



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Tesi di dottorato di ricerca

XXXVII Ciclo

Studi Politici

Governare il sistema delle partecipazioni statali:

Una «filosofia dell'intervento» per l'Iri

Candidato:

Dott. Enrico Bertilorenzi

Tutor:

Prof. Massimo Bucarelli

a.a. 2024/2025

A te che ci sei sempre stata

A te che sei appena arrivata

A te che sei andata via troppo presto

INDICE

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI.....	5
INTRODUZIONE	6
I GENESI, TRASFORMAZIONE E ATTIVITÀ IMPRENDITORIALE DELL'IRI DALLA NASCITA ALLA RICOSTRUZIONE	12
1.1. L'IRI DA ENTE A CARATTERE TRANSITORIO A ENTE DI CARATTERE PERMANENTE	12
1.2. LA GUERRA: PROBLEMI MATERIALI E DI ORDINE ORGANIZZATIVO ALL'INTERNO DEL GRUPPO IRI.....	28
1.3. L'IRI NEL DOPOGUERRA: LA RICOSTRUZIONE	37
II IL RUOLO DELL'ATTORE PUBBLICO NEL DIBATTITO ECONOMICO DEL DOPOGUERRA	51
2.1. LE SINISTRE DIVISE TRA NAZIONALIZZAZIONI E POLITICA DI PIANO	51
2.2. IL «LIBERISMO» DEGLI ECONOMISTI E IL «PRIVATISMO» DEGLI INDUSTRIALI	66
2.3. IL MONDO CATTOLICO TRA TEORIA DELL'«ECONOMIA MISTA» E LIBERISMO	77
III IRI, MODELLO DI IMPRESA PUBBLICA E RUOLO NELLA PIANIFICAZIONE: UNO SGUARDO DALL'INTERNO	87
3.1. MODELLI E FINALITÀ DELL'INTERVENTO PUBBLICO NELLE RIFLESSIONI DEL GRUPPO DIRIGENTE DELL'IRI.....	89
3.2. IL CONTRIBUTO TECNICO E POLITICO DELL'IRI ALLA PIANIFICAZIONE DEGLI AIUTI INTERNAZIONALI	113
IV LA RICERCA DI MECCANISMI DI COORDINAMENTO: IL RAPPORTO LA MALFA.....	134
4.1. IL COMITATO DI MINISTRI PER L'IRI	136
4.2. ASCESA E DECLINO DI UNA NUOVA FASE DEL DIBATTITO: LE PROPOSTE DI UGO LA MALFA.....	149
4.3. GLI OSTACOLI INCONTRATI DAL PROGETTO DI LA MALFA	173
V UN RINNOVATO IMPULSO ALLE PROPOSTE DI RIFORMA DELL'IRI	184
5.1. LE REAZIONI AL RAPPORTO STANFORD E IL RECUPERO DEL PROGETTO DI LA MALFA	184
5.2. IL MUTAMENTO DEGLI INDIRIZZI NEL MONDO CATTOLICO.....	204
VI L'IRI TRA REVISIONE DEI COMPITI E RIFORMA DELL'ORDINAMENTO	218
6.1 L'IRI: «PROGRAMMI A PIÙ AMPIO RESPIRO», FINANZA E NUOVE FORME ORGANIZZATIVE.....	218
6.2 LA COMMISSIONE GIACCHI E L'IRI	233
VII IL DELINEARSI DI UNA NUOVA FUNZIONE PER L'IRI.....	250
7.1 DAL CONGRESSO DC DI NAPOLI ALLA «MOZIONE PASTORE».....	250
7.2. LE CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE GIACCHI	265
VIII NUOVI ORIZZONTI: LO SCHEMA VANONI, IL MINISTERO E L'IRI	286
8.1. LO SCHEMA VANONI	287

8.2.	IL MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI: UNA «SCATOLA VUOTA»?	297
IX L'IRI DI FASCETTI: I «PROGRAMMI COORDINATI» E LA RIDEFINIZIONE DEGLI EQUILIBRI		317
9.1	I «PROGRAMMI COORDINATI»: UNA ESPERIENZA DI PIANIFICAZIONE AZIENDALE	317
9.2	LA «FORMULA IRI» E I POTERI DI INDIRIZZO	327
X PIANI DI SVILUPPO E RIORGANIZZAZIONE DEI SETTORI: ALCUNE INIZIATIVE		343
10.1	IL SETTORE SIDERURGICO	344
10.2	IL SETTORE MECCANICO-CANTIERISTICO: «LA PALLA AL PIEDE DELL'IRI»	350
10.3	I TRASPORTI MARITTIMI, AEREI E LE AUTOSTRADE	362
10.4	IL SETTORE ELETTRICO: LA NASCITA DI FINELETTRICA E ULTERIORI SVILUPPI	364
10.5	IL SETTORE TELEFONICO: L'«IRIZZAZIONE»	371
CONCLUSIONI		378
BIBLIOGRAFIA		391
FONTI ARCHIVISTICHE.....		416

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

ACS: Archivio Centrale dello Stato

AP: Atti parlamentari

APS: Archivio Pasquale Saraceno

AS ENI: Archivio storico dell'Ente nazionale idrocarburi

CdA: Consiglio di Amministrazione Iri

CD: Camera dei Deputati

CdP: Comitato di Presidenza Iri

IRI, NN: Istituto per la Ricostruzione Industriale, Numerazione nera

IRI, NR: Istituto per la Ricostruzione Industriale, Numerazione rossa

MIC: Ministero dell'Industria e del Commercio

PCM: Presidenza del Consiglio dei Ministri

SR: Senato della Repubblica

SPADG: Segreteria particolare di Alcide De Gasperi

UdP: Ufficio di Presidenza Iri

INTRODUZIONE

Questo studio si è prefissato l'obiettivo di andare alla ricerca dei presupposti politici, economici e «culturali» che sono stati alla base della progressiva evoluzione e rivisitazione dei caratteri della cosiddetta «Formula Iri» in un periodo come il dopoguerra, caratterizzato dalla presenza di un profondo ripensamento dei fondamenti dell'intervento pubblico in economia.

La ricerca ha avuto come sue fonti, nel tentativo di esplorare e ricostruire i tratti salienti del dibattito sull'impresa pubblica nel dopoguerra e fornire un quadro sulle possibili idee di riforma del modello delle partecipazioni statali, sui convincimenti e sulle posizioni espresse in merito all'Iri da parte degli attori pubblici, i quotidiani e le riviste, i resoconti di Convegni, le discussioni parlamentari. Nel cercare di seguire i tratti dell'evoluzione della «filosofia dell'intervento» del gruppo dirigente dell'ente, l'ambito della ricerca si è spostato verso le carte conservate presso l'Archivio dell'Iri e in particolare la sua numerazione nera, che conserva i documenti prodotti dagli uffici centrali dell'ente, tra i quali ritroviamo rapporti interni, appunti e note riguardanti non solo l'ente in senso stretto ma anche l'intera economia nazionale, e la sua numerazione rossa, che fa riferimento alle pratiche societarie e delle finanziarie di settore. Si sono inoltre tenuti a riferimento i bilanci del gruppo Iri e le relative relazioni. Un ulteriore terreno di indagine è stato aperto con la consultazione dei documenti conservati nell'Archivio personale di Pasquale Saraceno, che dell'Iri ne fu a lungo dirigente e «ideologo», le carte della segreteria personale di De Gasperi conservate presso la Presidenza del Consiglio, alcune incursioni presso l'Archivio dell'Eni e presso il Ministero dell'Industria.¹

Il lavoro si è svolto andando a sviluppare la ricerca entro tre principali linee direttrici: il delinearsi del dibattito politico-economico sui caratteri e le finalità dell'intervento pubblico in economia, gli indirizzi maturati in sede politica circa la configurazione di questo intervento e gli strumenti ad esso associato; le riflessioni condotte da parte del *management* dell'Iri sul proprio ruolo, sulle funzioni e sulle modalità del proprio intervento in relazione sia dei caratteri del mercato e della congiuntura, sia in relazione al proprio inserimento nel quadro della politica economica, dell'ambiente e dei meccanismi istituzionali a suo governo; le decisioni di carattere operativo ed industriale nell'azione

¹ La definizione, molto calzante, di «ideologo» dell'Iri per Pasquale Saraceno è in D. Felisini, *Biografie di un gruppo dirigente (1945-1970)*, in F. Amatori (a cura di), *Storia dell'IRI*, vol. II, *Il "miracolo" economico e il ruolo dell'IRI*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 211.

delle imprese e delle finanziarie del gruppo, le cui caratteristiche erano naturalmente condizionate da entrambi i fattori.

È una caratteristica intrinseca a qualunque impresa pubblica – sia essa controllata nella totalità o in una sua parte dallo Stato – il fatto che essa sia chiamata ad assolvere, nel determinarsi della sua azione economica, anche a obiettivi di natura «extra-aziendale», e cioè finalità di ordine generale. La determinazione di questi obiettivi muta in relazione ai diversi impulsi provenienti dalle istituzioni preposte in ambito pubblico all'indirizzo e al coordinamento delle imprese.² Gli indirizzi che sono trasmessi dalle istituzioni riflettono a loro volta gli orientamenti maturati in sede di governo e hanno la loro genesi nella sfera politica e nel dibattito pubblico. E, chiudendo il cerchio, l'esplicarsi di obiettivi «extra-aziendali», sociali, politici, associati all'azione dell'impresa pubblica comporta una modificazione nell'attività produttiva e, quindi, negli stessi rendimenti economici delle aziende.³ Nel tentativo di giungere a una comprensione globale della natura dell'azione dell'Iri in economia e della riflessione da parte del suo gruppo dirigente, è sembrato necessario allora provare a seguire l'insieme e il combinarsi di questi elementi.

Il modello di intervento pubblico attraverso aziende a partecipazione statale, e segnatamente quello storicamente determinatosi attraverso la cosiddetta «Formula Iri», presentava le seguenti caratteristiche: l'organizzazione delle attività economiche secondo criteri mutuati da quelli dell'iniziativa privata e lontani da quelli della burocrazia tradizionale; la promessa di coinvolgere investitori privati nelle attività pubbliche; la scelta di non istituire monopoli pubblici e di garantire la concorrenza a parità di condizioni tra iniziativa pubblica e privata che in linea di principio presupponeva tale modello. Proprio a causa della configurazione particolare dell'Iri e delle sue società finanziarie di settore, l'Istituto si trovò investito fin dalla sua nascita della responsabilità di affrontare problemi del tutto simili agli altri gruppi industriali privati in merito a questioni produttive, agli impianti, alle strategie industriali e agli investimenti ma con la significativa differenza di avere un carattere pubblico e dunque di dovere mantenere una «linea di comando» con i vertici dello Stato e dover rispondere ad indirizzi politici

² Per usare una espressione di Maddalena Sorrentino, «the mission [of SOEs] is shaped by a “distinctive mix” of autonomous managerial responsibility and policy environment decisions and influences». M. Sorrentino, *State-Owned Enterprises and the public mission. A multidimensional lens*, in L. Bernier, M. Florio, P. Bance, *The Routledge Handbook of State-Owned-Enterprises*, London, New York, Routledge, 2020, p. 81.

³ Sul rapporto tra «noncommercial objectives» e la ricerca del profitto nell'esperienza dell'impresa pubblica si veda V.V. Ramanadham, *The Economics of Public Enterprise*, London, Routledge, 1991, pp. 72-97. Per una trattazione del tema nella letteratura italiana si rimanda a P. Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Milano, Giuffrè, 1962. Per un recente raffronto tra le varie esperienze europee di impresa pubblica si veda infine R.A. Toninelli (a cura di), *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, Cambridge University Press, 2000.

maturati dai governi. L'Iri dovette definire programmi e piani industriali in sintonia con i non sempre chiari e univoci indirizzi elaborati nelle sedi politiche, confrontarsi con altri enti ed istituzioni, avere un avallo sulle proprie principali scelte produttive.

Nel corso delle varie stagioni politiche del paese, questa «linea di comando» fu soggetta ad avvicendamenti negli uomini, a revisioni nella struttura formale, alla modifica di obiettivi e convincimenti, tutti fattori che non mancarono di influire sui processi decisionali di carattere produttivo maturati all'interno dell'ente. E, mentre la natura «privatistica» delle società industriali spingeva verso la ricerca del profitto, la contestuale natura «pubblicistica» dell'ente suggeriva che alle sue attività fossero assegnati obiettivi non immediatamente economici, ma politici o sociali. La ricerca di un equilibrio tra i «criteri di economicità» e il soddisfacimento dei cosiddetti «oneri impropri» rappresentò per l'Istituto un motivo di continua riflessione e, come proveremo ad argomentare, anche il termine stesso entro cui si incentrarono i lavori di mediazione e di contrattazione tra l'ente e i propri referenti politici.

