

LA DISCIPLINA PUBBLICA
DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE
NEI 150 ANNI DELL'UNITÀ D'ITALIA*

SOMMARIO: 1. Gli strumenti giuridici di diritto pubblico utilizzati dal 1861 ad oggi. – 2. I moduli organizzativi: l'ente pubblico; l'azienda organo e l'ente pubblico holding gestore di partecipazioni in società per azioni. L'azionariato pubblico. – 3. I provvedimenti amministrativi di disciplina dell'economia. – 4. I piani e i programmi, generali e settoriali. Gli ordinamenti sezionali e i servizi pubblici in senso oggettivo. – 5. Lo sviluppo nel dopoguerra delle amministrazioni parallele inventate dall'ordinamento fascista. La contraddizione intrinseca alla legge bancaria e il governo della moneta in funzione del c.d. triangolo magico. La lunga guerra fra la Banca centrale e il Tesoro sulla politica della spesa pubblica. – 6. Il ritorno al punto di partenza dopo l'equivoco della conversione della lira in euro. La mancanza di organi comunitari di governo della spesa pubblica e la costruzione imperfetta della BCE. – 7. Da debito a debito. Il ritorno alle origini del dopo Unità d'Italia: la richiesta di conseguire il pareggio di bilancio in tempi rapidi e ... di riscrivere "Il Mulino del Po" ... *mutatis mutandis* ...

1. *Gli strumenti giuridici di diritto pubblico utilizzati dal 1861 ad oggi*

Se dobbiamo rispondere al quesito di quale sia stato il contributo della disciplina pubblica dell'economia nei 150 anni dell'Unità d'Italia non possiamo che tentare di rispondere tenendo conto del contenuto della domanda. Non ci si chiede di riscrivere una storia dei rapporti fra Stato ed economia dal 1861 ad oggi, storia che tra l'altro è già stata scritta da più autori, a più riprese, in generale o con riferimento a singoli settori economici, *in toto* e con riferimento a periodi diversi. Ci si chiede soltanto di indicare quali strumenti giuridici di diritto pubblico siano

* Relazione al Convegno su "Il contributo del diritto amministrativo in 150 anni di unità d'Italia" organizzato dalla Seconda Università degli Studi di Napoli, 6 dicembre 2011.

stati usati dallo Stato italiano per interferire con l'economia nei centocinquant'anni di vita dello Stato italiano.

Si cercherà di rispondere cercando di distinguere l'organizzazione dalla funzione secondo la logica degli effetti economici che si sono intesi perseguire con determinati strumenti giuridici.

2. *I moduli organizzativi: l'ente pubblico; l'azienda organo e l'ente pubblico holding gestore di partecipazioni in società per azioni. L'azionariato pubblico*

Da un punto di vista organizzativo i moduli organizzativi utilizzati dal diritto pubblico per gestire direttamente attività economiche sono stati, durante l'arco dei centocinquant'anni dall'Unità nazionale, tre: l'ente pubblico, l'azienda organo dello Stato o di un ente pubblico locale, l'ente pubblico holding gestore di partecipazioni in società per azioni.

Non può invece essere considerato un modello organizzativo di diritto pubblico, bensì, almeno formalmente, di diritto privato, la partecipazione diretta in società per azioni di pubbliche amministrazioni, anche se, a partire dal codice civile del 1942, saranno introdotte nella disciplina privatistica delle società alle quali partecipano pubbliche amministrazioni "deformazioni" pubblicistiche, attraverso norme speciali legislative o statutarie, arrivando perfino a fare dubitare che tali società per azioni, apparentemente private, siano state via via sostituite da una nuova tipologia di società per azioni, "la società legale" dai labili confini con l'ente pubblico.

Ma veniamo ai tre moduli *in toto* certamente pubblici.

L'ente pubblico è, come si esprime la prima legge che ne prevede uno, un ente morale, cioè una persona giuridica direttamente disciplinata dalla legge che può avere poteri pubblicistici, espressamente previsti dalla legge che la disciplina, oppure avere una disciplina pubblicistica soltanto organizzativa, sia interna all'ente, sia riferita ai suoi rapporti con altri soggetti pubblici, di solito il Ministero competente per materia, mentre per quanto riguarda la sua attività opera in regime di diritto privato.

Quasi tutti gli enti pubblici operanti nel settore economico vengono detti economici perché gestiscono una attività imprenditoriale in regime di diritto privato.

Non mancarono gli enti pubblici "misti", dotati di poteri ammini-

strativi, ma esercenti anche attività imprenditoriali, particolarmente diffusi nel periodo della c.d. autarchia economica nella seconda metà degli anni trenta.

Quanto all'origine essi possono dividersi in due tipi: gli enti pubblici economici risultanti dalla trasformazione legislativa di soggetti privati, come nel caso dei primi enti pubblici operanti a mezza strada fra l'impresa economica e l'opera pia, le casse di risparmio, pubblicizzate nel 1888, o come, alla fine della parabola degli enti pubblici economici, l'ENEL frutto della nazionalizzazione delle imprese elettriche private, e all'opposto gli enti pubblici economici creati direttamente dal legislatore per rispondere a determinate esigenze di politica economica, di solito per porre in essere attività che gli imprenditori non svolgevano o svolgevano in maniera insoddisfacente.

Lo sviluppo degli enti pubblici economici, o che comunque avevano qualcosa a che fare con attività economiche, dopo la prova generale dell'ente morale disciplinato dalla legge del 1888, fu progressivo e, a tratti, parossistico, tanto da risultare ad un certo punto incontrollato: per sapere quanti erano gli enti pubblici, e se determinati soggetti erano pubblici o privati, fu necessario, ad un certo punto, fare un censimento. Nessuno sapeva più quanti erano, mentre i giudici erano quotidianamente chiamati a dirimere la questione se un ente fosse una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato soprattutto per stabilire quale fosse il regime giuridico dei loro dipendenti.

Il fenomeno della diffusione degli enti pubblici si verificò in particolare negli anni trenta quando, in base alle tendenze di politica legislativa dell'epoca, si pubblicizzò qualunque soggetto che svolgesse attività di, anche indiretto, interesse collettivo, dai consorzi di bonifica a quasi tutte le banche, e quando fu necessario supplire per motivi economici l'attività dei privati a causa della politica economica "autarchica" determinata dalle sanzioni comminate all'Italia dalla Società delle Nazioni a seguito della conquista dell'Etiopia.

L'altro modello fu quello dell'azienda-organo di una pubblica amministrazione il quale combinava assieme l'organizzazione economica aziendale, e la sua conseguente utilizzazione del diritto privato per la sua normale attività operativa, con il concetto pubblicistico di organo di una pubblica amministrazione: l'azienda veniva inserita nell'organizzazione amministrativa come organo dell'amministrazione al posto della persona fisica, nel ruolo normalmente ricoperto da una persona fisica o da più persone fisiche riunite in collegio.

Il modello fu introdotto ai primi del '900 per risolvere il problema del c.d. socialismo municipale, cioè della creazione di imprese esercenti pubblici servizi da parte dei comuni al di fuori delle previsioni della legge Rattazzi (e dei successivi aggiornamenti che ne hanno rispettato l'impostazione di fondo fino ai giorni nostri) che ne disciplinava le possibili funzioni. L'uso del modulo aziendale aveva, a dire il vero, dei precedenti nell'organizzazione degli Stati assoluti, ma l'originalità consiste nell'aver inserito il modulo aziendale nell'organizzazione amministrativa fondata sul principio di legalità introdotta dalla Rivoluzione francese e dagli Stati napoleonici e poi diventata normale in tutti gli Stati a diritto amministrativo, compreso quello, piemontese prima, e unitario italiano poi.

L'azienda organo passò dalle municipalizzazioni dei servizi pubblici all'organizzazione di un grande servizio pubblico nazionale come accadde per la nazionalizzazione delle ferrovie nel 1905 ed ebbe in seguito qualche altra limitata applicazione nell'ambito dell'Amministrazione statale (l'azienda delle Foreste demaniali e la gestione dei monopoli di Stato, i tabacchi e il sale).

Un fenomeno del tutto originale fu invece rappresentato dalle c.d. partecipazioni statali per lungo tempo indicato come il modello organizzativo ideale di una economia mista in cui il pubblico si incontrava col privato nell'ambito di un mercato.

