

# Economia Aziendale Online<sup>©</sup>

N. 3/2009

“Considerazioni in tema di interventi  
dello stato nell’economia.  
L’esperienza di Beneduce è veramente così  
superata?”

**Roberto Araldi**

**Economia Aziendale Online**

©2003

International Business Review

Editor in Chief: Piero Mella

ISSN 1826-4719

Reg. Trib. Pavia - n. 685/2007 R.S.P.

**Pavia , July, 2009**

**No. 3/2009**

All the contents are protected by copyright.  
No part can be copied without the Editor in Chief's and Author's permission.  
Further information at: [www.ea2000.it](http://www.ea2000.it)



# Considerazioni in tema di interventi dello stato nell'economia. L'esperienza di Beneduce è veramente così superata?

**Roberto Araldi**

Professore Associato di Economia e Tecnica degli Scambi Internazionali  
Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Statistiche - Università Statale di Milano  
V. Conservatorio, 7 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02503 21508 – Fax. 02.503.21005  
Email: [roberto.araldi@unimi.it](mailto:roberto.araldi@unimi.it)

**Sommario** – 1. L'esperienza di Beneduce in Italia dopo la crisi del '29 – 2. La teoria della “deregulation” e gli investimenti dello Stato – 2.1. *Lo Stato imprenditore per il “bene comune”* – 2.2. *La ragion di Stato e le sue norme come limite all'imprenditoria privata* – 2.3. *Il mercato può davvero autoregolamentarsi?*

## Abstract

“The relationships among state and economy are now the center of doctrinal and political debates all around the world.

The wings of those that encourage the absence of public action, or a minimum one, in the economy system are absolutely decreasing.

The *laissez faire* solution, with the leadership of the economic-social system in the hand of the private decisions, is now a bland reminiscence.

At the present time political scientists and politicians agree on the point that is necessary a positive action of public organizations in the economic system and in the relationships among social groups.”

This words were written 45 years ago by F. Vito, but is incredible that the past experiences didn't leave any significant evidences and the good recommendation coming from the past negative experiences weren't listen.

In this common recognition of public function in the economy system, in this and in the last century, and of the fact that the State has to help banks and societies, there are lots of differences that need to be specified, analyzed and studied, even linking them with the modern diffused use of “exotic” financial instruments.

“I rapporti fra Stato ed economia sono oggi al centro dei dibattiti dottrinali e politici in tutto il mondo. Le correnti di pensiero propugnatrici dell'assenza di azione pubblica nella vita economica o tutt'al più di una azione pubblica ridotta al minimo sono ormai in netto declino. La formula *laissez faire* che sintetizza il concetto della assoluta preminenza degli ordinamenti economico-sociali affidati esclusivamente o prevalentemente alle decisioni dei privati, individui ed enti diversi, è un ricordo del passato. Studiosi e uomini politici concordano attualmente nella necessità di una azione positiva degli organi pubblici nel campo economico ed in quello, ad esso strettamente connesso, dei rapporti fra categorie e gruppi sociali”<sup>1</sup>.

Così scriveva 45 anni fa F. Vito, ma la cosa che stupisce è come le esperienze del passato non abbiano lasciato apprezzabili segni e come inascoltati siano stati i buoni consigli derivanti, a loro volta, da negative esperienze passate.

Nell'ambito di questo comune riconoscimento dell'imprescindibile funzione statale nell'economia del seco-

---

<sup>1</sup> F. Vito in studi in memoria di Ludovico Barassi- Giuffrè – Milano 1966

lo scorso e del presente, nonché in quello delle forme attraverso le quali lo Stato debba salvare banche e imprese, esistono non poche né lievi divergenze, che meritano di essere attentamente precisate, analizzate e studiate.

## **1 – L'esperienza di Beneduce in Italia dopo la crisi del '29.**

Generalmente i dissensi si concentrano sui limiti del potere statale. Si vorrebbe, in altri termini che lo Stato intervenisse nel salvataggio di banche e imprese, senza però interferire nella gestione delle stesse.