Fin dalla sua nascita, dunque, i compiti associati dai governi all'attività dell'Istituto furono mutevoli, e conseguentemente mutevole nel tempo fu anche la spiegazione della sua permanenza e della sua azione nel sistema economico nazionale. Inizialmente ideato come l'ancora di salvataggio del capitalismo italiano al seguito della crisi del modello della banca mista, fu gioco forza per il regime fascista presentare l'Iri nei maturi anni Trenta come strumento dell'economia corporativa ed autarchica. Nel dopoguerra, l'ente cercò proprio di affrancarsi da quest'ultima definizione, in un momento in cui la sua stessa esistenza sarebbe stata posta in discussione sia da coloro che richiedevano il ritorno a una piena società di mercato, sia da coloro che propugnavano una transizione della società verso un modello collettivista. E, nel passaggio al dopoguerra, l'Iri era allora identificato dagli uni come fonte di spreco di denari pubblici, come un «ospedale per aziende malate», mentre dall'altra parte dello scacchiere politico qualcuno ne chiedeva la trasformazione in un organismo per la pianificazione economica, altri caldeggiavano la «vera» nazionalizzazione, individuando nel modello dell'azionariato di Stato – come all'epoca era definito – lo strumento attraverso il quale i grandi gruppi privati gestivano ai propri fini il patrimonio di imprese pubbliche. Nel centro del panorama politico, nel frattempo, si consumava la ricerca di una «terza via» tra comunismo e capitalismo che era ora intravista nella politica della difesa della moneta e del risparmio, ora identificata in un principio solidale in senso politico ed espansivo in senso economico a contrasto delle sacche di povertà e miseria presenti nel paese.

Nel dibattito economico del dopoguerra, il rapporto tra Stato e mercato fu interpretato lungo due traiettorie principali: l'opportunità o meno di conservare l'importante patrimonio di imprese pubbliche ereditato dal regime fascista (ed eventualmente ampliarlo) e quella di adottare una politica di piano, in modo da ottimizzare la ricostruzione e meglio gestire gli aiuti internazionali. Il percorso analitico che

proponiamo nella prima parte dello scritto intende approfondire il punto di vista dei suoi protagonisti, le idee e le «culture economiche» che circolavano intorno ai partiti e tra i gruppi di interesse, per arrivare infine alla ricerca dei presupposti che saranno alla base del governo del sistema delle partecipazioni statali e del rapporto tra Stato ed economia negli anni avvenire.

La natura ingente e capillare del patrimonio di imprese controllato dall'Iri nel dopoguerra, l'affermarsi dello stesso ente come un centro prezioso di elaborazione tecnica di politiche pubbliche, i problemi urgenti legati alla riconversione postbellica concorsero, anche per una difficile praticabilità delle alternative, alla scelta di conservare l'Iri. Con l'approvazione dello statuto del 1948, che aveva fatto seguito alla promulgazione di uno statuto diremmo «provvisorio» due anni prima, si venne a realizzare una prima trasformazione rilevante nella *governance* dell'ente. Con il passaggio al nuovo statuto, le ipotesi di liquidazione dell'ente, così come quelle di una sua radicale trasformazione, furono accantonate per lasciare posto a una riconferma dell'Iri nella nuova economia del dopoguerra. Una riconferma che tuttavia non fu accompagnata da una chiara maturazione in sede politica del ruolo e dei compiti che esso avrebbe dovuto svolgere nell'economia italiana. Si aprì così la fase della cosiddetta «benign neglect» degasperiana, caratterizzata da una sostanziale rinuncia da parte delle autorità politiche nell'esercitare un effettivo potere di indirizzo e di controllo sul sistema delle partecipazioni statali. In questo contesto, il *management* dell'Iri poté disporre di un ampio margine di autonomia nell'elaborazione e nella messa in atto dei propri programmi di investimento. Le premesse della fine di questa fase erano tuttavia già presenti al momento del suo avvio.⁴

La necessità di sviluppare un qualche coordinamento delle attività pubbliche si presentò già due anni più tardi attraverso l'esperienza del Comitato dei ministri per l'Iri, esperienza che tuttavia fu breve e di per sé non molto significativa, se non che, diede modo a Ugo La Malfa di formulare le proprie idee per il riordino delle partecipazioni statali detenute dallo Stato e per una possibile soluzione alla questione del controllo e del coordinamento delle loro attività. Emergeva adesso al centro del dibattito pubblico, con caratteri più marcati rispetto alla fase precedente, una riflessione che riguardava i fini dell'intervento pubblico, l'ambiente istituzionale entro il quale esso si realizzava, la capacità da parte delle autorità governative nel realizzare su di esso forme di coordinamento e indirizzo, l'autonomia operativa dei dirigenti pubblici, l'organizzazione industriale dei soggetti produttivi e l'organicità complessiva del sistema delle imprese. La relazione fu presentata in Parlamento ma, se nelle sedi governative non venne dato seguito alle proposte,

⁴ L'espressione è in F. Barca, S. Trento, *La parabola delle partecipazioni statali: una missione tradita*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Roma, Donzelli, 1997, pp. 194-196.

all'interno del dibattito pubblico, anche a causa della sua circolazione limitata, ebbe ben pochi riscontri. Un maggiore eco, e un relativo strascico di polemiche lo ebbe invece la relazione degli esperti americani della Stanford, i quali, incaricati dal governo nel formulare proposte per il rilancio del settore meccanico in particolare – dove il gruppo Iri contava una nutrita presenza – conclusero consigliando all'esecutivo un piano per porre in liquidazione l'Istituto. L'iniziativa degli esperti americani determinò, suo malgrado, un riacceso interesse verso le proposte di La Malfa, e contribuirono a riproporre il tema del riordinamento delle partecipazioni statali all'ordine del giorno.

Mentre poco prima delle elezioni del 1953 era stata nel frattempo costituita l'Eni, il governo post-elettorale guidato da Pella aveva disposto nell'ottobre 1953 la nascita di una Commissione per la riforma dello statuto dell'Iri, affidata al Prof. Orio Giacchi, cui redasse una prima relazione nell'agosto 1954 per poi esaurire il proprio mandato non riuscendo a formulare un'unica proposta ma trovandosi, a causa dei forti contrasti interni, a presentare due relazioni differenti di riforma dello statuto, una di maggioranza e una di minoranza. Dall'iniziativa della Commissione alla presentazione di un progetto il tempo non fu breve, così come dalla presentazione nel luglio 1955 della proposta di istituzione del Ministero delle Partecipazioni Statali alla sua effettiva emanazione nel dicembre dell'anno successivo. Con la nascita del Ministero si andava a realizzare la seconda trasformazione istituzionale del periodo considerato, una soluzione di cui si parlerà. E si parlerà anche dello *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-1964*, nato per assolvere a una richiesta dell'Oece, fu soprattutto l'occasione per attivare una riflessione sui problemi dello sviluppo, con la costituzione di un organo politico permanente, il Comitato dei ministri incaricati di coordinare i provvedimenti di attuazione dello Schema, e un organo tecnico, il Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito.

Nel compiersi di questi passaggi si manifesta un lento ma progressivo ripensamento del ruolo dello Stato in economia e una messa in discussione dei principi di autonomia assoluta concessa ai dirigenti delle società pubbliche durante la ricostruzione. Negli anni che preparavano il «miracolo economico», anche a causa della rilevanza industriale del patrimonio gestito dall'ente, l'Iri si ritrovò ad assumere un'azione regolamentatrice nei confronti dell'industria privata, fu incoraggiato a ricoprire una funzione di supplenza e di indirizzo nei confronti del settore privato e a svolgere un ruolo propulsivo a sviluppo delle aree depresse del paese. Diverse prospettive circa il ruolo e le funzioni dell'Iri nell'economia italiana hanno permesso alla classe politica del paese di rapportarsi in vari modi nei confronti di questo ente nel corso degli anni, sia concependolo come strumento per raggiungere obiettivi sociali, sia come veicolo per affrontare momenti di emergenza o, ancora, per perseguire un uso interessato della spesa pubblica, entrando fatalmente in un rapporto dialettico con i convincimenti e le aspirazioni propri del *management* dell'Iri. Tutto ciò ha contribuito infine allo stabilizzarsi e al susseguirsi di fasi e circostanze nelle

quali, come detto, forte era l'autonomia operativa dell'Iri, a cui facevano seguito periodi invece di intense contrattazioni tra l'elemento tecnico e quello politico nella definizione delle strategie industriali.

Il contesto istituzionale nel quale andava a realizzarsi l'operato dell'Iri non mancò infine di incidere, insieme ad altri fattori, sui rapporti interni maturati nella galassia delle imprese dell'Iri, sul grado di integrazione delle attività industriali, sull'autonomia concessa alle singole unità produttive, sul ruolo svolto dalle società finanziarie di settore come fattore di raccordo e sulla natura del rapporto gerarchico esistente tra la capogruppo, le cosiddette *sub-holdings* e le singole società. Nel quadro di una continua riflessione volta a ricercare una formula per realizzare da un lato forme di integrazione e coordinamento delle attività pur preservando l'autonomia operativa, dall'altro un'azione economica redditizia e sostenibile ma allo stesso tempo incisiva nell'attuare politiche di sviluppo con un impatto complessivo sul sistema economico nazionale e capace di realizzare obiettivi di tipo politico e sociale, gli anni del dopoguerra rappresentarono un periodo di adattamento e di sperimentazione per un ente che, nato nel contesto del regime, andava alla ricerca di un ruolo e di una identità nell'economia del dopoguerra.

La «filosofia dell'intervento» dell'Iri affonda dunque le sue radici in un'elaborazione concettuale che precede la fondazione dello stesso ente e si sviluppa progressivamente attraverso un lungo processo di sedimentazione.⁵ L'Iri presidia direttamente attraverso l'attività del proprio Ufficio studi – che nel corso degli anni cambierà nome ma non importanza – o indirettamente, attraverso la partecipazione personale di suoi esponenti, ai processi di trasformazione istituzionale del sistema delle partecipazioni statali e nei principali momenti di elaborazione di programmi economici a livello governativo. L'Iri si propone nel dopoguerra come uno strumento dalla duplice funzione: uno strumento di attuazione di politiche pubbliche tramite il proprio vasto patrimonio industriale ma anche di elaborazione di politiche economiche. I passaggi di fase dell'economia italiana, l'esperienza della ricostruzione e degli aiuti internazionali nei primi anni del dopoguerra, l'apertura a esperienze di organizzazione industriale provenienti dal mondo americano, l'integrazione culturale con i principi del solidarismo cattolico, porteranno la classe dirigente del dopoguerra a maturare una idea di sviluppo e di azione nell'economia peculiare, che riteniamo valga la pena di essere studiata e approfondita.

⁵ La «filosofia dell'intervento» è una definizione utilizzata da Paolo Baffi, in polemica con l'operato del presidente della Commissione Giacchi, in Osservazioni alla relazione ed allo schema di statuto predisposti dal Presidente, da parte del prof. Paolo Baffi, in data 5 novembre 1954, Ministero dell'Industria e del Commercio, L'Istituto per la Ricostruzione Industriale, IRI - Vol. II, Progetti di riordinamento, Torino, UTET, 1956, p. 576.

