

A PROPOSITO DELLO «STATALISMO ECONOMICO» IN ITALIA

La polemica contro il c. d. «statalismo economico» in questi ultimi tempi è stata, nel nostro paese, quanto mai vivace. Nè si tratta di una polemica sempre serena e costruttiva: la preoccupazione di difendere grossi interessi o posizioni ideologiche di parte, sotto lo specioso pretesto di salvare i valori umani e la libertà, prevale troppo spesso su quella di illuminare il pubblico sui veri motivi di tale intervento e sui problemi che esso pone.

L'aspetto più allarmante di questi atteggiamenti è che si giunge per essi a gettare, del tutto gratuitamente, il discredito e il sospetto su persone e organizzazioni di serietà e moralità indiscutibili, e su aspirazioni e sforzi di attuazione sociale, che, se dal punto di vista economico meritano almeno una più seria considerazione, da quello dei principi della dottrina sociale cristiana sono tutt'altro che riprovevoli. Ciò è aggravato dal fatto che alla polemica partecipa con numerosi e pesanti interventi il sen. Don Sturzo, il quale viene in tal modo a favorire, di fatto se non nelle intenzioni, quel rilancio del liberalismo per cui sta attivamente lavorando l'on. Malagodi, appoggiato da tutta la stampa che ha legami di dipendenza o di simpatia con la destra economica.

La polemica investe tanto il problema generico dell'intervento dello Stato nell'economia, quanto le forme con cui questo stesso intervento si effettua oggi in Italia. In questo nostro articolo ci occuperemo anzitutto delle accuse generiche di «statalismo economico» che vengono rivolte al Governo, al partito della D.C. e alle organizzazioni democratiche dei lavoratori, e poi in particolare di quegli attacchi che riguardano specificamente lo «sganciamento» delle aziende «a prevalente partecipazione statale» dalla Confindustria e la gestione dell'E.N.I. Non è nostra intenzione di trattare, in modo diretto, della problematica che si riferisce all'intervento dello Stato nell'economia; vogliamo piuttosto cercare di mettere in rilievo la confusione di idee, a cui porta il carattere artificioso di questa polemica, e far riflettere sul fatto che tale confusione rende estremamente difficile, con danno di tutti, quell'esame serio e obiettivo dei problemi, che, in una materia così importante per la collettività nazionale, è condizione indispensabile perchè si possa giungere a ragionevoli soluzioni.

I. ACCUSE GENERICHE DI «STATALISMO»

La polemica contro lo statalismo economico, cui indulgerebbero la politica governativa della D.C. e l'atteggiamento di alcune organizzazioni di lavoratori che variamente si ispirano alla dottrina sociale della Chiesa, viene condotta con argomenti e modi diversi dalle organizzazioni padronali, dal partito liberale, dalla stampa « indipendente » e dal sen. Don Sturzo.

1) La polemica della Confindustria e del P.L.I.

I motivi, che animano la polemica delle organizzazioni padronali e del partito liberale, sono facilmente individuabili.

1. La Confindustria vede nell'attività economica dello Stato una forma di concorrenza a quella privata, e perciò, senza preoccuparsi di analizzarne le finalità, ne esagera gli aspetti negativi al fine di contenerla entro limiti il più possibile ristretti.

Le argomentazioni poi, su cui l'associazione padronale basa la sua critica all'azione imprenditoriale dello Stato, non ci sembrano valide, in quanto partono dal presupposto gratuito che l'unico criterio economico di gestione per qualsiasi tipo di azienda sia quello della massimalizzazione degli utili, e che la politica economica generale debba necessariamente, in ogni caso e sotto ogni aspetto, coincidere con la politica confindustriale (1).

2. Il partito liberale cerca di sfruttare i timori del mondo imprenditoriale, denunciando in modo aspro e violento le presunte tendenze stataliste del Governo e della D.C. e presentandosi come l'unico baluardo della libertà economica e dell'iniziativa privata.

« *Con il Governo monocolore - diceva in un suo discorso l'on. Malagodi - le incertezze, le contraddizioni e le tendenze stataliste, dirigitte ed autoritarie della D.C. hanno avuto modo di mostrare alla luce del sole la loro ampiezza e il loro pericolo* » (2).

E in un'altra occasione soggiungeva: « *Il paese si trova ormai dinanzi alla grande scelta fra un indirizzo generale di libertà politica ed economica ed un indirizzo statalistico autoritario in politica e confusamente dirigitto in economia, anticomunista a parole, ma tagliato su misura per favorire il comunismo nei fatti* » (3). « *Non si tratta tanto di attendere su queste ed altre cose l'ondeggiante parola della D.C., quanto di realizzare un'affermazione liberale capace di determinare la scelta tra libertà e statalismo* » (4).

Non indugiamo a documentare con ulteriori citazioni queste posizioni polemiche, nè, in questa sede, ci preoccupiamo di rispondere ad esse, perchè in sede politica hanno già replicato l'on. Fanfani e altri esponenti della D.C. (5). Ci preme invece fermarci più a lungo sulla polemica condotta dal « *Corriere della Sera* », in quanto questa, che del resto ripete quasi letteralmente gli argomenti della Confindustria e del partito liberale ed è analoga, nelle sue impostazioni e nei suoi obiettivi, a quella

(1) In questo senso v., in particolare, il *Discorso del presidente De Micheli all'Assemblea annuale della Confindustria*, in *Mondo Economico*, 8 Marzo 1958, pp. 22 ss. Cfr. anche l'articolo *Linguaggio chiaro*, in *24 Ore*, 27 febbraio 1958, p. 1.

(2) *Corriere d'Informazione*, 30-31 dicembre 1957, p. 1.

(3) *Corriere della Sera*, 12 gennaio 1958, p. 2.

(4) *Ibidem*.

(5) V. specialmente il discorso pronunciato dall'on. FANFANI a Milano il 2 febbraio 1958 (*Il Popolo*, 3 febbraio 1958, p. 2).

condotta dalla maggior parte dei giornali « indipendenti », per la sua apparente neutralità può fare più presa sulla pubblica opinione.