La storia è nota: per reagire alla grande crisi degli anni trenta, originata, almeno in Italia, dai problemi della riconversione industriale successiva alla prima guerra mondiale, lo Stato italiano rilevò dalle banche le partecipazioni in società industriali, da loro detenute di solito a seguito dell'escussione di garanzie riferite a finanziamenti a lungo termine, in modo da conferire alle banche la liquidità necessaria per riprendere il finanziamento dell'economia reale; le partecipazioni in società per azioni, dopo alcuni passaggi intermedi ai nostri fini irrilevanti, furono concentrate in un ente pubblico appositamente creato, l'Istituto per la Ricostruzione Industriale (I.R.I.), con funzione di holding, cioè di coordinamento ed indirizzo dell'attività di tutte le imprese delle quali detenevano le partecipazioni, poi opportunamente suddivise per materie omogenee attraverso società sub-holding. Inizialmente doveva trattarsi di una soluzione transitoria in attesa di riprivatizzare le partecipazioni acquisite dalle banche. Ma, come spesso accade, la soluzione transitoria diventò definitiva per l'obiettivo impossibilità di trovare sul mercato finanziario acquirenti delle partecipazioni detenute dall'I.R.I.. Nacque così il modello di gestione che combinava assieme la pubblicità dell'ente pubblico

con il diritto privato della gestione di un'impresa attraverso la società per azioni.

Una soluzione ben diversa da quella dell'azionariato diretto da parte di amministrazioni pubbliche in cui il pubblico usa solo ed esclusivamente uno strumento di diritto privato e che sopravvisse in qualche caso al di fuori del provvedimento di costituzione dell'IRI, ad esempio in alcune società "autarchiche" come l'AGIP, finalizzata a svolgere ricerche petrolifere che i privati non svolgevano a causa della aleatorietà dell'investimento.

Ma veniamo all'ente pubblico-holding, all'ente di gestione.

È un modello di combinazione del diritto pubblico con il diritto privato imitato da numerosi ordinamenti nei quali, per i motivi economici più vari, lo Stato era stato indotto ad investire denaro proveniente da bilanci pubblici in attività imprenditoriali e che ebbe ulteriori sviluppi nel secondo dopoguerra quando una società a partecipazione pubblica creata al tempo della politica economica "autarchica" che doveva essere messa in liquidazione ebbe invece uno straordinario sviluppo nel settore energetico, nonché interventi necessitati in imprese industriali in crisi a causa degli eventi bellici, indussero il legislatore a riunire le partecipazioni dirette dello Stato in enti di gestione con funzione di holding sul modello dell'I.R.I. e a sottoporre tutti gli enti di gestione così organizzati alla direzione e alla vigilanza di un apposito Ministero, il Ministero per le Partecipazioni Statali, così impropriamente chiamato perché, in realtà, era il Ministero degli enti di gestione.

Ma le partecipazioni statali non ressero alla prova della democrazia, cioè di un ordinamento costituzionale fondato sui partiti e su di un sistema di governo parlamentare puro.

Il Ministero con atti di indirizzo e il Parlamento con provvedimenti legislativi caricarono le holding pubbliche e le singole società operative di c.d. "oneri impropri", cioè di attività non conformi alla logica delle redditività imprenditoriale da conseguire sul mercato in posizione paritaria con gli imprenditori privati. Gli enti di gestione reagirono a tali interventi pubblicistici non conformi alla logica di mercato, e perciò fonti di passività, negoziando direttamente coi partiti, coi gruppi parlamentari, con o senza il supporto del Ministro competente, aumenti al fondo di dotazione degli enti a carico del bilancio dello Stato. Gli aumenti al fondo di dotazione degli enti di gestione finirono per susseguirsi regolarmente anno dopo anno, variando solo progressivamente ... in aumento.

Il fenomeno, con qualche modifica soltanto procedurale, finì per estendersi anche agli enti pubblici economici che esercitavano direttamente attività imprenditoriali e alle aziende organo, anche degli enti locali. Il ripiano delle perdite a consuntivo diventò un fenomeno generalizzato, così come l'incremento dei fondi di dotazione ove previsti.

Il tutto, gravando direttamente o indirettamente sul bilancio dello Stato, determinò un progressivo aumento del debito pubblico, poiché ovviamente tali interventi non potevano essere finanziati incrementando il gettito fiscale.

Per uscire da questa situazione insostenibile – e ancor oggi foriera di situazioni negative per la mancata o solo parziale estinzione del debito pubblico contratto – lo Stato democratico partitico e parlamentare-assembleare non imboccò la strada del ravvedimento operoso, per tornare all'originario equilibrio dell'economia mista fra pubblico e privato, bensì quella della correzione forzosa ineludibile perché imposta da un'altra Autorità. Al principio di autorità, invece che all'autodeterminazione, un po' come succedeva un tempo quando i principi si rivolgevano al Papa per farsi imporre soluzioni sgradite ai loro sudditi o ai loro vassalli.

L'Italia aveva aderito all'unione sovranazionale denominata Comunità economica europea, anzi ne era stata uno dei promotori.

La Comunità economica europea è fondata sul principio esattamente opposto a quello dell'economia mista: un unico mercato in cui le imprese operano paritariamente in concorrenza fra di loro. Ogni ostacolo all'accesso e alla formazione di un mercato va pertanto rimosso, così come l'eventuale alterazione della *par condicio* del contraente pubblico col concorrente privato. Mercato concorrenziale non limitato ai tradizionali settori economici per i quali è identificabile un mercato rilevante, ma estensibile anche ai servizi pubblici, di solito gestiti in regime di monopolio da imprese pubbliche, nelle più varie configurazioni giuridiche.

È irrilevante accertare se gli aderenti al trattato originario fossero consapevoli del fatto che aderivano ad un ordinamento giuridico del tutto incompatibile con l'assetto giuridico dell'economia c.d. "mista" vigente in Italia. Certo si è che, con la progressiva estensione delle materie alle quali si applicava la disciplina comunitaria a seguito della faticosa, ma continua, integrazione dei Trattati comunitari in senso federale, il contrasto fra l'assetto dell'economia mista italiana e il mercato comune comunitario giunse al punto di rottura. Non tanto perché l'ordinamento comunitario vietasse le imprese pubbliche, ma perché il divieto di aiuti

di Stato per garantire la par condicio delle imprese, qualunque fosse la loro configurazione giuridica soggettiva, rendeva impossibile la pratica del finanziamento di imprese pubbliche a carico del bilancio dello Stato, mentre forme giuridiche soggettive diverse dalla società per azioni, quali l'ente pubblico e l'impresa organo, rendevano tecnicamente impossibile raccogliere finanziamenti sul mercato in conto capitale.

A ciò aggiungasi che la previsione di superare posizioni di monopolio anche nei servizi pubblici imponeva un riassetto anche delle imprese in mano pubblica che esercitavano attività monopolistiche anche nella forma privatistica della società per azioni.

E iniziò così la stagione delle *privatizzazioni*, cioè della trasformazione di enti pubblici economici, di aziende-organo e di enti di gestione in società per azioni, trasformazione apparentemente finalizzata a restituire al capitale privato la titolarità di imprese operanti su di un mercato necessariamente concorrenziale. Privatizzazioni non solo imposte dal progressivo allargamento dell'area comunitaria, ma non di rado sollecitate, nella fase ascendente, di elaborazione della normativa comunitaria (dei Trattati e delle direttive), dalla delegazione italiana per tornare a Roma ed essere ivi "costretta" a liberarsi degli effetti indesiderati (oneri impropri imposti alle imprese pubbliche e lievitazione del debito pubblico) della "gestione politica" delle imprese pubbliche.

Ma si sa, spesso il diritto permette di intorbidare le acque, di non passare necessariamente dal bianco al nero, ma di tendere al nero con varie sfumature di grigio.

