

Domenicantonio Fausto

**SAGGI DI STORIA
DELL'ECONOMIA
FINANZIARIA**

FrancoAngeli

*Economia e finanza pubblica
Sezione Studi*

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Domenicantonio Fausto

**SAGGI DI STORIA
DELL'ECONOMIA
FINANZIARIA**

FrancoAngeli

Copyright © 2015 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Introduzione pag. 7

Parte prima
La tradizione italiana di finanza pubblica

La Scienza delle finanze in Italia nel trentennio 1915-1945 » 23

La concezione di Griziotti della complementarità funzionale delle discipline finanziarie » 119

Parte seconda
La finanza pubblica italiana dopo la caduta del fascismo

Il Governo Militare Alleato e la riforma del sistema fiscale italiano » 173

L'attività finanziaria nell'azione politica di Antonio Pesenti » 225

Mauro Scoccimarro, ministro delle Finanze » 280

Epicarmo Corbino, ministro del Tesoro » 317

La finanza pubblica in sede di Commissione economica per la Costituente » 337

Parte terza
L'intervento pubblico in economia

| | |
|---|----------|
| Nitti, l'intervento pubblico e la finanza pubblica | pag. 385 |
| L'economia del fascismo tra Stato e mercato | » 438 |
| L'attività finanziaria nei contributi scientifici e nell'azione politica di Ezio Vanoni | » 490 |
| L'impresa pubblica nel pensiero di Pasquale Saraceno | » 525 |
| Privatizzazioni e interesse pubblico | » 561 |

Appendice

| | |
|--|-------|
| Il federalismo fiscale: un falso rimedio nel caso italiano | » 605 |
| Indice dei nomi | » 629 |

Introduzione

Il volume, articolato in tre parti e un'appendice, contiene tredici saggi, già pubblicati, che riguardano teorie e fatti dell'attività finanziaria considerati in un arco di tempo che spazia dagli inizi del Novecento ai nostri giorni. Un solo saggio, "Privatizzazioni e interesse pubblico", è stato aggiornato e rivisto alla luce degli sviluppi successivi; tutti gli altri saggi sono ripubblicati con modifiche limitate alla correzione di alcune sviste e all'uniformazione delle note. Il saggio di pubblicazione più remota risale alla metà degli scorsi anni '80; due saggi figurano pubblicati negli anni '90; la data di pubblicazione di dieci saggi è successiva al 2000. Il saggio del 1985, "Mauro Scoccimarro, ministro delle Finanze", e il saggio del 1992, "Il Governo Militare Alleato e la riforma del sistema fiscale italiano", hanno come coautore Vincenzo Giura.

La prima parte comprende due saggi, riguardanti gli studiosi italiani di scienza delle finanze che, nella prima metà del Novecento, continuano una tradizione di pensiero che aveva dato alla teoria della finanza pubblica contributi di significativo rilievo.

La seconda parte, consistente di cinque saggi, concerne la situazione della finanza pubblica italiana nel quinquennio tra la caduta del regime fascista nel 1943 e la promulgazione della Costituzione della Repubblica nel 1947. Il primo saggio considera i tentativi di riforma del sistema fiscale effettuati durante il periodo del Governo Militare Alleato. Tre saggi esaminano, rispettivamente, l'azione svolta dai ministri delle Finanze, Pesenti e Scoccimarro, e dal ministro del Tesoro, Corbino. Il saggio riguardante Pesenti ha contenuti più ampi degli altri due, poiché si occupa anche della sua lunga azione politica dopo il periodo in cui fu prima sottosegretario e poi ministro delle Finanze. Riferimenti all'azione di governo di Pesenti figurano anche nel saggio sulla riforma del sistema fiscale al tempo del Governo Militare Alleato. L'ultimo saggio della seconda parte passa in rassegna le possibili soluzioni dei problemi più rilevanti della finanza pubblica che risultano dagli atti della Sottocommissione Finanza della Commissione Economica per la Costituente, incaricata, tra la fine

del 1945 e i primi mesi del 1946, di predisporre elementi preparatori e strumentali per lo studio della nuova Costituzione.

La terza parte, focalizzata sull'intervento pubblico in economia, consta di cinque saggi. Il primo saggio esamina l'opera scientifica e l'azione politica di Francesco Saverio Nitti (ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio, ministro del Tesoro, ministro degli Interni e presidente del Consiglio, prima dell'avvento del fascismo), che vede l'intervento pubblico in economia non in base ad una teoria generale, ma come conseguenza di determinate situazioni concrete. Il secondo saggio traccia i lineamenti dell'intervento pubblico in economia durante il periodo in cui il fascismo è al potere. Il terzo saggio riguarda i contributi scientifici e l'azione politica di Ezio Vanoni (ministro del Commercio Estero e, più volte, ministro delle Finanze, del Tesoro e del Bilancio, tra il 1947 e il 1956). Vanoni è un economista accademico che, come altri economisti accademici già menzionati (Nitti, Pesenti, Corbino), ha un ruolo di rilievo nelle decisioni di politica economica e finanziaria adottate in particolari momenti della vita del paese. Il quarto saggio esamina l'opera scientifica di un altro economista accademico, Pasquale Saraceno, il maggior teorico dell'esperienza del sistema italiano delle partecipazioni statali. Alla crisi del sistema delle partecipazioni statali, e alla successiva politica di privatizzazioni, è dedicato l'ultimo saggio della terza parte del volume.