2) La polemica del « Corriere della Sera ».

La polemica contro lo « statalismo economico » è condotta dal quotidiano milanese in modo da poter influire su quel vasto pubblico che potremmo definire liberale-moderato e cattolico-liberale, e che è costituito da persone appartenenti ai ceti medi o elevati, aliene dalle novità e tipicamente « benpensanti ».

1. Il giornale cerca innanzitutto di rivalutare il liberalismo politico ed economico, svuotando di significato e di contenuto le posizioni sociali cristiane per poterle poi identificare con quelle liberali.

« Solo restituendo agli individui la piena libertà contro le invasioni dello statalismo - si legge nel fondo del 25 dicembre 1957, in cui si commenta il Messaggio natalizio del Sommo Pontefice - si potranno ottenere le più efficaci garanzie per una evoluzione ordinata e pacifica dell'umanità. La riconciliazione dell'umanità con se stessa presuppone uno Stato ricondotto alle sue funzioni naturali. Ancora una volta la concezione liberale della vita, che è concezione altamente cristiana, coincide con i dettami di una secolare esperienza religiosa ».

A prima vista queste affermazioni possono sembrare pienamente accettabili. Ma, se ci domandiamo in che cosa consista quella « concezione liberale della vita », che l'autore dice essere « altamente cristiana », ci accorgiamo che essa non è altro, in definitiva, che la concezione propria del partito liberale.

2. Sono numerosissimi gli articoli di fondo, e specialmente gli editoriali del « Corriere », in cui si vuole dimostrare che il partito liberale è il solo che difende la libertà senza cedere a compromessi con il totalitarismo.

L'editoriale del 16 febbraio, in particolare, afferma non esservi « nulla di più arbitrario » che presentare il partito liberale come corresponsabile di certi provvedimenti legislativi che hanno sancito forme pericolose di statalismo economico.

L'articolo specifica quindi i casi in cui il partito liberale ha dissociato la propria responsabilità da quella della D.C. (emendamenti della legge sui patti agrari, creazione del monopolio dell'E.N.I. per la Valle Padana, sganciamento delle aziende a partecipazione statale dalla Confindustria), e scusa i compromessi a cui lo stesso partito talvolta ha dovuto rassegnarsi (legge Cortese sugli idrocarburi, Ministero delle Partecipazioni statali), presentandoli come « quanto di meglio si poteva ottenere », stante la pressione convergente di comunisti, socialisti e democristiani di sinistra (6).

Il lettore è portato a concludere che, dal momento che anche la D.C. si dimostra proclive a favorire forme patologiche di intervento statale, solo il partito liberale rappresenta una sicura

(6) Vedi: *Coerenza liberale*, in *Corriere della Sera*, 16 febbraio 1958, p. 1.

garanzia di libertà, e che pertanto gli stessi cattolici sono tenuti ad appoggiarlo.

3. Il « Corriere della Sera » va ancora oltre nell'esaltazione del liberalismo, affermando che la dottrina e la prassi liberali non si sono mai opposte all'elevazione delle classi più povere e all'intervento dello Stato nella vita economica al fine di realizzare il progresso sociale: secondo il giornale, oggi, come nel passato, il liberalismo si oppone soltanto alle degenerazioni sociali-stiche del tipo di quelle che è dato riscontrare in parecchi dei recenti provvedimenti legislativi in materia economica (7).

Nell'editoriale del 29 dicembre, dal titolo significativo « Stato sociale », si legge:

« Lo Stato di diritto, che è poi il vecchio Stato liberale, non si è mai opposto alle legittime aspirazioni delle classi diseredate, alla ascesa materiale e morale dei ceti, che lottavano per la loro emancipazione. Una lunga tradizione, in tutti i paesi occidentali, testimonia questa disposizione naturale dello Stato liberale, che amò definirsi come promotore di civiltà. »

« Il dissenso fra la scuola liberale e le altre, che, in varia misura, derivano dalla concezione socialistica, riguardava come sempre, allora come oggi, i limiti del potere dello Stato, che rinnega il suo stesso principio, quando usurpa i diritti dell'individuo, dell'autonomia individuale, che ha il dovere di tutelare. L'intervento dello Stato è ammissibile quando una qualsiasi opera « ecceda le forze dell'industria privata » [...]; ma in tutti gli altri casi quell'intervento è deprecabile. »

Basta ricordare il comportamento dello Stato liberale nei diversi paesi d'Europa di fronte al sorgere delle associazioni sindacali operate per giudicare della serietà di questa impostazione polemica. Per favorire l'elevazione delle classi diseredate non è infatti sufficiente, contrariamente a quanto pretendevano i Governi liberali dell'Ottocento, tutelare la libera iniziativa economica e promuovere unicamente opere di assistenza caritativa (8).

Quanto all'intervento dello Stato nell'economia, i liberali lo ammettono soltanto in forza di considerazioni pratiche che scaturiscono dalla realtà economica, la quale non si lascia inquadrare negli schemi del liberalismo, e non già in forza di una visione teorica in cui quell'intervento trovi logicamente il suo posto.

Non inquadrato in una chiara formulazione di principi, il riconoscimento dell'intervento economico dello Stato appare perciò un puro riconoscimento di comodo: la stessa affermazione che lo Stato deve intervenire solo dove l'iniziativa privata non può agire non ha un significato reale, se non si precisa concreta-

(7) V., in questo senso, gli articoli del *Corriere della Sera*: *Operazione sganciamento* (6 dicembre 1957), *Complicazioni* (15 dicembre 1957), *Esperimenti pericolosi* (5 gennaio 1958), *Una situazione che va chiarita* (9 febbraio 1958).

(8) Sarà utile, a questo proposito, ricordare la severa condanna dei disordini economici prodotti dal liberalismo contenuta nelle encicliche *Rerum Novarum* di Leone XIII, e *Quadragesimo anno* di Pio XI.

mente in che cosa consista, e non si accetta esplicitamente il « principio della sussidiarietà » dello Stato in materia economica.