L'alternativa, alla quale si trovò di fronte Beneduce<sup>2</sup>, si ripropone anche oggi, sia pure in un contesto democratico, per i tecnici che accettano (o sollecitano), cariche governative e per gli amministratori indipendenti (o sedicenti tali), che vengono nominati al vertice di banche, assicurazioni ed imprese industriali.

Spesso poi solo a posteriori si capisce se la competenza sia stata una ben pagata foglia di fico o se, invece, sia riuscita, concorrendo all'esercizio del potere, a condizionarne gli esiti.

Per questo tipo di esami, Beneduce rappresenta un termine di paragone molto alto. Forse troppo.

Sul piano della storia economica, infatti, l'eredità di Beneduce è ancora viva. Discutibile, discussa, ma viva.

L'Iri è stato fondato nel 1933, trasformato in ente permanente nel 1937 e posto in liquidazione soltanto nel 2000. Alcune sue partecipazioni - Rai, Finmeccanica, Fintecna con Fincantieri - sono tuttora in portafoglio al ministero dell'Economia. Desiderio non nuovo, se si ripensa a quanto avvenne quando la crisi del '29 investì le maggiori banche italiane e quella parte del sistema industriale di cui erano divenute proprietarie le banche stesse.

---

<sup>2</sup> Il ruolo di Beneduce fu essenziale nella ristrutturazione dell'economia italiana successiva alla crisi mondiale del 1929. Il fallimento delle maggiori banche italiane, che detenevano anche numerose partecipazioni azionarie nelle imprese industriali, fu evitato grazie all'intervento dello Stato. Il «sistema Beneduce» prevedeva la netta separazione fra banche ed imprese industriali, con la partecipazione diretta dello Stato al capitale di controllo delle imprese. Le aziende private rimanevano comunque società per azioni, continuando quindi ad associare, in posizione di minoranza, il capitale privato. Nel 1931 fu costituito l'Istituto Mobiliare Italiano, istituto pubblico specializzato nel credito industriale. Lo Stato si riservava, inoltre, un ruolo di indirizzo dello sviluppo industriale, senza entrare nella gestione diretta: in luogo della nazionalizzazione venne decisa una serie di interventi finalizzati al salvataggio e al sostegno finanziario di singole imprese. Per tale scopo fu fondato, nel 1933, l'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI). Beneduce fu, assieme al futuro governatore della Banca d'Italia Donato Menichella, il principale ispiratore di queste riforme, così come della legge bancaria del 1936, rimasta in vigore fino al 1993, che vietò alle banche l'esercizio congiunto del credito a breve ed a lungo termine. Beneduce fu il primo presidente dell'IRI, dalla sua costituzione fino al 1939. Fu fautore di una gestione delle aziende ispirata a criteri privatistici e libera da influenze politiche; improntò il rapporto con gli industriali privati ad uno spirito di collaborazione, con la cessione agli stessi di alcune aziende già rilevate dall'IRI: tra queste, la holding elettrica Bastogi, di cui Beneduce fu presidente, carica che mantenne anche dopo il passaggio ai privati. Beneduce fu anche consigliere d'amministrazione di Fiat, Pirelli, Montecatini, Edison e Generali. Morì a Roma nel 1944.

Mentre istituti bancari, in particolare la Comit di Giuseppe Toeplitz, avrebbero preferito lasciare allo Stato esclusivamente il salvataggio delle industrie, Beneduce propose che le banche malate divenissero, insieme alla loro malandata dote industriale, patrimonio di un ente pubblico.

Fu quello un grande salvataggio pubblico delle banche private gravate di debiti e partecipazioni industriali, in parte simile (ma solo in parte) ad altre analoghe operazioni già effettuate prima e dopo la guerra mondiale. In parte, però, perché vi fu, quella volta, una novità rivoluzionaria: lo Stato entrò nelle imprese e nelle banche salvate, impiegò risorse finanziarie e garanzie, ma pretese di acquisirne direttamente il controllo e di cambiarne radicalmente il management.

È opportuno fare qualche considerazione che, pur essendo ovvia, non appare essere così chiara nella mente di coloro che invocano un salvifico intervento dello stato per sanare perdite derivanti da anni di gestione ampiamente al di là di quelli che tradizionalmente erano considerati i ruoli e le funzioni delle banche.