La raccolta si conclude con il saggio posto in appendice, che valuta in modo critico le argomentazioni che al tempo della sua pubblicazione – circa un ventennio fa – venivano avanzate dai fautori del federalismo fiscale, visto come strumento per un radicale mutamento dell'assetto della finanza pubblica a livello territoriale.

Il saggio che apre il volume, “La Scienza delle finanze in Italia nel trentennio 1915-1945”, considera gli sviluppi a livello universitario della disciplina nell'arco di tre decenni, muovendo dall'esame del corpo docente, a cui segue l'esposizione delle vicende concorsuali. È effettuata, poi, una valutazione d'insieme dei principali libri di testo, e sono successivamente esaminati i maggiori contributi alla letteratura finanziaria degli studiosi della disciplina. È messo in rilievo che i contributi degli studiosi di finanza pubblica tra le due guerre, da un lato, sviluppano temi ed impostazioni della grande tradizione italiana, e, dall'altro, aprono un filone, di gran lunga di minore rilievo scientifico, incentrato sui riflessi in campo finanziario dell'idea di un nuovo sistema economico-sociale basato su basi corporative, che si comincia ad affermare a partire dal 1928. Il filo conduttore del saggio è che l'unità disciplinare tra scienza delle finanze e diritto finanziario – che è durata a livello normativo fino al 1994, momento di separazione delle due discipline nell'ordinamento universitario – è stata causa di una vicenda confusa dal lato normativo, travagliata dal lato concorsuale, e con implicazioni non positive dal lato della didattica, svolta in modo difforme sul piano dei contenuti.

Al pensiero finanziario di Benvenuto Griziotti – il maggior sostenitore dell’unità disciplinare tra scienza delle finanze e diritto finanziario – è dedicato il saggio successivo, “La concezione di Griziotti della complementarità funzionale delle discipline finanziarie”, in cui la visione di questo studioso è ricostruita da quattro angoli visuali. Viene prima considerato il suo punto di vista circa la natura del fenomeno finanziario. Sono poi esaminate le sue critiche all’approccio degli studiosi di economia finanziaria. Segue l’esame della polemica sul metodo degli studi finanziari, che lo vede protagonista insieme ad Einaudi, ma con apporti al dibattito anche di altri studiosi. Prima delle conclusioni, uno specifico paragrafo è dedicato al modo in cui le idee di Griziotti sono recepite e trasmesse dai suoi allievi. Data la forte influenza esercitata da Griziotti sugli allievi, il saggio, pertanto, serve anche a meglio comprendere alcune idee che sono alla base dell’opera scientifica e dell’attività politica di Pesenti e Vanoni.

Il gruppo di lavori riguardanti il periodo, molto travagliato, della vita politica economica e sociale italiana che va dalla caduta del fascismo alla promulgazione della Costituzione repubblicana, si apre con il saggio, “Il Governo Militare Alleato e la riforma del sistema fiscale italiano”. Dopo la firma dell’armistizio, nel novembre 1943, fu creata la Commissione Alleata di Controllo, che aveva il compito di cooperare con le autorità italiane per preparare le condizioni necessarie per un rapido ritorno dei territori occupati a condizioni di normalità. Al centro di tutta l’attività della Commissione era la Sottocommissione Finanze, che manteneva i collegamenti con l’amministrazione finanziaria italiana. Alla Sottocommissione fu affidato, tra l’altro, il compito di occuparsi del sistema fiscale italiano, il cui stato, a giudizio degli Alleati, era di ostacolo per la ripresa economica nel contesto di una economia ordinatamente produttiva. Gli Alleati posero molta cura nella scelta dei responsabili del trattamento delle questioni finanziarie, come risulta dal saggio in questione, basato su una serie di documenti rinvenuti presso i *National Archives* di Washington. Le preoccupazioni e i suggerimenti degli Alleati circa il funzionamento del sistema fiscale italiano riguardavano principalmente le carenze dell’imposizione sul reddito e, in particolare, l’assenza nel sistema di un’imposta progressiva, di tipo personale e a larga base imponibile. Al suo posto, vi era un complicato sistema di differenti imposte, che colpivano il reddito proveniente da fonti diverse, con norme diverse; vi era, inoltre, l’esenzione per gli interessi dei titoli pubblici. Secondo gli Alleati, anche un’altra delle maggiori fonti di gettito fiscale, l’imposta generale sull’entrata, evidenziava gravi carenze, perché priva delle caratteristiche che rendono tale tipo d’imposta un efficace strumento di controllo dell’inflazione. L’intera imposizione sul consumo appariva nell’insieme inadeguata, perché eccessivamente basata su imposte aventi come base imponibile la quantità e non il prezzo dei beni. In generale, bisognava rendere più efficiente l’intero sistema dell’imposizione ordinaria mediante aggiustamenti delle aliquote e della base imponibile. Scarsa importanza dal punto di vista del gettito

