sopra), Milano 1962; ed in senso vivacemente critico: H. A. GLEGG, *Nationalized Industry*, in « *The British Economy 1945-50* », edito a cura di G. D. N. WORSWICK e P. H. ADY, Clarendon Press, Oxford 1952, pp. 424-451, e spec. R. KELF-COHEN, *Nationalisation in Britain, The End of a Dogma*, Macmillan, London 1958.

Sempre attuale la nitida rassegna ad opera di P. WILLMOTT (*Nazionalizzazioni*), J. J. MARUS (*Struttura e funzionamento delle industrie nazionalizzate*), P. SYLOS LABINI, (*Le nazionalizzazioni in Inghilterra*), nel fascicolo speciale de « *Il Ponte* » su « *L'esperienza socialista in Inghilterra* », Maggio-Giugno 1952, pp. 580-604.

gruppi è di possedere uno strumento di pressione per costringere le imprese pubbliche a mettersi d'accordo ed a porsi al servizio di quelle private e per intralciare le forze concorrenziali e le energie imprenditoriali pubbliche con una serie di re-more e di meccanismi amministrativi fastidiosi.

Certi gruppi di potere temono la presenza di uno Stato-imprenditore capace di combinare i vantaggi di flessibilità e di iniziativa della grande azienda organizzata con metodi moderni e i vantaggi del perseguimento di fini pubblici e di inserzione diretta di forze competitive nel mercato. Da che mondo è mondo, la competizione è sempre stata temuta dagli operatori economici e - con i più svariati e capziosi argomenti - avversata nella pratica, anche se difesa in sede di enunciazione di principi. Questo è nella natura delle cose: ciascuno è portato a scavarsi una « trincea » per difendersi da possibili rivali. E' naturale che questo stesso fenomeno avvenga nei confronti della competizione svolta per mezzo delle imprese pubbliche, la quale costituisce uno dei mezzi fondamentali - da noi forse l'unico veramente efficace e determinante - per vivificare e sbloccare la struttura oligopolistica che caratterizza sempre più le condizioni economiche attuali.

La stessa pianificazione nazionale è apparsa a taluni gruppi privati come una grande occasione da sfruttare per un duplice fine: da un lato, quello di ottenere dallo Stato, nel quadro degli incentivi previsti dal piano, vantaggi e aiuti di vario genere (la tradizione dei « trivellatori della nazione », per usare una espressione del liberista Edoardo Giretti, è lunga e tenace); dall'altro lato, quello di imbrigliare le imprese pubbliche e specialmente quelle che, in questi anni, si sono mostrate più spregiudicate nel far concorrenza ai gruppi costituiti e più fertili nell'effettuazione di nuove iniziative.

Durante il regime corporativo per tenere a freno le imprese pubbliche si era canonizzato il principio che lo Stato-imprenditore deve intervenire solo là dove l'iniziativa privata è carente. Questa formula, in sé suscettibile di tante interpretazioni, e quindi plausibilissima, fu intesa nel senso che lo Stato deve correre in soccorso delle imprese private pericolanti rilevandole o assumendo partecipazioni al loro capitale, ma non deve permettersi di disturbare il gioco che le imprese private fanno quando questo è per loro redditizio. Oggi quella formula, intesa in quel modo, non persuade più. Si è ampiamente visto che l'iniziativa pubblica, anche se disturba gruppi privati, può riuscire assai giovevole all'economia nazionale. Il caso del mercato petrolifero e petrolchimico e quello del settore siderurgico stanno a testimoniare. Ecco allora che si suggerisce e si propaga, a difesa dei gruppi di interesse privati, il nuovo espediente dell'adozione di comandi e divieti per le imprese pubbliche, e solo per esse, come mezzo per attuare la programmazione.

Il problema dell'autonomia dell'impresa pubblica nella programmazione.

10. Il distacco delle imprese pubbliche dalla Confindustria, la creazione del Ministero delle Partecipazioni Statali, la creazione degli enti di gestione con una logica integrata di gruppo, sono state tappe importanti per l'attuazione di quella autonomia delle imprese pubbliche che è essenziale per salvaguardarne la funzione e l'efficienza, e per sottrarle all'influenza privata, sottoponendole a direttive pubbliche consistenti non in una inframmettenza continua e mortificante (fonte magari di clientelismo politico), ma in grandi decisioni politiche.

Il «mettere a freno le imprese pubbliche» può essere la richiesta numero uno di certi gruppi privati, in cambio della loro adesione alla programmazione. Si bada ovviamente, da parte di tali gruppi, a non allarmare le forze politiche di sinistra; si cerca anzi di fare leva sulla loro fede nella politica di pianificazione operativa.

Di fronte a queste posizioni, occorre osservare che **la difesa dell'autonomia delle imprese pubbliche non è in contrasto con la politica di programmazione**, quando questa sia intesa non già come razionalizzazione e unificazione di tutte le scelte in un unico centro di decisioni, così come accade nella concezione limite della pianificazione collettivistica (concezione da cui del resto si vanno allontanando la stessa economia sovietica e quelle dei paesi comunisti dell'Europa Orientale), ma come coordinamento delle scelte di centri autonomi di decisione: come mezzo, cioè, per regolamentare in modo efficiente e responsabile una società pluralista e diversificata, che pone al suo centro le persone umane e le formazioni sociali da esse spontaneamente costituite per consentire ad esse una maggiore razionalità, una maggiore capacità di dominio degli strumenti, una maggiore sicurezza nelle loro varie condotte autonome.

11. Il problema delle «autonomie» si pone per tutti i grandi operatori o classi di operatori coinvolti nella programmazione: dalle Regioni agli Enti locali minori (Province e Comuni), alle imprese pubbliche, ai sindacati, alle grandi imprese private, alle organizzazioni degli industriali.

Esso - è anche il caso di aggiungerlo - si pone diversamente, in relazione alla diversa natura di tutti questi enti, cioè alla funzione che essi, per rimanere se stessi, sono chiamati a esplicare.

Così l'autonomia del «sindacato», perché esso non si alieni rispetto alla propria funzione e perché la programmazione non si colori di corporativismo, deve rimanere tale, anche in una politica di piano, per tutto quel che concerne il diritto del sindacato a scendere sul terreno rivendicativo, nei vari momenti. Non si può chiedere che il sindacato faccia una specie di contratto con l'autorità del piano, per rinunciare a questa sua autonomia. Si può solo pretendere da esso, in linea generale e salvo casi estremi, una dichiarazione di principio e un impegno di coerenza,

nella propria azione rivendicativa a quello che della politica di piano esso accetta, ferma restando la sua facoltà di configurare, in concreto, tale coerenza.

Volendo formulare una graduatoria quantitativa, al secondo posto nella scala delle autonomie di fronte alla programmazione, si possono porre le *Regioni*, le *Province* e i *Comuni*. Questi enti hanno, per riconoscimento della Costituzione, una loro autonomia e non possono non averla se debbono assolvere alla loro funzione di enti intermedi, espressione delle esigenze locali. Ma essi sono, pur sempre, a differenza dei sindacati, enti pubblici che rappresentano, globalmente, una comunità che vive su di un certo territorio. Nella politica di pianificazione, la loro funzione appare duplice: da un lato, sviluppare, nell'ambito della propria autonomia, una pianificazione locale, che sia conforme a certe scelte generali, fissate in sede nazionale (ad esempio in tema di scuole, di ospedali, di viabilità minore e intermedia e di urbanistica); dall'altro lato, presentare all'ente superiore le istanze della singola comunità locale per quanto riguarda la regionalizzazione della programmazione nazionale, e una volta raggiunto l'accordo con il potere centrale e le altre regioni, cooperare con l'ente superiore, quale organo decentrato per l'attuazione del piano nazionale.

Al terzo posto, nella scala delle autonomie, possiamo porre le **grandi «holdings» pubbliche** in cui si raggruppano le partecipazioni statali e poi le altre imprese dello Stato.

Per tutte queste imprese, una larga sfera di autonomia è indispensabile, per assicurarne l'efficienza imprenditoriale, la capacità creativa e la forza concorrenziale nei confronti dei privati, e per dare allo Stato una struttura policentrica equilibrata e decentrata in conformità con le esigenze di una società pluralista e diversificata. Si tratta ovviamente di una autonomia nell'ambito delle strutture dello Stato (esse sono una delle strutture dello Stato, pur avendo generalmente una personalità giuridica propria che le distingue dallo Stato-amministrazione), non di una autonomia organizzativa e normativa del tipo di quella delle Regioni, delle Province e dei Comuni, che sono enti territoriali con compiti politici generali i quali traggono i poteri da un proprio corpo elettorale (7).

La struttura organizzativa delle imprese pubbliche e dei loro rapporti con lo Stato costituisce il modo per mantenere tale autonomia, pur nel quadro degli strumenti « diretti » (« diretti » in senso politico, lo ripetiamo) delle scelte dello Stato.