La situazione che si è venuta oggi a creare non deriva da catastrofi naturali legate, come tali, all'imponderabilità di eventi di questo tipo, ma a scelte di gestione che nei vari anni hanno portato profitti enormi alle imprese e ai loro azionisti.

L'aver spostato, da parte delle banche, il proprio ambito di attività, almeno in parte precipua, verso l'attività finanziaria che consentiva il conseguimento di ingenti quantità di utili con uno sforzo ed un impegno ed un livello di rischio incomparabilmente minore rispetto a quello che sarebbe stato necessario per ottenere gli stessi risultati attraverso l'attività tradizionale, ha portato all'attuale situazione nella quale le banche, per porre rimedio a propri problemi interni, impiegano la liquidità a disposizione non già per finanziare le imprese ma per tentare, inutilmente peraltro, di tappare le falle finanziarie provocate dalla sopracitata dissennata miope politica.

Si badi bene, nel florilegio di appelli, discorsi e scritti di questi giorni, nessuno si è preso la pena di calcolare l'ammontare dei profitti realizzati e distribuiti agli azionisti. Non già solamente, quindi, quelli a vario titolo percepiti dai manager, ma anche quelli distribuiti agli azionisti.

La soluzione posta in essere da Beneduce, oltre ad essersi dimostrata particolarmente efficace, appare valida anche dal punto di vista della logica economica.

La pretesa, che molte volte abbiamo vista realizzarsi in Italia negli ultimi decenni, di privatizzare gli utili e pubblicizzare le perdite, ha trovato nel passato, e trova anche ai nostri giorni, appassionati propugnatori.

Se gli azionisti che hanno prima nominato i manager e quindi hanno autorizzato gestioni che hanno portato allo sfascio non solo le singole banche, ma anche, come conseguenza, l'intero sistema economico mondiale, chiedono aiuto allo Stato (e quindi alla comunità) per salvare parte del loro patrimonio o l'intero loro potere, cedano allora le loro azioni a quello Stato che si pone carico del loro salvataggio.

## 2 – La teoria della “deregulation” e gli investimenti dello Stato

### 2.1 – *Lo Stato imprenditore per il “bene comune”*

Il teorema logico e metodologico propugnato dai fautori della così detta “*deregulation*”<sup>3</sup> è stato quello di porre in relazione i rischi e i rendimenti degli investimenti.

Tale relazione è stata autorevolmente ed ad ogni piè sospinto indicata agli investitori privati come faro per effettuare una scelta razionale tra le opportunità di investimento offerte dal mercato.

Parrebbe ovvio che, oggi, quando si chiede allo Stato, e, in ultima analisi a tutti i cittadini, di far sopportare alle proprie risorse ed ai propri risparmi il rischio di un investimento teso al salvataggio di banche o aziende, lo stesso Stato debba poter godere dei possibili, quanto altamente improbabili, benefici.

Se è vero che “rischio di impresa è rischio di reddito”, allora è altrettanto giusto che il reddito eventuale sia la contropartita del “rischio di impresa” che viene posto a carico della collettività.

Nasce, a questo punto, la speciosa questione del ruolo dello Stato imprenditore e della nota costruita equazione mediatico-giudiziaria- industriale dello Stato imprenditore inefficiente.

L’immagine che, nel tempo, è stata costruita e fatta passare nella pubblica opinione