era, invece, attribuita a quasi tutte le esistenti imposte straordinarie sul reddito e sul patrimonio. A giudizio degli Alleati, i nodi cruciali di un sistema fiscale, sostanzialmente arcaico, erano da identificare nel cattivo sistema amministrativo che regolava gli accertamenti e negli alti costi di gestione dei tributi. Il sistema fiscale mancava di forme adeguate di dichiarazione dell'imponibile, sia per l'imposizione sul reddito che per l'imposta generale sull'entrata; mentre era del tutto carente riguardo alla tenuta di adeguate scritture contabili da parte dei contribuenti e alla efficacia degli accertamenti e delle sanzioni da parte dell'amministrazione finanziaria. Le difficili condizioni in cui si svolse nei primi tempi dopo l'armistizio l'attività dei Governi presieduti da Badoglio escludono la possibilità di andare al di là dell'ordinaria amministrazione. Numerosi provvedimenti di carattere tributario furono presi, invece, durante i due Governi Bonomi (giugno 1944-giugno 1945), con i ministri delle Finanze Siglienti e Pesenti.

L'azione svolta da Pesenti come ministro delle Finanze (12 dicembre 1944-21 giugno 1945) è esaminata in dettaglio nel saggio, "L'attività finanziaria nell'azione politica di Antonio Pesenti", che, alla luce degli stretti contatti che Pesenti intrattenne con la Sottocommissione Finanze della Commissione Alleata di Controllo, considera anche la sua precedente azione di governo come sottosegretario presso lo stesso ministero (22 aprile 1944-12 dicembre 1944). Pesenti, già molto attivo come sottosegretario, divenuto ministro, svolse un intenso lavoro, promuovendo iniziative legislative di ampio contenuto, con una visione innovativa. Ma le sue iniziative più significative non poterono trovare attuazione, per l'inefficiente operare dell'amministrazione finanziaria del tempo, nonché per la difficile situazione politica, economica e sociale in cui si svolse la sua attività di governo. Il saggio prende in esame anche gli anni successivi dell'attività politica di Pesenti, considerando le sue prese di posizione sui principali problemi di politica economica e finanziaria durante la sua attività parlamentare, che iniziò alla Consulta Nazionale e proseguì con le successive elezioni all'Assemblea Costituente, alla Camera dei deputati e al Senato. Un tema abbastanza ricorrente nei discorsi parlamentari di Pesenti è la politica di classe espressa dai gruppi capitalistici dominanti, che condiziona lo sviluppo economico italiano. Egli propone come rimedio un radicale mutamento mediante riforme di struttura, mirate al controllo dei gruppi monopolistici, alla perequazione fiscale e all'incremento dell'occupazione. Durante gli anni in cui esercita, con solerzia e vigore, la funzione di oppositore delle politiche seguite, la sua visione dell'andamento dell'economia e della società sembra evidenziare una sostanziale sottovalutazione dei notevoli progressi economici e sociali realizzati dal paese. Ma ciò non deve far pensare ad una persona chiusa nel suo orizzonte economico e politico. Pesenti, in effetti, specie per il periodo in cui ha responsabilità di governo, appare un uomo aperto al confronto delle opinioni, nell'intento di giungere alla soluzione dei problemi.

Il saggio, "Mauro Scoccimarro, ministro delle Finanze", riguarda il succes-

sore di Pesenti nella responsabilità ministeriale. Scoccimarro, ministro delle Finanze dal 21 giugno 1945 al 2 febbraio 1947, pur ponendo l'accento sugli strumenti di finanza straordinaria, non trascurò i provvedimenti volti a riportare alla normalità il settore fiscale, specie attraverso l'adeguamento gli accertamenti alla nuova situazione economica e monetaria. La situazione del ministero delle Finanze, quando Scoccimarro ne assunse la responsabilità, era disastrosa: carente in uomini, mezzi e strutture, con giurisdizione estesa solo su una parte del paese ed una legislazione fiscale non adeguata alle condizioni economiche e finanziarie. Scoccimarro si adoperò per riorganizzare l'amministrazione finanziaria, e non mancò di operare nella direzione di un adeguamento della legislazione fiscale, aumentando i minimi imponibili, rivedendo le aliquote, adottando provvedimenti a favore delle categorie più disagiate. In questi settori raggiunse risultati sostanzialmente positivi. Il successo gli mancò, invece, nel settore della finanza straordinaria, che era quello per lui di maggiore interesse, perché vi vedeva lo strumento essenziale per il risanamento della finanza pubblica e l'avvio dell'opera di ricostruzione economica. I provvedimenti di Scoccimarro in materia di finanza straordinaria (tassazione dei profitti di regime, di guerra e di speculazione) dettero nel complesso risultati poco soddisfacenti in termini di prelievo, poiché le norme che li riguardavano erano frutto di un compromesso tra obiettivi fiscali e obiettivi di ordine politico e morale, tipici del clima del periodo. Le condizioni del paese e quelle internazionali non gli consentirono, tra l'altro, di portare a termine il progetto del cambio della moneta legato all'istituzione di un'imposta straordinaria sul patrimonio. Questi insuccessi, tuttavia, non gli impedirono di operare complessivamente con efficacia da ministro delle Finanze, come riconobbero autorevoli studiosi.