Da ultimo, la divisione semplicistica delle scuole di economia politica in liberali e socialistiche ci obbliga ad altre riserve. Essa infatti ostentatamente ignora la **posizione originale e indipendente della dottrina sociale cristiana**, che si distingue dalle posizioni delle due opposte scuole liberale e socialista, in quanto auspica un controllo pubblico dell'economia capace di tutelare sia le esigenze della libertà che quelle della socialità, in una visione umanistica dei problemi economici (9).

3) La polemica del sen. Don Sturzo.

Il caso del sen. Don Sturzo è di tutt'altra natura. Le sue preoccupazioni teoriche non sono quelle degli esponenti liberali. La sua polemica però, come quella dei liberali, si fonda sul **presupposto che non vi sia via di mezzo tra statalismo e libertà economica.**

Nel recente messaggio scritto nell'occasione del 39° anniversario della fondazione del Partito Popolare, lo statista siciliano, dopo aver definito la collaborazione dei cattolici con i comunisti dopo la Liberazione « frutto di euforia giovanile », scrive:

« In tempo De Gasperi e altri con lui si accorsero dell'errore; ma non si accorsero che la falsa impostazione trovava radice in quello statalismo che minava le libertà politiche e morali e la stessa economia del paese. »

« Oggi siamo al punto che il grido di libertà e la lotta antistatalista si confondono. Chi non vorrà seguirci non può più dare sufficiente garanzia per evitare il pericolo del fronte popolare socialcomunista [...]. C'è da sperare che la D. C. riesca a riprendere il tema della libertà senza concessioni allo statalismo che incalza, e tenendo presente che solo la libertà integrale e integralmente difesa può ridare agli italiani quel vigore di lotta e quelle speranze di vittoria che non daranno mai i compromessi e le mezze misure » (10).

In altra occasione, polemizzando contro gli stessi liberali, egli enumera alcuni dei **principali attentati contro la libertà economica** che sono stati compiuti dallo statalismo in Italia.

« Non posso perdonare ai liberali i loro peccati recenti nello stesso campo economico, dei quali ultimi la stessa legge Cortese sugli idrocarburi, quella sugli investimenti esteri, l'art. 17 e parecchi altri articoli della legge Tremelloni, la legge sul Ministero delle Partecipazioni statali, gli stessi accordi Scelba sui patti agrari [...]. »

« A coloro poi, democristiani, liberali o monarchici, i quali a nome del Mezzogiorno invocano un maggiore intervento dell'I.R.I. e dell'E.N.I. »

(9) Cfr. P. PAVAN, *Riforme economiche e principi morali*, in *Atti della XXIX Settimana Sociale dei Cattolici d'Italia*, ICAS, Roma, 1957, pp. 306-308.

(10) *Messaggio di Don Sturzo per il 39° del Partito Popolare*, in *L'Italia*, 18 gennaio 1958, p. 1.

nelle provincie del sud, io rispondo che è meglio resistere alla pressione politica e allo sperpero del denaro di codesti enti che avere da essi il regalo di qualche nuovo impianto e la superficiale ricerca di idrocarburi, fino ad oggi inconclusiva [...]. Basta l'iniziativa privata, favorita dallo Stato con le leggi già in atto e i finanziamenti americani » (11).

Nello stesso articolo il sen. Don Sturzo attacca le A.C.L.I., perché staliniste e inquinate da infiltrazioni marxiste per il fatto che sostengono il monopolio dell'ENI nella Valle Padana, ecc. « Come l'abisso chiama l'abisso, così lo stalinismo chiama lo stalinismo: - conclude il vecchio senatore - si arriverà alla confisca delle società private secondo il metodo Bo (vedi S.M.E.) e si proseguirà ancora più avanti » (12).

Abbiamo già accennato come siano ingiuste e dannose le accuse di stalinismo rivolte contro associazioni e militanti del campo democratico; dobbiamo aggiungere ora che gli stessi giudizi sulla politica economica e le denunce contro gli enti statali, benchè possano riflettere talora condizioni di fatto che realmente dovrebbero essere per lo meno corrette, rivelano, nella concezione economica generale dell'illustre parlamentare siciliano, la persistenza di schemi per molta parte superati dai moderni sviluppi della realtà economica e sociale.

4) Precisazioni sulla legittimità morale ed economica dell'intervento dello Stato nell'economia.

E' utile a questo punto ribadire alcuni principi, già noti, ma il cui richiamo è necessario per una valutazione complessiva degli attacchi polemici, di cui ci siamo finora occupati, e per una opportuna integrazione delle parziali risposte da noi date.

1. Anzitutto bisogna precisare il concetto di Stato. In un regime formalmente e sostanzialmente democratico lo Stato è il popolo in quanto si autogoverna, nel quadro di un ordinamento giuridico, mediante organi che esercitano la loro funzione in nome della collettività dei cittadini.

E' quindi certamente male impostata una polemica che oppone il popolo allo Stato, quasi che il popolo debba difendersi dallo Stato, e non affronta invece il problema dell'inserimento delle varie categorie sociali, che compongono la collettività, negli organismi attraverso i quali lo Stato manifesta la sua volontà ed agisce (13).

(11) L. STURZO, *Specie e sottospecie di stalinismo*, in *L'Italia*, 15 gennaio 1958, p. 1.

(12) *Ibidem*. La società S.M.E. è una società in cui l'I.R.I. ha una partecipazione in termini aritmetici del 33%, pur avendo il controllo degli organi amministrativi. Lo sganciamento di questa società dalla Confindustria, avvenuto con deliberazione della maggioranza, è citato da Don Sturzo come un caso di sopraffazione dello Stato.