---

<sup>3</sup> La deregolamentazione (o deregolazione o deregulation) è quel processo per cui i governi eliminano le restrizioni degli affari al fine di incoraggiare le efficienti operazioni del mercato. La base razionale per la deregolamentazione è, generalmente, che un minor numero di regole porta a un maggior livello di concorrenza, conseguentemente a maggior produttività, maggior efficienza e, in generale, prezzi più bassi. La deregolamentazione è differente dalla liberalizzazione perché un mercato liberalizzato, permettendo un qualsiasi numero di concorrenti, può essere regolato al fine di proteggere i diritti dei consumatori, specialmente per prevenire la creazione di oligopoli. Tuttavia i termini sono usati indifferentemente riferendosi alle attività liberalizzate o deregolamentate. La deregolamentazione ottenne forza negli anni '70, influenzata dalle ricerche dell'Università di Chicago e dalle teorie di Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek e Milton Friedman, ma soprattutto da quelle di Alfred E. Kahn. Negli Stati Uniti il processo di deregolamentazione fu portato avanti dal Presidente Carter, influenzato da Kahn. L'Airline Deregulation Act del 1978 è un notevole esempio, essendo stato introdotto per reintrodurre le forze del mercato nella pesantemente regolata industria delle compagnie aeree commerciali. Un problema che ha incoraggiato la deregolamentazione è stata la maniera in cui le industrie oggetto di regolazione spesso controllavano gli enti statali che dovevano regolarle, utilizzandoli per i propri interessi. Anche quando gli enti regolatori iniziarono a funzionare indipendentemente, un processo conosciuto come cattura regolatoria vide spesso gli interessi dell'industria dominare su quelli del consumatore. Uno schema simile è stato osservato riguardo al processo di deregolamentazione, controllato esso stesso dalle industrie regolate. Quelli che sono stati percepiti come fallimenti della deregolamentazione, come il fallimento del settore creditizio americano negli anni '80, hanno portato a una limitata ri-regolamentazione e ad approcci alla regolamentazione più equilibrati, enfatizzando la qualità della regolamentazione sulla quantità. La questione fondamentale è dunque quella di regolare gli affari intelligentemente, piuttosto che semplicemente rimuovere o aggiungervi regolamentazioni, usano teorie economiche il più possibile sofisticate. Molti processi etichettati come deregolamentazioni sono stati in effetti esempi di ri-regolamentazione affiancati a un processo di liberalizzazione del mercato che hanno avuto come protagonisti aziende pubbliche che sono state inserite nel settore privato.

attraverso i media, per ormai chiari disegni di prevalenza politica e di potere, è quella che il parlamento, democraticamente eletto, sia insito portatore di scarsa o nulla moralità e, come tale, covo di corruzione e, come tale, incapace o indegno di essere titolare della proprietà di imprese.

Lo stesso Parlamento, per i motivi sopra detti, non sarebbe stato in grado di esprimere efficienti gestori delle aziende dallo stato possedute, in quanto, per via derivata, portatori delle stesse indegnità attribuite a coloro che alle nomine avevano provveduto.

Al fine di evitare insulti e danni alla struttura dello stato, alla parola parlamento si è preferito sostituire la parola politica (si badi scritta in carattere minuscolo).

L'imprenditore privato, invece, anche quando sostenuto in modi a dir poco indecenti dalla stessa Politica ( si noti in questo caso il carattere maiuscolo) è stato fatto passare come unico soggetto moralmente legittimato a detenere la proprietà delle imprese e a provvedere alla loro efficiente gestione. Per lo più, almeno per quel che riguarda la grande impresa, gli stessi imprenditori traevano, proprio dalla stessa vituperata politica, i mezzi per poter sopravvivere a capo di imprese, che, senza l'aiuto statale non avrebbero potuto sopravvivere.

La corruzione, che in maniera imprescindibile deriva da costumi inveterati della collettività, non può che realizzarsi attraverso il contributo di un corrotto e di un corruttore.

Chi, se non il privato, induce il pubblico alla corruzione per avere impropri vantaggi? E, se questo è vero, chi dei due è il più degno e il più indegno?.

Ma, al di là di queste considerazioni, rimane non risolto , se non con spirito di parte, il problema di quale debba essere il ruolo dello Stato nell'economia.

“Tra le due posizioni estreme di chi invoca il più ampio raggio di azione pubblica e chi questa azione vuole fortemente restringere vi è una varietà di soluzioni che mostra tutta la complessità del problema. In realtà una valutazione adeguata delle varie posizioni, sia di quelle estreme sia di quelle intermedie, presuppone la chiara visione delle funzioni che in questa materia competono allo Stato. Indagare quali siano tali funzioni significa al tempo stesso dichiarare il fondamento dottrinale dei rapporti fra Stato ed economia, fondamento che si ricava dalla concezione dell'uomo e dei suoi fini, della società e dei compiti dello Stato nella vita sociale. Il nostro problema rientra pertanto nel quadro dell'ordine morale”<sup>4</sup>.