Il saggio, "Epicarmo Corbino, ministro del Tesoro", esamina l'attività ministeriale di colui che contribuì istituzionalmente ad impedire a Scoccimarro di portare a compimento il suo programma di cambio della moneta legato all'istituzione di un'imposta straordinaria sul patrimonio. Corbino fu ministro del Tesoro dal 10 dicembre 1945 al 18 settembre 1946, un periodo in cui si dovettero affrontare difficili problemi riguardanti l'andamento del bilancio pubblico, il sistema dei prezzi e il cambio della moneta. Il problema più spinoso a cui si trovò di fronte fu indubbiamente il cambio della moneta; ma andò incontro a forti contrasti anche riguardo alla conduzione di importanti aspetti della politica economica, che furono poi alla base delle sue dimissioni. Corbino aveva una visione generale ed organica della politica economica e finanziaria, con al centro il mercato, considerato strumento indispensabile per una efficiente gestione del sistema economico. Tuttavia, non considerava sufficiente il *laissez-faire*, perché riteneva che, in casi particolari, l'intervento pubblico in economia potesse essere giustificato, a condizione di non sfociare nello stalinismo e nel dirigismo economico.

L'ultimo saggio della seconda parte, "La finanza pubblica in sede di Commissione economica per la Costituente", esamina la relazione della sotto-commissione Finanza della Commissione economica, incaricata di predisporre una documentazione per l'elaborazione della nuova Costituzione. Questa relazione, dopo l'esame del sistema fiscale italiano effettuato dal Governo Militare Alleato (oggetto del saggio specifico in precedenza menzionato), costituisce la prima analisi di ampio respiro dei problemi della finanza pubblica dopo la caduta del fascismo. Si tratta di una indagine ricca di dettagliate indicazioni riguardo alla struttura del sistema tributario ed alle principali norme in materia di finanza pubblica. Le indicazioni, però, trovarono un'eco ridotta nel dibattito politico concreto per il varo della nuova Costituzione. Nel processo di formazione delle nuove norme costituzionali in materia di finanza pubblica si registrò la tendenza a qualche alleggerimento della normativa.

La terza parte dedicata all'intervento pubblico in economia inizia con il saggio, "Nitti, l'intervento pubblico e la finanza pubblica", che riguarda sia l'opera scientifica che l'azione nel campo della politica economica e finanziaria di questo noto intellettuale ed importante uomo politico. L'opera scientifica di Nitti si articola in tre filoni principali: gli effetti territoriali della politica finanziaria dello Stato unitario; l'esigenza di far fronte, mediante l'industrializzazione, alla decadenza della città di Napoli; la necessità per l'Italia di una efficace politica di incentivazione della produzione e del lavoro incentrata sulla sistemazione del regime delle acque pubbliche, sui rimboschimenti e sulla forza motrice a buon mercato, tramite un articolato intervento dello Stato nell'economia. Solo il progressivo coinvolgimento di Nitti nelle sfere della politica allentò il ritmo di una vasta produzione scientifica, che evidenzia chiarezza espositiva ed un vasto patrimonio di conoscenze, che spaziano dall'economia alla politica, dalla storia al diritto, dalla sociologia alla statistica. Per Nitti, tutte le scelte di politica economica e finanziaria vanno basate sulla realtà, secondo un'impostazione logica di tipo positivistico, per la quale i fatti sono più importanti delle teorie. Riguardo all'intervento pubblico in economia, egli mostra una visione realistica, che ne mette in rilievo vantaggi e costi. È fautore della statizzazione delle assicurazioni sulla vita, della gestione pubblica delle risorse idroelettriche, del demanio statale dei boschi; ma, riguardo all'istruzione pubblica e all'esercizio delle ferrovie, così come per le imprese municipalizzate, il suo atteggiamento è molto più cauto. La sua proposta di una politica economica di sviluppo e modernizzazione, pur muovendosi nel contesto dello Stato liberale, trae spunto dalla inefficienza dell'iniziativa privata, dando spazio ad una visione ampia ed organica dell'intervento dello Stato nell'economia, che non nasce come una scelta che trova le sue radici in una teoria generale, ma è la conseguenza di determinate situazioni concrete. Il pensiero di Nitti ha caratteri di attualità, non solo per le idee a favore dell'intervento pubblico in economia, ma anche per alcune sue prese di posizione, dopo la fine della seconda guerra mon-

diale, quando, al ritorno dal lungo esilio al quale lo aveva costretto la sua ferma opposizione al regime fascista, in sede di Assemblea Costituente, mosse serrate e incisive critiche alle proposte di ampliamento delle autonomie locali, in particolare all'utilità della istituzione delle Regioni. Si tratta di una visione lungimirante, come si evince dai guasti successivi prodotti dalle Regioni.