(13) Ci riferiamo, in modo particolare, alla posizione polemica presa da DON STURZO in vari articoli (v. p. es.: *Specie e sottospecie di stalinismo*, cit., e *Realtà e libertà*, in *L'Italia*, 8 gennaio 1958, p. 1), e alla critica da lui

2. **Compito dello Stato è quello di promuovere il « bene comune », cioè il « progresso materiale e spirituale » della collettività, garantendo tutti i diritti inviolabili degli individui e dei raggruppamenti sociali minori e assicurando l'adempimento, da parte di ciascuno dei consociati, dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale.**

Lo Stato non assolve il suo compito, se si limita ad essere spettatore dell'attività dei cittadini e arbitro delle loro controversie. La collettività statale attraverso i suoi organi, deve intervenire in tutti quei settori, in cui l'iniziativa e gli sforzi dei singoli e delle società minori si manifestano inadeguati e meno efficaci di fronte a quanto è richiesto dall'interesse generale.

3. **Il settore economico è uno di quelli in cui l'intervento dello Stato è certamente necessario. L'attività economica privata, che deve essere garantita come condizione di sviluppo della personalità e mezzo per acquistare e difendere la proprietà, è insufficiente a promuovere il bene comune.**

L'iniziativa privata non può affrontare *opere che richiedono mezzi economici e tecnici ingenti*; di più, non controllata, può causare spreco di beni economici e può dar luogo a *eccessive concentrazioni di ricchezza e di potere* in mano di pochi individui, i quali, in tal modo, finiscono per ostacolare il regolare funzionamento del mercato, e l'accesso degli altri membri della comunità alla proprietà privata.

4. **Gli strumenti con cui lo Stato interviene per integrare, sostenere e, in certi casi, sostituire l'iniziativa privata in ordine al raggiungimento delle finalità sociali, variano da tempo a tempo e da luogo a luogo, secondo il grado di sviluppo dei diversi sistemi economici e secondo i bisogni delle singole collettività.**

Così lo Stato, oltre che intervenire indirettamente nell'economia, regolando con la legge l'attività economica privata, e attuare determinate politiche fiscali, monetarie e creditizie, può anche riservare a sé la gestione diretta, in regime di monopolio o in regime concorrenziale con l'iniziativa privata, di certe imprese-chiave al fine di meglio indirizzare l'ordinato sviluppo economico delle singole regioni e dell'intera nazione.

5. **Da tutto ciò consegue che l'intervento dello Stato nell'economia, anche come imprenditore, è legittimo.** Questa legittimità in Italia è esplicitamente riconosciuta e sanzionata dalla Costituzione negli articoli 41 e 43 (14).

mossa all'azione di classe delle A.C.L.I. e della C.I.S.L., intesa a portare i lavoratori a una più diretta e costruttiva partecipazione alla vita democratica del paese (cfr. l'articolo *Lo Stato e il lavoratore*, pubblicato in vari giornali alla fine di agosto del 1957, e la risposta dell'on. PENAZZATO: *Lo Stato e i lavoratori*, in *Azione Sociale*, 8 settembre 1957, p. 1).

(14) « Art. 41: *L'iniziativa economica privata è libera. - Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. - La legge determina i programmi e i controlli opportuni perchè l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali* ».

Conviene sottolineare che opportunamente *i nostri Costituenti* hanno evitato di determinare tassativamente i limiti e le forme dell'attività economica dello Stato e che hanno fissato come *unico criterio* per giudicare della legittimità di detta attività la sua convenienza ed efficacia in ordine al conseguimento dei fini di utilità generale nel rispetto dei sostanziali diritti dei singoli e delle formazioni sociali intermedie.

I concetti sopra esposti, che in parte sono fondati su considerazioni di ordine etico e in parte su considerazioni d'indole economica, dovrebbero essere evidentemente il presupposto esplicitamente accettato da chiunque voglia oggi discutere sugli interventi dello Stato nell'economia. Invece, quando **Don Sturzo** e i **liberali** dicono di accettare come cosa pacifica l'intervento dello Stato, sembra non rinunciare alla **convinzione, smentita dai fatti** e dalla **scienza economica** (15), che l'unica attività economica **razionale ed efficiente** sia quella privata.

Questa posizione mentale risulta evidente dal loro *modo di polemizzare e di discutere*: essi esaltano sempre e unicamente i *pregi dell'iniziativa privata*, senza accennare alle sue intrinseche limitazioni, e, d'altra parte, non fanno che denunciare gli *inconvenienti propri della pubblica iniziativa*.

Tali atteggiamenti superficiali o interessati sviano la discussione dai veri problemi che vengono posti dall'attività economica dello Stato, e impediscono di fatto ogni costruttivo dibattito.

II. DUE CASI PARTICOLARI

Per illustrare meglio quanto abbiamo detto fin qui, ci occuperemo ora, in particolare, della polemica contro lo « sganciamento » delle aziende a prevalente partecipazione statale dalla Confindustria e di quella sull'attività dell'E.N.I.

A. LA POLEMICA SULLO « SGANCIAMENTO ».

La polemica sullo « sganciamento » si è riaccesa in occasione della circolare emanata dal **Ministro Bo** il 15 novembre 1957 (16). In essa si davano disposizioni per l'applicazione del comma terzo dell'art. 3 della Legge istitutiva del Ministero delle Partecipazioni

« Art. 43: *A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo idennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale* ».

(15) Cfr. S. LOMBARDINI, *Attività economica privata e ordine morale*, in *Atti della XXIX Settimana Sociale dei cattolici d'Italia*, ICAS, Roma 1957, pp. 55 e segg.

(16) Le prime proposte relative allo *sganciamento* delle Aziende a partecipazione statale dalle associazioni professionali dei datori di lavoro privati risalgono alle mozioni dell'on. Lizzadri del 10 marzo 1954 e dell'on.

statali, che dice: « Entro lo stesso termine [6 febbraio 1958] cesseranno i rapporti associativi delle aziende a prevalente partecipazione statale con le organizzazioni sindacali degli altri datori di lavoro [...] » (17).