GENESI, TRASFORMAZIONE E ATTIVITÀ IMPRENDITORIALE DELL'IRI DALLA NASCITA ALLA RICOSTRUZIONE

1.1. L'IRI DA ENTE A CARATTERE TRANSITORIO A ENTE DI CARATTERE PERMANENTE

L'Istituto per la Ricostruzione Industriale (Iri) aveva aperto i battenti nel gennaio 1933 come un ente pubblico di gestione di partecipazioni azionarie e come istituzione finanziaria di credito mobiliare a medio-lungo termine. Il combinato disposto tra la nascita dell'Imi (Istituto mobiliare italiano, 1931) quella dell'Iri e la riforma bancaria del 1936 rappresentarono la strategia messa in campo da parte del governo fascista per affrontare le conseguenze dirette della pesante crisi di fine anni Venti e risolvere in modo definitivo il problematico rapporto tra il sistema bancario e quello industriale, determinato non solo dalla congiuntura economica ma anche dalla peculiarità dell'ordinamento creditizio fondato sulla banca mista, la «mostruosa fratellanza siamese» tra industriali e mercato del credito a breve termine.⁶

⁶ L'espressione è di R. Mattioli, *Il ruolo del capitale finanziario*, in L. Villari (a cura di), *Il capitalismo italiano nel novecento*, Bari, Laterza, 1993, p. 669. Sulle vicende qui solo accennate riguardanti la nascita e i primi anni dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale (Iri) molto si è scritto. Si veda allora Ministero dell'Industria e del Commercio, *L'Istituto per la ricostruzione industriale – Iri – III. Origini, ordinamenti e attività svolta (Rapporto del prof. Pasquale Saraceno)*, Torino, Utet, 1956 (d'ora in poi P. Saraceno, Rapporto) e V.A. Marsan, *L'Istituto per la ricostruzione industriale - IRI. Elementi per la sua storia dalle origini al 1982*, documento interno, Roma, 1998. Altri importanti contributi dalla storiografia possono essere S. Cassese, *Partecipazioni pubbliche ed enti di gestione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1962; P. Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale*, cit.; A. Shonfield, *Il capitalismo moderno. Mutamenti nei rapporti tra potere pubblico e privato*, Milano, Kompass, 1965; M.V. Posner, S.J. Woolf, *L'impresa pubblica nell'esperienza italiana*, Bologna, Einaudi, 1967; B. Amoroso, O.J. Olsen, *Lo Stato imprenditore*, Roma-Bari, Laterza, 1976; E. Cianci, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, Milano, Mursia, 1977; M. Maraffi, *Politica ed economia in Italia. La vicenda dell'impresa pubblica dagli anni trenta agli anni cinquanta*, Bologna, Il Mulino, 1990; L. Avagliano, *La «mano visibile» in Italia. Le vicende della finanziaria IRI (1933-1985)*, Roma, Studium, 1991; C. Spagnolo, *Tecnici e politici in Italia. Riflessioni sulla storia dello Stato imprenditore dagli anni Trenta agli anni Cinquanta*, Milano, FrancoAngeli, 1992; P. Toninelli (a cura di), *The Rise and Fall of State Owned Enterprise in the Western World*, cit. oltre al primo volume della recente collana sulla Storia dell'IRI, V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'IRI. Vol.1. Dalle origini al dopoguerra 1933-1948*, Roma-Bari, Laterza, 2012. Sulle vicende e sul modello della banca mista si rimanda ad esempio a V. Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1990)*, Bologna, Il Mulino, 1990; A. Polsi, *Alle origini del capitalismo italiano. Stato, banche e banchieri dopo l'Unità*, Torino, PBE, 1993; A. Confalonieri, *Banca mista e grande industria in Italia 1914-1933*, Milano, Banca commerciale italiana, 1994; M. De Cecco, G. Ferri, *Le banche d'affari in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996. Sulle vicende dell'Imi si rimanda a G. Farese, *La banca dell'autarchia. L'IMI e gli interessi economici nazionali (1936-1943)*, in «Storia economica», n.1-2, 2012, pp. 99-131.

L'ideatore e l'esecutore materiale di questa complessa operazione fu Alberto Beneduce, un finanziere di grande esperienza, che era stato nel corso degli anni precedenti collaboratore di Francesco Saverio Nitti, direttore di vari istituti finanziari e anche ministro prima della venuta del fascismo.⁷ L'Iri venne concepito come un ente finanziario di diritto pubblico, formalmente responsabile nei confronti del Ministero delle Finanze, ma di fatto situato al di fuori della burocrazia tradizionale. Proprio grazie a questa sua particolare configurazione, l'ente poteva contare su una struttura snella, un personale ristretto e selezionato tramite canali diversi rispetto a quelli più tradizionali della pubblica amministrazione. Nella sua forma giuridica, a metà strada tra *holding* di gestione delle partecipazioni e soggetto amministrativo pubblico, l'Istituto rappresentava un'entità distinta dallo Stato e, sebbene da esso finanziata e per esso detentrica di pacchetti azionari, formalmente autonoma.

L'ente fu organizzato in due sezioni giuridicamente separate, ciascuna dotata di un patrimonio e bilancio propri. La prima – e di gran lunga più importante – fu la sezione Smobilizzi industriali, la quale rilevò i pacchetti di titoli industriali con il compito di ristrutturare e rivendere ai privati le aziende sane e liquidare quelle in dissesto. Con la scelta di conservare per le partecipazioni ricevute la natura di società per azioni, le aziende entrate in questo modo sotto la gestione dell'ente, nella configurazione proprietaria, nella raccolta dei mezzi finanziari e nelle scelte di investimento, risultavano in modo formale – e sostanziale – del tutto simili a quelle private.⁸ La seconda fu invece la sezione Finanziamenti industriali che, affiancandosi all'Imi, offrì finanziamenti a lunga scadenza

⁷ Per un quadro della vita e dell'opera di Alberto Beneduce si veda F. Bonelli, *Alberto Beneduce (1877-1944)*, in A. Mortara (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1984, pp. 329-356. Negli anni precedenti, tra il 1912 ed il 1919, Beneduce aveva seduto nel Consiglio d'Amministrazione dell'Ina (Istituto Nazionale delle Assicurazioni). Dal 1919 era stato presidente del Crediop (Consorzio di credito per le opere pubbliche) e, a partire dal 1924, dell'Icipu (Istituto di Credito per le Imprese di Pubblica Utilità).

⁸ La necessità di conservare per le imprese una conduzione di tipo privatistico è ben chiarita dallo stesso Alberto Beneduce durante la relazione di bilancio del 1935: «Criterio fondamentale che ha presieduto a tutta l'opera dell'IRI è stato quello della gestione su basi economiche: il fatto che talune aziende industriali siano venute a trovarsi nell'orbita dello Stato non deve liberarle dalla ferrea necessità, per ciascuna di esse, di far quadrare i costi con i ricavi, di mantenere cioè la gestione aziendale nei limiti imprescindibili delle necessità di bilancio». *Relazione del Presidente sul bilancio al 31 dicembre 1935*, ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Atti ufficiali, Sezione Smobilizzi Industriali poi Iri, Relazioni e bilanci e documentazione diversa, b. STO/464. Secondo Pasquale Saraceno, la scelta di confermare la forma privatistica della società per azioni per quanto concerne le partecipazioni rilevate durante l'operazione dei salvataggi, di cui si parlerà a breve, «non fu il risultato di una deliberata scelta politica» ma fu dovuta piuttosto a questioni di opportunità. P. Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, cit., pp. 8-9. Sulla natura giuridica di «ente parastatale» ritroviamo nell'Archivio alcuni documenti risalenti al dopoguerra, che ne descrivono in questo senso i caratteri distintivi. *Nota di Alfredo De Gregorio a Giuseppe Paratore relativa al trattato di pace e ai beni spettanti all'IRI*, 12 ottobre 1946, ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Miscellanea, Territorio libero di Trieste 1944-1948, Posizione Iri (Trattato di Pace), b. STO/563, f. 1; *Nota sull'articolo 1 del trattato di pace*, 14 febbraio 1947, Ivi, b. STO/563, f. 1; *Nota sulla natura delle holding IRI e delle organizzazioni parastatali*, Ivi, b. STO/563, f. 1.

alle imprese, prevalentemente medio-piccole e non legate ai grandi gruppi industriali o finanziari.⁹ Beneduce si circondò di collaboratori dall'altissimo profilo tecnico quali Donato Menichella, che lo affiancò e diresse inizialmente la sezione smobilizzi per assumere poi il ruolo di direttore generale all'interno dell'Iri, e Francesco Giordani, consulente industriale e noto per la sua attività nel campo della ricerca applicata.¹⁰

La necessità di evitare il collasso del settore bancario e i fallimenti a catena nel comparto industriale che ne sarebbero conseguiti fece sì che l'Iri si trovò nel corso degli anni Trenta ad affrontare il difficile compito di gestire e risanare non solo le principali banche italiane dell'epoca – Banca commerciale italiana, Credito italiano e Banco di Roma – ma anche numerose imprese industriali operanti nei settori più disparati, dalla siderurgia alla cantieristica, dalla meccanica alle imprese telefoniche o elettriche e altro ancora. Come avrebbe sottolineato anni più tardi da Donato Menichella alle autorità alleate, la nascita dell'ente si inseriva a pieno titolo nel percorso di «intervento straordinario» dello Stato a salvaguardia del sistema economico nazionale, un intervento che aveva avuto i suoi prodromi nella nascita dei primi istituti di credito speciale sorti a partire dagli anni Dieci e che, a partire dagli anni Venti, aveva visto lo Stato sempre più coinvolto nel sostegno del sistema economico nazionale.¹¹

⁹ È proprio il *Rapporto Saraceno* del 1956 a spiegare questa soluzione organizzativa: «la Sezione finanziamenti avrebbe dovuto, attraverso prestiti concessi alle aziende industriali, consentire a queste di dare un assetto alla propria situazione finanziaria e quindi, attraverso la regolazione dei propri rapporti con il sistema bancario, conferire ad esso maggiore liquidità; [...] la Sezione smobilizzi doveva intervenire per normalizzare la consistenza patrimoniale, le possibilità di reddito e la situazione di tesoreria delle banche immobilizzate e della stessa banca di emissione che si era gravemente impegnata nel sostegno di una cospicua parte del sistema bancario». P. Saraceno., *Rapporto*, cit., p. 2.

¹⁰ Per un quadro sulle biografie di questo gruppo dirigente e sulla «cultura manageriale» di questi tecnici si veda D. Felisini, *Biografie di un gruppo dirigente (1945-1970)*, cit., pp. 151-257 e Ead, *Tecnocrati nella transizione. Culture economiche e stili manageriali all'IRI dalla fondazione al dopoguerra*, in P. Barucci, S. Misiani, M. Mosca (a cura di), *La cultura economica tra le due guerre*, Milano, FrancoAngeli, 2015, pp. 130-142.

¹¹ Un modello preparato negli anni precedenti al fascismo con l'azione di Francesco Saverio Nitti e con la nascita dei cosiddetti «Enti di Beneduce». S. Cassese, *Gli aspetti unitari degli statuti degli enti di Beneduce*, in AA.VV., *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, Roma, Edindustria, 1985. La filosofia dei cosiddetti «Enti di Beneduce» è stata così descritta da Marcello De Cecco: «Il modello Beneduce [...] pone alla base della costruzione della struttura finanziaria la necessità per un paese come l'Italia di trovare le risorse finanziarie indispensabili allo sviluppo rapido di una moderna industria ad elevata intensità di capitale e di altrettanto moderne infrastrutture, imboccando un sentiero che colleghi, con la necessaria creazione istituzionale, timorosissimi piccoli risparmiatori agli utilizzatori finali del risparmio, evitando le soluzioni in precedenza tentate, e giudicate rovinose, della banca mista e dell'inflazione. Nella sua versione integrale, che Beneduce elabora insieme a Francesco Saverio Nitti negli anni a cavallo della guerra, il modello vede come suo elemento portante il reperimento di riserve finanziarie dall'estero, prima tramite il convogliamento [...] delle rimesse degli emigrati italiani, e poi con l'accensione di prestiti sui mercati internazionali». M. De Cecco, *Splendore e crisi del sistema Beneduce: note sulla struttura finanziaria e industriale dell'Italia dagli anni venti agli anni sessanta*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, cit., p. 392. Sul tema dell'intervento straordinario si veda L. D'Antone, «Straordinarietà» e Stato ordinario, in Ivi, pp. 579-625. L'Iri non era stato il primo strumento di intervento dello Stato verso banche e imprese in difficoltà: dapprima aveva operato il Consorzio per le sovvenzioni sui valori

«L'IRI trae origine dagli interventi bancari effettuati negli undici anni correnti dal 1922 al 1932, vale a dire che se lo Stato italiano (attraverso l'IRI) si è trovato a possedere le azioni delle tre maggiori banche del Paese e molte grosse partecipazioni industriali, ciò non è avvenuto in base ad un proposito dello Stato stesso di voler assumere la gestione di importanti complessi finanziari e industriali in luogo e voce di capitalisti privati e ad essi sottraendola imperativamente [...]: è accaduto invece che avendo lo Stato proceduto al salvataggio di molte banche e fra esse delle più grandi [...], esso si è trovato ad essere proprietario delle azioni degli istituti stessi non circolanti nel pubblico, e di conseguenza il proprietario delle azioni industriali da ciascuna banca possedute». ¹²

L'istituzione e l'attività dell'Iri nei primi anni fu intesa innanzitutto allo scopo di risanare il sistema bancario nazionale e a ridisegnare un nuovo rapporto tra banca e Stato in Italia. Il trasferimento all'Iri dei pacchetti societari detenuti dalle banche fu un modo per sollevarle dai crescenti oneri, salvaguardare il risparmio e tutelare l'esposizione della Banca d'Italia nei confronti delle stesse banche. L'intervento dello Stato nella gestione delle imprese industriali era stato infatti concepito come un passaggio provvisorio, un periodo di cura che avrebbe poi permesso al capitale privato di ritornare progressivamente in possesso delle imprese una volta rimesse in sesto. Come ben chiarito dallo stesso Beneduce nella relazione sull'esercizio del 1934:

«Il Capo del Governo ha segnato la linea che, attraverso l'IRI, lo Stato non dovesse diventare e rimanere proprietario di aziende industriali, ma che l'IRI dovesse semplicemente essere un Ente a carattere transitorio, di emergenza, al quale, per fini di un risanamento bancario, si sarebbero appoggiate transitoriamente delle situazioni industriali, tanto se buone quanto se malate; ma ha disposto che le une e le altre, queste ultime dopo il risanamento, dovessero rientrare nel circuito dell'attività privata a seconda della formazione del nuovo risparmio [...]. L'IRI [...] sa che il suo dovere è di vendere, di realizzare; perché sa che, nonostante ogni buona volontà [...], il clima dell'appartenenza ad un grande istituto statale non è il più adatto perché i dirigenti si sentano spinti nelle innovazioni e nelle iniziative che sono il fondamento del successo

industriali, nato nel dicembre 1914 e particolarmente attivo nel 1920-1922, successivamente la Sezione autonoma dello stesso Consorzio, dal marzo 1922 al 1926 e, infine, alla soppressione di quest'ultima, seguì la creazione nel novembre 1926 dell'Istituto di liquidazioni, ente che fu attivo fino all'inizio del 1933. Sugli interventi di salvataggio precedenti alla nascita dell'Iri si veda A.M. Falchero, *Stato e mercato, i precedenti: dall'interventismo ai salvataggi degli anni Venti*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'IRI, Dalle origini al dopoguerra 1933-1948*, cit. ed E. Cianci, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, cit. Per una trattazione più specifica delle vicende di questi enti si veda M. Comei, *La regolazione indiretta: fascismo e interventismo economico alla fine degli anni Venti. L'Istituto di Liquidazioni (1926-1932)*, Napoli 1998 e A. Gigliobianco, *La Sezione Speciale Autonoma del Consorzio per Sovvenzioni su Valori Industriali*, in G. Guarino, G. Toniolo (a cura di), *La Banca d'Italia e il sistema bancario. 1919-1936*, Roma-Bari, 1993.