Il saggio, "L'economia del fascismo tra Stato e mercato", considera i diversi momenti della politica di intervento pubblico nell'economia nel periodo fascista. Prima della conquista del potere, e nei primi anni di governo, il fascismo, in ricambio dell'appoggio ricevuto, fa ampie concessioni al mondo della grande industria e dell'alta finanza. Consolidatosi al potere, di fronte al manifestarsi dei limiti del libero esplicarsi delle forze di mercato, concede spazio all'intervento pubblico, ma badando a non incidere gli interessi basilari del capitalismo privato. In linea con la natura pragmatica del fascismo, le scelte in campo economico sono dettate dagli eventi, e non da un orientamento strategico ben definito. Non è esistita una politica economica tutta propria del fascismo. Sono le circostanze particolari, storiche, e non le teorie, che spingono alla scelta delle soluzioni. L'intervento pubblico ha il compito di svolgere un'azione di supporto del sistema economico privato, salvaguardando le principali premesse dell'organizzazione capitalistica del sistema produttivo, cioè la proprietà privata e l'iniziativa privata. Esiste una preponderanza della politica sull'economia, ma senza ledere il predominio del sistema capitalistico, che vede i suoi interessi strategici prosperare pur in un quadro di rafforzato intervento dello Stato nell'economia. La condanna del fascismo appare senza appello sul piano etico-politico, ma non bisogna trascurare che, sul piano economico, il fascismo adottò alcuni provvedimenti di valore positivo: la creazione dell'Istituto per la ricostruzione industriale (Iri), l'unificazione degli istituti di emissione e la legge bancaria del 1936. La creazione dell'Iri, ponendo lo Stato al centro della intermediazione finanziaria, e facendo nascere l'industria di Stato, rappresenta un momento di lungimiranza e di originalità della politica economica fascista. Si tratta di una importante diversità rispetto alla prassi precedente dei salvataggi a fondo perduto, poiché, nel caso dell'Iri, lo Stato acquisì la proprietà di banche e industrie. Appare difficile negare che il cosiddetto 'miracolo economico' dei primi decenni del secondo dopoguerra sia in parte legato all'intreccio tra settore pubblico e settore privato creato in precedenza. Gli orientamenti liberisti della politica economica del periodo sono mitigati dalla presenza di industrie e banche pubbliche. Una sezione del saggio è dedicata all'esame del ruolo marginale svolto durante il periodo fascista dall'ordinamento corporativo. Le corporazioni, a cui in teoria erano affidati il controllo e la disciplina della produzione nazionale, finirono per essere solo delle macchinose strutture burocratiche, prive di potere reale. Le innovazioni corporative nel sistema economico furono di scarsa rilevanza, sia perché il fascismo seguì in campo economico una politica di cauto adattamento alle diverse situazioni,

sia perché si andarono gradualmente affievolendo le velleità di coloro che pretendevano di costruire un nuovo sistema economico fondato sull'*homo corporativus*, cioè su premesse diverse dal tradizionale *homo oeconomicus*.

Il saggio, "L'attività finanziaria nei contributi scientifici e nell'azione politica di Ezio Vanoni", come nel caso del saggio su Nitti, esamina sia i contributi scientifici (nel campo dell'economia pubblica e del diritto finanziario), sia la politica economica e finanziaria seguita negli anni in cui Vanoni ricopre importanti incarichi di governo. Vanoni ritiene che l'attività economica pubblica possa svolgere un ruolo positivo nell'ambito del sistema economico ed opera, nella sua azione politica, in modo efficace in tal senso. Egli ha una concezione della politica finanziaria di tipo ortodosso, che si concretizza nel fine ultimo dell'equilibrio del bilancio pubblico in funzione della stabilità della moneta. Un altro punto nodale della sua visione è che, per il finanziamento di un programma di investimenti in funzione dello sviluppo economico, appare indispensabile il ricorso al risparmio interno o ai prestiti esteri. Vanoni è un riformista: sostiene la liberalizzazione degli scambi; avvia la riforma del sistema tributario; è favorevole – senza indulgere ad un dirigismo statalista – ad un intervento dello Stato nell'economia, sia attraverso l'impresa pubblica, sia attraverso la programmazione. Verso la fine del periodo degasperiano ha un ruolo decisivo nella istituzione dell'Ente nazionale idrocarburi (Eni); successivamente, presiede alla elaborazione dello "Schema decennale di sviluppo dell'occupazione e del reddito, 1955-1964". Vanoni considera l'intervento dello Stato nell'economia come un mezzo, e non come il fine della politica economica. L'iniziativa privata e l'azione dello Stato devono essere coordinate per la realizzazione di una politica economica diretta alla massimizzazione del benessere della collettività. Questa visione si inserisce in una impostazione generale di critica, sia verso il sistema liberal-capitalistico, sia verso il sistema collettivistico. Nella concezione di Vanoni, il sistema ideale di politica economica è intermedio tra gli schemi opposti del mercato e del piano, con una preferenza verso forme di economia controllata. Vanoni è cauto anche riguardo alle riforme nel campo della autonomia finanziaria locale. In sede di Assemblea Costituente, infatti, auspica una disciplina dell'autonomia il più possibile uniforme per tutte le Regioni. L'autonomia tributaria non deve essere tale da diminuire la possibilità di percezione delle imposte da parte dello Stato. Riguardo all'autonomia dal lato della spesa, ritiene necessaria la preminenza dello Stato non solo per le spese indispensabili, ma anche per le spese per esigenze produttive e sociali che solo lo Stato è in grado di soddisfare.