È quanto accaduto con le privatizzazioni nell'ambito delle quali, senza la pretesa di essere esaustivi, è possibile elencare i seguenti fenomeni giuridicamente rilevanti:

– differenziazione fra privatizzazioni formali e privatizzazioni sostanziali. Non sempre alla trasformazione in società per azioni di soggetti pubblici, enti o aziende-organo, ha corrisposto la successiva alienazione, in tutto o in parte, delle partecipazioni azionarie ai privati. O perché non si trovava acquirenti, o perché non si voleva perdere il controllo pubblico dell'impresa. Sono così riapparse delle vere partecipazioni statali, cioè partecipazioni dirette dello Stato in società per azioni senza lo schermo dell'ente pubblico holding;

– quando c'è stata privatizzazione effettiva lo Stato, o altro ente pubblico venditore, ha conservato *ex lege*, o in via convenzionale, poteri di ingerenza sull'attività della società, dando luogo ad un contenzioso in sede di giustizia comunitaria sulla legittimità di tali clausole di ingerenza

nella gestione societaria conclusosi quasi sempre nel senso della illegittimità comunitaria per violazione della par condicio concorrenziale;

– una categoria di enti pubblici economici, quelli bancari, sono stati privatizzati con un procedimento del tutto particolare: scorporando l'azienda bancaria dall'ente pubblico per conferirla in una società per azioni, poi l'ente scorporante detentore della partecipazione totalitaria nella società per azioni è stato privatizzato trasformando, con un'altra procedura, l'ente pubblico in fondazione di diritto privato, alla quale è stato fatto divieto di esercitare funzioni di holding nei confronti delle società partecipate, salvo deroghe di diritto o di fatto che hanno reso il quadro assai variegato. Così facendo, mentre le casse di risparmio sono state “restituite” alle loro originarie funzioni di istituti di assistenza e beneficenza e al diritto privato che le regolava prima della “nazionalizzazione” crispina del 1888, per altri enti pubblici bancari, creati con danaro pubblico per esclusive finalità bancarie la trasformazione dell'ente scorporante in una fondazione di diritto privato non ha avuto alcuna giustificazione plausibile se non quella di prevedere lo stesso procedimento di privatizzazione per tutti gli enti pubblici esercitanti un'attività bancaria. Ne è nato così uno strano sistema nel quale quasi sempre i principali azionisti delle società bancarie sono delle fondazioni eredi di originari enti pubblici, le quali, dovendo *ex lege* fare soltanto l'azionista tagliacedole, “fingono” di non occuparsi delle società partecipate;

– la dissociazione fra “demanio” e gestione per creare un mercato concorrenziale della gestione è stata applicata, o è in corso di applicazione, a seguito di direttive comunitarie, a quasi tutti i grandi servizi pubblici nazionali, con la conseguenza che l'originaria impresa pubblica monopolistica in mano pubblica, in qualunque forma giuridica costituita, è stata privatizzata, in alcuni casi effettivamente, come nel caso dei telefoni, in altri soltanto formalmente, come nel caso delle ferrovie e dell'energia elettrica.

Dove invece la privatizzazione dei servizi pubblici ha dato risultati apparentemente paradossali è stato nei servizi pubblici locali.

Qui la privatizzazione formale sembra che sia stata utilizzata per espandere la pubblicizzazione sostanziale. Le aziende organo municipalizzate sono state trasformate in società per azioni, e fin qui sembrerebbe trattarsi del solito fenomeno della privatizzazione “formale”, sennonché, per giustificare l'affidamento di un servizio pubblico a tali società apparentemente private, è stata inventata dalla giurisprudenza comunitaria, per legittimare il fenomeno, non esclusivamente italiano, dal punto

di vista dell'applicabilità della normativa comunitaria, la figura della società *in house*, cioè della società per azioni che, nella sostanza, corrisponde ad un organo dell'ente locale, come era, anche nella forma, la vecchia azienda municipalizzata.

Ma non basta.

Buona parte degli enti locali non si sono limitati a privatizzare formalmente le aziende municipalizzate facendone un loro organo di diritto privato, ma, vista l'utilità della società per azioni sotto vari profili (soprattutto in funzione elusiva di norme di diritto pubblico), ha provveduto ad affidare a società per azioni servizi di ogni genere, conservando all'ente pubblico territoriale soltanto le funzioni per le quali è legislativamente necessario emanare provvedimenti amministrativi. Ne è sortito un nuovo ed imprevisto fenomeno: quello del comune *holding* al centro di un gruppo di società per azioni con i più disparati oggetti sociali. Dalle partecipazioni statali si è così passati alle partecipazioni comunali nelle quali la "socializzazione a freddo" serve, in realtà, per sfuggire al "caldo" della normativa pubblica.

Ma si sa, gli istituti giuridici possono talvolta dare risultati diversi da quelli per i quali sono stati originariamente pensati ...

3. I provvedimenti amministrativi di disciplina dell'economia

Sotto il profilo funzionale il diritto amministrativo può incidere sulla economia con singoli provvedimenti o con procedure più articolate e più o meno complesse, limitate a singoli settori o materie oppure di carattere generale, riferite all'intero fenomeno economico.

Così è accaduto anche nell'ordinamento italiano dall'Unità d'Italia fino ai giorni nostri.

Premesso che in generale, come aveva già notato Romagnosi quando "inventò" il diritto amministrativo, ogni atto amministrativo può avere un effetto economico, la tipologia dei provvedimenti amministrativi ad effetti economici dipende dalle finalità di politica economica che si intendono perseguire da parte del legislatore che attribuisce determinati poteri ad organi della pubblica amministrazione.

Il fenomeno più comune è quello dei provvedimenti autorizzatori attraverso i quali si intende limitare attività economiche a determinati soggetti per accertare l'esistenza di determinati requisiti nei soggetti che intendono svolgerla; per limitare la concorrenza che si considera negativa

o, più semplicemente, per favorire determinate categorie di soggetti, espressione di interessi che hanno trovato udienza presso il legislatore.

Nonostante che la terminologia legislativa sia la più varia, i provvedimenti autorizzativi via via utilizzati nel nostro ordinamento possono suddividersi in tre tipi: autorizzazioni rilasciabili a seguito dell'accertamento dell'esistenza di determinati presupposti previsti dalla legge; autorizzazioni rilasciabili dopo accertamento di conformità a provvedimenti di carattere generale precedentemente adottati; autorizzazioni rilasciabili sulla base di valutazioni discrezionali.

Quando il potere discrezionale era particolarmente accentuato si diceva, e quasi sempre lo diceva espressamente il legislatore, che si trattava di una concessione e che l'attività concessa era un servizio pubblico, cioè una attività economica sottratta ai privati e di pertinenza dello Stato (o di altro ente pubblico territoriale), il quale però, anziché esercitarla direttamente, la dava in concessione ad un privato.

Solo nel secondo dopoguerra fu data una giustificazione costituzionale a questa fantasiosa costruzione giuridica in base alla quale determinate attività economiche erano in teoria esercitate da soggetti pubblici, ma sempre da questi discrezionalmente concesse a privati. La giustificazione fu trovata nell'art. 43 della Costituzione che prevedeva la possibilità che il *legislatore* riservasse allo Stato, o ad altri enti pubblici, qualunque attività economica avente caratteristiche di servizio pubblico. Prevedendo una concessione discrezionale il legislatore aveva prima operato un riserva originaria ...

Non c'è bisogno di sottolineare che si trattava di una spiegazione meramente retorica della "riserva" dello Stato di ingerirsi in qualunque settore dell'economia in violazione del principio della libertà di iniziativa economica anche dopo che era stata affermata nell'art. 41 Cost..

Ma sia l'autorizzazione con elementi di discrezionalità, sia la concessione, sono venute a collisione con la logica dell'ordinamento europeo al quale l'Italia ha aderito accettandone la normazione riferita progressivamente, trattato dopo trattato, a quasi tutti i settori economici.

Per garantire l'accesso al mercato degli operatori economici l'autorizzazione è stata limitata all'accertamento dell'esistenza oggettiva di determinati presupposti, eliminando così ogni residuo di discrezionalità soggettiva della P.A.; mentre la discrezionalità delle concessioni di attività costituenti un pubblico servizio, è stata sostituita da procedure concorsuali per permettere a tutti gli operatori economici di concorrere, sia pure periodicamente, non nel mercato, ma per un mercato.