¹² D. Menichella, *Le origini dell'IRI e la sua azione nei confronti della situazione bancaria*. Rapporto al sig. Capitano Andrew Kamark, rappresentante della Finance Sub-Commission dell'A.C.C. presso l'Istituto per la Ricostruzione industriale (Iri), 2 luglio 1944, p. 3. ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Studi e memorie sull'Iri, b. STO/522.

nelle aziende industriali».¹³

Fin da subito, vi era tuttavia la convinzione che l'opera di smobilizzo avrebbe richiesto tempo e avrebbe dovuto adattarsi alle condizioni di salute dell'economia nazionale. In un documento del dicembre 1933 è lo stesso Menichella a sottolineare come

«questa azione non sarà facile né rapida. [...] Lo smobilizzo effettivo deve svilupparsi soltanto a mano a mano che il risparmio si mostrerà disponibile, tenuto sempre conto delle necessità dello Stato. L'opera di smobilizzo effettivo richiederà alcuni anni».¹⁴

Era ritenuto necessario poi che queste operazioni fossero condotte seguendo alcune linee guida. La forte esposizione degli istituti pubblici imponeva di vendere ad un prezzo dignitoso le partecipazioni: «non si cede, non si vende – afferma ancora Beneduce – senza assumere la gravissima responsabilità della valutazione dell'azienda che si cede».¹⁵ E, per questo motivo, furono rifiutate offerte non ritenute congrue al valore delle imprese detenute. Si pensi ad esempio alla società di fibre artificiali Châtillon che, dopo il crollo della Banca Commerciale si ritrovò nel 1934 nelle mani dell'Iri. Inizialmente l'interesse dell'Istituto fu quello di rivendere subito l'azienda, coerentemente con i propositi iniziali della sua missione. Le offerte presentate da Snia Viscosa e Pirelli, tuttavia, non sembrarono soddisfacenti e ci si convinse di lì a poco che mantenerne il controllo sull'impresa sarebbe stata la strada migliore. L'azienda sarebbe stata infine privatizzata solo prima della guerra. Altri casi analoghi furono il fallimento delle trattative per trasferire le partecipazioni della società elettrica Sip e l'interesse di Fiat per l'Alfa Romeo, sul quale però pesarono anche considerazioni di politica industriale.¹⁶

Lo stato di salute del sistema industriale esigeva poi di evitare di dare luogo a nuovi immobilizzi bancari e il non ripetersi di cattive gestioni: ci si prometteva allora di realizzare le vendite solamente a gruppi che, senza ricorrere al credito bancario, potevano garantire comprovate capacità finanziarie; per il periodo di transizione, si imponeva inoltre la necessità di rivolgersi a un personale affidabile e competente. Non a caso, dunque, i dirigenti posti a capo delle imprese da risanare furono selezionati tra professori universitari e *managers* di comprovata esperienza. Tra gli imprenditori chiamati ad

¹³ *Relazione del Presidente del Consiglio di Amministrazione sul bilancio al 31 dicembre 1934*, ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Atti ufficiali, Sezione Smobilizzi industriali poi Iri, Relazioni e bilanci e documentazione diversa, b. STO/464.

¹⁴ D. Menichella, *Studio sui problemi del risanamento bancario*, nota interna, 5 dicembre 1933. ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Risanamento delle banche di interesse nazionale, Banche di interesse nazionale, b. STO/480, pp.62-63.

¹⁵ *Relazione del Presidente del Consiglio di Amministrazione sul bilancio al 31 dicembre 1934*, cit.

¹⁶ M. Maraffi, *Politica ed economia in Italia*, cit., pp. 72-73 e 83-84; F. Amatori, *Beyond State and Market: Italy's Futile Search for a Third Way*, in P.A. Toninelli (a cura di), *The Rise and Fall of State-owned Enterprise*, cit., pp. 128-156, in particolare pp. 141-142.

assumere incarichi di prima responsabilità nelle società dell'Iri ricordiamo personalità come Ugo Gobatto, Giuseppe Broglia, Arturo Bocciardo e Giuseppe Lojacono. Tra gli universitari, invece, Ugo Bordoni e Giancarlo Vallauri. Nel passaggio delle imprese da proprietà privata a pubblica vennero poi confermati i dirigenti che avevano dato luogo a buone gestioni, mentre furono allontanati quelli ritenuti responsabili di dissesti. Significativo è il caso delle società elettriche del gruppo: mentre infatti a capo della Sme fu mantenuto Giuseppe Cenzato, amministratore delegato dell'azienda fin dal 1928, sotto la cui gestione la società meridionale era riuscita a strappare quote di mercato importanti ai colossi dell'elettricità italiana; la ristrutturazione industriale della Sip portò invece alla rimozione dell'intera sua dirigenza, e in particolare dell'amministratore delegato Giangiacomo Ponti, sostituito con Giancarlo Vallauri. La figura di Cenzato fu poi valorizzata da Beneduce, tanto da farlo entrare in consiglio di amministrazione di altre società dell'Iri e richiedendo inoltre la sua consulenza proprio per la riorganizzazione della Sip.¹⁷

Alle questioni di opportunità, anche politica, che si presentavano e che contribuivano in qualche modo ad orientare le scelte dell'ente, si aggiungeva poi la cultura liberale che animava la classe dirigente dell'Iri. Essa suggeriva che nell'opera di smobilizzo si evitasse di consolidare posizioni di monopolio o che si finisse per favorire l'espansione dei grandi gruppi privati anche in altri settori industriali. Su quest'ultimo aspetto si noti ancora al caso dell'industria meccanica Alfa Romeo. La crisi della Isotta Fraschini fece sì che le uniche due società del settore potenzialmente interessate all'acquisto fossero la Piaggio e, ancora, la Fiat. Non trovando acquirenti alternativi, l'Istituto scelse questa volta di confermare la propria presenza nel settore e di rilanciare l'azienda, evitando così di favorire l'espansione di una delle due imprese private nella produzione di motori per aviazione.¹⁸

Un documento interno redatto da Alberto Beneduce il 18 novembre 1935 ci permette di riepilogare il lavoro svolto dall'Istituto fino a quel momento e di anticipare le criticità che avrebbe dovuto affrontare in futuro. Tra il 1933 e il 1935 il valore delle partecipazioni industriali era sceso dagli iniziali 7 miliardi a 4.200 milioni. Se a questo dato vengono sottratte le partecipazioni estere, le partecipazioni immobiliari, i crediti verso aziende non controllate, tutti di facile smobilizzo, all'Iri restavano 2.950 milioni di titoli industriali di

¹⁷ Su questi aspetti si veda ancora M. Maraffi, *Politica ed economia in Italia*, cit., pp. 277-286. Sulla figura di Cenzato e sul ruolo avuto a capo della Sme si veda invece L. Sicca, F. Izzo, *La Sme di Cenzato*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'industria elettrica in Italia*, vol. 4, *Dal dopoguerra alla nazionalizzazione. 1945-1962*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 547-630.

¹⁸ Si deve in particolare a Leandra D'Antone una puntuale disamina sui criteri utilizzati dalla dirigenza dell'Iri in merito agli smobilizzi. L. D'Antone, *Da Ente transitorio a Ente permanente*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'IRI*, Vol. 1, cit., pp. 168-228, su quest'ultimo esempio si veda pp. 201-203.

cui prevalentemente suddivisi in aziende in cui l'Istituto poteva vantare una posizione di controllo.¹⁹ L'Iri si ritrovava a questo punto a possedere un sistema di imprese più compatto e meno caotico rispetto alle fasi iniziali ma, d'altra parte, le prospettive di realizzare nuovi smobilizzi iniziarono a farsi più cupe. Sebbene infatti le cessioni continuarono tutto sommato fino allo scoppio della guerra, certo è che dopo il 1935 subirono un forte calo.²⁰ Si faticò infatti a trovare compratori per le restanti partecipazioni azionarie, concentrate in grossi complessi industriali, soprattutto nel campo della siderurgia, della meccanica pesante e della cantieristica. Queste società avevano bisogno di un processo di ristrutturazione scrupoloso e finanziariamente impegnativo e risultò presto chiaro che i privati non avessero la possibilità o l'intenzione di farsene carico. Non pareva realistico inoltre arrivare allo smantellamento di alcune aziende antieconomiche per via dei conseguenti contraccolpi dal punto di vista occupazionale o del carattere strategico di alcune produzioni. Malgrado il suo attivismo, l'Iri dimostrò di non poter assolvere se non in modo parziale, al compito per il quale era stato creato. Per questo motivo, intorno al 1935, dopo due anni di intensa attività, l'Istituto si trovava di fronte ad un bivio.

Nella nota scritta da Alberto Beneduce si vede chiaramente come il problema del credito e quello industriale fossero sistemici e che la strategia iniziale introdotta dall'Istituto necessitasse di una revisione.

«Non esistono in Italia gruppi finanziari capaci di assumere effettivamente (non cioè mediante giri fittizi di partite attraverso i quali i gruppi assumerebbero la potestà di comando delle Banche e il rischio rimarrebbe ugualmente allo Stato) un possesso che va da un miliardo ad un miliardo e mezzo di azioni bancarie; se per taluni Istituti fosse possibile trovare dei gruppi disposti al rilievo, si finirebbe necessariamente in gruppi industriali e si ricostruirebbe quindi quel processo di asservimento della Banca all'industria che ha dato *frutti tossici*. Se ciò era scritto due anni fa, a maggior ragione l'evoluzione politica nel frattempo avvenuta e la chiarificazione di molti problemi nel settore finanziario e nel settore industriale del Paese rendono evidente l'impossibilità che lo Stato restituisca questo capitale azionario al circolo privato».²¹

¹⁹ *Osservazioni sulle partecipazioni industriali dell'IRI e sull'organizzazione di un controllo bancario nazionale*, 18 novembre 1935, ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Risanamento delle banche di interesse nazionale, Banche di interesse nazionale. Cimit – Credit – B. Roma, b. STO/480.

²⁰ Gli smobilizzi di quel periodo furono molto estesi nei settori tessile, chimico, minerario, immobiliare, agricolo, con lo scorporo poi di aziende varie, anche estere. Fino al 1936, in termini quantitativi, gli smobilizzi maggiori si ebbero nel settore elettrico. Nel periodo 1933-1936 si realizzò circa il 63 per cento degli smobilizzi fino al 1944, mentre nei successivi periodi – 1937-1939 e 1940-1944 – si registrarono rispettivamente il 22 per cento e il 14. P. Saraceno, *Rapporto*, cit., tab. 35, p. 125.

²¹ *Osservazioni sulle partecipazioni industriali dell'IRI*, cit.