Il saggio, "L'impresa pubblica nel pensiero di Pasquale Saraceno", riguarda il sistema delle partecipazioni statali, che, a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, e per alcuni decenni, contribuisce significativamente allo sviluppo economico italiano. Il punto di osservazione privilegiato dell'Iri permette a Saraceno di riflettere sulla storia dello sviluppo industriale italiano; contri-

buire alla teorizzazione della formula delle partecipazioni statali; ampliare gli interessi scientifici dalla realtà del mondo della produzione industriale ai più ampi orizzonti di una economia di mercato in cui l'intervento pubblico assume un ruolo incisivo. L'opera di Saraceno, che descrive efficacemente la logica di funzionamento del sistema delle partecipazioni statali, spinge nella direzione di una visione articolata dei problemi, evitando impostazioni distorte. Nella storia delle partecipazioni statali, infatti, numerose sono le scelte vantaggiose per la collettività, così come non mancano gli esempi di amministratori efficienti dotati di qualità gestionali. Uno dei messaggi più importanti di Saraceno è che il Mezzogiorno rappresenta un insopprimibile elemento costitutivo dell'economia italiana e, pertanto, nella connessione tra azione meridionalistica, programmazione economica e ruolo delle imprese a partecipazione statale va individuata una chiave di interpretazione dello sviluppo economico italiano. Per Saraceno, un sistema economico basato sul *laissez-faire* può produrre gravi squilibri, pur in presenza di rilevanti progressi economici, essendo l'ordine economico il risultato di azioni predisposte in conformità di determinati fini. Il suo ideale è una programmazione dello sviluppo, con uno Stato lontano, sia dal permissivismo del liberismo economico, sia dalla azione totalizzante di una politica economica di tipo collettivistico. Una sua preoccupazione costante è che l'intervento dello Stato nell'economia non si trasformi in una politica di nazionalizzazioni, ma operi all'interno della logica del mercato. La sua attenzione è concentrata sulle imprese a partecipazione statale, che devono realizzare il fine pubblico di supplire al cattivo funzionamento del meccanismo del mercato, che necessita di una serie di sostegni, integrazioni e condizionamenti da parte dell'iniziativa pubblica.

La crisi del sistema italiano delle partecipazioni statali si inserisce nel quadro di un atteggiamento generalizzato, nei principali paesi industrializzati, di riduzione del ruolo dell'intervento pubblico nell'economia, con un accento sempre più marcato sulla deregolamentazione dell'attività economica e su una politica di privatizzazioni. Il saggio, "Privatizzazioni e interesse pubblico", esamina le principali argomentazioni della critica della proprietà pubblica dei mezzi di produzione, che si è sviluppata partendo dalla teoria dei diritti di proprietà e dalla teoria della *public choice*, mette in rilievo che il modello teorico di riferimento dei processi di privatizzazione è la concorrenza perfetta. In realtà, già una delle condizioni dell'equilibrio concorrenziale, la perfetta informazione per tutti gli operatori, è irrealistica, perché priva di fondamento empirico: i consumatori non conoscono tutti i possibili prezzi; le imprese usano tecnologie diverse. Si deve poi considerare che la regolamentazione – che è disposta per ridurre le inefficienze economiche connesse a posizioni di potere di mercato – è un procedimento complesso, che non sempre porta a risultati considerabili di pubblico interesse. Il saggio, dopo sintetici cenni alla teoria delle privatizzazioni, passa in rassegna i risultati di alcuni studi riguardanti le esperienze

concrete in diversi paesi. Questi studi portano alla conclusione che non esistono prove empiriche che i processi di privatizzazione, oltre a muoversi nella direzione della massimizzazione del profitto, si muovano anche nella direzione di un miglioramento del benessere sociale. Il nucleo del saggio è costituito dall'esame del caso italiano, che, a partire dalla fine del 1992, ha portato ad una drastica riduzione della presenza dello Stato nell'economia. Viene mostrato come lo Stato abbia posto una straordinaria solerzia nelle privatizzazioni, tendendo a disfarsi anche di settori redditizi del patrimonio industriale pubblico. Ciò ha spesso comportato la creazione di strutture fragili, senza servizi migliori e meno costosi per i cittadini, e senza creare occasioni di investimento e nuovi posti di lavoro. Diverso, invece, è stato l'andamento in paesi a noi prossimi, come la Francia e la Germania. La situazione in questi due paesi dovrebbe indurre a qualche riflessione i fautori delle privatizzazioni a oltranza, che non mancano nel nostro paese. Sarebbe necessaria la preservazione di una significativa presenza pubblica in settori strategici come l'acqua, l'elettricità, il gas e le altre fonti di energia. Non si possono affidare ai privati risorse essenziali per qualsiasi società, che spesso riguardano situazioni di monopolio naturale. Si tratta di settori che necessitano di investimenti elevati, a redditività differita, che, in un mondo globalizzato, portano spesso alla formazione di oligopoli privati operanti su larga scala, contro cui poco possono incidere misure di regolamentazione. Non si deve poi trascurare che, in molti casi, vi è l'esigenza del servizio universale o della tariffa unica: vincoli poco compatibili con una gestione privatistica. Inoltre, vi sono situazioni, come quelle dei trasporti pubblici locali, per le quali un meccanismo di mercato è difficilmente ipotizzabile, in quanto le tariffe a carico degli utenti possono coprire, per ragioni sociali, solo una quota dei costi, lasciando la differenza a carico dei contribuenti. Vi sono ancora situazioni in cui i prezzi per alcuni servizi sono utilizzati per sussidiare la produzione di altri servizi. Se si vuole che questi servizi abbiano la possibilità di funzionare in pareggio, è necessario che vi siano sussidi incrociati, cioè da certi gruppi o tipi di utenti ad altri gruppi o tipi di utenti. Anche questi sono vincoli poco compatibili con una gestione privatistica.