Nell'adempimento del suo compito essenziale di assicurare il «bene comune » lo Stato è chiamato anche ad agire nella sfera dell'economia. L'ordinamento della società deve servire alla conservazione, allo sviluppo e all'elevazione della persona umana. Compete allo Stato non solo rimuovere gli ostacoli che si frappongono al conseguimento di questa finalità, ma anche agire positivamente affinché essa venga perseguita in modo sempre più efficace mediante leggi, direttive e istituzioni che sopperiscano all'insufficienza dei privati cittadini, aggruppamenti, associazioni, ecc.

Il « principio di sussidiarietà » con cui, come è noto, viene espresso quest'ultimo

---

<sup>4</sup> F.Vito- ibidem.

concetto, non va inteso in senso puramente negativo.

Come tale viene interpretato da chi ne fa discendere la legittimazione dell'azione statale solo in forma eventuale, quasi che fosse ammissibile uno svolgimento della vita economica secondo le esigenze del bene comune come spontaneo risultato della condotta dei singoli individui. Ma questa interpretazione è inesatta. La necessità naturale dello Stato esige una responsabilità costante e non puramente eventuale degli organi pubblici in vista del « bene comune ». L'azione pubblica però non può proporsi mete arbitrarie; essa va orientata in modo da recare sussidio all'essenziale finalità della conservazione, dello sviluppo e dell'elevazione della persona umana.

Risultano così delineate le funzioni dell'azione statale nell'ordinamento economico-sociale. Ma in questa enunciazione è implicita anche l'idea dei limiti che a quell'azione si pongono. È infatti evidente che sarebbe in contrasto con la sua stessa ragione di essere un'attività pubblica che si estendesse tanto da comprimere o sopprimere lo spazio riservato alla piena esplicazione della persona umana.

La gravità del fenomeno depressivo del 1929-32 e quella che si appalesa nei nostri giorni, aveva mostrato e mostra, a chiare note, che i meccanismi auto-equilibratori del mercato erano e sono ormai, per motivi difficili da individuare e ancor più difficili da eliminare, paralizzati. Occorre, oggi come allora, mettere in moto altri procedimenti per evitare il persistere di così gravi conseguenze.

La storia italiana ci propone un modello che costituì la soluzione ad un problema molto simile a quello che ci si presenta ai giorni nostri.

Questa soluzione, del tutto originale, fu misconosciuta proprio da coloro che, fin da quel tempo, erano i paladini della pubblicizzazione delle perdite e della privatizzazione degli utili.

“ La storia dell'IRI ci dice qualcosa di nuovo se viene riletta al di là dei peccati. L'IRI fu costituito per salvare Banca Commerciale Italiana, Credito Italiano e Banca di Roma, che avevano usato i soldi dei depositanti per assumere rilevantissime partecipazioni nei grandi gruppi industriali. Con il crollo delle Borse e la recessione, il valore delle partecipazioni subì una caduta verticale e l'ombra del fallimento si profilò sul sistema del credito e sulla stessa Banca d'Italia, prestatrice di ultima istanza. L'IRI acquistò dalle banche, pagando in 20 anni al tasso del 4%, le società finanziarie nelle quali avevano ricomprato gran parte delle proprie azioni e con esse si ritrovò padrone pure delle banche medesime che, ahiloro, attraverso quelle società avevano ricomprato gran parte delle proprie azioni. A questo prezzo, le banche furono in grado di sostituire una partita non liquida e incerta con un credito verso l'IRI in teoria esigibile a vista, e in realtà rimborsato a lungo termine. Nel 1956, in un rapporto chiesto dall'ex presidente della Repubblica, Luigi Einaudi, il capo ufficio studi dell'Iri, Pasquale Saraceno, osservò che il prezzo pagato dall'Istituto, pari a 12,3 miliardi di lire (24 mila miliardi di lire ai valori di oggi), era assai superiore al valore, 7,7 miliardi, al quale erano stimate le attività acquisite. Considerati gli aggravii e le plusvalenze emerse negli anni seguenti, Saraceno fissò in 4,8