La strategia di risanamento del sistema economico nazionale incontrava dunque difficoltà oggettive. Era chiaro come i problemi non fossero congiunturali ma strutturali e che la cultura speculativa e le difficoltà finanziarie del settore privato italiano avrebbero prolungato ancora a lungo l'intervento pubblico. La nota di Beneduce si concludeva rimettendo nelle mani dello Stato, e quindi sostanzialmente del governo, il compito di decidere la strada da intraprendere: lo Stato avrebbe dovuto cioè indicare un «criterio politico» da perseguire nel campo degli smobilizzi o, eventualmente, munire l'ente di un nuovo mandato che permettesse di realizzare nuove acquisizioni e una più profonda opera di ristrutturazione del sistema economico nazionale. Mentre il regime fascista stava infatti dando il via al percorso di trasformazione autarchica dell'economia, l'Iri si ritrovava in una posizione di stallo e, attraverso il suo fondatore, si mostrava quindi disponibile a rilanciare la propria azione.

In altre parole, l'ente era pronto a farsi strumento delle nuove esigenze dello Stato, ma chiedeva che a supporto di ciò fosse messo nelle condizioni di conservare i poteri e i fondamenti della propria missione originaria e, infine, avanzava concretamente un progetto di riorganizzazione della sua struttura interna. Beneduce formulò la proposta di dividere l'ente in due sezioni: una a carattere definitivo, improntata alla gestione delle partecipazioni industriali, che assumesse sotto un unico controllo non solo le attività fino a quel momento amministrate dall'Iri e le altre possedute dallo Stato (Agip, Cogne, Acai ecc.) ma anche quelle che lo Stato avesse voluto sottrarre in futuro all'attività privata attraverso un provvedimento legislativo; l'altra sezione avrebbe invece avuto il compito di raggruppare e liquidare definitivamente le restanti attività rimaste in mano pubblica. Beneduce si spingeva fino a suggerire una nuova denominazione per l'ente, che avrebbe potuto assumere il nome di Istituto di partecipazioni industriali. Questo riassetto dell'Iri sarebbe dovuto avvenire infine in modo contestuale a una definitiva soluzione del problema bancario, vista da Beneduce come necessaria.²²

All'interno dell'ente si andava maturando un'esigenza che era frutto di una convinzione generale: l'esigenza, come detto, di una scelta di campo da parte del governo e la convinzione che, dopo aver raggiunto con gli smobilizzi una condizione di attesa e inazione forzata, i problemi andassero affrontati e risolti alla radice. Il capitalismo italiano aveva dimostrato insomma di non avere le capacità di riformarsi da solo e, per tale motivo, sarebbe occorso un intervento deciso da parte dello Stato tanto nel riordino del credito, quanto nel settore industriale. Questa idea emerge con particolare chiarezza in una nota scritta anni più tardi da Sergio Paronetto, ormai nei mesi finali del conflitto mondiale. In questo scritto Paronetto ricordava i motivi reconditi che avevano portato alla nascita

²² Ivi.

dell'Iri e il necessario ruolo svolto all'epoca dallo Stato per sopperire le carenze e gli elementi distorsivi del sistema.

«[...] la genesi dell'IRI non è che un'espressione di quella che si potrebbe chiamare *patologia del capitalismo*, che ha comportato e sempre più comporta, indipendentemente dal regime politico, un generale scadimento dell'iniziativa privata in determinati settori dell'economia e un progressivo affermarsi dell'iniziativa pubblica».²³

La «patologia del capitalismo» italiano e la necessità di non trovarsi nuovamente a raccogliere quei «frutti tossici» di cui parlava Beneduce, rappresentavano i due termini intorno ai quali si riassumeva la cronaca dell'intervento pubblico recente e del salvataggio delle banche private e, nell'atteggiamento morale ed intellettuale dei dirigenti dell'Iri, indicavano come unica via d'uscita una drastica revisione del modello finanziario e industriale italiano. La questione del credito e quella delle partecipazioni azionarie rilevate dall'Iri sembravano infatti inesorabilmente connesse e solo una modifica strutturale del sistema bancario avrebbe potuto riequilibrare l'economia nazionale ed evitare nuove ricadute.

E in quei mesi del 1935, mentre gli scenari sul campo internazionale andavano rapidamente evolvendosi, come accennato, le stesse circostanze che avevano ostacolato la missione di smobilizzo del patrimonio industriale detenuto dall'Iri andavano adesso a fornire un sostegno alle nuove prospettive maturate dal regime. Stava iniziando ad emergere sempre più chiaramente infatti la volontà di mantenere sotto il controllo pubblico alcuni settori chiave dell'economia in funzione della politica autarchica e del riarmo. Specie a seguito dell'aggressione all'Etiopia nell'ottobre del 1935, la pressione politica sull'Iri da parte del regime ne risultò accentuata: per motivi di approvvigionamento bellico, serviva adesso una più rapida ristrutturazione delle industrie pesanti; la politica autarchica inaugurata dal regime a seguito delle sanzioni internazionali suggeriva inoltre una gestione più dirigista dell'intera industria italiana; le misure punitive disposte nei confronti del paese dalla comunità internazionale imponevano infine un'accelerazione nel percorso di riordino del credito.²⁴

²³ S. Paronetto, *Precedenti e prospettive nel campo della socializzazione: le esperienze dell'IRI*, Roma, Febbraio 1945, ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Iri. Trasferimento della Direzione Generale a Milano, Rapporti uffici Iri Roma con uffici Iri Milano, Relazioni e dichiarazioni, b. STO/524.

²⁴ Si deve in particolare a Rolf Petri una rilettura interessante delle vicende relative all'economia autarchica. Con i piani autarchici, concepiti tra il 1935 e il 1937 come risposta alle sanzioni economiche internazionali, l'Italia aderiva con ritardo alla «tendenza generalizzata al protezionismo» che fece seguito alla Grande Crisi e provava a «conciliare il pareggio nella bilancia dei pagamenti con il potenziamento dell'apparato produttivo e il progresso tecnologico delle industrie di base». Il sistema autarchico non inaugurò un'economia di comando centralizzato ma realizzò piuttosto piani d'investimento, con la funzione di orientare ed esortare l'attività dei singoli attori del concerto corporativo. Gli

«Le ultime vicende politiche internazionali – che chiariscono anche ai più ciechi la necessità che la Nazione sia costantemente mobilitata per rafforzarsi a sostenere le offese altrui ed a combattere per rivendicare una posizione di maggiore potenza e di maggiore respiro – debbono far considerare l'assoluta opportunità che lo Stato assuma fortemente nelle sue mani la potente leva del credito, sia per ragioni contingenti, sia per ragioni definitive».²⁵

A queste considerazioni seguì un effettivo cambio di passo. Tra la fine del 1935 e l'inizio del 1936, il compito di redigere uno schema per la nuova legge bancaria fu affidato, sotto il mandato di Mussolini, ai tecnici dell'Iri. La stesura della legge bancaria fu ad opera di Donato Menichella e di Alfredo De Gregorio, allora rispettivamente direttore generale e consulente esterno dell'Istituto.²⁶ Lo schema subì poi numerose revisioni in sede parlamentare prima di essere definitivamente promulgata nel marzo 1936. La nuova legge recise definitivamente i legami tra banca e industria, separò il credito a breve e da quello a lungo termine e definì l'attività bancaria come funzione di interesse pubblico, espropriando le quote della Banca d'Italia appartenenti a privati e vietando lo sconto diretto verso operatori non bancari. Queste disposizioni concentrarono di fatto la responsabilità del finanziamento industriale nelle mani degli istituti pubblici e resero così imprescindibile il ruolo dello Stato a sostegno dell'economia.²⁷

Nel quadro della legge bancaria del 1936, la Sezione finanziamenti dell'Iri fu soppressa e il suo patrimonio trasferito alla Sezione smobilizzi. L'Iri a questo punto perdeva uno dei due suoi caratteri originari – che erano stati gestione e finanziamento – e poteva adesso essere considerato a tutti gli effetti un ente di gestione di partecipazioni statali. Questo insieme di disposizioni era infatti ispirato dal pensiero che l'esercizio del credito industriale dovesse essere concentrato presso l'Imi, mentre l'attività dell'Iri si sarebbe

eventi successivi avrebbero infine palesato l'inconciliabile convivenza tra l'autarchia e la preparazione bellica. R. Petri, *Storia economica d'Italia. Dalla Grande Guerra al miracolo economico (1918-1963)*, Bologna, Il Mulino, 2002.

²⁵ Osservazioni sulle partecipazioni industriali dell'Iri, cit.

²⁶ Una lettera di ringraziamento di Beneduce nei confronti di Saraceno ci permette di ipotizzare anche un ruolo dell'economista valtellinese nel progetto di riforma bancaria. Lettera di Beneduce a Saraceno, 3 marzo 1936, ACS, APS, Istituto per la ricostruzione industriale, Note, promemoria, corrispondenze, b. 56.

²⁷ È stato accertato, specialmente da Sabino Cassese, come la riforma bancaria non fosse opera né dei ministeri finanziari né, tanto meno, del competente organismo corporativo (la Corporazione del credito e delle assicurazioni). Infatti, anche se formalmente tutti i dettagli furono discussi e approvati da un comitato tecnico *ad hoc* istituito per l'occasione, il disegno di legge per la riforma bancaria maturò e venne redatto all'interno dell'Iri. La Corporazione del credito e delle assicurazioni, nonostante le numerose riunioni, si limitò a ratificare decisioni già prese in altra sede. S. Cassese, *Introduzione al dibattito*, in *Banca e industria tra le due guerre*, Atti del Convegno conclusivo della ricerca promossa dal Banco di Roma (Roma, 11-12 dicembre 1980), Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 99-103 e Id., *La formazione dello stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, specialmente pp. 147 e ss. Su questo tema, si veda anche G. De Rosa, *Le origini dell'Iri ed il risanamento bancario del 1934*, in «Storia Contemporanea», n.1, 1979, pp. 7-42.

circoscritta all'amministrazione delle partite pervenute allo Stato in conseguenza degli smobilizzi bancari.

L'attivismo nel campo finanziario fu accompagnato fin dal primo momento, si diceva, da un'opera di razionalizzazione e risanamento del patrimonio industriale. Un primissimo intervento in questo senso si era registrato per il settore telefonico. Nell'ambito dei progetti di ristrutturazione e rilancio del patrimonio industriale della Sip, una società in profonda crisi operante in vari settori ma dagli interessi prevalenti nel settore elettrico, fu deciso nell'autunno 1933 lo scorporo delle azioni telefoniche e la nascita della Stet (Società torinese per gli esercizi telefonici). La nuova *holding* targata Iri si ritrovava ora a controllare una grossa fetta del settore telefonico nazionale e in particolare le tre principali società che operavano nell'Italia settentrionale e centrale (Stipel, Telve e Timo). Sebbene sarebbe stato possibile in questo settore, così come per quello elettrico e le grandi banche, avviare il processo di smobilizzo, fin dal primo momento iniziò a maturare in sede politica la convinzione che il loro mantenimento nella sfera pubblica avrebbe evitato di «aumentare le posizioni di potere che già esistevano nel Paese».²⁸

L'iniziativa nel campo telefonico rimase ancora per qualche anno isolata e fu solo nel 1936 che iniziarono a susseguirsi interventi analoghi in altri settori.²⁹ Come dicevamo, il cambiamento dello scenario politico globale e la necessità da parte dell'Italia di guadagnarsi un'autonomia economica in risposta alle sanzioni internazionali influi in modo deciso nel far maturare sul versante politico la necessità di sfruttare appieno le potenzialità dimostrate dall'Istituto. Da quel momento in poi si compì allora una progressiva chiarificazione e stabilizzazione del ruolo dell'Iri nell'economia nazionale. Per stessa ammissione di Alberto Beneduce, fu il discorso di Mussolini del 23 marzo 1936 all'Assemblea Nazionale delle Corporazioni a stimolare un cambio di passo nelle strategie dell'Istituto e a spronarlo a «porre le basi per riportare [...] la grande industria a servizio dello Stato». Ora dall'Iri non si aspettavano più smobilizzi, ma nuovi interventi, specie in quei settori interessanti per la difesa nazionale o di vitale importanza economico-sociale per la Nazione.³⁰

²⁸ P. Saraceno, *Appendice, Donato Menichella e l'IRI*, in *Donato Menichella. Testimonianze e Studi raccolti dalla Banca d'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1986, p. 418. Sulle vicende della finanziaria Stet si rimanda a B. Bottiglieri, *Stet. Strategie e struttura del le telecomunicazioni*, Milano, Franco Angeli, 1987, in particolare pp. 80-187.

²⁹ Le finanziarie create dall'Iri segnarono l'avvio di una nuova forma di gestione aziendale pubblica. Come ha osservato Marcello De Cecco, si trattò di un'innovazione rilevante, dato che incanalò il risparmio privato verso gli investimenti industriali. M. De Cecco, *Splendore e crisi del sistema Beneduce*, cit., pp. 389-404.