Il saggio che figura in appendice, "Il federalismo fiscale: un falso rimedio nel caso italiano", è basato su idee che erano largamente minoritarie al momento della sua pubblicazione nel 1996. Al tempo, molti studiosi di finanza pubblica, e la popolazione in larga maggioranza, erano convinti che la riorganizzazione dello Stato su basi federalistiche, specie dal punto di vista fiscale, sarebbe stata in grado di assicurare frutti benefici all'intero paese. Come evidenzia il titolo, le argomentazioni contenute nel saggio erano frutto di un diverso avviso, che portava a considerare le istanze federalistiche, nel caso italiano, un insieme di frasi fatte, prive di qualsiasi possibile riscontro concreto. Un accentuato decentramento finanziario avrebbe rischiato di avviare sulla strada della disgregazione un paese caratterizzato da squilibri derivanti dalla sua struttura dua-

listica. Dopo qualche anno, agli inizi del 2000, il Parlamento approvò una legge di riforma di alcuni articoli della Costituzione, che, dopo ratifica con referendum popolare, dette luogo alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Questa riforma, pur non parlando esplicitamente di federalismo, trasferì rilevanti poteri dallo Stato agli enti territoriali. A distanza di un congruo numero di anni, la riforma non sembra aver sortito gli effetti sperati, per cui si pensa ad una nuova riforma della Costituzione in direzione inversa. Pertanto, sembra che le argomentazioni contenute nel saggio non dovevano essere del tutto fuori luogo al momento della pubblicazione, né lo appaiono ora, quando l'accresciuta autonomia degli enti locali, specie delle Regioni, già invocata come una panacea, si è rivelata principalmente una fonte di sprechi.

I saggi raccolti nel volume si riferiscono, quasi sempre, a teorie del passato, o a fatti ed eventi parimenti del passato; ma il passato, a volte, può essere anche di ausilio per meglio comprendere il presente. Molti saggi sono stati scritti in anni in cui le idee di globalizzazione dei mercati, deregolamentazione dell'economia, necessità di drastiche privatizzazioni, riduzione generalizzata dello spazio del settore pubblico, erano abbastanza egemoni tra gli studiosi di economia. Si tratta, pertanto, di saggi scritti con idee di fondo *against the mainstream*, da cui emerge una visione favorevole ad un significativo intervento pubblico in economia, considerato indispensabile per la tutela dell'interesse pubblico e dei bisogni sociali fondamentali. Da una massiccia e indiscriminata politica di privatizzazioni non derivano, né efficienza, né crescita economica. L'efficienza naturale del mercato è un mito. Il sistema dei prezzi è indispensabile per una efficiente gestione delle risorse, ma non è sufficiente. Non si può fare esclusivo affidamento sul mercato e sulle sue logiche, poiché comportamenti egoistici individuali non trovano la loro armonizzazione e non finiscono per produrre un vantaggio collettivo. Gli agenti economici privati, operando individualmente, secondo un calcolo razionale, sono ben lontani dall'assicurare soluzioni ottimali dal punto di vista collettivo. Il noto gioco, detto "il dilemma del prigioniero", dimostra che, in situazioni di incertezza soggettiva, gli agenti individuali, lasciati a se stessi, è probabile che causino la loro reciproca rovina.

Secondo opinioni molto diffuse nei decenni scorsi, il libero mercato, la globalizzazione, la "new economy", la "deregulation" e la proliferazione dei cosiddetti strumenti finanziari complessi avrebbero comportato un sistema economico senza crisi di rilievo, perché in grado di gestire in modo efficace il rischio. Ma la crisi degli anni recenti ha smentito queste illusioni, dimostrando, in modo difficilmente controvertibile, che i modelli teorici dei mercati che si autoregolano in modo efficiente sono errati. Stiglitz ha incisivamente messo in rilievo che l'apparato del sistema finanziario, che in teoria avrebbe dovuto autoregolarsi, "è stato più volte tratto in salvo dallo Stato. Dalla sopravviven-

za abbiamo tratto un insegnamento sbagliato, e cioè che funzionasse per meriti propri”¹.

Si dovrebbe tener conto che la logica della concorrenza globale risulta spesso in contrasto con gli interessi delle singole collettività nazionali, specie nel caso dei paesi industrializzati. La liberalizzazione del commercio internazionale, pur nel caso di effetti aggregati positivi, può provocare effetti negativi dal lato distributivo all’interno dei singoli paesi. La libertà di movimento dei capitali a livello internazionale deve essere considerata alla luce degli effetti provocati sul mercato del lavoro a livello nazionale. La globalizzazione sta comportando rapidi e radicali mutamenti nella struttura economica dei paesi industrializzati. La delocalizzazione del lavoro sta provocando una disoccupazione di carattere strutturale e non congiunturale, con il pericolo sempre maggiore di una regressione sociale, a causa della diminuzione delle garanzie, della riduzione dei salari, della diffusione del precariato e dell’incertezza del lavoro. Si può, a ragione, parlare di vantaggi economici del libero scambio solo se i paesi che partecipano allo scambio hanno regole simili riguardo al mercato del lavoro e alle istituzioni e ai modelli di sicurezza sociale. La globalizzazione e l’apertura dei mercati non possono provocare nei paesi industrializzati costi sociali poco compatibili per una sana convivenza civile. Non si dovrebbe trascurare, poi, nell’esaminare il generalizzato cattivo andamento dell’economia nei decenni più recenti, di porre l’attenzione, sia sulla riduzione della quota dei salari sul prodotto interno lordo, sia sulle politiche pubbliche restrittive.