In detta circolare il Ministro precisava: 1) che la « prevalenza », di cui nella norma citata, si verifica non solo quando « la partecipazione statale rappresenta la maggioranza del capitale sociale », ma anche quando essa « comunque consente allo Stato un controllo di fatto tale da determinare l'azione sociale e la nomina degli organi amministrativi e di controllo della società »; 2) che « nelle "organizzazioni sindacali" sono comprese, oltre quelle che agiscono esclusivamente nel campo dei rapporti di lavoro, anche quelle che hanno la rappresentanza degli interessi di categoria di fronte a categorie contrapposte o alla autorità pubblica » (18).

Queste disposizioni del Ministero furono immediatamente attaccate dall'on. Malagodi e dalla stampa « indipendente ». Le posizioni della Confindustria furono precisate in un ordine del giorno approvato dalla sua Giunta esecutiva il 4 dicembre 1957.

Tale o. d. g. contesta la costituzionalità della norma legislativa, che promuove lo « sganciamento » e la interpretazione estensiva, che ne dà la circolare Bo « con l'evidente scopo di accentuarne il carattere discriminatorio » a danno delle aziende private; e inoltre « denuncia la estrema pericolosità sul piano economico, sociale e morale di una ingiustificata differenziazione di criteri di gestione fra aziende similari, differenziazione che potrebbe facilmente condurre a condizioni di inferiorità per talune di esse, al conseguente scoraggiamento di nuove iniziative, all'allontanamento di necessari capitali nazionali ed esteri e a sperequazioni inique tra lavoratori e lavoratori » (19).

Queste accuse, come si vede, vengono mosse su un triplice piano: giuridico, economico e sindacale.

1) L'infondatezza delle contestazioni di carattere giuridico.

Sul piano giuridico il comma 3° dell'art. 3 della Legge istitutiva del Ministero delle Partecipazioni statali è criticato come « anticostituzionale », e la circolare del Ministro Bo come arbi-

Pastore del 9 luglio 1954. La *mozione Pastore* fu discussa e approvata dalla Camera nelle sedute del 3-4 agosto 1954. In occasione della discussione della *legge istitutiva del Ministero delle Partecipazioni statali*, l'on. Pastore presentò un emendamento alla proposta di legge del Governo, che veniva a includere lo « sganciamento » nelle disposizioni della legge. L'emendamento fu accettato dal relatore e approvato prima dalla Camera e poi dal Senato.

(17) *Legge 22 dicembre 1956*, n. 1589 (*Gazzetta Ufficiale della Rep. It.*, 6 febbraio 1957, p. 514).

(18) Dal testo della *Circolare del Ministro Bo*, pubblicato in *Mondo Economico*, 28 dicembre 1957, p. 27.

(19) *L'ordine del giorno della « Confindustria »*, in *Mondo Economico*, 28 dicembre 1957, p. 31.

trariamente estensiva della legge e come « un vero atto di pirateria ».

Contro queste accuse stanno le argomentazioni di un gruppo di autorevoli giuristi interpellati dall'I.R.I. (20). Questi, tra l'altro, affermano:

1°) Che la norma, di cui si tratta, sembra da giudicarsi costituzionalmente legittima, in quanto, contrariamente a ciò che pretenderebbero gli oppositori, essa non è per nulla in contrasto con il « principio di libertà sindacale » sancito dall'art. 39 della Costituzione: in base a tale norma, infatti, nei confronti delle « aziende a prevalente partecipazione statale » lo Stato viene a comportarsi « non diversamente da un qualsiasi altro soggetto, il quale, godendo di una posizione di influenza dominante su una determinata società, affermi che entro un certo termine opererà affinché i competenti organi interni — precisamente in omaggio al principio costituzionale della "libertà sindacale" — deliberino l'uscita della società stessa da un ente sindacale al quale per avventura essa abbia già aderito, e nel contempo prenda le misure a ciò necessarie » (21).

Questo giudizio favorevole alla legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3°, trova conferma:

A) nell'art. 41 della Costituzione (22), « che, con il suo ultimo precepto, conforta tutte le disposizioni contenute nella legge 22 dicembre 1956, come norme adeguate ad attuare l'indirizzo accolto dalla Costituzione riguardo alla materia economico-sociale »: in realtà « se la legge può prendere le disposizioni previste dall'art. 41, ai fini ivi indicati, anche nei confronti dell'attività economica privata, è certo conforme alla Costituzione una legge che, mentre istituisce un Ministero delle partecipazioni statali, prevede che alcune imprese, in cui la partecipazione statale è "prevalente", abbiano a sciogliersi dalle associazioni degli altri datori di lavoro: e ciò sul presupposto che il distacco sia necessario, o per lo meno consigliabile, per l'attuazione dei programmi e l'esercizio dei controlli opportuni affinché l'attività delle imprese sia "indirizzata e coordinata a fini sociali" » (23);

B) nel fatto che, in base alla Costituzione, in Italia esiste e opera un « sistema di governo parlamentare »: « se, da un lato, si è istituito un "Ministero delle partecipazioni statali", il cui titolare è politicamente responsabile di fronte al Parlamento per le direttive impartite nei settori in cui esiste un interesse dello Stato, e se, dall'altro lato, l'attività in campo sindacale può comportare delle decisioni di ordine politico-economico e determinare conseguenze dello stesso genere, non potrebbe ammettersi senza forti dubbi la possibilità che le imprese in cui la partecipazione sta-

(20) I giuristi interpellati dall'I.R.I. sono i professori ENRICO REDENTI dell'Università di Bologna, FRANCO GUIDOTTI dell'Università di Siena, LUIGI MENGONI dell'Università Cattolica di Milano, EUGENIO MINOLI dell'Università di Modena e FRANCO PIERANDREI dell'Università di Torino. Il testo della dichiarazione è stato pubblicato in *Mondo Economico*, 28 dicembre 1957, pp. 27-30.

(21) *Mondo Economico*, cit., p. 29.

(22) Per il testo di questo articolo, cfr. *supra*, nota 14.