Vere e proprie concessioni e non una forma di disciplina autoritativa di un settore economico, quali sono le concessioni di pubblici servizi, sono invece gli atti di sovvenzione, che possono assumere la forma dello sgravio fiscale, della donazione di denaro pubblico vera e propria, la c.d. sovvenzione in conto capitale, oppure la forma indiretta del credito agevolato, cioè dell'intervento pubblico per diminuire il tasso del credito erogato da istituti bancari.

Nel secondo dopoguerra, oltre al modulo storico della rinuncia ad una imposizione fiscale, sono stati utilizzati, separatamente, o in combinazione fra loro, il finanziamento in conto capitale e l'agevolazione del tasso di credito.

Ad un certo punto il fenomeno assunse una dimensione tale che si parlò di finanziamento dell'impresa privata a spese della collettività.

Con un duplice effetto economico negativo:

– che il finanziamento delle agevolazioni creditizie incideva sulla selettività del credito, e perciò sulla validità delle iniziative imprenditoriali;

– e che il finanziamento statale non poteva che avvenire dilatando il debito pubblico.

Anche in questo caso, quando il sistema cominciò a manifestare segni di rottura, la salvezza, o per meglio dire la soluzione politicamente più indolore, fu vista nell'adesione e nella progressiva dilatazione ordinamentale della Comunità europea: il divieto di aiuti di Stato in un mercato concorrenziale eliminava il finanziamento pubblico dell'impresa privata e le istituzioni che erano state create per soddisfarlo.

Europeisti a Bruxelles, a Maastricht, a Nizza e a Lisbona per essere virtuosi a Roma ed essere così "politicamente corretti" coi propri elettori abituati a richiedere sempre nuove agevolazioni finanziarie

4. *I piani e i programmi, generali e settoriali. Gli ordinamenti sezionali e i servizi pubblici in senso oggettivo*

Ma dietro i singoli provvedimenti amministrativi, di autorizzazione, di concessione, di sovvenzione, di divieti e finanche di ordini di fare ci può essere un disegno di carattere generale, un piano, un programma, condizionante i singoli atti e, a sua volta, giuridicamente qualificabile come un atto normativo, di tipo regolamentare e/o di tipo amministrativo ad effetto generale.

Non è il caso in questa sede di riprendere la problematica, ampiamente dibattuta anche nella dottrina italiana, su di una eventuale differenza fra piano e programma sia per quanto riguarda i contenuti, sia per quanto riguarda gli effetti giuridici, anche perché nel diritto positivo italiano non ha avuto conseguenze di rilievo.

Il piano o il programma può riguardare l'intera economia di un Paese o singoli settori.

In Italia ci sono stati due tentativi di disciplinare l'intero fenomeno economico.

Il primo sul finire dell'esperienza corporativa negli anni Trenta. Il secondo col c.d. piano Pieraccini riferito agli anni 1966-70, approvato con la legge 27 luglio 1967.

Del primo si dice abitualmente che era un mero apparato propagandistico che non entrò mai in azione. Studi recenti hanno dimostrato che non è vero: l'apparato istituzionale dell'ordinamento fascista era un cantiere aperto a realizzazione progressiva. Quando alla fine degli anni Trenta l'apparato corporativo cominciò ad occuparsi di disciplinare l'intero fenomeno economico, dopo l'annuncio di un piano regolatore dell'economia da parte di Mussolini alla appena costituita Camera dei Fasci e delle Corporazioni, e dopo che le corporazioni avevano cominciato ad emanare "norme corporative economiche" ed approvato un piano, quello della siderurgia, sopravvenne l'economia di guerra e con la guerra i successivi avvenimenti che portarono, come è noto, al dissolvimento dell'ordinamento corporativo.

Un'idea dei problemi giuridici determinabili da un indirizzo corporativo dell'intera economia si può ricavare dalla lettura del libro di P. Gasparri, *Le norme corporative economiche*, Padova, 1937.

Il Piano Pieraccini, nonostante il tentativo di dargli una qualche valenza giuridica, rimase un programma di governo in massima parte non seguito da atti applicativi, nonostante che fosse stato creato un organo governativo che avrebbe dovuto realizzarlo, il Comitato interministeriale per la Programmazione economica.

Il Piano Pieraccini veniva da una esperienza diversa da quella del possibile indirizzo corporativo dell'economia: dal tentativo di passare da programmazioni settoriali ad una programmazione generale.

Le programmazioni settoriali erano nate nell'ordinamento fascista parallelamente al fenomeno istituzionale corporativo.

Furono riprese nel dopoguerra nei più disparati settori: dall'intervento pubblico territorialmente differenziato a favore del Mezzogiorno

al commercio con l'estero, tanto da caratterizzare l'intervento pubblico italiano nell'economia nel secondo dopoguerra.

Partendo dal modello della disciplina del credito del 1936/38, si teorizzò che si trattasse di ordinamenti giuridici sezionali, caratterizzati da organi di governo e di normazione (di solito un Comitato interministeriale); da un ente pubblico, o da altro soggetto autonomo rispetto all'apparato ministeriale, di esecuzione (l'ispettorato per il credito e il risparmio affidato alla Banca d'Italia; la Cassa per il Mezzogiorno e simili); da una pluralità di destinatari, i soggetti dell'ordinamento, privati o pubblici che fossero, e, almeno all'inizio, anche da un "potere giudiziario" diversificato (la speciale competenza della Corte d'Appello di Roma in materia di sanzioni bancarie è stata abrogata solo pochi mesi fa dopo alterne vicende e strenue resistenze ...).

La normazione sezionale, che avrebbe realizzato un vero Stato nello Stato sul modello di passate esperienze giuridiche note alla storia del diritto, cedette progressivamente alla generalità del principio di legalità (il caso forse più emblematico fu il conflitto fra le norme in materia di redazione del bilancio delle società per azioni previste nel codice civile e quelle introdotte dal Comitato del credito e del risparmio e dalla Banca d'Italia per le banche); ma la regressione dell'autonomia normativa a potestà amministrativa generale fu compensata dalla tesi che ogni disciplina amministrativa di un settore dell'economia trasformava il settore organicamente disciplinato in un servizio pubblico oggettivo, situazione legittimante per la "collettivizzazione" dell'intera economia, servizio per servizio, ex art. 43 della Costituzione, il quale prevede appunto le nazionalizzazioni, mentre il passaggio dalla disciplina settoriale a quella generale avrebbe permesso il passaggio dai "planula" di settore alla pianificazione generale, tentativo, come abbiamo visto, posto effettivamente in essere con il Piano Pieraccini.

Questa costruzione, che secondo un autorevole protagonista istituzionale dell'epoca sembrava accomunare il nostro Paese ai Paesi del socialismo reale e che continua ad avere seguito da qualche interprete dell'art. 41 Cost. (assieme alla legislazione dalla quale prendeva spunto), crollò ancora una volta con l'adesione alla Comunità Europea e con la progressiva estensione del raggio d'azione di quest'ultima. Gli ordinamenti sezionali e i servizi pubblici oggettivi erano incompatibili con l'economia di mercato e con la concorrenza.

Dagli anni Novanta in poi, in attuazione o in prevenzione di direttive comunitarie, cominciarono ad essere istituite le c.d. Autorità ammini-

strative indipendenti, cioè soggetti autonomi, indipendenti rispetto all'indirizzo politico governativo e parlamentare, aventi l'esclusivo compito di tutelare la concorrenza (l'Autorità antitrust, la Consob) o di crearla, con norme e provvedimenti amministrativi (la c.d. regolazione), quando non c'è (l'Autorità Garante nelle Comunicazioni, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas).

Al posto degli ordinamenti sezionali, sono così comparsi i mercati rilevanti e gli abusi di posizione dominante; al posto dell'intervento pubblico nell'economia, la tutela e la creazione della concorrenza.

Con qualche cambiamento apparentemente paradossale.

I regolatori e i tutori della concorrenza si possono permettere quel che era proibito ai programmatori e agli interventi nell'economia (almeno secondo l'interpretazione prevalente del dettato dell'art. 41 della Costituzione): dare ordini ai privati e addirittura, in qualche caso, sostituirli nella produzione di negozi giuridici (si pensi a quello che succede nel mercato delle telecomunicazioni col roaming che impone ad una impresa di permettere ad un concorrente di usare i suoi impianti; o colla determinazione del prezzo in un contratto necessariamente stipulato fra operatori concorrenziali nell'ipotesi in cui non si trovino d'accordo). L'art. 41 della Costituzione risulta così abrogato per incompatibilità con la normativa comunitaria, a meno che non si voglia sostenere che "programmi e controlli" sono costituzionalmente legittimi solo se servono a tutelare l'iniziativa imprenditoriale privata che si realizza, in quanto libertà economica, in un mercato concorrenziale ...mistificando così l'originaria volontà dei costituenti.