12. La configurazione degli «enti autonomi di gestione» costituisce l'aspetto saliente dell'autonomia, di cui si è detto, delle partecipazioni statali. Ogni ente di gestione (l'IRI, l'ENI, la Bre-

(7) Sull'« autonomia » degli Enti locali e sul suo vasto significato politico nel nostro sistema costituzionale, cfr. L. ROSA, *Le « autonomie locali » nella Costituzione italiana*, in *Aggiornamenti Sociali*, (luglio-agosto) 1958, pp. 387-402 (rubr. 135). In sede di teoria generale del diritto pubblico, sull'« autonomia », cfr. M. S. GIANNINI, *Autonomia*, (*Saggio sui concetti di autonomia*), in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, (Milano) 1951, pp. 851-883.

da) è una grande « holding » da cui dipende un complesso di aziende di vari settori che costituiscono un « complesso integrato ». I rapporti del governo con le partecipazioni si limitano al rapporto con la « holding ». Questa a sua volta cura, nelle sue relazioni con le imprese singole dipendenti, che le direttive del governo siano assolte.

L'integrazione non va considerata un dato puramente merceologico, come taluno vorrebbe. Intanto l'omogeneità delle imprese - ai fini dell'efficienza economica - non può essere definita in modo astratto, con stretto riferimento alla identità dei prodotti o delle lavorazioni, ma va considerata in modo concreto, con riferimento ai fatti storici, che hanno posto ormai insieme vantaggiosamente certe aziende (come è accaduto nell'IRI), o alla convenienza di raccogliere insieme aziende che coprono un ciclo complesso nelle sue varie ramificazioni (come il ciclo idrocarburi-petrochimica per il gruppo ENI). E' poi da tenere presente l'opportunità di mantenere uniti sotto un capo-gruppo unico comparti diversi, per facilitare la globalità dei rapporti fra Stato e complessi pubblici e mantenere l'autonomia di questi (i vari comparti IRI sono un esempio di ciò) (8).

(8) Si è dibattuto se l'IRI e l'ENI si possano configurare propriamente come « enti autonomi di gestione ». Il governo, riprendendo un suggerimento della Commissione Industria della Camera, ha ritenuto l'IRI e l'ENI « enti autonomi di gestione preesistenti alla legge » che prevede il raggruppamento delle partecipazioni statali in enti autonomi di gestione « operanti secondo criteri di economicità ». Tale soluzione è stata però criticata da chi sostiene che il raggruppamento debba essere fatto in base a un ristretto criterio di omogeneità settoriale. Per l'ENI la critica si riferiva all'appartenenza al gruppo di qualche impresa (di importanza secondaria, rispetto al resto) di carattere non petrolchimico: come il Nuovo Pignone che è una impresa metalmeccanica e le elettro-nucleari. Per l'IRI la critica andava ancor più a fondo, investendo la stessa natura di questo ente, che raggruppa una serie di « holdings » settoriali distinte, da ciascuna delle quali dipende un gruppo di imprese omogeneo. Si è sostenuto che possono essere considerate come « enti di gestione » le varie « holdings » settoriali che compongono l'IRI, ma non l'IRI medesimo: sarebbero, secondo questa tesi, enti di gestione la « Finmeccanica », la « Finsider », la « Finmare », la STET, la « Finelettrica », la « Fincantieri » (cioè le « holdings » dell'IRI che raggruppano rispettivamente le sue attività meccaniche, siderurgiche, di navigazione, telefoniche, elettriche, cantieristiche), e si potrebbero individuare, nell'IRI, altri enti di gestione, raccogliendo insieme le iniziative aeree (Alitalia), bancarie (Banca Commerciale, Banco di Roma, Credito Italiano), autostradali, ecc. Non è del tutto chiaro quale sarebbe, secondo questa impostazione, la sorte dell'IRI in quanto tale. Verosimilmente esso dovrebbe essere posto in liquidazione, non essendo né un ente di gestione né una impresa propriamente detta, ed essendo sopraordinato ai veri enti di gestione, che, secondo la legge, debbono invece costituire il sistema in cui si raggruppano le partecipazioni statali. La nazionalizzazione dell'industria elettrica, con la costituzione di un unico ente che raccoglie sotto la propria competenza tutto il sistema elettrico nazionale, ha posto fine ai problemi relativi alle attività elettriche ENI ed IRI (queste ultime di gran lunga assai più cospicue di quelle). Ed è ragionevole che sia così, poiché l'unificazione delle imprese elettriche italiane in un unico sistema nazionale ne promuove la razionalizzazione e facilita l'attuazione

Non sembra neanche necessario raggruppare sempre « tutte » le imprese di un certo settore merceologico in una stessa « holding » pubblica. Questo non è richiesto né dal nostro ordinamento giuridico, né da ragioni di politica economica. Per un certo periodo o a certi fini, può apparire, ad esempio, opportuno promuovere il sorgere di un nuovo raggruppamento al di fuori dell'alveo tradizionale, per favorire la varietà di iniziative e quindi i confronti di efficienza e le capacità creative del settore delle imprese pubbliche e per far pieno uso delle energie imprenditoriali di cui lo Stato dispone, per svolgere queste attività (9).

Ogni ente di gestione procede alla redazione di un piano degli investimenti del gruppo, e questo può essere il punto di incontro fondamentale fra l'esigenza dello Stato di attuare, mediante le imprese pubbliche, direttamente, certe scelte e l'esigenza di autonomia, che si impone in una struttura pluralista.

13. Le « partecipazioni statali » non esauriscono il settore delle imprese pubbliche dipendenti dallo Stato, né sono l'unica forma in cui lo Stato può gestire imprese pubbliche. Bisogna menzionare ancora due figure, che più delle « partecipazioni » si presentano integrate nello Stato: gli « enti industriali pubblici » del tipo della « Public Corporation » inglese, di cui l'unico ma importante caso in Italia è l'istituendo ENEL (Ente Nazionale Energia Elettrica); e le Aziende Autonome incorporate, con una certa (ridotta) autonomia, in vari Ministeri, alla stregua dei vari rami della Pubblica Amministrazione: Ferrovie, Poste

di organici programmi di investimento e di discriminazione tariffaria (il motivo dell'unificazione è proprio uno di quelli che maggiormente giustificano questa nazionalizzazione). Per quel che concerne le aziende metalmeccaniche del gruppo ENI o di altri gruppi integrati, la tesi dei sostenitori dello scorporo è palesemente superficiale: in nome di una omogeneità tecnologica, si dovrebbero disconnettere dal sistema di cui ora fan parte, aziende che, viceversa, trovano la loro maggior occasione di lavoro e di affermazione proprio dall'inserimento in quel gruppo che fornisce loro il motivo di una specializzazione (il « Nuovo Pignone » fornisce attrezzature meccaniche per la prospezione petrolifera ed altri prodotti meccanici alle imprese del gruppo ENI od ad iniziative che esso promuove). Per quel che concerne l'IRI, come si è accennato nel testo, il mantenimento di una « superholding » al di sopra delle varie « holdings » di settore, si giustifica per vari plausibili motivi: l'opportunità di ridurre a pochi rapporti globali le relazioni fra lo Stato e le imprese pubbliche; le condizioni storiche che, favorendone il risanamento, hanno portato a questa struttura, e quelle attuali, che consentono a ciascuna singola parte una maggior solidità complessiva e al tutto una miglior scelta negli investimenti nuovi. Sotto il profilo giuridico, va notato che, comunque, non sembra che il criterio di omogeneità sia preteso dal legislatore come regola universale a cui uniformare il sistema delle imprese a partecipazione statale.

(9) Questo discorso si può fare, ad esempio, per il gruppo Breda. Si noti che la tesi che imprese pubbliche di uno stesso settore non dovrebbero fare parte di enti di gestione diversi, è distinta dalla tesi secondo cui ogni ente di gestione non dovrebbe raccogliere che imprese di un determinato settore.

e Telegrafi, Azienda di Stato dei servizi Telefonici (per le linee di lunga distanza), Azienda Nazionale Autonoma della Strada.

Dato il carattere delle attività che queste imprese svolgono nel campo delle infrastrutture a cui è inerente una condizione naturale di monopolio, e data la loro estensione a tutta o quasi tutta l'offerta, che rende effettivo tale monopolio, sembra conveniente che ad esse sia attribuita una sfera di autonomia un po' più limitata e quindi una struttura un po' diversa da quella delle società a partecipazione statale che fan capo agli enti di gestione. In altri termini, appare conveniente istituzionalizzare, in una forma organizzativa diversa, il rapporto più diretto che è bene lo Stato intrattenga con determinate imprese del comparto delle pubbliche utilità, le quali costituiscono, nella politica di piano, delle leve immediate e settorialmente complete di azione.