Il venir meno, in seguito al collasso dei mercati finanziari internazionali, di un atteggiamento abbastanza generalizzato di fiducia nelle capacità di autoregolamentazione dei liberi mercati, che ha caratterizzato le economie capitalistiche per buona parte degli ultimi decenni, può rendere di qualche interesse i saggi dedicati a figure come Nitti, Vanoni e Saraceno. Dall’esame dell’opera di Nitti, oltre agli aspetti già messi in evidenza, emerge anche il punto molto significativo che, per l’efficiente gestione dell’intervento pubblico in economia, è indispensabile la messa in opera di adeguate strutture organizzative e procedure amministrative. Nel pensiero di Vanoni appare focale l’idea che il mercato, pur essenziale per il funzionamento del sistema economico, non è sempre in grado di assicurare uno sviluppo equilibrato ed un’equa distribuzione del reddito. L’analisi del pensiero di Saraceno sull’impresa pubblica evidenzia che, nel caso specifico italiano, nulla può la cosiddetta “mano invisibile” del mercato contro le manifestazioni dell’antico dualismo del paese.

¹ J.E. Stiglitz, *Bancarotta. L’economia globale in caduta libera*, Einaudi, Torino, 2010, p. XII. Sulle colpe degli economisti di professione, e sulle insufficienze del paradigma economico ampiamente prevalente negli anni prima della crisi degli anni recenti, in particolare sulle insufficienze della teoria delle aspettative razionali, vedi anche: J.E. Stiglitz, “Cari economisti, scendete a terra”, in *Il Sole 24 Ore*, 21 agosto 2010, pp. 1 e 11.

Nel nostro paese sono state effettuate privatizzazioni imponenti, anche con cessioni di beni a condizioni molto discutibili, come nel caso delle rete telefonica e delle autostrade, e queste cessioni quasi sempre non hanno prodotto alcun beneficio per gli utenti dei servizi. In generale, nell'ambito delle privatizzazioni, gli obiettivi di tutela e promozione della concorrenza hanno stentato ad affermarsi². I costi di molti servizi d'interesse pubblico, dopo la loro privatizzazione, sono diventati più elevati della media europea. Da un rapporto della Corte dei Conti al Parlamento, riguardo alle operazioni di privatizzazione realizzate dal 1992 al 2007, sono emerse pesanti perplessità sull'andamento delle tariffe dei servizi di pubblica utilità privatizzati, andamento che ha provocato un aumento della profittabilità delle imprese, senza correlazione tra aumenti tariffari e piani di investimento per migliorare i servizi e le infrastrutture³.

Le autorità responsabili della politica economica italiana sono state sempre più affascinate dalle presunte virtù taumaturgiche del mercato, considerato come modello di efficienza, e non hanno tenuto sufficiente conto che i programmi di privatizzazioni, per le laute provvigioni connesse, entusiasmano in primo luogo banche d'affari e consulenti. Le privatizzazioni degli anni '90 sono state operazioni frettolose, fatte spesso in modo poco meditato, per gratificare una opinione pubblica affascinata dalle scelte proposte dai sostenitori del montante liberismo, che hanno portato alla instaurazione di un modello di sviluppo che ha creato disoccupazione⁴, crisi finanziarie, iniquità e squilibri sociali, nonché crescita a dismisura della diseguaglianza⁵. La crescita della diseguaglianza non è solo moralmente intollerabile, ma è anche economicamente dannosa.

In sintesi, l'idea di fondo che pervade molti saggi è che l'intervento pubblico in economia non è necessariamente un intreccio prevalente di abusi e di sperperi, e non va confuso con le lentezze e le pastoie burocratiche. Un esempio di intervento pubblico di chiaro successo è stato l'Iri per buona parte della sua storia. Uno degli insegnamenti che deriva dal pensiero di Keynes è che ci sono momenti e circostanze in cui il capitalismo va salvato da se stesso. I fallimenti del cosiddetto "socialismo realizzato" non provano l'infallibilità della

² Cfr. Camera dei Deputati, Commissione V (Bilancio e Programmazione), *Indagine conoscitiva sulle politiche di privatizzazione. Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato prof. Giuseppe Tesauro*, Roma, 19 maggio 2004, p. 2.

³ R. Bagnoli, "L'allarme della Corte dei Conti. 'Tariffe care negli ex monopoli'", *Corriere della Sera*, 27 febbraio 2010, p. 47; R. Turno, "Privatizzazioni, pochi benefici", *Il Sole 24 Ore*, 27 febbraio 2010, p. 23.

⁴ Cfr. A. Graziani, "The Third Way: Italian Experiments", in P. Arestis, M. Sawyer (eds.), *The Economics of the Third Way: Experiences from Around the World*, Edward Elgar, Cheltenham, 2001, pp. 115-119.

⁵ Sulla crescita di diseguaglianza ha attirato l'attenzione il volume di T. Piketty, *Le capital au XXI siècle*, Editions du Seuil, 2013 (trad. it., *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano, 2014).