(23) *Mondo Economico*, cit., p. 29.

tale è prevalente dovessero seguire senz'altro l'indirizzo stabilito dalle associazioni dei datori di lavoro privati, eventualmente contrastanti con le direttive del Parlamento e del Governo» (24).

2°) Che l'interpretazione del concetto di «partecipazione prevalente», data dalla circolare del Ministro Bo, non è arbitrariamente estensiva: in quanto, mentre appare indubbio che il concetto di «azienda con prevalente partecipazione statale» nella norma più volte citata è da intendersi nel senso di azienda nella quale lo Stato abbia una partecipazione azionaria di controllo che implichi «la disponibilità, da parte dello Stato, di un numero di azioni tale da assicurargli la maggioranza dei voti nell'assemblea ordinaria», «un esame di diritto comparato, condotto con riguardo così agli ordinamenti del continente europeo, come agli ordinamenti di tipo anglosassone, nonché una serie di argomenti interpretativi tratti dall'art. 2359, comma 2°, codice civile» inducono a ritenere come per essere titolari della suddetta maggioranza non sia necessaria «la disponibilità della maggioranza teorica dei voti», ma basti «la disponibilità dei voti concretamente necessari per determinare autonomamente la maggioranza, in rapporto al capitale sociale che effettivamente partecipa all'assemblea» (25).

2) L'infondatezza delle contestazioni di carattere economico.

1. La polemica confindustriale e liberale insiste nel presentare lo «sganciamento» come un atto destinato a produrre sfiducia e perplessità tra gli operatori economici e tra i risparmiatori, e a inserire nel gioco economico la concorrenza sleale delle aziende di Stato, che, coperte dai finanziamenti dell'erario, possono imporre prezzi antieconomici e distogliere il capitale nazionale ed estero dagli investimenti.

«Lo Stato - dice il "Corriere della Sera" - non può fare uso indiscriminato e arbitrario degli utili provenienti dalle aziende che controlla. Se tali utili, infatti, vengono destinati a coprire le perdite di altre sue aziende passive, lo Stato pratica una concorrenza sleale ai danni delle aziende private dello stesso settore. Se tali utili vengono impiegati a vantaggio delle sue maestranze, sotto forma di azioni distribuite gratuitamente od altra, lo Stato commette un'ingiustizia, perchè distribuisce ai suoi lavoratori una ricchezza che appartiene all'intera collettività nazionale, provocando disparità, squilibri, contrasti in seno ad una stessa categoria di prestatori d'opera» (26).

Lo stesso giornale denuncia lo «sganciamento» come un'operazione che consegna ai politici le aziende statali, le quali perciò non potranno essere più gestite economicamente.

«Gli interessi politici dei Governi sono diversi dagli interessi economici delle gestioni. E' chiaro che, ogni volta che vi sarà conflitto, i primi

(24) *Ibidem.*

(25) *Ibidem*, p. 28.

(26) *Complicazioni*, in *Corriere della Sera*, 15 dicembre 1957, p. 1.

prevarranno sui secondi per la semplice ragione della subordinazione del preposto rispetto al preponente. E vi è di peggio nel caso che l'interesse politico di governo degeneri nell'interesse politico di partito, se non addirittura di correnti di partito [...]. In fondo a questo statalismo, che non prende nessuna precauzione contro gli inconvenienti di cui sopra, non vi può essere che sperpero, alti costi, infiltrazione politica » (27).

2. La speciosità di queste argomentazioni appare facilmente a chi solo consideri che tutte le conseguenze descritte sono, al più, possibili, e diventano inevitabili soltanto per chi parte dal presupposto che la classe politica voglia il disastro economico e non possa, in regime democratico, essere controllata.

Del resto, anche nelle imprese e cartelli privati si possono attuare politiche di distribuzione degli utili intese a distruggere la concorrenza e a creare situazioni di monopolio e di arbitrario controllo dei prezzi. Pericolosi connubi tra potere politico e potere economico sono possibili anche dove lo Stato non è imprenditore: chi potrà mai documentare la corruzione politica alimentata dai grandi cartelli internazionali?

Una polemica, che sposta la discussione sul terreno di ipotesi volutamente pessimistiche o tendenziose, per creare allarmi e sospetti, invece di proporre e di affrontare i veri e concreti problemi, che nascono dall'intervento statale nell'economia, non si può considerare nè seria nè disinteressata.

3) L'infondatezza delle contestazioni sul piano sindacale.

1. Un altro motivo polemico è che lo « sganciamento » espone le aziende a partecipazione statale alle pretese assurde e demagogiche dei sindacati.

Secondo il *Corriere della Sera*, le pretese della C.I.S.L. e delle A.C.L.I. e dei gruppi aziendali democristiani per una gestione delle partecipazioni statali come aziende-pilota, sono assurde e volute per « favorire degli esperimenti a fondo politico e demagogico, incuranti di ogni legge economica e, quel che è peggio, degli interessi dei risparmiatori, chiamati insieme con lo Stato a farne le spese » (28). « Si deve porre nella dovuta evidenza che la politica vagheggiata dai sindacalisti di ogni colore e di ogni tendenza si risolverebbe in una solenne, in una inaudita ingiustizia a danno di tutte le altre categorie operaie e dei consumatori » (29).

L'atteggiamento ufficiale della *Confindustria* verso le proposte dei sindacati dei lavoratori non è meno negativo, nè meno polemico: lo testimoniano le « note industriali » a commento delle prese di posizione dei lavoratori e le affermazioni della stampa direttamente controllata dalle associazioni padronali (30).

(27) P. GENTILE, *Diversivi*, in *Corriere della Sera*, 15 febbraio 1958, p. 1.

(28) *Coerenza Liberale*, in *Corriere della Sera*, 16 febbraio 1958, p. 1.

(29) *Esperimenti pericolosi*, in *Corriere della Sera*, 5 gennaio 1958, p. 1.