miliardi la perdita addossata all'Iri. Enrico Cuccia, amministratore delegato di Mediobanca, che era controllata dalle tre banche dell'Iri, non condivise il calcolo. In una lettera all'economista, recentemente rivelata da Giorgio La Malfa, Cuccia osservò che il tasso riconosciuto alle banche era inferiore di un punto alla media di mercato e che la successiva svalutazione della lira aveva ridotto l'onere finanziario nominale di 6,7 miliardi. D'altra parte, le plusvalenze emerse sul portafoglio erano di 2 e non di un miliardo. «L'Iri - concluse Cuccia - ha pagato 5,8 miliardi partite che, in lire 1934, ne valevano almeno 10». E ciò senza attribuire alcun avviamento alle banche delle quali entrava in possesso. Lo Stato, dunque, fece un ottimo affare salvando e al tempo stesso punendo i salvati”<sup>5</sup>.

Altre imprese furono, nel tempo, acquistate dall'Iri per risanarle da gestioni fallimentari di imprenditori privati, in una logica di sostegno dell'occupazione e di sviluppo della politica industriale italiana.

Altre aziende ancora (INA ed ENI) furono costituite e gestite dallo Stato, in modo egregio, in regime di competizione nazionale ed internazionale, con ottimi risultati. Ora, però, accade qualcosa di imprevisto, che sembra imporre ai governi europei di intervenire nel sistema economico. Torna di moda lo Stato imprenditore e taluno, considerato sino a qualche tempo fa un iperliberista, si proclama nazionalista economico e lancia strali sul “mercatismo”, fonte di tutte le sventure.

Che dire di questa vistosa inversione di marcia? Si faccia quanto è doveroso per i salvataggi, ma senza regalare premi enormi ai privati, specialmente alle banche,

“L'azione pubblica per riportare il volume degli investimenti e della produzione al livello capace di assorbire la manodopera disoccupata appariva e appare inderogabile. In tal modo si attua una politica anticiclica, consistente nel neutralizzare la depressione già in atto; idea che non poteva e non può ritenersi del tutto soddisfacente. Infatti, alcuni anni dopo, specialmente ad opera del Keynes e della sua scuola, quell'idea si modificò.

Si riconobbe che la disoccupazione ciclica non è che un episodio, benché assai grave e allarmante, delle deficienze del meccanismo di mercato. Anche al di fuori di periodi di accentuata depressione, quel meccanismo era suscettibile di dar luogo a fenomeni duri di disoccupazione. Bisognava perciò far seguire alla politica anticiclica la politica della piena occupazione: *full employment*. Varie misure di politica economica: da quella creditizia a quella fiscale, da quella sociale a quella commerciale dovevano convergere alla finalità di mantenere investimenti e produzione al livello necessario per impiegare i fattori produttivi disponibili. In determinate circostanze si doveva agire anche con restrizioni e divieti di investimenti in dati settori o in date aree o in dati momenti”<sup>6</sup>.

Già in questa prima fase la nuova politica economica veniva a toccare la sfera dei privati in modo assai più sensibile di quanto accadesse con la politica della distribuzione. La libertà di decisione degli imprenditori poteva risultarne notevolmente ridotta. Ma si

---

<sup>5</sup> M. Mucchetti. -Lo stato, da imprenditore a cassettista- in Corriere della sera- Milano 25-04-2005.

<sup>6</sup> F. Vito-ibidem

può dire che in tali casi fosse in gioco una violazione di esigenze fondamentali della persona umana?

La risposta non è affermativa.

## ***2.2 – La ragion di Stato e le sue norme come limite all'imprenditoria privata***

Per chiarire quanto affermato sopra è utile introdurre una distinzione che a prima vista può apparire artificiosa ma che, dopo attenta riflessione, appare non infondata. L'agire umano comporta responsabilità ed esige libertà. Ma vi sono libertà e libertà e cioè campi diversi in cui si esplica la libertà. A seconda che si tratti dell'uno o dell'altro campo di azione si ha da fare con libertà essenziali e con libertà non essenziali. La libertà di scegliere quella attività che è la più confacente alle proprie attitudini, alle proprie inclinazioni, alle proprie aspirazioni è indubbiamente una libertà essenziale, perché è salvaguardia della esplicazione della persona umana. Così anche si deve dire della libertà di disporre delle risorse legittimamente ottenute per l'appagamento delle esigenze di consumo ritenute preferibili da ciascuno.