Anche qui occorre rifuggire da uno schematismo, che porti a immaginare che tutte le imprese pubbliche di un certo tipo debbano essere sempre organizzate in un certo modo. Anche qui, i dati storici e ambientali sono rilevanti per suggerire soluzioni di volta in volta diverse. Comunque, a noi sembra che si possa in linea generale affermare che si dovrebbe fare, nella politica di piano, maggior uso della figura della «Public Corporation» e minore uso della figura dell'Azienda Autonoma incorporata (come le Poste e le Ferrovie) nell'Amministrazione dello Stato.

Una volta che vi sia la politica di piano, la preoccupazione di evitare che certi tipi di azienda, se configurati come veri enti autonomi anziché come aziende della Pubblica Amministrazione, operino troppo slegati dallo Stato, dovrebbe venire a cessare; ognuna di queste aziende dovrà infatti uniformarsi a un certo piano, che si inquadra nel piano nazionale. Nello stesso tempo, l'esperienza italiana sembra mostrare che la gestione di imprese pubbliche in modo troppo burocratico e non sufficientemente autonomo è di ostacolo alla loro efficienza, al loro progresso tecnologico, alla loro capacità di adattarsi di continuo allo sviluppo economico (10).

(10) E' facile fare gli esempi delle «Poste» e delle «Ferrovie» in confronto a quelli delle imprese dei gruppi ENI ed IRI. Un confronto particolarmente significativo, perché fra imprese che svolgono attività molto simili, è quello fra il gruppo telefonico STET dell'IRI, che gestisce le linee a breve distanza, con risultati di efficienza notevoli (si veda fra l'altro lo sviluppo rilevante della teleselezione), e l'Azienda di Stato per i servizi telefonici, incorporata nel Ministero delle Poste, come amministrazione autonoma. Questa azienda si occupa dei servizi a lunga distanza che, in Italia, notoriamente lasciano molto a desiderare. E' da aggiungere che probabilmente l'efficienza della rete telefonica si accrescerebbe se tutte le imprese telefoniche del gruppo IRI si fondessero in una sola, e questa si fondesse con l'Azienda di Stato per i Servizi Telefonici. Qui il criterio dell'unificazione settoriale (come nel caso dell'elettricità) - per ragioni tecnologiche che impongono di considerare la rete telefonica come un tutto unico - appare veramente di importanza preponderante su ogni altra considerazione, in una impostazione razionale delle attività imprenditoriali pubbliche. Questa fusione è ostacolata, in seno alla STET, dalla resistenza delle singole società originarie (STIPEL, TETI, TIMO, TELVE e SET) che mal si adattano a perdere la loro sfera autonoma (per altro oggi fortunatamente molto ristretta); e, per la parte che più importa (fusione fra la rete a lunga distanza e quelle a breve distanza), dal fatto che in caso di fusione, o l'IRI dovrebbe rinunciare

« Comandi e divieti » e « remore e incentivi » nella pianificazione.

14. E' stato sostenuto, da autorevoli economisti sensibili alle esigenze di pianificazione, che la programmazione democratica dovrebbe attuarsi con « comandi e divieti » solo nei riguardi delle imprese pubbliche e con « remore e incentivi » nei riguardi delle imprese private.

In questa dottrina, ci sembra, si possono individuare **tre tesi**: quella di una diversità di posizione dell'impresa pubblica e della privata di fronte al piano; quella, ulteriore, che il piano deve essere « imperativo » con l'impresa pubblica; e l'altra che il piano deve essere « soffice » con la privata.

La **prima tesi** è senz'altro **da accogliere**, in linea di principio. Quel che abbiamo in precedenza osservato, sul tema della programmazione come coordinamento di centri autonomi di decisione, la cui autonomia si configura diversamente in relazione alla diversa natura di tali centri autonomi, ci dispensa in proposito da un lungo discorso. Non vi è dubbio che **l'impresa « pubblica » non è e non può essere trattata come un'impresa privata**, e non vi è dubbio che alla maggior parte delle imprese private, se si vuole avere un settore economico privato (ciò che è indispensabile, se si vuol rimanere entro il tipo di struttura economica e politica « misto » di iniziativa privata e di intervento pubblico), non si possa chiedere di comportarsi come imprese pubbliche. La ragion d'essere delle imprese pubbliche e delle nazionalizzazioni sta proprio nel diverso fine, nella diversa funzione che compete all'impresa pubblica e alla privata.

Ma, fissato questo principio, occorre fissarne altri due che ci paiono non meno importanti, su cui in precedenza abbiamo insistito e su cui ancora torneremo: e cioè che, **ancorché « pubblica » l'impresa pubblica deve pur sempre rimanere « impresa »**, cioè entità dotata di quel tanto di autonomia che le consenta di avere una funzione imprenditoriale; che, inoltre, **in una società pluralista e diversificata e in uno Stato pluricentrico un'integrazione eccessiva delle imprese pubbliche nello Stato-amministrazione è inaccettabile**, poiché comporta un sistema di scelte accentrate inaccettabile, comporta lo snaturamento del tipo di programmazione a quelli consentaneo.

Questi due ultimi principii qualificano la nostra accettazione della tesi che alle imprese pubbliche nella pianificazione ci si possa rivolgere con « comandi e divieti » ad esse e soltanto ad esse riservati. Una pianificazione « imperativa » per l'impresa pubblica può essere in armonia col sistema; ma questo è concetto ben distinto da quello di pianificazione « onnicomprensiva », che toglie autonomia all'impresa pubblica.

alle sue attività telefoniche, o vi dovrebbe rinunciare il Ministero delle Poste. In una politica di piano, evidentemente, queste rivalità interne (pur comprensibili e portatrici talora di istanze non irrilevanti anche sotto un profilo generale) dovrebbero essere superate, per attuare quella razionalizzazione che è fra le esigenze prime della programmazione globale.

15. Vi è infine la tesi (la terza) che alle imprese private, nella programmazione, non si possano mai dare « comandi e divieti », ma ci si debba accontentare di porre « remore e incentivi ». Uno sviluppo di questa tesi e di quella precedentemente vista « può » essere (non è necessariamente, però) la proposizione che il trattamento da riservare alle imprese pubbliche debba essere « sempre » diverso da quello che s'adotta nei confronti delle private.

La terza tesi e la possibile proposizione ulteriore ci paiono decisamente inaccettabili. Innanzi tutto è facile mostrare che, in definitiva, ogni « remora » ed ogni « incentivo », se non si vuole farli rimanere nella sfera dei puri e semplici consigli, non possono non essere contenuti in un comando di fare o di sopportare o di pagare qualche cosa o in un divieto di fare qualcosa d'altro.

In secondo luogo è facile mostrare che comandi e divieti, anche penetranti, sono già presenti nella nostra organizzazione economica e sociale, e che nessuna economia « mista », anche largamente basata sulle private iniziative, ne può fare a meno. Pretendere che, nella politica di pianificazione, ci si astenga dal dare ai privati comandi e divieti, equivale a pretendere che gli interventi pubblici di questo tipo, che pur sono ammessi dai principi di una economia mista, per essere accettabili, non debbano essere pianificati. Ciò però è da respingere, poiché la pianificazione è innanzi tutto richiesta proprio da una esigenza di ordine, di razionalizzazione degli interventi pubblici.

Perché la pianificazione sia compatibile con il nostro tipo di economia, non bisogna pretendere che essa sia generalmente « soffice » con i privati; basta, viceversa, che essa non sia onnicomprensiva e oppressiva, e cioè agisca efficacemente, tassativamente in quelle cose essenziali che importa realizzare, ma lasci una larghissima sfera di azione alle varie autonomie private senza snaturarle: sia, in una parola, « aperta ».

Significato della programmazione democratica.

16. A ben guardare, la tesi della pianificazione « soffice » nasce da una idea di pianificazione di tipo collettivistico o di tipo aziendalistico, o dalla trasposizione alla pianificazione di concetti propri della previsione economica con modelli ampiamente disaggregati.

Ci si immagina che un piano nazionale, per essere tale, debba contenere l'indicazione minuziosa di tutti i traguardi quantitativi e qualitativi e che la politica di piano consista nell'agire perché in ogni settore, in ogni angolo più riposto del sistema economico quei traguardi siano raggiunti. Se si parte con questa idea della pianificazione, la preoccupazione di mantenere l'intervento programmatico pubblico su di una linea « soffice » appare perfettamente consona con il mantenimento di una struttura non collettivistica, dal momento che, se il piano penetra dappertutto, per evitare che soppianti il mercato, bisogna che sia soffice. Ma

a questo si giunge, appunto perché, come si è detto, si parte dal concetto che la pianificazione, per essere tale, deve essere totale, onnicomprensiva come in una economia collettivistica fortemente accentrata o in certe aziende moderne (11).