5. *Lo sviluppo nel dopoguerra delle amministrazioni parallele inventate dall'ordinamento fascista. La contraddizione intrinseca alla legge bancaria e il governo della moneta in funzione del c.d. triangolo magico. La lunga guerra fra la Banca centrale e il Tesoro sulla politica della spesa pubblica*

C'è però da dire che nella disciplina pubblica dell'economia i paradossi, così come i risultati originariamente imprevisi, sono di casa.

Gli ordinamenti sezionali e la loro esasperazione nei servizi pubblici oggettivi costituiscono la completa realizzazione nel dopoguerra repubblicano del dirigismo economico fascista non corporativo. Come se una delle due anime della esperienza istituzionale fascista avesse vinto sull'altra.

Ma il modello di tale dirigismo sezionale, e parallelo rispetto all'organizzazione tradizionale dello Stato, l'ordinamento sezionale del credito, conteneva in sé il germe, la contraddizione mostruosa che avrebbe portato alla distruzione delle pianificazioni di settore e della possibilità, più in generale, di pianificare l'economia con strumenti amministrativi.

Edipo, il futuro uccisore del padre e sposo della madre, era nascosto sotto le vesti di una soluzione transitoria: l'ispettorato per il credito ed il risparmio, concepito come organo esecutivo del Comitato governativo del credito e del risparmio presieduto dal Capo del Governo nelle leggi del 1936/38 era stato affidato provvisoriamente alla Banca centrale, alla Banca d'Italia, perché dotata della necessaria organizzazione tecnica al momento non presente presso il Ministero di riferimento. In attesa cioè che il Ministero del Tesoro, di cui l'Ispettorato era un organo, si dotasse del necessario personale tecnico.

Ma talvolta il transitorio diventa eterno, la seconda guerra di indipendenza è finita da un pezzo, ma la legge Rattazzi che doveva finire con lei, dopo aver attraversato tutti gli ordinamenti succedutisi dalla battaglia di Solferino in poi, è ancora nascosta fra le pieghe del Testo Unico degli enti locali ...

L'Ispettorato per il credito e il risparmio rimase alla Banca d'Italia dopo la conferma dell'ordinamento del credito nel secondo dopoguerra, addirittura con la benedizione dell'Assemblea costituente (con la legge bancaria il fascismo ha fatto un buon ponte ... disse Meuccio Ruini), prima con la formula della delegazione o, secondo altri, dell'ente organo di un ministero e, alla fine, come attribuzione propria col riordinamento della disciplina del credito conseguente ad una direttiva comunitaria.

E fu così che si consumò l'incesto. La Banca centrale si impadronì dell'Ispettorato e subordinò il controllo del credito al governo della moneta. Tanto che alcuni strumenti che avrebbero dovuto dirigere il credito divennero degli strumenti per governare la base monetaria. L'uso distorto della riserva obbligatoria imposta alle banche ne fu l'esempio più palese. I rapporti fra gli organi di quello che continuava ad essere indicato come il modello di ordinamento sezionale si invertirono: l'organo esecutivo, la Banca centrale, diventò l'organo di governo, le delibere del CICR vennero scritte da un suo membro senza diritto di voto, il Governatore della Banca d'Italia, e il CIPE, come già il Comitato corporativo centrale, non inviò mai al CICR alcuna direttiva su come indirizzare i flussi di credito delle banche per dirigere l'intera economia. Si scrissero

solo pamphlets per denunciare che quel che la legge diceva non veniva eseguito ...

Alla pianificazione dell'economia si sostituì il governo della moneta, considerato un *prius* rispetto ad ogni possibile intervento sull'economia reale con strumenti giuridici.

I banchieri centrali dei Paesi occidentali sulla base di esperienze empiriche, più che in esecuzione di teorie economiche, erano infatti giunti alla conclusione che la stabilità dei prezzi, e perciò la stabilità dell'intero fenomeno economico, dipendesse dall'equilibrio dei tre lati di un triangolo definito "magico": la quantità della base monetaria; la spesa pubblica e il rapporto di cambio con le altre monete, in particolare con quella di riferimento negli scambi internazionali, il dollaro.

Nel nostro ordinamento il triangolo magico poteva avere un fondamento costituzionale negli art. 47, 81 e 36, ma va detto che la giustificazione costituzionale fu trovata dopo che la Banca centrale aveva cominciato a cercare l'equilibrio fra moneta e spesa pubblica e con l'opposizione di pressoché tutta la dottrina costituzionalistica che continuava a cercare nell'art. 41 la giustificazione delle più diverse forme di disciplina pubblica dell'economia.

La ricerca dell'equilibrio attraverso il governo della base monetaria portò inevitabilmente allo scontro fra la Banca centrale e il Tesoro, cioè fra la Banca centrale e il governo.

È evidente che se uno dei lati del triangolo da tenere in equilibrio era la spesa pubblica, l'aumento del debito pubblico determinato dal finanziamento delle imprese pubbliche e delle imprese private, oltreché dall'aumento della spesa sociale, alterava l'equilibrio, costringendo a correttivi o sulla base monetaria o nei rapporti di cambio.

Un contenzioso, quello fra Banca centrale e Tesoro dello Stato, che sembrava perso in partenza dalla Banca centrale, perché una legge che risaliva alle origini stesse dello Stato unitario obbligava la Banca centrale a sottoscrivere i titoli del debito pubblico rimasti privi di acquirenti. Mentre la dottrina giuridica, sulla base di queste norme e su quelle della legge bancaria sull'Ispettorato del credito e del risparmio, continuava a classificare la Banca d'Italia fra gli enti pubblici strumentali dello Stato.

La disputa fra la Banca centrale, da un lato, e il Tesoro (in rappresentanza del Governo e del Parlamento) dall'altro, prese peraltro un andamento istituzionale del tutto singolare. Per trovare un precedente per qualche aspetto simile bisogna forse risalire ai tornei medioevali: ogni anno la Banca centrale lanciava il guanto di sfida al Tesoro criticando la

politica economica del Governo e del Parlamento, in particolare con riferimento alla spesa pubblica e alla misura del deficit di bilancio. Ma non si limitava a criticare, indicava anche che cosa Governo e Parlamento avrebbero dovuto per restare nel triangolo magico.

Come in tutti i tornei non mancarono momenti di tensione che raggiunsero il loro acme quando il Tesoro tentò di sostituire il Governatore con un suo uomo presumibilmente più in sintonia col Tesoro sul tema del continuo aumento del debito pubblico. Ma questa volta il diritto venne in soccorso al cavaliere che sembrava senza corazza: la normativa sulla procedura di nomina del Governatore prevedeva un sistema di nomina per autoproduzione condizionata solo in negativo da un possibile veto degli organi governativi.

La Banca centrale insistette per l'autoproduzione e il contesto politico-economico sconsigliò il Tesoro dal frapporre veti per indurre la Banca d'Italia ad aderire alla sua indicazione. Il tentativo del Governo di impadronirsi della banca centrale fallì. Nel 2005 la procedura è stata invertita in pro' del Governo a seguito di problemi che avevano riguardato il Governatore non nella sua veste di banchiere centrale, ma di titolare dell'Ispettorato per il credito e il risparmio, e cioè a causa della persistente confusione fra ruoli diversi.

Ma, tornando al nostro torneo, cioè al confronto fra Banca centrale e Tesoro attraverso la relazione annuale del Governatore, esso si concluse, come spesso si racconta nei romanzi cavallereschi, con la vittoria imprevista del cavaliere senza macchia e senza paura. Le sue buone ragioni economiche convinsero ad accettare quello che sembrava un atto di insubordinazione: il divorzio da Tesoro. La Banca centrale fu liberata dall'obbligo di sottoscrivere i titoli del debito pubblico che non avevano trovato collocazione.