(30) Ecco, ad esempio, come il giornale *24 Ore* del 28 gennaio 1958 dà l'annuncio di un comunicato della C.I.S.L.: *Un « editto » C.I.S.L. sul tema partecipazioni statali ed I.R.I.: il programma approvato ieri dall'esecutivo conferma il previsto assalto alla diligenza.*

2. Le insinuazioni, di cui sopra, ignorano e travisano le finalità che il sindacato dichiara di voler perseguire, quando propone la contrattazione differenziata e auspica che le aziende a partecipazione statale assolvano una funzione di guida rispetto all'industria nazionale.

Già in sede di discussione della legge sulla costituzione del Ministero delle Partecipazioni statali, l'on. Pastore aveva precisato che lo « sganciamento » doveva facilitare l'adeguamento delle aziende a partecipazione statale a più moderni criteri tecnici (31). Recentemente il Comitato esecutivo della C.I.S.L. ha precisato i criteri, cui dovrebbero ispirarsi la politica del lavoro e i rapporti contrattuali nelle aziende dello Stato, e il contenuto della contrattazione integrativa aziendale (32).

Così concepita, la funzione di guida delle aziende statali ci sembra perfettamente accettabile, e solo in base a preconcetti la si può definire pericolosa e demagogica. Il sindacato non auspica per le aziende pubbliche una politica del lavoro diversa da quella delle aziende private, ma di fronte all'insensibilità sociale della Confindustria dice di sperare che lo Stato, nelle sue aziende, possa seguire criteri sociali finora non presi in considerazione dal padronato italiano, i quali, una volta collaudati dall'esperienza, potranno essere seguiti anche dalle aziende private.

Il sospetto che la C.I.S.L. miri a iniziare, partendo dalle aziende a partecipazione statale, una serie di ingiustificati aumenti salariali dovrebbe risultare eliminato dalle ripetute dichiarazioni dei sindacalisti, i quali riconoscono la necessità di una prudente politica salariale per non intralciare l'ordinato sviluppo economico della nazione.

Gli atti dei vari convegni di studio promossi dalla C.I.S.L. con il concorso di studiosi di ogni corrente, le pubblicazioni del Centro Studi della stessa Confederazione e la seria attività della Scuola sindacale di Firenze testimoniano la maturità del sindacato democratico. Ma poichè da parte di certi ambienti si vuole a ogni costo mantenere un'atmosfera di diffidenza nei confronti delle organizzazioni dei lavoratori, è naturale che anche le loro proposte più serie e costruttive, anche i sacrifici che esse sanno chiedere ai lavoratori non vengano presi nella dovuta considerazione.

B) LA POLEMICA CONTRO L'E.N.I.

1. La polemica contro l'E.N.I. non è certamente nuova. In questi ultimi tempi però essa ha assunto una particolare veemenza. Le accuse, ormai quasi quotidiane, investono tutta l'attività dell'ente di Stato sia in Italia, sia all'estero. Particolarmente presa di mira è la persona del suo presidente, l'ing. Mattei, per i suoi metodi amministrativi, le sue ingerenze politiche e le sue

(31) *Atti Camera Dep.*, Seduta del 20 aprile 1956, pp. 25536-25538.

(32) *Conquiste del Lavoro*, 1 febbraio 1958, p. 6.

iniziative all'estero: i recenti accordi con l'Iran, i tentativi fatti per ottenere concessioni in Libia, i rapporti con l'Egitto hanno dato a diverse riprese occasione di parlare di neoatlantismo, di investimenti rischiosi e di danno per lo sviluppo delle ricerche petrolifere in Italia.

Gli echi di questa polemica sono giunti numerosi fino al Parlamento. Una delle interrogazioni più recenti, in tale senso, è quella presentata dal **sen. Don Sturzo**: in essa vengono riasunti tutti i maggiori capi di accusa contro l'amministrazione dell'azienda di Stato e si chiede al Governo di intervenire per « dissipare le nubi che si accavallano sull'E.N.I. e sulla condotta del suo presidente » e, se è il caso, di procedere a indagini approfondite e di adottare provvedimenti adeguati e salutari (33).

Ricordiamo qui in particolare le *accuse* seguenti: irregolarità nell'amministrazione; sperpero del pubblico denaro in ingenti spese improduttive (edifici assai costosi dei distributori di benzina con annessi alloggi e ristoranti); irregolarità ed esosità nei prezzi del metano; sistema di distribuzione per mezzo di società private a catena; pagamento di stipendi e onorari eccessivamente elevati; insufficiente contribuzione fiscale; finanziamento di giornali di partito o di determinate correnti politiche; speculazione edilizia dell'amministrazione del «Giorno» connessa a imprese E.N.I.; ampio appoggio ricevuto dai socialcomunisti.

Altre accuse, non comprese nella lista del sen. Don Sturzo, sono quelle di incompetenza tecnica e di estensione della propria attività in settori industriali non previsti dallo statuto dell'ente.

2. Di fronte a questa intensa campagna l'opinione pubblica rimane perplessa. L'allarme è giustificato? E se sì, in quale misura?

La difficoltà che s'incontra nella formulazione di una netta risposta a questi interrogativi sorge anzitutto dal fatto che, in tutta questa polemica, appare evidente la presenza di motivi interessati da parte di numerosi accusatori dell'ente di Stato. Il complesso delle attività dell'E.N.I., lo slancio delle sue iniziative, la personalità stessa del suo presidente hanno fatto di questa azienda la più aggressiva delle imprese pubbliche. Si aggiunga che essa svolge la sua attività specifica nel settore chiave dell'industria petrolifera in concorrenza con alcune tra le massime società del cartello internazionale.