Allo stesso fraintendimento si perviene - all'altro polo - quando si opera una trasposizione alla pianificazione di concetti propri della semplice previsione. E' chiaro che un modello di previsione è tanto più soddisfacente quanto più è dettagliato. L'esigenza di « prevedere » con precisione può coesistere con quella di non dettare disposizioni egualmente onnicomprensive. **Un conto è prevedere e un conto prescrivere.** Ma chi muove dalla idea di un documento previsivo nazionale contenente un'analisi assai disaggregata, e si immagina che, per fare bene un piano nazionale, occorra fare in modo di attuare il contenuto del suddetto documento previsivo, facilmente cade nell'equivoco di concepire una pianificazione come necessariamente costituita tutta e solo da un insieme di minuziosi traguardi quantitativi e qualitativi: ed ecco che, per evitare che la pianificazione sia incompatibile con le private iniziative, è sospinto a sostenere che quei traguardi devono essere « indicativi », non « tassativi », che bisogna adottare, il più possibile, la linea « soffice ».

17. L'idea che la programmazione debba « sempre » consistere nella fissazione di traguardi di produzione e di investimenti, è sbagliata. Essa, così come la concepiamo noi, mira a costituire una società migliore, più consona alla nostra dimensione umana. Solo in parte essa perciò deve consistere di tali traguardi. Per una parte sostanziale essa consiste nella fissazione di procedure, di istituzioni il cui operare creerà spontaneamente risultati che si accettano non perché in una indagine a priori appaiano conformi a certi obiettivi quantitativi, ma perché emergono mediante **regole del gioco ritenute corrette**: regole che assicurano efficienza, giustizia, autonomia di scelta.

L'autonomia dei centri di decisione è fra le istanze essenziali del tipo di programmazione che noi sosteniamo. Questa programmazione vuole stabilire un **coordinamento**, delle regole per l'esercizio delle autonomie, non vuole regolamentare tutto.

A noi sembra che la programmazione democratica non debba occuparsi di tutto e che non necessariamente essa, quando si occupa di qualche cosa, debba farlo in modo minuzioso. Abbiamo già detto che essa deve essere « aperta ». Ma « aperta » è tutt'altra cosa che « soffice ». Là dove è necessario realizzare degli obiettivi, occorre che il piano disponga di strumenti adeguati e di strumenti conformi ai principii vigenti in uno Stato di diritto,

(11) In effetto, la concezione della pianificazione della grande azienda moderna muove da istanze molto simili a quelle che motivano la pianificazione nazionale in una economia collettivista fortemente accentrata, che sia tutta tesa verso ambiziose mete di produzione e di accumulazione.

il quale accetta la competizione come regola fondamentale del mercato; è indispensabile cioè che escluda il sistema degli accordi fra esponenti di categorie, le « contrattazioni » caso per caso e riservate di tipo monopolistico o corporativo. La programmazione « aperta », che ammette una larga autonomia del mercato e delle altre istituzioni per cui la nostra società pluralista si caratterizza, non è migliore né più aperta quando è « soffice » su tutta la linea, ma quando, basata sul principio di « legalità » e « imperativa » in certe zone circoscritte ove necessita intervenire (12), lascia autonomia, libertà in tutte le altre. A noi non sembra che sia il caso di intervenire un po' dovunque, purché debolmente, ma che si debba intervenire in certe cose di importanza essenziale e che si debba farlo, allora, con i mezzi appropriati.

Dove preme che la programmazione sia attuata tassativamente, si dovrà disporre di strumenti adeguati (e naturalmente si dovrà, allora, assicurare un adeguato rispetto del principio di « legalità » nella programmazione stessa); per il resto sarà bene lasciare autonomia ai vari centri di decisione, alle varie forze creative singole private e pubbliche, che compongono il sistema economico e politico. Ai livelli e per i settori dove occorre che sia « imperativa », - essendo essi di importanza strategica per lo sviluppo economico e per altri fini specifici del piano, - la programmazione dovrà esserlo, se necessario, anche per gli operatori privati. Dove occorre che si lasci ampia autonomia al gioco del mercato, bisogna che anche le imprese pubbliche siano poste in grado di esercitare la loro funzione concorrenziale e di sprigionare le loro energie creative. E può darsi che l'esigenza di lasciar ampia autonomia in certi casi e settori si ponga proprio perché in essi operano imprese pubbliche in concorrenza con le private.

E' necessario adeguare gli strumenti obiettivi della pianificazione, non degradare gli obiettivi di questa al livello degli strumenti di cui già si dispone. L'idea che la pianificazione debba essere minuziosa per tutti i campi dove lo Stato possiede leve di intervento capaci di azione minuziosa, ed approssimativa nei campi in cui oggi l'armamentario dello Stato offre scarse possibilità, porta all'aberrante conseguenza di fare del piano uno strumento di conservazione, anziché di razionalizzazione e di riforma delle strutture dell'intervento pubblico nell'economia.

(12) Il principio di « legalità » della programmazione è fissato nella Costituzione Italiana, all'articolo 41, che recita: « *La legge determina i programmi ed i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali* ». Sul profilo giuridici della programmazione, cfr., da ultimo, la monografia di C. GITTI, *Aspetti giuridici della pianificazione in Italia, 1. Programmazione e pianificazione nella Costituzione Italiana*, Istituto Lombardo per gli Studi Economici e Sociali, Milano 1962 (sul tema del principio di legalità o della riserva di legge, v. pp. 59 ss.). La programmazione è oramai un argomento ampiamente dibattuto fra i giuristi; basti citare i contributi di A. PREDIERI, M. S. GIANNINI, E. ALLORIO, M. ANNESI, V. BACHELET, F. BENVENUTI, E. CAPACCIOLI, V. SPAGNUOLO VIGORITA, P. GRECO, G. MIELE, M. MAZZIOTTI (quest'ultimo è uno dei più acuti fra gli avversari della tesi, prevalente fra i nostri giuristi, che fra le specie di programmazione ammesse dalla Costituzione vi sia pure quella operativa o imperativa, e non solo quella c.d. indicativa).

Uniformità e difformità nel trattamento delle imprese pubbliche e di quelle private in una politica di piano.

18. Ora dobbiamo ancora intrattenerci su di una proposizione che si riconnette a due delle tre tesi di cui ci siamo sopra occupati: la proposizione che, sempre, per le imprese pubbliche e per i privati il piano debba disporre di strumenti diversi. Questo principio ci sembra da respingere. Alcune ragioni per rifiutarlo sono implicite nel rifiuto della tesi che ai privati non si possa mai applicare la pianificazione « imperativa ». Ma ci preme sviluppare ulteriormente l'argomento con riguardo a quei settori ove coesistono, in competizione, imprese pubbliche e imprese private. Va notato che il criterio di assoggettare a misure di controllo e regolamentazione uniformi tutto un settore, indipendentemente dal fatto se i soggetti che vi operano siano pubblici o privati, è già ampiamente seguito, nel nostro ordinamento. Caratteristici sono il caso del regime di controllo dei prezzi attuato mediante il Comitato Interministeriale Prezzi (CIP), il caso delle imposte generali (13) e quello degli incentivi fiscali per l'industrializzazione.

Le ragioni per questa uniformità di trattamento, nelle fattispecie appena dette, sono evidenti: se si vuol stabilire un certo controllo dei prezzi di una certa merce o servizio, bisogna che esso sia unitario per tutta l'offerta interessata, salvo introdurre misure di razionamento che convoglino, tassativamente, una parte della domanda all'offerta per cui si impongono prezzi più alti. La tassazione delle imprese pubbliche, con le imposte generali, alla stregua dei privati si giustifica, d'altro canto, per due motivi: l'uno, quello di assicurare una parità concorrenziale, e l'altro, quello di consentire una contabilità aziendale delle imprese pubbliche comparabile con quella delle imprese private.

Non è il caso di dilungarsi nell'esaminare tutte le fattispecie di pari trattamento che si riscontrano o si potrebbero riscontrare, nel nostro ordinamento, nei riguardi delle imprese pubbliche in confronto con quelle private. Gli esempi ora accennati sono sufficienti per mostrare che vi possono essere validi motivi, anche in una politica di piano - cioè in una politica che razionalizzi e consideri come un sistema unitario tutti gli interventi pubblici nell'economia - per dare questo trattamento, alle imprese pubbliche e alle private: sia le une sia le altre presentano pur sempre la caratteristica di operare sul mercato e mediante il mercato.

19. Il criterio della « parità di trattamento » non è però, nemmeno esso, una regola che possa essere assunta come principio

(13) L'eccezione più rilevante alla parità di trattamento fiscale fra imprese a partecipazione statale ed enti pubblici economici, da un lato, e imprese private dall'altro, si trova nella « imposta sulle società di capitali ed altri enti » che prevede alcune riduzioni di aliquota per le imprese ed enti pubblici in certe condizioni. Ciò si spiega però in relazione ai peculiari fini di questa imposta che, fra l'altro, persegue scopi extrafiscali. La regola generale è comunque, pacificamente, l'altra.

assoluto. Già si è visto che, in un aspetto essenziale - il rapporto politico globale - le imprese pubbliche differiscono dalle private. **L'imprenditore pubblico, anche quando è dotato della più ampia autonomia, è condizionato da una « proprietà »** (usiamo qui il termine in un senso politico generale), **che è diversa da quella da cui è condizionato l'imprenditore privato.** Il rapporto « politico » fra impresa e proprietà è nei due casi profondamente diverso, e in questo sta l'essenza della natura « pubblica » delle imprese pubbliche ed il loro intimo significato nella struttura economica di una società determinata.