Ma non per questo il problema del perseguimento dell'equilibrio economico aveva trovato soluzione.

Anche dopo il divorzio la spesa pubblica e il connesso deficit continuò a crescere, mentre i titoli del debito pubblico trovarono ben presto una collocazione alternativa rispetto a quella residuale della banca centrale nella progressiva globalizzazione dei mercati finanziari. Oggi infatti quasi tutto il debito pubblico italiano è collocato presso investitori esteri.

La Banca centrale continuò pertanto ad esternare pubblicamente una volta l'anno il suo disaccordo sulla politica della spesa pubblica. Disaccordo ed indicazioni problematiche che si estesero alle modalità e alle

procedure per addivenire ad un graduale rientro del debito pubblico posto in essere dai vari governi succedutisi dal 1992 in poi.

Perdurando l'impossibilità di trovare soluzioni concordate fra di loro, i due contendenti si trovarono d'accordo su di una questione procedurale: demandare ad un terzo la soluzione del problema della ricerca del triangolo magico. L'adesione alla Comunità europea poteva incidere sulla spesa pubblica attraverso la progressiva estensione a sempre nuovi settori del divieto di aiuti di Stato ad imprese sia pubbliche che private; mentre la creazione di un unico mercato europeo implicava la creazione di un'unica moneta e perciò di una Banca centrale europea che governasse la base monetaria.

Dopo una serie di connessioni di cambio necessarie fra le monete dei diversi Paesi della Comunità, dentro a "panieri" e in forma di "serpenti", alla fine, pur con un procedura presa a prestito da qualche teologo bizantino, si arrivò alla creazione dell'Euro e della Banca Centrale Europea.

Smontato il torneo annuale, ormai ridotto ad una conferenza accademica, e montata la dieta imperiale itinerante fra Bruxelles e Francoforte, c'era da aspettarsi che i fogli da dedicare agli anni che ancora mancavano per celebrare il 150° dell'Unità d'Italia rimanessero vuoti o fossero dedicati ai non pochi problemi giuridici generati dalla conversione, spesso ostacolata, e da più parti subito controvoiglia, di una economia amministrata in una economia concorrenziale.

Ma non fu così. E vedremo perché.

6. *Il ritorno al punto di partenza dopo l'equivoco della conversione della lira in euro. La mancanza di organi comunitari di governo della spesa pubblica e la costruzione imperfetta della BCE*

Nel finale di partita, al momento di celebrare il 150° dell'Unità d'Italia siamo ritornati, come nel gioco dell'oca, al punto di partenza: alla necessità di eliminare, o comunque fortemente diminuire, il debito pubblico per conseguire il pareggio di bilancio.

Al momento dell'Unità d'Italia il Regno Sardo risultava fortemente indebitato in seguito alle spese che aveva dovuto affrontare per intraprendere le guerre risorgimentali; non solo, ma, per motivi giuridico istituzionali, oltre che per motivi di psicologia politica, il nuovo Stato decise di sobbarcarsi anche il debito pubblico degli Stati che erano confluiti nel Regno d'Italia.

Il rimedio adottato è storicamente noto: vendita di beni pubblici; inasprimento fiscale e invenzione di nuove imposizioni (basta ricordare la tristemente famosa tassa sul macinato); emigrazione di massa per ridurre la forza lavoro disoccupata o sotto occupata.

Gli effetti della politica della “lesina” di Quintino Sella sono altrettanto noti: una accelerata riduzione di un debito pubblico eccessivo ha effetti recessivi sull’economia reale. Per averne un’idea non è necessario ricorrere a numeri e tabelle, basta leggere il Mulino del Po’ di Bacchelli.

Ma perché 125 anni dopo un altro Ministro dell’economia e delle finanze ha affermato di voler imitare Quintino Sella e di voler pareggiare in maniera accelerata in un futuro assai prossimo il bilancio dello Stato?

Anche questa volta la causa è riconducibile ad un procedimento di unione fra Stati, ma non alle guerre per arrivarci, ma alla maniera imperfetta con la quale ci si è arrivati.

L’incidente non è nuovo per la diplomazia italiana: la nostra adesione alla creazione della moneta unica ha infatti forti analogie con il trattato di Ucciali, il trattato che fu all’origine dei travagliati rapporti dell’Italia con l’Etiopia. I due sottoscrittori erano infatti convinti di aver firmato clausole di significato diverso, se non opposto.

Quando si trattò di passare dal serpente fra monete alla moneta unica, si pose il problema della misura della conversione delle singole monete nell’Euro. Oltre al rapporto di cambio esistente occorreva tener conto dell’entità dell’indebitamento pubblico dei singoli Stati, dei loro disavanzi di bilancio.

Per l’Italia, che aveva un elevato debito pubblico, la soluzione sembrava essere quella di chiedere la prevista moratoria biennale per poter ridurre l’indebitamento e convertire così in misura adeguata la lira in euro.

Nel corso delle trattative, di fronte alla richiesta italiana di aderire da subito all’euro, fu proposto, più per convincere la delegazione italiana a chiedere la moratoria che per convinzione, di “scontare” sulla conversione della lira in euro l’entità del debito pubblico esistente nello Stato italiano in quel momento.

L’Italia, pur di aderire da subito, accolse la proposta e la lira fu convertita a più del doppio del suo presumibile valore di cambio nel “paniere” esistente. Il risultato fu la perdita di circa la metà del potere di acquisto della nostra moneta. Particolare di cui si accorse qualunque cittadino italiano quando andò in un bar a prendere un caffè dopo la conversione della lira in euro.

Naturalmente la conversione del debito con una conversione nel cambio (a parte l'approssimazione con la quale si possono fare operazioni del genere) avrebbe funzionato, nell'interpretazione italiana del trattato omologo del Trattato di Ucciali, se una autorità dell'Unione europea avesse contemporaneamente ereditato l'indebitamento pubblico dei singoli Stati esistente fino a quel momento, o, quantomeno, la sua gestione separata dal bilancio dei singoli Stati.

Ma nulla di tutto questo era avvenuto.

La spesa pubblica era lasciata ai singoli Stati e solo *pro futuro* si cercava di armonizzarla attraverso "patti di stabilità". Per di più la Banca centrale europea, creata per gestire l'euro, era una banca centrale imperfetta, perché, oltre ad avere una architettura bizantina alla quale si è in precedenza accennato, non aveva una delle caratteristiche essenziali delle banche centrali, di essere la banca delle banche, cioè il banchiere di ultima istanza in grado di intervenire direttamente sul mercato bancario e finanziario a difesa del valore dell'euro.

E, se come non bastasse, uno degli Stati appartenenti all'Unione, la Gran Bretagna, non ha aderito all'euro per continuare a permettere lo sviluppo sul suo territorio di un mercato finanziario produttore di succedanei e di multipli della moneta, in grado, per natura, di incidere anche sul valore dell'euro al di fuori delle decisioni della BCE. Una situazione di conflitto di interessi fra due triangoli non sovrapponibili perché manca un lato in comune.

Questo spiega perché, quando l'euro è divenuto oggetto di tensioni speculative, la BCE e le Autorità dell'Unione, non essendo in grado di manovrare la base monetaria dell'euro, non abbiano saputo far di meglio, per ritrovare il triangolo magico, che suggerire agli Stati che hanno un notevole indebitamento di agire sul lato della spesa, perseguendo, "a provvedimenti forzati", il pareggio di bilancio.

7. *Da debito a debito. Il ritorno alle origini del dopo Unità d'Italia: la richiesta di conseguire il pareggio di bilancio in tempi rapidi e ... di riscrivere "Il Mulino del Po" ... mutatis mutandis ...*

E così l'Italia è ritornata alle origini della sua "unione": il perseguimento a tappe forzate del pareggio di bilancio. Questa volta dopo aver già dimezzato il potere d'acquisto della sua moneta e senza la prospettiva di "una nuova Roma" da conquistare al più presto.

E se è vero che nella storia ci sono dei “ritorni ciclici”, temo che ci si debba attendere che qualcun altro riscriva un “Mulino del Po”, *mutatis mutandis* ...e sperando che manchi qualche capitolo ...

I pareggi del bilancio dello Stato a tappe forzate portano di solito recessione e non certamente sviluppo ...