Altrettanto non si può invece sostenere nei riguardi della scelta che fa l'imprenditore di avviare gli investimenti di capitale in questo o in quel settore, in questa o in quella zona, ecc, a seconda che il calcolo economico suggerisca l'una o l'altra soluzione. Se decisioni diverse sono richieste dalla politica della piena occupazione, la cui finalità è di non tenere nell'ozio forzato i lavoratori disoccupati, è ovvio che esse debbano essere attuate anche mediante restrizioni della facoltà di scelta dell'uno o dell'altro imprenditore.

Di passaggio si può notare che una ben concepita condotta politica della piena occupazione raramente ricorre a forme coercitive. Generalmente si vale degli incentivi e cioè di facilitazioni e di concessioni a favore di coloro che volontariamente, anche se non spontaneamente, si uniformano alle direttive che attuano quella politica. Ma l'ipotesi deve essere presa in considerazione se si vuoi giungere ad una coerente valutazione del problema.

Si deve pertanto ritenere che le libertà suscettibili di essere limitate o anche soppresse dal proposito di assicurare, col pieno impiego, un'esistenza degna della persona umana a chi sarebbe altrimenti esposto all'inoperosità e alla indigenza, non sono libertà essenziali.

Successivamente la politica economica ha fatto appello all'impresa pubblica e alla nazionalizzazione. Come è facile rilevare, le due nozioni, benché assai vicine fra loro, non si identificano. Certamente ogni impresa nazionalizzata è un'impresa pubblica. Ma non ogni impresa pubblica nasce da una nazionalizzazione. Talvolta l'impresa pubblica si realizza mediante la partecipazione statale al capitale dell'impresa privata, che conserva la veste di società commerciale.

Il sottrarre ai privati la proprietà di determinate imprese, dietro equo indennizzo, ov-

vero il precludere ai privati l'accesso a determinate attività produttive per riservarle agli enti pubblici, le due vie mediante le quali si arriva alle imprese nazionalizzate, non sono certo avvenimenti nuovi. Alcuni servizi pubblici di interesse generale, come i trasporti, da tempo vengono esercitati in molti Paesi in quella forma. Nessuna obiezione di principio può essere sollevata a questo riguardo. Anche fra le attività comprese nella seconda categoria di manifestazioni dell'azione pubblica nell'economia vi sono di quelle per cui non esistono motivi per respingere la soluzione della proprietà o della gestione o di entrambe riservate allo Stato: ad esempio l'emissione di biglietti di banca, ovvero investimenti di indubbia utilità per l'economia, ma insuscettibili di essere compiuti dai privati a causa del ritardato loro rendimento, ecc.

Quest'ultimo caso trova molte applicazioni nella fioritura di imprese pubbliche che si è avuta in varie nazioni dopo l'ultima guerra, sia adoperando la formula della nazionalizzazione, sia quella della partecipazione o altre formule di proprietà e gestione private e pubbliche nello stesso tempo (imprese miste).

Ad evitare ogni erronea interpretazione delle osservazioni che precedono, è bene affermare che non è in questione il diritto dello Stato di difendersi dagli abusi economici e politici dei grandi organismi dell'industria o del commercio o del credito o delle assicurazioni, ecc. È discutibile, anzi è inaccettabile, l'idea che ciò si faccia col rinunciare ad affermare la sovranità statale sulle concentrazioni di capitale.