³⁰ *Relazione del Consiglio di amministrazione sul bilancio al 31 dicembre 1936* – XV, p. 9, ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Atti ufficiali, Sezione Smobilizzi Industriali poi Iri, Relazioni e bilanci e documentazione diversa, b. STO/464.

Ne seguì quindi un'attività di riordino in vari settori, primo tra tutti nel campo del trasporto marittimo. Nel dicembre 1936 fu istituita la Finmare, una nuova finanziaria di settore, allo scopo di coordinare al meglio i servizi marittimi sovvenzionati, operare in prospettiva un miglioramento del servizio e ridurre i costi di gestione.³¹ Il determinarsi di questa scelta era in larga parte dovuta alla convinzione che le caratteristiche del mercato internazionale esponessero in modo cronico al rischio di una crisi anche società ben amministrate. Per garantire gestioni redditizie in questo settore, così strategico per l'economia italiana, l'unico modo sarebbe stato quello di realizzare una direzione centralizzata da parte dello Stato. E fu appunto seguendo questi convincimenti che fu prescritto per la Finmare l'obbligo di mantenere una quota di controllo nelle singole società almeno fino al 1942.³²

Preso atto delle fragili condizioni dell'economia italiana, l'intervento dello Stato nei settori di preminente interesse nazionale rappresentava ormai una condizione ineliminabile e un'eventuale retrocessione ai privati un'ipotesi difficilmente realizzabile. I convincimenti che si stavano facendo largo nel *management* dell'Iri andavano quindi ad incontrare – almeno in parte – i nuovi indirizzi politici maturati nelle sedi governative: insistere sulla smobilitazione del patrimonio statale in certi settori, difficilmente percorribile e dai risultati quantomeno incerti, diveniva ora una prospettiva politicamente inopportuna. L'Istituto varato in tempo di crisi ambiva adesso a divenire uno strumento permanente, non più solamente prestato al salvataggio ma anche alla gestione e all'espansione del patrimonio industriale nazionale, uno strumento utile alla politica economica del governo e, in prospettiva, funzionale al potenziamento dell'industria

³¹ *Rapporto sulla organizzazione della Finmare e sull'attività svolta in questo primo periodo*, 18 novembre 1937, ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Sistemazione aziende pervenute all'Iri. Studi di settore, Finmare. Riordinamento marittimo. Costruzioni navali, Finmare, b. STO/503. Sulla nascita di Finmare si veda M. Doria, *I trasporti marittimi, la siderurgia*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'IRI*, Vol. 1, cit., pp. 330-345, Per una trattazione più esaustiva dell'intera vicenda del settore cantieristico fino al dopoguerra si veda invece G. Mellinato, *Crescita senza sviluppo. L'economia marittima della Venezia Giulia tra impero asburgico ed autarchia (1914-1936)*, Begliano, Consorzio Culturale del Monfalconese, 2001.

³² «È impossibile dunque che privati assumano, a pieno loro rischio, un servizio imponente come quello di linee marittime di uno dei settori che vengono a determinarsi e che comportano investimenti di capitale nell'ordine di 200/300 milioni [...] e giocano per entrate annue di noli dell'ordine di alcune centinaia di milioni, suscettibili di aumentare o diminuire di percentuali notevoli e che comportano l'obbligo di fare, qualunque cosa accada, i servizi. [...] Se anche lo Stato non ravvisasse, in base a principi di alta politica, di non potersi disinteressare di questi servizi, l'interessamento dello Stato si porrebbe come una necessità derivate dalla diserzione dei capitali privati da queste imprese». *Il finanziamento del programma del nuovo assetto dei servizi marittimi di linea*, 20 novembre 1936, Ivi, b. STO/503. È utile ricordare come alla sua fondazione, la Finmare disponeva di poco meno della metà dell'intera flotta italiana. V.A. Marsan, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale*, cit., p. 49.

militare e alla valorizzazione dell'Africa orientale italiana.³³ Si chiedeva quindi un passaggio formale che sanzionasse la nuova situazione venutasi a creare, che l'ente fosse messo nelle condizioni di continuare la propria attività seguendo chiari indirizzi definiti a livello politico. Questo emerge con evidenza in una relazione redatta da Sergio Paronetto e inviata a Menichella nel gennaio 1937. Egli aveva infatti sostenuto che «superando le funzioni di smobilizzo bancario, di risanamento della circolazione [e] di riassetto finanziario delle industrie più colpite dalla crisi e di ricostruzione di sane unità aziendali indipendenti da legami e interferenze bancarie», l'Iri avrebbe dovuto ricevere il mandato per svolgere un ruolo attivo «di disciplina e di riorganizzazione di determinati settori della produzione, indipendentemente dai motivi di ordine finanziario e bancario che, storicamente, hanno portato lo Stato a entrare in campo».³⁴

Il cambio di passo avvenuto in quei mesi e la progressiva convergenza tra le intenzioni maturate all'interno dell'Iri e quelle che stavano emergendo sul versante politico sono chiaramente fotografate proprio dalle vicende dei cantieri navali. Precedentemente, con i salvataggi bancari l'Iri era entrato in possesso, direttamente o attraverso altre società controllate, dei maggiori cantieri navali italiani (localizzati a Monfalcone, Trieste, Fiume, Genova, Livorno e La Spezia). Tra essi c'erano i Cantieri navali riuniti dell'Adriatico (Cnra), cui facevano capo i tre cantieri di Monfalcone, Trieste e Fiume. In un primo momento, la dirigenza dell'Istituto decise di proseguire l'opera di riprivatizzazione e vendette nel marzo 1935 il pacchetto di maggioranza della Cnra a una cordata di finanzieri privati triestini. Successivamente, però, con il decreto del 15 aprile 1937, n. 451, le società cantieristiche con un capitale superiore ai cento milioni furono dichiarate di «interesse nazionale» e l'Iri tornò a controllare la società. Di fatto, il regime fascista decise d'imperio che la ristrutturazione e il rilancio di questo settore dovesse avvenire sotto la supervisione dell'Iri. Una decisione questa che diede modo successivamente di allargare l'area di intervento anche ai cantieri napoletani, con la creazione all'inizio del 1939 della società Navalmeccanica.³⁵

La riforma bancaria era stata varata, la necessità di un nuovo ruolo per l'Iri era ormai condivisa a più livelli e le stesse modalità di intervento dell'ente stavano cambiando. Tutto sembrava pronto a una definitiva stabilizzazione dell'Istituto, che di fatto avvenne

³³ Il rapporto tra l'attività dell'Iri, i piani autarchici, le colonie e la politica di riarmo è stato analizzato in G.L. Podestà, *Nell'economia fascista: autarchia, colonie, riarmo*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'IRI*, Vol. 1, cit., pp. 422-454.

³⁴ S. Paronetto, *Note sull'attività e compiti dell'Iri nel momento attuale in rapporto alla sua struttura e alla sua organizzazione*, gennaio 1937, ACS, IRI, NN, Ex Archivio storico, Studi e memorie sull'Iri, b. STO/521.

³⁵ M. Maraffi, *Politica ed economia in Italia*, cit., pp. 81-83. Con questo provvedimento, l'Iri arrivò nel 1940 a farsi carico di circa tre quarti della settore cantieristico nazionale. V.A. Marsan, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale*, cit., p. 73.

poco tempo dopo. Il r.d.l. 24 giugno 1937, n. 905, intitolato *Norme per l'organizzazione permanente dell'Istituto per la ricostruzione industriale* provvide a trasformare l'Iri da ente provvisorio a ente permanente, sanzionando una condizione consolidatasi già di fatto nel sistema economico nazionale. Le prospettive che avevano portato alla sua nascita ormai erano state superate da oggettive difficoltà incontrate nel percorso della riprivatizzazione e dal mutamento degli indirizzi politici relativi alla politica industriale del regime. Parallelamente, fu disposta la nascita della Finsider allo scopo di integrare anche il settore siderurgico nel quadro degli interventi di razionalizzazione del patrimonio industriale dell'Istituto. La nuova *holding* assumeva il controllo delle partecipazioni detenute dall'Istituto nel settore (in particolare Ilva, Terni, Siac e Dalmine) e si affermava come uno dei principali attori del sistema industriale del paese.³⁶

La trasformazione dell'Istituto da ente transitorio a ente permanente non mancò di influire sulla *governance* dell'ente e nel suo rapporto sia con gli altri attori istituzionali sia nei confronti delle proprie imprese. L'Iri aveva adesso il compito di «provvedere con criteri unitari alla efficiente gestione delle partecipazioni secondo le direttive della politica economica del Regime espressa dalle competenti Corporazioni». Questo fu un passaggio chiarificatore di grande importanza per le vicende future dell'Istituto. Se da un lato veniva infatti esplicitato il fine non puramente finanziario ma politico ed economico dell'Iri, dall'altro si cercava di innestare l'ente nel quadro del sistema istituzionale corporativo. È stato tuttavia notato come in verità lo statuto del 1937 non definisse in maniera chiara i termini di questo rapporto. L'Iri continuava a risultare inserito in uno spazio non ben definito tra il Ministero delle Finanze e quello delle Corporazioni, con nuove più importanti prerogative attribuite però al Capo del Governo. Il meccanismo di trasmissione degli orientamenti del governo all'Istituto risultava opaco, così come lo stesso inquadramento amministrativo dell'ente. Non era stabilito inoltre in che modo e attraverso quali meccanismi le direttive delle corporazioni dovessero tradursi nella concreta azione dell'ente, salvo individuare alcune macroaree tematiche di intervento nelle quali era consentita l'assunzione di nuove iniziative industriali (autarchia, colonie e produzione bellica).

La mancanza, da parte degli apparati burocratici e amministrativi dello Stato, delle competenze tecniche specifiche necessarie ad interpretare correttamente il fenomeno produttivo nel suo complesso lasciava all'Iri ampi margini di autonomia, a tal punto che la selezione degli interventi da effettuare nel quadro degli indirizzi corporativi risultò di fatto lasciata alla valutazione dell'Istituto, alla sua interpretazione del carattere

³⁶ Sulla nascita e lo sviluppo della Finsider negli anni Trenta si rimanda a M. Doria, *I trasporti marittimi, la siderurgia*, cit., pp. 368-406; F. Bonelli, A. Carparelli, M. Pozzobon, *La riforma siderurgica IRI tra autarchia e mercato (1935-1942)*, in F. Bonelli (a cura di), *Acciaio per l'industrializzazione*, Torino, Einaudi, 1982.

«corporativo» o «autarchico» delle linee di politica industriale e alla sua capacità di adattarsi alle singole situazioni, recependo le istanze provenienti dal governo, dai singoli ministeri, da enti o gruppi privati. La stessa formulazione degli indirizzi e dei piani di carattere autarchico o corporativo era poi fortemente influenzata dalla presenza dei rappresentanti delle aziende di settore, tra le quali figuravano ovviamente anche quelle dell'Iri.³⁷ Come vari studi hanno sottolineato, almeno fino a quando Alberto Beneduce ne resse la presidenza, la dirigenza dell'Iri poté infine contare su una linea diretta con Mussolini, riuscendo così talvolta ad aggirare i rapporti istituzionali e a proteggersi dalle interferenze da parte di imprenditori privati ed esponenti politici del regime.³⁸

³⁷ La mancanza di un rapporto istituzionale ben definito tra Ministero delle Corporazioni e l'Iri creò di fatto una diatriba strisciante tra le due amministrazioni, culminata in richieste incrociate di modifiche dei regolamenti. In una prima nota risalente al maggio 1939, firmata da Francesco Giordani e indirizzata al Ministro delle Finanze, veniva appunto richiesto un «necessario chiarimento circa la inserzione dell'IRI nel sistema corporativo» e proposta una modifica che avrebbe consentito all'Iri avrebbe di esercitare un'influenza diretta sugli organismi corporativi come gruppo e non solamente attraverso le proprie controllate. F. Giordani, *La rappresentanza dell'Iri in seno alle corporazioni*, 29 maggio 1939, ACS, IRI, NN, Ex Archivio storico, Studi e memorie sull'Iri, b. STO/521. Con un appunto indirizzato al Duce nel maggio 1943, era lo stesso Ministero delle Corporazioni ad avanzare una formale richiesta con annesso progetto di una riforma dello Statuto dell'Iri che specificasse i suoi diritti di controllo economico sull'ente. Ministero delle Corporazioni, *Appunto per il Duce*, 15 maggio 1943, Ivi. E a stretto giro di posta arrivò la risposta dell'Iri a questo progetto, nella quale veniva difesa «la indipendenza dell'Iri o per meglio dire la sua dipendenza assoluta dal Duce». *Sull'appunto per il Duce del Ministero delle Corporazioni in data 7 maggio 1943 XXI riflettente l'Iri*, 18 maggio 1943, Ivi.