In un altro romanzo si diceva che le tasse le avevano portate i piemontesi con i fili del telegrafo. Adesso ce le hanno spedite per posta elettronica la BCE e gli epigoni di Menelik per conferenza televisiva ...

Naturalmente, come in tutti gli apparenti ritorni, c'è qualcosa che coincide (o sembra coincidere) e qualcosa no.

Fra le apparenti coincidenze va annoverata anche la crisi di fine '800 degli Istituti di emissione che si concluse con la costituzione della Banca d'Italia, cioè con la costituzione di una unica e completa banca centrale.

Non torna invece, come componente della soluzione della crisi economica, l'emigrazione di massa che accompagnò per molti decenni l'unità d'Italia e riapparve, sempre come fenomeno di massa, dopo la seconda guerra mondiale tanto da assumere rilievo giuridico anche nella Costituzione del 1948 all'art. 35 (la Repubblica “... riconosce la libertà di emigrazione ... e tutela il lavoro italiano all'estero ...”).

Di fronte al fenomeno opposto della immigrazione di massa risulta quanto meno problematico pensare ad un “ritorno” dell'emigrazione come componente della soluzione anche della crisi economica in atto al compimento del 150° anniversario dell'Unità d'Italia.

Indicazioni bibliografiche

La letteratura giuridica ed economico-istituzionale sulla disciplina dell'intervento pubblico nell'economia, anche nei limiti dell'esperienza italiana dall'Unità d'Italia ai nostri giorni, è sterminata. Per un'ampia rassegna, ancorché non esaustiva, si rinvia alle indicazioni contenute in calce alla voce *Economia* (intervento pubblico nell') di F. MERUSI e G.C. SPATTINI, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano 2006.

Le indicazioni che seguono si riferiscono soltanto a contributi posteriori al 2006 e/o direttamente connessi con quanto affermato nel testo.

- sulle deformazioni pubblicistiche della società per azioni si rinvia a G.S. SPATTINI, *Poteri pubblici dopo la privatizzazione*, Torino 2006;

- le vicende che portarono alla creazione del primo ente pubblico economico attraverso la “nazionalizzazione” delle Casse di Risparmio sono narrate da M. CLARICH, *Le Casse di Risparmio. Verso un nuovo modello*, Bologna 1984.

Il censimento degli enti pubblici al quale si fa riferimento nel testo è CIRIEC, *Gli enti pubblici in Italia*, Milano 1972;

- sul modello dell'azienda organo e sul socialismo municipale si rinvia a F. MERUSI, *Cent'anni di municipalizzazione: dal monopolio alla ricerca della concorrenza*, in *Dir. Amm.* 2004, 37 ss.;

- sulle vicende che portano alla creazione dell'IRI e alla diffusione dell'azionariato pubblico fra le due guerre sono essenziali le indicazioni contenute in M. FRANZINELLI e M. MAGNANI, *Beneduce. Il finanziere di Mussolini*, Milano 2009, e le memorie di uno dei protagonisti dell'epoca, F. GUARNERI, *Battaglie economiche fra le due guerre*, Bologna 1988;

Per la situazione bancaria anteriore alla prima guerra mondiale si rinvia a P. HERTNER, *Il capitale tedesco in Italia dall'Unità alla prima guerra mondiale. Banche miste e sviluppo economico italiano*, Bologna 1984;

- le origini dell'Unione Europea, con speciale attenzione alle problematiche giuridiche, sono state di recente narrate da A. GRILLI, *Le origini del diritto dell'Unione Europea*, Bologna 2009.

Per un bilancio del processo di integrazione dopo mezzo secolo v. A. TIZZANO (a cura di), *Il processo di integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i Trattati di Roma*, Torino 2008;

- per un quadro delle privatizzazioni realizzate in Italia si rinvia a E. BARUCCI e F. PIEROBON, *Le privatizzazioni in Italia*, Roma 2007. Per i poteri pubblicistici conservati nei confronti di società privatizzate al già citato libro di G.C. SPATTINI, *Poteri pubblici dopo la privatizzazione*; per le implicazioni comunitarie cfr. in particolare V. GIOMI, *Stabilità economica e privatizzazioni. Profili giuridici*, Torino 2006;

- sulla privatizzazione delle banche pubbliche per scorporo di azienda e per i successivi problemi che ne sono derivati cfr., fra le pubblicazioni generali più recenti, G. PAGLIARI, *Le fondazioni bancarie. Profili giuridici*, Milano 2004 e F. MERUSI, *La privatizzazione per fondazioni tra pubblico e privato*, in Accademia Nazionale dei Lincei, Roma 2005.

Per i problemi della privatizzazione dei servizi pubblici nazionali, da ultimo anche per ulteriori indicazioni problematiche, v. i contributi contenuti in E. BRUTI LIBERATI e F. DONATI (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino 2010.

Lo stato dell'arte più recente della resistenza dei comuni contro la privatizzazione e, soprattutto, la liberalizzazione nei servizi pubblici locali è riassunto in F. MERUSI, *La tormentata vita della concorrenza nei servizi pubblici locali*, in *Munus* 2011, 1 ss.

Alcuni degli aspetti degenerativi del comune holding sono descritti in chiave accentratamente umoristica da S. RIZZO, *Rapaci*, Milano 2009, 195 ss;

- la descrizione del finanziamento dell'impresa privata a spese della collettività si trova in M.S. GIANNINI, *Il finanziamento delle imprese con le risorse della collettività*, in AA.VV., *Il finanziamento delle imprese*, Milano 1977;

- per una recente rassegna delle programmazioni economiche superstiti e delle loro problematiche v. N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico fra piani e regole*, Bologna 2007.

È il caso di avvertire che il Piano Pieraccini ebbe un seguito che però non fu approvato e rimase pertanto allo stato di progetto, per cui cfr. Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Progetto 80. Rapporto preliminare e programma economico nazionale 1971-75*, Milano 1969;

- sull'ordinamento corporativo come "cantiere aperto" non giudicabile in base a sin-

goli istituiti o a singoli atti, bensì come procedimento istituzionalmente *in fieri* al momento degli eventi bellici si rinvia a S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, Bologna 2010. Per le problematiche giuridiche dell'ordinamento corporativo v., anche per ulteriori indicazioni, G.C. SPATTINI, *Corporativismo e diritto amministrativo*, in *Dir. amm.* 2010, 1021 ss.;

- le teorie del servizio pubblico oggettivo si possono leggere in U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova 1964 e in E. SCOTTI, *Il pubblico servizio*, Padova 2003.

L'unico effetto giuridicamente rilevante della teoria del servizio pubblico oggettivo fu quello di indurre il giudice penale a considerare esercenti di un pubblico servizio ex art. 358 cod. pen. qualunque amministratore di imprese in qualche modo pubblicistica-mente disciplinate e di indurre la dottrina ad un lungo dibattito sugli elementi distintivi fra la nozione di servizio pubblico penalisticamente rilevante e quella improvvidamente evocata dalla dottrina amministrativistica con la nozione di servizio pubblico oggettivo. Su cui si rinvia alla sintesi di R. VILLATA, *Pubblici servizi*, 4° ed., Milano 2006, 57 ss.;

- l'assimilazione della disciplina dell'economia nell'ordinamento italiano a quella dei Paesi del socialismo reale nel periodo in questione è dovuta a G. CARLI (*Intervista sul capitalismo italiano*, Bari 1977, di recente ripresa da G. BOGNETTI, *La costituzione economica*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Lezioni magistrali di diritto costituzionale*, Modena 2011, 167) che trovava una sua coerente teorizzazione dottrinale, ad esempio, in S. D'ALBERGO, *Problemi e prospettive della gestione pubblica dell'economia*, Milano 1969. Più realistica sembra la ricostruzione di G. AMATO riferita ad un regime "spartitorio" fra partiti e gruppi di interesse interni ai partiti delle risorse pubbliche (cfr. *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna 1976);

- sul triangolo "magico" e sulla sua origine si rinvia a F. MERUSI, *Diritto contro economia. Resistenze istituzionali all'innovazione economica*, Torino 2006, e alla letteratura citata nel capitolo dedicato al governatore Baffi;