Il discorso va fatto, benché in termini diversi, anche nei riguardi delle altre forme di imprese pubbliche, cioè di quelle imprese che non assorbono un intero ramo industriale, come generalmente accade con le nazionalizzazioni, ma operano in concorrenza con imprese private. L'impresa pubblica, come si è detto, anche quando non viene attuata con la partecipazione statale al capitale di imprese private, ha sempre la caratteristica di affiancare l'opera dei privati alla gestione pubblica. Ciò risponde ad una necessità imprescindibile: penetrando in settori tradizionalmente rimessi ai privati, lo Stato non è in grado di assolvere il proprio compito con la burocrazia e deve pertanto chiedere la collaborazione dei competenti, che provengono appunto dalle imprese private. Senza alcun dubbio, è questa una felice soluzione di problemi in altro modo difficilmente regolabili.

Ma è evidente che essa sia applicabile solo in casi ben determinati. Innanzi tutto, solo se contenuto in un ambito relativamente ristretto, questo procedimento consente di dare soddisfacente assetto al delicatissimo compito del controllo dei privati a cui viene affidata la gestione di danaro pubblico, talvolta di volume ingente. In secondo luogo, un largo impiego di quel procedimento porta fatalmente a falsare la concorrenza, in quanto è assai difficile agli organi statali resistere a richieste di agevolazioni e di privilegi da parte di imprese pubbliche che si trovano in difficoltà per le avverse condizioni del mercato.

### ***2.3 – Il mercato può davvero autoregolamentarsi?***

Questa maniera globale di concepire la politica economica può realizzarsi in due modi: con l'eliminazione dell'economia di mercato o con la correzione di essa. La prima è la programmazione collettivistica, che al mercato sostituisce il comando dall'alto. Ed è incompatibile col rispetto della persona umana. La seconda invece conserva la libera scelta di attività e di consumi, pur limitando l'una e l'altro nella misura in cui sia necessario per raggiungere la finalità del benessere di tutti, finalità che non si otterrebbe col puro e semplice meccanismo dell'economia di mercato. È questo il tipo di programmazione adatto alle società rivolte alle elevazioni dell'uomo. È questo il nostro tipo di programmazione.

Il tratto essenziale che segna la demarcazione tra questo tipo e quello collettivistico sta in ciò che, mentre l'ultimo elimina l'economia di mercato e conseguentemente la libertà di scelta di attività e di consumi, il primo lo influenza, lo corregge, lo modifica, ma non lo elimina.

La formulazione che precede può presentare qualche difficoltà al lettore. Essa insiste infatti sulla persistenza dell'economia di mercato come condizione per una programmazione accettabile, mentre tutta la trattazione dà per dimostrata la tesi dell'incapacità del meccanismo del mercato ad assicurare le finalità essenziali di ogni economia.

Un istante di riflessione può servire a mostrare che non vi è contrasto fra le due affermazioni. Sia ben chiaro che il rimanere legati all'economia di mercato non significa affatto essere schiavi del mito del mercato. Significa soltanto valersi di un linguaggio abbreviato, facilmente accessibile ai cultori di scienza economica, che però sottintende tutta una costruzione dottrinale che tocca la sfera dei valori umani.

Le libertà essenziali dell'uomo, quali sono quelle della scelta di attività, di modo di disporre delle risorse possedute, di dimora, ecc. sono garantite solo in un sistema economico in cui è consentito a tutti di esprimere liberamente la domanda e l'offerta di beni e di fattori produttivi. Se a questo libero incontrarsi di domanda ed offerta, che con frase sintetica viene indicato come « economia di mercato » viene sostituito il comando dall'alto cessa la tutela di quelle libertà.

Il mercato non è solo un luogo di scambi, di produzione e lavoro. E' anche un contesto in cui bilanciare valori e interessi. Questo bilanciamento dovrebbe far parte dell'esperienza quotidiana dell'operatore economico. Non è però configurabile una piena autodisciplina del mercato. Quando si tocca la sfera più intima della persona (come in questa materia), la formula dello "Stato minimo" non è facilmente utilizzabile nel mercato. Si potrebbe obiettare (prendendo in prestito le parole di Luigi Einaudi) che il mercato soddisfa "domande", non "bisogni". Si potrebbe però replicare che esiste anche un'esigenza di soddisfare bisogni che non si esprimono in domande aventi i requisiti richiesti dal mercato: e che ciò accade proprio per i diritti della personalità, i quali non sono nati per essere commercializzati.