E' chiaro che **questa diversità di natura può giustificare certe diversità di trattamento nella politica di programmazione,** come in genere nell'azione di intervento dello Stato nell'economia, per le imprese pubbliche rispetto alle private. A quelle si potranno dare certi comandi diretti, che a queste non si possono dare, poiché a quelle si potrà normalmente chiedere di redigere piani pluriennali di investimento da sottoporre all'approvazione governativa, mentre a queste ciò non potrà « normalmente » venir chiesto, in quanto sarebbe incompatibile con la persistenza di una ampia sfera autonomia dell'iniziativa privata (14).

Vi è anche una contropartita per la diversa e maggiore autonomia dell'impresa privata rispetto all'impresa pubblica. Alla prima saranno vietate certe cose che alla seconda, proprio perché permanentemente controllata dallo Stato, si possono permettere. Le leggi antimonopolistiche saranno rivolte a colpire le coalizioni fra privati o fra imprese pubbliche e imprese private. Non potranno essere applicate alla stessa stregua a **coalizioni di imprese pubbliche che sono autorizzate dallo Stato.** L'impresa pubblica, infatti, spesso, ha proprio la funzione di costituire una alternativa che elimina il dilemma che si può presentare quando, lasciando una molteplicità di imprese operanti in modo separato, si impedisce il raggiungimento della massima efficienza aziendale, e quando, viceversa, consentendo una unificazione di imprese si consente l'esercizio del potere di mercato, e quindi si introducono nel mercato stesso le inefficienze del monopolio. L'impresa pubblica può evitare di « comportarsi » come impresa monopolista, avendo fini diversi da quelli del massimo lucro, e nello stesso tempo avere le dimensioni di tale tipo d'impresa. Essa, in tal caso, può discriminare i prezzi e sviluppare gli investimenti in modo conforme all'interesse pubblico invece che nel modo più conveniente per un privato monopolista (15).

(14) L'eccezione di maggior rilievo alla regola enunziata nel testo (che lo Stato dovrebbe generalmente astenersi dall'obbligare le imprese private a sottoporli per il consenso i propri piani di produzione e investimento) potrebbe essere quella delle imprese private incaricate di svolgere certi « servizi pubblici » che appartengono al novero delle cosiddette « pubbliche utilità »; come le imprese private, a cui si demanda l'esercizio di linee automobilistiche, ferroviarie, ecc.

(15) La teoria della discriminazione dei « prezzi pubblici » è lar-

Naturalmente il salvaguardare le concentrazioni di imprese pubbliche dalle misure antimonopolio, non implica che ci si debba astenere dal porre una legislazione in tema di tariffe e di condizioni di prestazione del servizio da parte delle imprese pubbliche nel settore delle pubbliche utilità. Questo sistema di controlli anzi è auspicabile, in tal caso, non solo quando il settore sia parzialmente pubblico (si ricordino le osservazioni fatte sopra al riguardo), ma anche quando lo sia completamente. Ed è particolarmente auspicabile in una politica di programmazione nazionale. Infatti, questa, come si è detto, consiste in larga misura nella fissazione di procedure soddisfacenti. Così in un settore di « servizi di pubblica utilità » completamente nazionalizzato, come quello elettrico, la regolamentazione mediante legge dei criteri delle tariffe e degli allacciamenti può essere un aspetto importante nell'attuazione della politica di programmazione, intesa come fissazione di regole di condotta entro cui incanalare lo sviluppo delle varie attività economiche.

Un altro aspetto importante per cui le imprese pubbliche differiscono dalle private, nel quadro della pianificazione, è quello dell'autofinanziamento: questo, nel caso delle imprese pubbliche, si configura come uno strumento di accumulazione collettiva che si giustifica in relazione agli specifici programmi di investimento a cui è rivolto e che sono soggetti al controllo pubblico diretto. La tesi che lo Stato, nel caso delle imprese pubbliche, non debba consentire politiche di prezzi che permettano l'autofinanziamento, ma, tutt'al più, stabilire delle imposte indirette sui beni venduti da queste imprese, da destinare al bilancio generale, perde di significato in una politica di programmazione nazionale. Una volta che i piani di investimento delle varie imprese pubbliche siano vagliati nella politica di programmazione nazionale, l'autofinanziamento appare come uno degli strumenti per l'attuazione di questa e per l'ottenimento del rapporto desiderato fra volume dei consumi e degli investimenti nella domanda globale.

II. - I COMPITI DELLE IMPRESE PUBBLICHE NELLA PROGRAMMAZIONE DEMOCRATICA DEL NOSTRO PAESE

Gli obiettivi della politica di piano e il ruolo delle imprese pubbliche.

1. Riprendiamo la specificazione delle peculiarità che la condizione italiana attuale presenta in rapporto con il tema delle imprese pubbliche di fronte alla programmazione.

gamente trattata negli studi di scienza delle finanze. Per una impostazione neoclassica di rilevante interesse attuale, cfr. L. EINAUDI, *Principi di Scienza della Finanza*, Torino, (varie ed.), nella prima parte. E' da notare, però, che EINAUDI estende questa teoria anche a imprese private poste in un regime di concessione e di controlli amministrativi tali da farle rientrare nel settore sostanzialmente pubblico. Degli inconvenienti di una soluzione di quest'ultimo tipo ci siamo occupati sopra, al n. 5.

Gli obiettivi della politica di piano si possono compendiare, come è noto, nei tre punti seguenti: 1) sostegno del tasso di crescita nell'economia italiana; 2) riduzione degli squilibri settoriali, spaziali e sociali; 3) accrescimento di certi consumi e sviluppo di un tipo di società più conforme alle esigenze di progresso umano.

In relazione al primo punto, per ciò che interessa le imprese pubbliche, si prospetta innanzi tutto, sotto il profilo strutturale, una politica di sviluppo di certe industrie di base e di certe industrie di « pubblica utilità » (in questi due settori le imprese pubbliche, specie dopo la nazionalizzazione dell'industria elettrica, sono preponderanti) nel quadro della politica complessiva degli investimenti. Si prospetta inoltre una politica di stimolo della competizione, delle innovazioni e delle forze creative dell'economia: le imprese pubbliche hanno offerto molti esempi di quel che può essere il loro ruolo al riguardo.

Inoltre sotto il profilo congiunturale, si propone un'azione di sostegno della domanda globale nei periodi di bassa congiuntura.

Se si guarda più lontano, infine, si può proporre un'azione di sostegno della domanda globale atta a contrastare quelle tendenze alla stagnazione che per una serie di concause sembrano manifestarsi con facilità in una economia matura. Il possibile ruolo delle imprese pubbliche non è ancora emerso compiutamente, a questo riguardo, nella nostra economia.

2. Il problema del sostegno del tasso di crescita è strettamente connesso con quello della dilatazione spaziale del processo di sviluppo.

Così la tematica degli **squilibri regionali** e quella del **sostegno del tasso di crescita** offrono, per quel che riguarda la funzione delle imprese pubbliche nella programmazione, alcuni obiettivi comuni: quelli connessi alla effettuazione di investimenti industriali in « poli di crescita » nelle aree meno sviluppate ed alla scoperta di risorse naturali in tali aree. Il piano nazionale, a questo proposito, potrà fornire direttive generali, riguardo all'ammontare degli investimenti da devolvere a tali fini o riguardo ai criteri ubicazionali, lasciando alle grandi « holdings » pubbliche la scelta dei luoghi specifici e dei settori di attività più convenienti. I piani regionali, potranno definire, a loro volta, le aree che, nei vari luoghi, possono diventare « poli di crescita » e su cui quindi potrà essere concentrata l'attenzione e lo sforzo del governo centrale e, soprattutto, dei governi locali in materia di infrastrutture.

3. Anche per quel che concerne alcuni **squilibri settoriali** (quelli relativi ai rapporti industria-agricoltura e quelli relativi ai rapporti piccole-grandi imprese) le imprese pubbliche potrebbero avere importanti funzioni: ad esempio, nell'ampia fornitura di beni strumentali a condizioni convenienti, nello sviluppo di

assistenza tecnica e finanziaria (l'esempio della SOFIS siciliana, come « holding » regionale, qui è interessante) e nello sviluppo di attività di intermediazione e conservazione dei prodotti agricoli (mediante iniziative degli enti locali) (16).