- per una descrizione delle Autorità indipendenti al momento esistenti e dei loro poteri si rinvia a F. MERUSI e M. PASSARO, *Le autorità indipendenti*, 2° ed., Bologna 2011;

- il *pamphlet* al quale si fa riferimento nel testo a proposito della legislazione sul credito e il risparmio è quello di G. TROISI, *Inchiesta sul sistema bancario*, Bari 1970, con presentazione adesiva di A. GIOLITTI;

- per la descrizione dei "tornei" annuali fra il Governatore della Banca d'Italia e il Tesoro sotto il profilo giuridico istituzionale si rinvia a F. MERUSI, *Diritto contro economia*, cit., e per i "tornei" antecedenti a L. GAI, *Le considerazioni finali come strumento di Moral Suasion. La loro incidenza sul contesto normativo ed operativo della attività creditizia*, Torino 1995. Notizie più specificamente orientate verso i profili di politica economica anche contingente in S. LOMBARDINI, *Carli, Banfi, Ciampi: tre governatori ed una economia*, Torino 2005;

- per indicazioni sulla legge per la tutela del risparmio e sulle modificazioni alla disciplina del vertice della Banca d'Italia si rinvia a F. MERUSI, *Diritto contro economia*, cit., cui adde, per un commento alle singole disposizioni di legge F. GALGANO e F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Nuove regole del mercato finanziario*, Padova 2009;

- sul come invertire la tendenza all'indebitamento pubblico e realizzare un progressivo rientro del debito si rinvia, per un quadro dei vari problemi, a Ente Luigi Einaudi (a cura di), *Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, Voll. I e II, Bologna 1992; A. MONORCHIO (a cura di), *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, Bologna 1996. Ma sulla difficoltà di passare dalla teoria alla prassi si rinvia alla testimonianza di G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, Bari 1996, al significativo capi-

tolo intitolato *Perché non sono riuscito a piegare il deficit*, p. 421 ss.: “Il mio successore al Ministero del Tesoro ha avuto modo di trovare nei cassetti del ragioniere generale dello Stato una vasta documentazione composta di proposte di legge, definite nei singoli articoli, con le quali si elencano i provvedimenti da prendere per restringere la spesa con effetti immediati e duraturi nel tempo. Sono provvedimenti con i quali la Ragioneria generale suggerisce di abrogare le leggi con le quali si finanziano investimenti, con la contrazione di mutui iscritti nel bilancio pubblico per il concorso dello Stato all’ammortamento: ... Sono provvedimenti con i quali si indicano le linee di riforma della previdenza e della sanità. Con i quali si contiene l’aumento delle retribuzioni dei pubblici dipendenti e si contrastano i cosiddetti galleggiamenti, ed in ultima istanza si vieta l’assunzione di impegni di spesa sulle leggi vigenti.

Ho provato incessantemente a far uscire quei provvedimenti dal cassetto e presentarli al Consiglio dei ministri. La reazione dei partiti, la reazione di molti ministri è stata furibonda. Il tentativo di varare con decreto legge una buona riforma pensionistica come quella poi presentata dal ministro del Lavoro, Franco Marini, è stato contestato con violenza demagogica dal segretario del Psi, Craxi., al suo vicesegretario, Amato, è stata vissuta come un affronto alle sorti elettorali del partito di maggioranza relativa che mi aveva presentato nelle sue liste senatoriali e poi assunto al ruolo di titolare del dicastero del Tesoro.

Nell’estenuante fase preelettorale, durata due lunghi anni, nessun partito è stato disposto a spiegare la verità: il sistema pensionistico italiano è una stratificazione di privilegi che coesistono con una scarsa attenzione alle fasce meno abbienti e meno importanti a fini elettorali. È un sistema che crea disavanzi per forza inerziale, in quanto è stato costruito sulla base di un tasso di sviluppo dell’economia pari al 5% annuo e sulla base di un tasso di natalità molto superiore a quello attuale. Tale sistema, proiettando nel tempo lo squilibrio finanziario, è un atto di egoismi di una generazione ai danni di quelle successive. La demagogia ha impedito che queste cose venissero dette e spiegate. Voci assordanti si sono levate contro l’inquilino di via Venti Settembre. I sindacati hanno gridato al sacrilegio, sempre pronti a difendere gli interessi dei vecchi occupati ai danni di chi non ha ancora un lavoro.”

Sull’accentuato sviluppo della spesa pubblica dopo il 1960 si rinvia alla rigorosa analisi di D. FRANCO, *L’espansione della spesa pubblica in Italia*, Bologna 1993;

- sulle interconnessioni monetarie che hanno preceduto la realizzazione della moneta unica cfr. F. MERUSI, P.C. PADOAN, F. COLASANTI, G.C. VILELLA, *L’integrazione monetaria dell’Europa. Aspetti economici e politico-istituzionali*, Bologna 1987, e sulla configurazione e i vari profili problematici della Banca Centrale Europea a F. BELLÌ e V. SANTORO (a cura di), *La banca centrale europea*, Milano 2003, e a C. ZILIOLE e M. SELMAYR, *La banca centrale europea*, Milano 2007;

- sulla situazione del debito pubblico all’indomani dell’Unità d’Italia conviene trascrivere la chiara sintesi di V. ZAMAGNI, *Debito pubblico e creazione di un nuovo apparato fiscale nell’Italia unificata (1861-76)*, in Ente Luigi Einaudi (a cura di), *Il disavanzo pubblico in Italia*, cit., vol. II, 11: “... Tre furono i motivi che gonfiarono il debito pubblico nel primo decennio posto unitario: i deficit strutturali di bilancio, le spese militari straordinarie e l’assunzione dei debiti delle regioni annesse. ... il disavanzo (di cassa) del bilancio dello stato fu negli anni 1862-68 assai rilevante. Si era, infatti, partiti all’unificazione con uno squilibrio tra entrate e spese molto accentuato: le entrate nel 1861 coprivano poco più di metà delle spese! In seguito, mentre le spese militari restavano alte, diffusa, anche se non da tutti condivisa, era l’opinione che il nuovo stato non dovesse lesinare sulle opere pubbli-

che, il che impediva di effettuare consistenti tagli alle spese, le quali, al netto degli interessi, restarono su di un trend stazionario, con le inevitabili oscillazioni annuali, a livello relativo al PIL piuttosto elevato per l'epoca. Fu quindi inevitabile che il riequilibrio di bilancio dovesse provenire quasi interamente dal lato delle entrate, oltre che dalla scomparsa, a partire dal 1871, delle spese militari straordinarie. L'ultimo motivo di aumento del debito pubblico nel decennio considerato – ossia l'assunzione dei debiti delle regioni annesse e il pagamento di indennità varie – era evidentemente contingente a eventi irripetibili, ma non per questo meno oneroso. Si trattò dell'assunzione del debito veneto e pontificio, del pagamento di una indennità di guerra dell'Austria e del riscatto dalla società delle ferrovie dell'Austria meridionale delle linee dell'Alta Italia (1876), per un totale di poco più di 2 miliardi di lire di capitale (nominale) e circa 80 milioni di lire annue di rendita”;

- sugli effetti della conversione della lira in euro si rinvia a F. MERUSI, *Quel che nessuno dice sull'euro ... L'Europa e l'impero dopo la pace di Westfalia*, in *Il dir. dell'ec.* 2007, 221 ss;

- sulle vicende che portarono alla costituzione di una sola banca centrale di emissione dopo l'Unità d'Italia si rinvia alle sintesi di G. NEGRI, *Giolitti e la nascita della Banca d'Italia nel 1893*, e F. BONELLI e E. CERRITO, *Momenti della formazione di una banca centrale in Italia. 1984-1913*, in F. COTULA, M. DE CECCO, G. TONIOLO (a cura di), *La Banca d'Italia. Sintesi della ricerca storica. 1983-1960*, Bari 2003, 59 ss.;

- per l'emigrazione di massa come componente risolutiva di crisi economiche si rinvia, anche per ulteriori indicazioni, a P. BEVILACQUA, A. DE CLEMENTI, E. FRANZINA, *Storia dell'emigrazione italiana*, vol. I, Roma 2001, e A. DE CLEMENTI, *Il prezzo della ricostruzione. L'emigrazione italiana nel secondo dopoguerra*, Bari 2010.