³⁸ Questa è l'interpretazione esposta da Franco Bonelli, per il quale l'autonomia concessa a Beneduce risultava conseguente al rapporto di stima e fiducia avuto con lo stesso Mussolini, un rapporto che non aveva nulla a che fare con l'affiliazione politica ma costruito nella sua attività di servitore dello Stato. F. Bonelli, *Alberto Beneduce*, cit., pp. 353-356. Un parere condiviso anche da P. Saraceno, *Appendice, Donato Menichella e l'IRI*, cit., p. 415. Scrive a tal proposito Felice Guarneri: «un ministro succedeva l'altro, ma Beneduce e Giordani, e soprattutto Menichella, rimanevano al loro posto. Essi riferivano direttamente, per le cose più importanti, al capo del governo, dal quale, come usava dire, ricevevano direttive, che erano poi le loro direttive, e nessun potere dello Stato o del partito interferiva con loro». F. Guarneri, *Battaglie economiche fra le due grandi guerre, vol. 1, 1918-1935*, Milano, 1953, p. 318. Suggerisce in particolare Fabrizio Barca che alla base di questa autonomia vi fosse una convergenza di interessi tra la politica e la dirigenza dell'ente: «si veniva così a creare fra il *management* degli enti pubblici (e delle loro controllate) e il potere dittatoriale del regime, soggetto all'influenza delle grandi *lobbies* dell'industria privata, un rapporto di reciproca convenienza in base al quale il primo garantiva al secondo una gestione tecnicamente rigorosa, non soggetta a interessi particolari, e il secondo concedeva al primo una relativa indipendenza». F. Barca, *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, in Id. (a cura di), *Storia del Capitalismo italiano*, cit., p. 11. Ancora Marco Maraffi su questo punto sembra invece suggerire come l'autonomia fosse dovuta principalmente alla struttura istituzionale dell'ente e al fallimento di quella corporativa: «l'Iri avrebbe mantenuto un elevato grado di autonomia e che sarebbe stato gestito secondo criteri «tecnici» piuttosto che «politici», con buona pace della retorica corporativa». M. Maraffi, *Politica ed economia in Italia*, cit. p. 117. Sul rapporto tra Iri e istituzioni durante il periodo fascista si veda in particolare L. Avagliano, «*La mano invisibile*», cit., p. 81-88; S. Cassese, *La formazione dello stato amministrativo*, cit., pp. 108-111 e Id., *Problemi della storia delle partecipazioni statali*, in G. Minervini (a cura di), *Le imprese a partecipazione statale*, Napoli, Jovene, 1972, pp. 3-25; G. Gualerni, *Lo Stato industriale in Italia 1890-1940*, Milano, Etas, 1982, pp. 607-630; R. Ferretti, *L'Iri nel sistema politico-amministrativo fascista*, in «*Amministrare*», n. 1, 2013, in particolare pp. 135-163 e Id., *L'Iri durante il fascismo: struttura organizzativa, burocrazia e prassi amministrativa*, in «*Amministrare*», n. 1, 2011, in particolare pp. 148-159; A. Gagliardi, *Il corporativismo fascista*, Roma-Bari, Laterza, 2010, pp. 116-125.

L'Iri aveva agito fin dai primi anni lasciando una notevole dose di libertà d'azione alle proprie aziende, preferendo spesso i rapporti fiduciari agli atti dovuti, la collaborazione e l'ascolto rispetto agli ordini formali. Nell'intenzione dei suoi dirigenti, l'Iri doveva scongiurare i rischi di una gestione burocratica, fatta di rigide prassi amministrative, per avvicinarsi quanto possibile al modello operativo delle imprese private.

«L'Iri, ente parastatale, non ha mai inviato una 'circolare' alle aziende e non ha mai chiesto loro moduli e specchi. I dati sono stati rilevati sempre direttamente dai funzionari dell'Iri presso gli uffici delle aziende ed i contatti con gli uomini si sono sempre mantenuti strettissimi. Poca carta e molti colloqui sono stati il metodo di azione: se ciò significa esporsi a responsabilità, l'Iri ne ha affrontate moltissime; ma esso ha badato al successo e a non preconstituire le carte per la ricerca retrospettiva di responsabilità, e soprattutto si è preoccupata di mantenere vivo nelle aziende lo spirito di iniziativa senza soffocarlo sotto una valanga, facile a scriversi, di ben costrutte norme di condotta. [...] Le aziende hanno avuto un padrone che ha parlato lo stesso loro linguaggio; hanno appartenuto allo Stato, ma per molti versi non se ne sono accorte».³⁹

Nella relazione di Sergio Paronetto del gennaio 1937, nuovamente, la funzione dell'Istituto e il rapporto tra la direzione dell'Iri e il *management* delle grandi industrie del gruppo veniva ancora una volta puntualizzato.

«L'Iri è riuscito, fin dai primordi della sua azione ad attuare uno di quelli che dovrebbero essere i capisaldi dell'intervento dello Stato nei confronti delle industrie chiave: sottrarre la grande industria all'influenza dei criteri finanziari speculativi, come avveniva prima della rottura dei legami reciproci tra banca e industria, per dare la prevalenza, fin dove possibile, ai criteri tecnici e di coordinamento su basi nazionali».⁴⁰

La selezione rigorosa dei dirigenti delle finanziarie di settore e delle singole aziende controllate rappresentò il modo con cui l'Istituto riuscì a trasferire i capitali dalle avventure speculative agli investimenti, alle «mani adatte» di un ceto imprenditoriale di estrazione tecnocratica, capace di programmare uno sviluppo sul lungo periodo e rivitalizzare così l'intero settore industriale nazionale.⁴¹ Il documento poi proseguiva:

«Come si svolge l'azione dell'Iri nei confronti delle grandi aziende sistematiche e che sono entrate in un periodo di vita normale? L'esperienza dei pochi anni passati è, in

³⁹ Sezione Smobilizzi Industriali. *Relazione del Consiglio di amministrazione sul bilancio al 31 dicembre 1935-XIV*, ACS, IRI, NN, Contabilità, Bilanci, Documenti preparatori di bilancio, Esercizio 1935, b. CON/119.

⁴⁰ S. Paronetto, *Note sull'attività e compiti dell'Iri*, cit.

⁴¹ L'espressione «mani adatte» e l'idea di impresa pubblica come strumento per ridisegnare le geometrie del capitalismo italiano è presente in F. Barca, *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, cit., pp. 3-115. L'espressione è a pagina 9.

questo campo, scarsa: se qualcosa può osservarsi è un progressivo rallentamento dei contatti tra l'Iri e tali grandi unità, le quali finiscono, non solo col vivere di vita propria (salvo l'appoggio finanziario dell'Iri, che forma spesso sempre la base della loro struttura finanziaria) ma entrano in contatto diretto con altri organi dello Stato, dai quali ricevono, ove occorra, la loro disciplina anche tecnica. L'Iri finisce per non avere quasi neppure più la conoscenza dei loro maggiori problemi aziendali, e non partecipa – né spesso ha notizia preventiva – delle più importanti decisioni».⁴²

È difficile pensare che le cose andassero esattamente in questo modo. Nell'affrontare un così delicato compito di salvataggio e rilancio che coinvolgeva spesso di interi settori produttivi, i vertici dell'Istituto non poterono talvolta rinunciare a tenere il punto di una visione globale nei confronti delle spinte centrifughe che potevano venire dalle singole direzioni aziendali. La ricerca di un punto di equilibrio tra l'esigenza di corrispondere un'azione complessiva a livello di gruppo e la necessità di mantenere autonomia manageriale sulle singole scelte rappresentò la vera sfida dell'Istituto per tutto il periodo fascista e, successivamente, per il dopoguerra. In mezzo, tuttavia, la preparazione bellica prima e la guerra vera e propria poi contribuirono progressivamente a rimodulare sia i rapporti tra le *holding* e le imprese sia, più in generale, i rapporti tra gli organismi governativi e l'ente, accorciando prima e poi vedendo drammaticamente interrotta la linea di conduzione tra uffici centrali, finanziarie, aziende e apparati produttivi.

1.2. LA GUERRA: PROBLEMI MATERIALI E DI ORDINE ORGANIZZATIVO ALL'INTERNO DEL GRUPPO IRI

Nel novembre 1942 la guerra arrivò sul suolo italiano. Nei mesi successivi, con gli alleati in risalita dalla Sicilia e i tedeschi in discesa verso Roma i bombardamenti iniziarono a mano a mano a coinvolgere l'intero territorio nazionale. L'Italia si risvegliò divisa e ferita. I danni materiali agli stabilimenti industriali causarono il progressivo crollo della produzione e numerosi beni iniziarono a sparire dal mercato. Pasquale Saraceno, lo storico dirigente dell'Iri che seppe assumere un ruolo di rilievo nel delicato passaggio tra il fascismo e il dopoguerra, ricordando quei momenti in un libro-intervista di pubblicazione successiva ebbe a dire: «vi furono tre ordini di cause di danno: i bombardamenti alleati, le distruzioni effettuate dai tedeschi in ritirata e le devastazioni avvenute nei luoghi ove più a lungo sostarono i combattimenti».⁴³

Non solo le attività belliche propriamente dette ma anche gli allarmi aerei, le difese passive – e in certi casi anche forme di resistenza all'occupazione – contribuirono a

⁴² S. Paronetto, *Note sull'attività e compiti dell'Iri*, cit., pp. 9-10.

⁴³ P. Saraceno, *Intervista sulla ricostruzione, 1943-1953*, a cura di L. Villari, Roma-Bari, Laterza, 1977, p. 7.

rendere intermittente la produzione anche laddove fu possibile, con tutte le difficoltà del caso, continuare a lavorare. In alcuni casi gli impianti furono chiusi e gli operai mandati a casa, in altri, di cui è celebre quello dell'industria siderurgica di Cornigliano, le macchine furono persino smontate e trasferite. Il blocco del commercio con l'estero determinò l'interruzione parziale degli scambi intersettoriali che a sua volta, anche per via della scarsità di materie prime disponibili, rese sempre più fragile il settore produttivo. Il volume degli scambi risentì poi in modo netto del deteriorarsi delle vie di comunicazione e dell'incertezza generale che aleggiava sulla penisola. La distruzione o il danneggiamento di ponti, strade, ferrovie e la messa fuori uso di mezzi di trasporto e delle reti telefoniche isolarono le città. Le macerie e la fame diventarono presto gli ospiti sgraditi con cui la stragrande maggioranza della popolazione dovette imparare a convivere per tutto il resto della guerra.

Nella confusa e desolante quotidianità che il secondo conflitto mondiale aveva determinato, l'Iri si ritrovò per la sua stessa natura ad affrontare problematiche di ogni tipo. La situazione dell'Istituto, sia sul piano della gestione amministrativa e delle attività produttive, sia su quello istituzionale e organizzativo, risultò in larga parte compromessa. La configurazione particolare dell'Iri e delle sue società finanziarie di settore fece sì che l'Istituto fosse costretto ad affrontare problemi del tutto simili agli altri gruppi industriali in merito a questioni produttive, agli impianti, al reperimento delle materie prime e dell'energia elettrica ma con l'aggravante di dovere mantenere una linea di comando con i vertici di uno Stato che era oramai collassato su sé stesso. Tra il 1943 e il 1945 l'Italia era un paese diviso e i rapporti politico-istituzionali erano diventati incerti e intermittenti. Sul territorio nazionale si contavano ben cinque differenti autorità: a Nord, il regime d'occupazione tedesco e la Repubblica sociale; a Sud, il Governo militare alleato e il Regno d'Italia; ancora nell'Italia settentrionale, infine, le forze partigiane legate più o meno saldamente ai partiti antifascisti e al Clnai agivano nelle zone liberate o momentaneamente sottratte ai nazifascisti. La risultante di questa caotica condizione fu un continuo ridisegno delle sfere d'influenza reciproche, con fasi di avanzamento e di stallo.⁴⁴

Nel periodo intercorso tra il 25 luglio e l'8 settembre i funzionari pubblici si trovarono a passare da una fase contraddistinta dall'assenza di un chiaro ordine costituito alla presenza di ben due governi nazionali, ognuno dei quali rappresentativo di una parte di quella

⁴⁴ Su questo argomento ci sono numerosi contributi, alcuni dei primi a sottolinearlo furono C. Pavone, *Tre governi e due occupazioni*, in F. Ferratini Tosi, G. Grassi, M. Legnani (a cura di), *L'Italia nella Seconda Guerra Mondiale e nella Resistenza*, Milano, Franco Angeli, 1988; M.S. Giannini, *Apparati amministrativi*, in *La nascita della Repubblica*. Atti del convegno di studi storici. Archivio Centrale dello Stato. Roma, 4-5 giugno 1987, in «Quaderni di vita italiana», n. 3, luglio-settembre 1987, pp. 245 e ss.