4. Sotto il profilo degli **squilibri sociali**, all'impresa pubblica competono innanzitutto due ordini di compiti: da un lato, quello di ampliare le opportunità di ascesa sociale per le persone non appartenenti alla cerchia delle famiglie che controllano il capitale privato; dall'altro lato, quello di esercitare una funzione « pilota » nello sviluppo dei salari, compatibilmente con gli obiettivi generali del piano.

Ma l'impresa pubblica può svolgere anche altri compiti di riequilibrio sociale il cui perseguimento si presenta strettamente connesso con quello dei compiti che si riferiscono al terzo ordine di finalità della programmazione, alle finalità cioè di sviluppo dei consumi pubblici e del progresso umano.

La maggior parte dei prodotti a cui ci si riferisce quando si chiede uno **sviluppo dei consumi pubblici**, sono beni e servizi forniti gratuitamente o quasi gratuitamente: scuole, assistenza ospedaliera, verde pubblico attrezzato, strade, infrastrutture urbanizzative primarie (come gli acquedotti e la illuminazione stradale). Si tratta non di « imprese », ma di « servizi pubblici gratuiti ». Una parte minore, ma tuttavia non trascurabile, sono però prodotti di vere imprese pubbliche: pensiamo in prima linea ai servizi di trasporto collettivo. Spesso, per questi beni, si assegna o si dovrebbe assegnare all'impresa pubblica il compito di vendere a prezzi inferiori ai costi medi unitari; sicché si configura, insieme con l'attività produttiva pubblica, anche un'attività di erogazione di spesa pubblica corrente, effettiva (cioè senza contropartita). La funzione dell'impresa pubblica acquista qui caratteri particolari, che la pongono in una posizione particolare nella politica di programmazione.

In generale va affermato il principio che quando lo Stato vuole dare sistematicamente sovvenzioni a certe attività con bilancio *strutturalmente* in disavanzo, è bene lo faccia il più possibile sovvenzionando imprese di proprietà pubblica: ciò per facilitare una corretta gestione del denaro pubblico ed evitare lo spettacolo di imprese private che annualmente si ripartiscono profitti usando le sovvenzioni dello Stato al bilancio aziendale sempre deficitario. Il caso dell'aiuto allo sviluppo economico è diverso: allora il sussidio è solo temporaneo e costituisce un « incentivo » destinato a creare nuove condizioni generali e specifiche in cui esso non sarà più necessario.

5. Accanto ai fini di ampliamento dei consumi pubblici, ab-

(16) Queste iniziative dovrebbero riguardare sia migliori mercati generali sia lo sviluppo di apposite attrezzature frigorifere e di trasporto. A un certo punto, qui, dall'impresa pubblica si passa al servizio amministrativo o ai servizi pubblici gratuiti: materia che esorbita dal presente studio. Ci basti perciò sottolineare l'importanza del tema.

biamo indicato, più in generale l'obiettivo dello **sviluppo di un tipo di società più conforme all'esigenza di progresso umano**. Ognuno ha una sua concezione di quel che è progresso politico e sociale. A noi pare che, accanto agli ideali di giustizia e di fratellanza, si debba perseguire l'ideale di una società mobile, differenziata, articolata nella quale il singolo sia più libero e più capace di esplicare le proprie energie creative, una società basata sullo sviluppo delle autonomie e delle responsabilità dei singoli e delle varie forme di associazione di gruppi. In una società pluralista di questo genere, le imprese pubbliche non hanno solo funzioni economiche specifiche (come quelle passate in rassegna sopra), ma anche un compito sostanziale di carattere politico: **quello di rafforzare e di diversificare la struttura dello Stato e, nello stesso tempo, quello di controbilanciare i grandi gruppi di pressione e di potere** che si formano sulla base di concentrazioni industriali e di coalizioni finanziarie private. L'esistenza di grandi complessi pubblici dotati di una notevole sfera di autonomia, costituisce un modo per rafforzare e per diversificare i poteri dello Stato; costituisce insieme un modo per controbilanciare la potenza politica dei grandi gruppi privati.

Funzioni delle imprese pubbliche in una economia che vuole essere di natura competitiva.

6. E' oramai acquisito che nella programmazione democratica alle imprese pubbliche compete un ruolo rilevante nel campo del riequilibrio regionale e della diffusione di poli di crescita e nel campo delle pubbliche utilità e delle industrie di base: non ci soffermeremo dunque su questi aspetti della funzione delle imprese pubbliche. Ci sembra invece opportuno soffermarci un po' più a lungo su tre altri aspetti di grande importanza a cui sopra abbiamo fatto brevemente riferimento.

Innanzitutto l'azione concorrenziale delle imprese pubbliche nei mercati ove si siano formate situazioni monopolistiche.

Non sempre, infatti, è possibile o sufficiente nel mondo oligopolistico attuale introdurre vigorosi fattori competitivi con la pura azione delle leggi anti-monopolio, con gli strumenti creditizi (volti a stimolare nuove iniziative di tutti), con gli strumenti fiscali (esenzioni per le imprese nuove e rischiose, agevolazioni per la fusione di imprese piccole fra di loro, trattamento di favore per le piccole società di capitali di carattere industriale), con spese per servizi pubblici gratuiti (fornitura di assistenza tecnica e disseminazione del «know how» a favore delle imprese piccole, delle imprese nuove e di quelle rischiose), con la manovra delle forniture da parte di imprese di pubblica utilità (tariffe basse dei trasporti, dell'energia elettrica, ecc.) a favore delle imprese piccole, nuove e rischiose.

Ci interessa inoltre il ruolo delle imprese pubbliche nella programmazione ai fini della **politica anticiclica**.

Ci preme infine soffermarci sullo **sviluppo degli investimenti complessivi delle imprese pubbliche** allo scopo di sostenere il tasso di crescita del sistema economico e di adempiere a fini di cooperazione internazionale.

7. Consideriamo partitamente i tre temi. Innanzitutto quello della **funzione competitiva**.

La presenza, con una quota importante del mercato, di pubbliche imprese, in un certo settore, può rendere assai più arduo per le imprese del settore formare e mantenere un cartello generale. La permeabilità fra i dirigenti dell'impresa pubblica e gli organi centrali del governo può rendere assai precario un tentativo di accordo monopolistico che includa le imprese pubbliche medesime. Quando poi un tale accordo comporti lo scambio di informazioni riservate sui costi e su altri aspetti riservati della politica aziendale, l'imprenditore privato ci penserà parecchie volte prima di fornire a quello pubblico tali informazioni, che potrebbero prendere la via dei Ministeri, e da qui quella, per esempio, di una Commissione di indagine sui monopoli. Ma anche quando l'accordo non comporti la comunicazione di siffatti dati e l'impresa pubblica vi sia coinvolta, più o meno esplicitamente, esso, a causa della presenza di imprese pubbliche efficienti e dinamiche, sarà per natura più instabile. L'imprenditore pubblico infatti può avere accettato l'accordo come una semplice tregua in una battaglia concorrenziale o per timore di non essere in grado di assumere una posizione competitiva. Ma la sua motivazione economica lo porta a rompere l'accordo appena le condizioni glielo consentano, se egli è sufficientemente libero dalla intromissione nell'impresa di capitale finanziario privato fortemente concentrato in pacchetti ristretti e se possiede una sufficiente energia imprenditoriale. Se l'imprenditore pubblico è libero da quei legami, a lui non interessa essenzialmente la massimizzazione dei profitti, ma l'espansione del volume degli affari dell'impresa. Egli poi è soggetto alla sorveglianza dell'opinione pubblica e del governo. Questi potranno tenere d'occhio i collegamenti finanziari fra la sua impresa e le imprese private del ramo e potranno tenere d'occhio le sue politiche di prezzi e di investimenti, confrontandole con quelle dei privati operanti nel medesimo settore e con le possibilità di espansione, connesse a una politica più aggressiva. In una società democratica difficilmente le imprese pubbliche possono adottare in permanenza la soluzione di accordarsi alle private.

Dunque da un lato l'imprenditore pubblico sarà, per la sua motivazione e per la sua posizione, assai più riluttante all'accordo e, quando questo fosse intervenuto, tenderà a distaccarsene assai più facilmente che non il privato. Il privato, d'altro canto, avrà più difficoltà a cercare l'accordo con l'imprenditore pubblico e, quando lo concluderà, sarà comunque riluttante ad apportarvi certi perfezionamenti che lo potrebbero forse rendere più stabile, ma che, peraltro, potrebbero rivolgersi, a un certo punto, contro di lui.

8. In secondo luogo, la presenza di imprese pubbliche in un certo settore rende meno solido e più esposto alle minacce di

competizione e di discordia interna, un eventuale cartello che si sia costituito fra imprese private. Esempi che valgono ad illustrare questa tesi se ne sono avuti, e di clamorosi, nell'economia italiana dal dopoguerra in poi: da quando cioè le imprese pubbliche si sono liberate da quella mentalità e da quelle sovrastrutture che erano state ad esse imposte dal regime corporativo e dalle vicende del grande « crak » degli anni 30, quando esse erano servite da mezzi di salvataggio per i gruppi finanziari privati.