Tutto ciò è sentito, anche se forse in modo alquanto confuso, dall'opinione pubblica. Di questo stato d'animo si è fatto interprete un gruppo di deputati democristiani, tra i quali lo stesso on. Segni, presentando al Parlamento un'altra interrogazione, intesa a ristabilire un certo equilibrio. In essa si chiede al Governo di chiarire il proprio atteggiamento di fronte alla campagna di stampa, che si svolge contro l'E.N.I., e di « dare esplicitamente atto al paese che i successi dell'ente di Stato, mentre smentiscono l'ingiusta e non disinteressata accusa d'incapacità operativa rivolta contro gli enti economici pubblici, contribui-

(33) Cfr. 24 Ore, 21 febbraio 1958, p. 1.

scono in senso positivo ad assicurare alla nazione, in modo conforme ai principi ai quali si ispira l'articolo 43 della Costituzione, le necessarie fonti di energia » (34).

3. Anche in questo caso ci troviamo di fronte a una polemica che manca assolutamente di chiarezza.

Da una parte, gli accusatori dell'E.N.I. non sembrano riconoscere che l'azienda di Stato ha il compito di svolgere, nell'interesse della collettività, una funzione di vigilanza e di controllo nei riguardi di una parte rilevante del delicato settore delle fonti di energia, e che pertanto i suoi dirigenti hanno ragione di difendere l'ente contro chi, non disinteressatamente, lo denigra.

Dall'altra, gli organi competenti non hanno ancora dato una risposta esauriente alla questione che è al fondo di tutta la controversia: se e in dove, cioè, lo Stato, con i mezzi legali che sono oggi a sua disposizione, riesca effettivamente a controllare tutta l'attività di questo importante ente, così da garantire che esso sia uno strumento di una politica economica enunciata dagli organi democratici dello Stato stesso, e non piuttosto della politica « particolare », sia pure onesta, tracciata da una persona o da un gruppo di persone (35).

C) CONCLUSIONE.

1. Non ci resta che da concludere riproponendo, nei loro termini essenziali, i veri problemi che sono posti oggi in Italia dall'intervento economico dello Stato nel settore industriale.

L'interesse della collettività e dei singoli esige che si crei nel nostro paese un'atmosfera di collaborazione tra iniziativa pubblica e iniziativa privata. Ciò suppone:

a) Che si riconosca esplicitamente, da tutti, che ambedue le iniziative sono necessarie e benefiche.

b) Che sia l'una che l'altra iniziativa debbano essere, sia pure in modo diverso, efficacemente controllate dagli organi democratici dello Stato.

Lo sviluppo della tecnica e le esigenze dell'economia portano necessariamente a una espansione sempre maggiore dei complessi aziendali, la quale crea un duplice ordine di problemi: quello di riuscire ad assicurare l'efficienza di detti complessi, evitando che in essi la burocrazia soffochi l'iniziativa e la libertà personale; e quello di assicurare che le grandi aziende adempiano la loro funzione sociale a servizio dell'intera collettività.

c) Che si determinino concretamente i fini e l'ambito della attività industriale dello Stato nel quadro di una politica generale di sviluppo.

2. A quest'ultimo scopo in Italia è particolarmente urgente il riordinamento della complessa materia delle partecipazioni

(34) Cfr. *L'Italia*, 23 febbraio 1958, p. 5.

(35) Cfr. *Mondo Economico*, 25 febbraio 1957, p. 7.

statali: riordinamento, che potrebbe, tra l'altro, risolversi sia in un'estensione delle partecipazioni dello Stato, sia in una loro riduzione, secondo che considerazioni di efficienza economica nell'interesse della collettività lo richiedano.

Per un complesso di ragioni di vario ordine, l'intervento dello Stato nell'economia si è venuto attuando, nel nostro paese, senza un piano preciso e attraverso le partecipazioni azionarie, invece che attraverso la nazionalizzazione di interi settori, come è avvenuto altrove.

Il sistema da noi seguito offre dei vantaggi:

« Il ricorso alla forma della società per azioni viene giustificato con il fatto che essa rende formalmente più spedito l'eventuale smobilizzo; offre, attraverso il collocamento delle azioni sul mercato, una forma di finanziamento che sarebbe altrimenti preclusa allo Stato; pone in atto, infine, uno strumento di controllo e propulsione delle attività di direzione più elastico e meglio accessibile a collaborazioni esterne » (36).

Esso, però, ha una logica sua propria, che va coerentemente rispettata, e pone una **problematica tutta particolare**.

Alcuni problemi nascono dalla presenza, nelle medesime società, di **azionisti privati accanto allo Stato**. Come, ad esempio, devono comporsi l'interesse degli uni, a una soddisfacente remunerazione del loro capitale, e quello dello Stato che non necessariamente coincide con il raggiungimento del massimo divario tra costi e ricavi? (37).

Altri problemi nascono dal fatto che le **aziende miste operano nello stesso settore e talvolta in concorrenza con le aziende private**. Le aziende miste debbono in tutto seguire i criteri di gestione propri di quelle private, o i fini, per cui lo Stato ha assunto il controllo di queste aziende, giustificano una gestione difforme da quella delle aziende private? E ancora, se lo scopo dell'intervento dello Stato nell'economia per mezzo delle società miste è quello di creare o rafforzare le condizioni che consentano al mercato di funzionare, la determinazione concreta dei criteri di gestione e degli scopi da raggiungere può essere fatta « a priori », una volta per tutte, o deve essere fatta in base a una attenta considerazione delle circostanze che caratterizzano i settori e le zone, in cui le singole aziende operano? (38).

Questi, e altri simili, sono, a nostro avviso, i problemi che vanno serenamente e coscienziosamente affrontati da chi voglia attuare, in Italia, un ordinamento dell'economia che s'ispiri a una concezione genuinamente cristiana della vita della comunità statale.

Mario Reina

(36) *L'Istituto per la ricostruzione industriale, I.R.I.*, vol. III: Rapporto del prof. P. SARACENO, UTET, Torino 1956, p. 200.

(37) Su questo particolare problema, cfr. *Mondo Economico*, 14 dicembre 1957, p. 7.

(38) Su quest'altra problematica, cfr. S. V., *I fini dell'azienda controllata dallo Stato*, in *Mondo Economico*, 21 dicembre 1957, pp. 11-12.