Si pensi al caso del petrolio, al caso dei fertilizzanti ed a quello dell'acciaio. In questi tre esempi s' notano due diversi elementi. Un primo è costituito dalla condotta autonoma dell'imprenditore pubblico nell'azione antimonopolistica. Come è stato opportunamente rilevato (17), tale azione è stata esercitata, per i tre settori, sebbene con intensità diversa, anche in assenza e, forse si potrebbe aggiungere, anche in contrasto con gli orientamenti generali dei governi in carica. E' stata la situazione oggettiva dell'impresa pubblica assieme alla presenza in esse di imprenditori-innovatori, a dar vita alla rottura del cartello.

L'impresa pubblica aveva interesse ad espandere la produzione, non a un semplice incremento di profitti. Essa aveva - diciamo pure - lo stimolo della costruzione di un impero economico e questo la spingeva all'espansione, alla rottura del fronte monopolistico. Le esperienze in questione sottolineano che insieme con la motivazione dell'imprenditore pubblico e con la scelta dei dirigenti, è decisiva la messa a disposizione di ingenti capitali, in modo ampio e continuativo.

Probabilmente anche parecchi privati in Italia avrebbero desiderato fare qualcosa dello stesso genere. Ma essi non avevano il capitale sufficiente per farlo. Il maggior ostacolo alla rottura delle posizioni costituite di certi cartelli è dato dal fatto che per entrare e soprattutto per tenere la competizione, una volta iniziata, occorrono capitali ingenti.

9. Un secondo elemento è l'azione di rottura dell'impresa pubblica attuata non per scelta autonoma, spontanea dei suoi dirigenti, ma per azione indotta dall'intervento del governo: il caso del quarto centro siderurgico di Taranto è tipico in tale senso. L'impresa pubblica che pure in passato (si ricordi, in questo dopoguerra, il piano Sinigaglia per l'ammodernamento della siderurgia pubblica) aveva coraggiosamente sviluppato un'azione di espansione della produzione, ad un certo punto, era riluttante di fronte alla nuova grande iniziativa del quarto centro siderurgico. Fu l'intervento del governo che, alla fine, la indusse a tale decisione, che fra l'altro ha avuto l'effetto di introdurre nel settore nuovi rilevanti elementi competitivi, e di ridurre definitivamente a un ruolo di secondo piano il potere di mercato dei gruppi privati in questo campo, in Italia.

O per sua decisione autonoma o per intervento del governo sotto la pressione dell'opinione pubblica, dunque, la pubblica impresa può sviluppare la competizione in settori caratterizzati dalla presenza di cartelli o di intese private. **L'azione di rottura**

(17) Ad esempio, da E. SCALFARI ne « L'Espresso ».

dell'impresa pubblica può movimentare tutto il settore privato, dando il via a una quantità di nuove iniziative che altrimenti potrebbero mancare.

10. Infine l'azione competitiva dell'impresa pubblica può svilupparsi col semplice fatto di fare entrare in campo iniziative pubbliche in settori nei quali, sino a quel momento, vi è una sola grande impresa privata. Quando il numero delle imprese si accresce, il potere di mercato diminuisce. D'altra parte, come si è detto, il cartello fra impresa privata e pubblica (se si ha cura di fare in modo che questa non sia sottoposta a legami finanziari con gruppi privati che ne condizionino la condotta) è assai più difficile e più labile del cartello fra privati.

11. Passiamo al secondo tema, quello dell'azione delle imprese pubbliche ai fini della politica anticongiunturale. Gli strumenti più conosciuti di azione anticiclica nei periodi di depressione sono costituiti dalla riduzione del tasso di interesse e delle imposte, dalla espansione dei lavori pubblici e dall'aumento delle spese pubbliche per trasferimenti sociali.

L'impiego di ciascuno di questi strumenti incontra dei limiti ed è soggetto a vari ordini di riserve. Ad esempio, i programmi di lavori pubblici che sono la via più allettante, per il sollievo che possono dare alla disoccupazione, possono richiedere un buon lasso di tempo prima che dalla progettazione si passi all'attuazione, e possono finire con l'entrare in esecuzione proprio quando oramai la tendenza si è invertita. A certi ribassi fiscali ostano considerazioni distributive e il timore che la caduta delle entrate pubbliche esercita su molta gente. Il ribasso del tasso di interesse può essere spesso una spinta troppo modesta.

L'effettuazione di investimenti delle imprese pubbliche appare dunque come un'importante possibilità nell'armamentario delle misure rivolte contro una depressione. Quando lo Stato opera con imprese in parecchi rami dell'economia, come in Italia, è possibile sviluppare l'azione anticongiunturale mediante questo strumento, su un vasto fronte e in zone diverse. D'altro canto, se la crisi è limitata ad un settore ed ad un'area (come la crisi odierna dei cantieri navali), è possibile agire in misura concentrata, su una specifica area e con specifiche iniziative interessanti per la manodopera delle imprese che versano in crisi. La soluzione attuata con i nuovi investimenti nelle imprese pubbliche inoltre, è permanente; mentre quella attuata, per esempio, con lavori pubblici rappresenta un rimedio temporaneo. La guarigione della depressione può ricevere quindi molto maggior aiuto dal primo tipo di interventi che dal secondo: beninteso se si considerano le depressioni congiunturali come dannose anche perché di ostacolo alla crescita e non solo perché fonte di fluttuazioni e incertezze.

I nuovi investimenti delle imprese pubbliche possono essere approvati e messi in atto rapidamente poiché non richiedono

(salvo casi speciali) l'approvazione di nuove leggi, e perché si può fare assegnamento sul dinamismo generalmente proprio di ogni azienda, pubblica o privata che sia.

Le imprese pubbliche possono svolgere un'azione vivificante e riequilibratrice in seno all'economia nazionale.

12. Il terzo tema riguarda l'azione delle imprese pubbliche per l'acquisizione del tasso globale di crescita, che nella programmazione si è stabilito.

Nella fase di redazione di un programma pluriennale nazionale per ogni grande settore, si procede alla definizione delle prospettive e degli eventuali obiettivi specifici di sviluppo. Nel fare questo lavoro - che ha importanza soprattutto previsiva - si muove dalla considerazione dei programmi prevedibili delle imprese private e di quelli prevedibili delle imprese pubbliche. Queste, come si è accennato, in Italia sono tenute alla preparazione di programmi pluriennali, nel quadro dell'azione del Ministero delle Partecipazioni Statali.

Ai fini della programmazione nazionale, si richiede dunque, innanzi tutto, la sincronizzazione dei periodi per i quali detti piani sono redatti e del periodo per il quale è fatto il piano nazionale globale. La sincronizzazione dei piani non è però così difficile da attuarsi, anche se essi hanno dimensione temporale diversa. Un buon espediente è quello di attuare, per le imprese pubbliche, piani pluriennali mobili: nei quali man mano si toglie l'ultimo anno già attuato e si aggiunge un anno nuovo. (Ad esempio, con piani quadriennali, al 31 dicembre 1960 si può considerare il quadriennio 1961-64, al 31 dicembre 1961 si può considerare il quadriennio 1962-65, e così via).

Occorre inoltre uniformare la suddivisione settoriale in modo che quella adottata nei programmi delle imprese pubbliche sia conforme a quella che viene accolta per il piano nazionale globale. Questo sarà agevole soprattutto se l'Istituto Centrale di Statistica adotterà, nelle sue rilevazioni, che servono per le contabilità economiche, classificazioni soddisfacenti, che si impongano a tutti per la loro efficacia conoscitiva (cioè che, fino ad ora, in Italia spesso non è accaduto).

E' necessario poi verificare se i programmi delle imprese pubbliche per i settori di base sono soddisfacenti, dato il piano nazionale. Infine si richiede il controllo di compatibilità fra i piani preparati dalle singole aziende pubbliche e il ritmo di sviluppo che, per il complesso dei settori non di base, si intende stabilire nel programma nazionale, tenuto conto della prevedibile capacità di risparmio e della disponibilità di risorse strategiche per lo sviluppo nel mercato interno, e delle prevedibili condizioni di quelli internazionali. Si può così definire un volume complessivo di finanziamenti delle grandi «holdings» pubbliche e dei grandi enti pubblici industriali, per ogni periodo pluriennale del piano.

Questo «quantum» che ciascun gruppo pubblico potrà gradualmente concretare in investimenti nei vari settori e con le varie capacità creative e concorrenziali che, nella sua autonomia, esso saprà stabilire, segna il limite minimo dello sforzo di investimento industriale pubblico: ed assicura pertanto la presenza di un sostegno costante alla domanda globale di investimenti per tutta l'economia.

Può darsi che però le cose vadano diversamente dal previsto e si sviluppino un eccesso di domanda per consumi e investimenti rispetto alle risorse, determinando una congiuntura arroventata, con minacce inflazionistiche.

stiche serie. Le misure che si dovranno allora adottare, dovranno essere, pensiamo, di carattere generale, per tutta l'economia e non per il solo settore pubblico. Questo è indispensabile, sia per non porre in una condizione di mortificante incertezza le imprese pubbliche, sia per garantire tutti gli operatori che lavorano per tali imprese della solidità delle iniziative di queste, e quindi assicurare quella funzione fondamentale di sostegno degli investimenti, di cui si è detto prima.

Nel caso opposto, quando cioè si abbiano sintomi di debolezza congiunturale, si potranno invece prevedere specifiche anticipazioni e, se occorre, specifici ulteriori ampliamenti negli investimenti industriali pubblici in questione secondo le linee e per i motivi spiegati in precedenza.

La politica che suggeriamo è dunque, nel breve periodo, asimmetrica. Non bisogna però pensare che essa, nel lungo andare, comporti una espansione sistematica dell'attività delle imprese pubbliche in eccesso a quanto previsto nel piano, poiché il volume di tale attività potrà essere sottoposto a ridefinizione, ad ogni nuovo piano pluriennale.

13. Un punto su cui preme insistere è che, garantendo in ogni periodo pluriennale un certo volume di investimenti industriali pubblici, i quali non sono condizionati da calcoli specifici di profitto, ma da valutazioni di economia globale soprattutto sotto il profilo del sostegno della domanda globale, lo Stato esercita una funzione di sostegno di lungo andare del tasso di crescita di tutta l'economia, contribuendo, in maniera decisiva, a conciliare una economia di mercato matura con un elevato ritmo di sviluppo economico. Questo, come è noto, è un problema cruciale nelle economie occidentali più avanzate, come quella degli USA e dell'Inghilterra.

La possibilità di disporre delle imprese pubbliche a questi fini dispensa da una serie di controlli e di interferenze con la produzione delle imprese private. Allo stesso tempo rende assai più incisiva e soggetta a minori alee l'attuazione del programma.

Funzioni più strettamente politiche delle imprese pubbliche.

14. Vi è un ulteriore tema su cui vogliamo insistere ancora, che riguarda il ruolo delle imprese pubbliche come elementi permanenti di creatività e di apertura democratica della vita nazionale. In una programmazione che non voglia essere onnicomprensiva e che non miri a predeterminare ogni cosa, ma che si affidi anche, in larga misura, alle possibilità creative autonome del sistema economico, al gioco delle forze economiche e politiche che lo compongono, un settore di imprese pubbliche dotate di ampia autonomia di gestione ed organizzate in raggruppamenti fra loro diversi appare come un elemento vivificatore e riequilibratore assai interessante. Le motivazioni che guidano le imprese pubbliche sono diverse da quelle che guidano le imprese private. I centri di potere delle imprese pubbliche costituiscono elementi di riequilibrio nei confronti dei centri di potere rappresentati dalle imprese private e dalle organizzazioni che esse alimentano nel mondo economico, politico e culturale.

15. Un altro aspetto in cui gli investimenti delle imprese pubbliche e, in generale, la loro politica, possono riuscire utili, è quello dei **rapporti internazionali**. Qui non si tratta più della tematica della programmazione nazionale, ovviamente, ma di una tematica un po' differente.

Per il coordinamento delle politiche energetiche, nell'ambito della **Comunità Economica Europea**, le imprese pubbliche dei vari Paesi membri possono esplicitare un'azione particolarmente significativa, in quanto la loro condotta impegna quella dei governi interessati. D'altra parte, il trattato dell'Euratom prevede la possibilità di costituire imprese pubbliche elettronucleari comunitarie, vale a dire commesse non già con un singolo Stato, ma direttamente con la Comunità Atomica Europea. E' possibile e auspicabile che, con il prendere forma di quella programmazione europea di cui negli organi comunitari ormai si va apertamente discutendo, le imprese pubbliche di carattere internazionale, o il collegamento internazionale di varie imprese pubbliche nazionali, assumano uno sviluppo sistematico.

16. Molti Paesi arretrati fanno ricorso, nella politica di industrializzazione, a piani di sviluppo in cui viene dato un largo posto a imprese o forme di collaborazione con imprese estere. La partecipazione di imprese pubbliche italiane a quei programmi, può avere un particolare significato per due motivi: innanzi tutto, perché questa partecipazione, comportando un impegno del governo italiano, conduce a rapporti di collaborazione più stretti e politicamente più definiti, con reciproco vantaggio; e in connessione con ciò, perché una partecipazione italiana mediante imprese pubbliche più facilmente può valere a dissipare quei sospetti di intervento di tipo colonialistico che troppo spesso ancora turbano i rapporti fra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo, e che, invero, spesso sono stati alimentati da politiche di sfruttamento di grandi compagnie occidentali. Le imprese pubbliche italiane possono così assolvere ad una funzione di consolidamento dei legami fra i Paesi in via di sviluppo ed il nostro, facilitando relazioni commerciali e investimenti da parte anche delle imprese private italiane. In un certo senso si può dire che la presenza di imprese pubbliche può servire per edificare le infrastrutture economiche concrete di quei rapporti di collaborazione, di quell'indirizzo positivo di politica estera che è indispensabile attuare per potere dar vita a rapporti costruttivi con quei Paesi.

17. I costituzionalisti e gli studiosi di scienza politica ben conoscono la dottrina della divisione dei poteri, che venne teorizzata come mezzo per dare allo Stato una struttura diversificata e pluricentrica, la quale risolvesse, contemporaneamente, il problema della sua efficienza e quello della difesa del cittadino dallo strapotere di azioni dello Stato stesso. La **dottrina della divisione dei poteri**, di fronte ai grandi fenomeni economici attuali, merita un riesame ed acquista **nuova attualità**. Spunti im-

portanti sono stati forniti da J. K. Galbraith, con la dottrina dei « poteri contrapposti » (18).

Ai grandi complessi oligopolistici dell'industria si contrappongono o possono contrapporsi i sindacati dei lavoratori, certi partiti politici, le associazioni di agricoltori e così via. Il tema può essere allargato. Lo Stato, come insieme di poteri che fra loro si equilibrano e si controllano a vicenda, oggi non è più soltanto amministrazione, legislazione, organizzazione giudiziaria; è anche produzione e finanza. E non è solo potere centrale; è anche potere locale. Lo « Stato », così come oggi si presenta in Italia, è un insieme di poteri diversi: quello amministrativo centrale e quelli degli enti locali; quelli dell'istituto di emissione e di controllo del credito e quelli delle grandi imprese pubbliche; quelli del Parlamento e quelli giudiziari. Se tutti questi poteri fossero accentrati in una mano sola, il potere dello Stato sarebbe enorme e incontrollabile.

Ma anche solo se tutti i poteri dello Stato nella produzione fossero concentrati sotto un unico « leader », il potere di questi sarebbe enorme: si pensi a un « super-ente » che raccogliesse in Italia: IRI, ENI, ENEL, Ferrovie, Poste e Telegrafi, Tabacchi ed ANAS. Questo « super-ente » finirebbe con l'essere non uno strumento, ma il dominatore del piano nazionale. L'autonomia dei grandi raggruppamenti di imprese pubbliche è un mezzo non solo per dare slancio alla loro attività imprenditoriale e alle loro capacità concorrenziali, ma anche per realizzare un bilanciamento fra le varie forze dello Stato, fra i vari poteri pubblici.

18. La programmazione, come coordinamento, è il mezzo per fare sì che tutte le autonomie esistenti all'interno dei pubblici poteri centrali e locali, e tutte le altre autonomie, da quelle delle imprese private a quelle dei sindacati, si esplicino, secondo certe regole, sulla base di certe strutture ed entro ad una certa cornice prefissata, ciascuna secondo la propria natura, in modo da sviluppare un gioco il più possibile soddisfacente sotto il profilo dell'efficienza economica e degli altri valori che ci stanno a cuore.

La programmazione, in una società democratica, è strumento per le autonomie; non mezzo per soppiarle e snaturarle. Essa è l'alternativa « sociale », con la quale le unità singole riescono a realizzare quei valori che, isolatamente, non potrebbero realizzare. Esse non possono delegare permanentemente l'attuazione di questi valori a un ente unico centrale che assorba tutto, regoli e stabilisca tutto, poiché ciò comporterebbe l'alienazione dei singoli e lo snaturamento di quei valori medesimi; né possono assoggettarsi a una società i cui valori e i cui destini siano dettati, consapevolmente e inconsapevolmente, nelle aziende private.

Francesco Forte

(18) Cfr. J. K. GALBRAITH, *American Capitalism. The Concept of Countervailing Power*, Houghton Mifflin, Boston 1952 (trad. it. nelle ed. di Comunità, Milano 1955).