«diarchia» che aveva contraddistinto il sistema politico-istituzionale del paese fino a pochi mesi prima (il Re e il Duce). La scelta tra l'uno o l'altro fronte significò per tutti stabilire a quale simbolo e a quale istituzione mostrare lealtà, nella totale incertezza del presente e del futuro. Se per quanto riguarda le amministrazioni periferiche fu spesso la stessa collocazione geografica a determinare l'adesione del proprio personale ad un governo o all'altro, negli uffici ministeriali, al contrario, la scelta fu sofferta e coinvolse non soltanto i funzionari in prima persona ma anche le rispettive famiglie. A seguito dell'ordine di trasferimento del governo e delle sue sedi «in località da scegliere in alta Italia» apparve infatti evidente come la scelta di sposare quella che sarebbe stata poi la causa fascista repubblicana avrebbe richiesto di mettere in discussione i propri affetti e le proprie abitudini. Non farlo avrebbe invece presupposto quantomeno la perdita del proprio lavoro, spesso unica fonte di reddito di un'intera famiglia.

Per gli organi ed enti pubblici tutto questo significò il trasferimento di uffici e di personale amministrativo verso aree ritenute più consone e sicure, trasferimenti, talvolta ripetuti, che si svolsero in modo alquanto caotico e che diedero origine a disfunzionalità di ordine logistico e organizzativo di vario genere: dalla carenza di personale, alle linee di comunicazioni precarie, fino a problemi apparentemente banali ma capaci di paralizzare il lavoro di un intero ufficio, quali la mancanza di documenti, notizie ufficiali e materiali d'archivio, magari andati persi o arrivati a destinazione solo dopo lunghissimi ritardi, oppure anche semplicemente di macchine da scrivere, lampade, calcolatrici, materiale di cancelleria, scaffali, mobilio, tutti generi d'ufficio non facilmente reperibili in tempi di guerra. Una difficoltà generale quindi per l'amministrazione pubblica nell'espletare i propri compiti ordinari che, con tutti i distinguo del caso, riguardò sia la Repubblica Sociale Italiana che il Governo del Sud.⁴⁵ L'Iri, in quanto ente pubblico, seguì il destino di tanti altri uffici statali.

Tra il settembre 1943 e il marzo 1946 al governo dell'ente si avvicendarono cinque commissari (che salgono a sette se si tiene conto dei due nominati dalle autorità americane nel giugno 1944) e due presidenti. Il lavoro in tale periodo rispose lungamente a due entità statuali differenti e in conflitto tra loro. La sede centrale dell'Istituto fu divisa tra Roma e Milano, a cui va aggiunta la sede distaccata di Napoli, formalmente rispondente agli uffici

⁴⁵ Le vicende della pubblica amministrazione in periodo di guerra sono descritte in particolare in M. Borghi, *Tra Fascio Littorio e Senso dello Stato. Funzionari, apparati, ministeri della Repubblica sociale italiana (1943-1945)*, Padova, CLEUP, 2001, p. 86-110; C. Pavone, *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995, pp. 70 e ss.; C. Fumian, *Venezia «città ministeriale» (1943-1945)*, in *La Resistenza nel Veneziano, I, La società veneziana tra fascismo, Resistenza e repubblica*, Venezia, Università di Venezia-Comune di Venezia-Istituto veneto per la storia della Resistenza, 1984, pp. 371-373; L. Ganapini, *La repubblica delle camicie nere*, Milano, Garzanti, 1999, pp. 295-323; L. Caminiti, *Prefetti e classe dirigente nel "Regno del Sud" 1943-1945*, Milano, Angeli, 1997, pp. 74-84.

di Via Vittorio Veneto. L'attività dell'Istituto fu poi regolata da due statuti diversi (quello originario del 1937 e quello successivo del 1946), a cui ancora andrebbero aggiunti i regolamenti relativi all'I.Ge.Fi, l'organismo messo in piedi dal governo fascista repubblicano a seguito dei cosiddetti decreti sulla socializzazione delle imprese. Scarse furono per tutto il periodo le direttive governative e, anche a causa delle difficoltà nella comunicazione interna, le capacità di indirizzo da parte dello stesso ente. Il *management* delle finanziarie – e talvolta delle singole aziende – si ritrovò allora ad avere una particolare autonomia nei confronti di quel che restava degli uffici centrali dell'Istituto.⁴⁶

Mentre nel novembre 1939 Alberto Beneduce, già da tempo malato, aveva lasciato la presidenza a Francesco Giordani, nei mesi convulsi successivi all'armistizio molti storici dirigenti avevano abbandonato i loro incarichi ai vertici dell'Istituto. Il 13 settembre 1943 Donato Menichella aveva rassegnato le sue dimissioni da direttore generale, carica che aveva retto fin dagli albori. Pochi giorni dopo, il 5 ottobre, il governo della Repubblica Sociale decise di sciogliere il consiglio d'amministrazione dell'Istituto e di nominare un commissario. La scelta ricadde su Alberto Asquini, professore di diritto commerciale e già sottosegretario del Ministero delle Corporazioni. Sempre nello stesso mese, venne deciso di trasferire la sede ufficiale dell'Iri da Roma a Milano. Seguirono poi le dimissioni di alti funzionari dell'Istituto che non accettarono di trasferirsi al Nord, adducendo varie motivazioni. Tra queste, degna di nota fu sicuramente quella dell'ispettore generale Pasquale Saraceno, figura che sarà di centrale importanza nel dopoguerra, il quale tuttavia ricevette dal neodirettore generale Malvezzi altri incarichi presso le società del gruppo.⁴⁷

Una serie di lettere giunte all'ufficio del commissario Asquini ci restituisce un'idea di tutte quelle difficoltà legate ai trasferimenti. In primo luogo, sicuramente, la necessità trovare un luogo adatto per insediare l'ufficio, ammobiliarlo e reperire generi d'ufficio. Una volta sistemato l'ufficio, il passo successivo doveva essere ovviamente reperire un albergo o prendere in affitto delle camere per permettere al personale di avere un luogo in cui vivere. Nella confusione dei trasferimenti andavano persi documenti o serviva farsi spedire da Roma codici o pubblicazioni prodotti da istituti poligrafici convenzionati o rimasti semplicemente nell'archivio generale.⁴⁸ L'Istituto si trovò dunque spezzato in due

⁴⁶ Per una trattazione delle vicende dell'Iri durante la guerra si rimanda a G.L. Podestà, *Nella guerra*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'IRI*, Vol. 1, cit., pp. 456-518.

⁴⁷ Alla fine del 1943 Saraceno fu infatti assunto all'Alfa Romeo come consulente amministrativo e finanziario per l'ufficio romano della società e, pochi mesi dopo, ebbe l'incarico di supervisionare e coordinare le attività delle aziende Alfa Romeo, Motomeccanica e Filotecnica nell'Italia centro-meridionale. A.A. Persico, *Pasquale Saraceno. Un progetto per l'Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013, p. 160.

⁴⁸ Si veda a questo proposito le numerose corrispondenze contenute in ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Iri. Trasferimento della Direzione Generale a Milano, Rapporti ufficio Iri Roma con ufficio Iri Milano, Iri – Uffici distaccati da Milano, Direzione Generale Milano – Ufficio di Roma, Corrispondenza, b. STO/524.

tronconi, rispettivamente responsabili del patrimonio industriale localizzato al Centro-Sud e al Nord: a Roma, dove era rimasto gran parte dell'archivio generale, fu mantenuto un piccolo ufficio di collegamento guidato da Moses Chinigò e Sergio Paronetto; a Milano, nel novembre successivo, fu appunto nominato Giovanni Malvezzi come nuovo direttore generale.

Da subito, nei primi mesi del 1944, la sezione Iri dell'Italia settentrionale fu riorganizzata, nell'intento di adeguarne l'attività agli scopi e alle direttive dell'economia corporativa. Con un decreto del 12 febbraio 1944 veniva costituito l'I.Ge.Fi., Istituto di Gestione e Finanziamento, con lo scopo di amministrare i capitali delle imprese di proprietà dello Stato, di partecipare per conto di questo al capitale di imprese pubbliche e private, di provvedere allo smobilizzo di partecipazioni in attività che lo Stato non aveva interesse a conservare, nonché di provvedere al finanziamento di imprese. Il nuovo ente, posto sotto il controllo e le direttive del Ministero dell'Economia Corporativa, si articolava in due sezioni: quella per la gestione, costituita dallo stesso Iri, e quella per il finanziamento, costituita dall'Istituto Mobiliare Italiano. Nel concreto, tuttavia, le due sezioni rimasero separate, con un proprio bilancio e un distinto patrimonio, e la piena attuazione del decreto non fu mai operativa. Probabilmente in virtù della contrarietà di Asquini a questo progetto di socializzazione, il regime ritenne necessario nominare un nuovo commissario. Vincenzo Tecchio, già presidente di Navalmeccanica, entrò in carica il 1° marzo 1944 e mantenne la carica fino alla fine della guerra.⁴⁹ Dopo la liberazione di Roma nel giugno 1944, gli alleati provvidero a nominare due commissari provvisori, Sergio Fortis e Onofrio Pompucci, entrambi dipendenti dell'Iri, mentre nel settembre, una volta trovata la quadra tra i partiti del governo italiano, fu nominato Leopoldo Piccardi come commissario straordinario.

La separazione tra gli uffici di Roma e Milano continuò anche dopo il 25 aprile. Dopo quella data, intanto, il Clnai aveva sostituito Tacchi nominando commissario dell'Iri di Milano l'allora direttore generale Giovanni Malvezzi. Questo passaggio, tuttavia, non durò a lungo e già ai primi di giugno Malvezzi rassegnò le proprie dimissioni per avvenute divergenze con la Commissione centrale economica (Cce) del Clnai. Gli subentrò allora l'ingegnere Roberto Einaudi che, insieme a Piccardi, rispettivamente a Milano e a Roma, ressero l'Istituto fino al marzo 1946, quando i due uffici furono finalmente riuniti sotto la gestione del presidente Giuseppe Paratore. Le novità e gli avvicendamenti non si

⁴⁹ Sulla questione della socializzazione si veda in particolare G.L. Podestà, *Nella guerra*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'IRI*, Vol. 1, cit., pp. 496-507, R. Ferretti, *L'Iri nel sistema politico-amministrativo fascista*, cit., pp. 193-217 e F. Santonastaso, *Alberto Asquini Commissario straordinario IRI e Sergio Paronetto responsabile della sede di Roma*, in S. Baietti, G. Farese (a cura di), *Sergio Paronetto e il formarsi della costituzione economica italiana*, Rubbettino, 2012, pp. 175-190.

interruppero però con la fine della guerra ma proseguirono ancora per circa due anni. La presidenza di Paratore, la prima dopo una lunga serie di commissari, vedeva due vicepresidenti di peso, rappresentativi delle diverse culture politiche dell'Assemblea costituente, il democristiano Pietro Campilli e il comunista Antonio Pesenti. Ma anche in questo caso, dopo la sostituzione di Campilli con Oscar Sinigaglia, alcuni contrasti politici portarono alle dimissioni in blocco del consiglio d'amministrazione e alla nomina di un nuovo commissario nel luglio 1947. Dopo un ennesimo periodo commissariale guidato da Giuseppe Imbriani Longo, l'Istituto poté finalmente ritrovare una certa stabilità solo quando nel febbraio 1948 gli subentrò di nuovo un presidente, Enrico Marchesano.

Un ulteriore problema che sembrò paralizzare l'attività dell'Istituto negli ultimi mesi della guerra e nei primi del dopoguerra fu la questione delle epurazioni. Il 10 settembre 1944 l'Alto Commissario aggiunto per l'epurazione Ruggero Grieco mandò sotto giudizio alcuni dirigenti dell'Istituto, tra i quali Pasquale Saraceno e Sergio Paronetto con l'accusa di aver impartito disposizioni nell'ottobre 1943, in accordo con Donato Menichella, che nel frattempo aveva accettato un ruolo di collaboratore, per il ritiro dalle banche e il successivo invio a Milano di tutti i titoli di proprietà dell'Istituto. Il processo che ne seguì si risolse in un'assoluzione piena degli imputati. Quello che conta qui sottolineare è come, per ovvie ragioni, essi furono costretti a sospendere la loro collaborazione con l'Istituto fino al gennaio 1946.⁵⁰

L'Iri non era tuttavia un semplice ente pubblico e le difficoltà non si esaurivano con le questioni organizzative o del personale. L'Istituto era a capo, infatti, di una larga fetta del patrimonio industriale nazionale e per questo motivo occorre avere *report* continui sullo stato di salute degli impianti, salvare il salvabile e, laddove possibile, continuare la produzione. Questo imponeva, tra le varie cose, una gestione oculata delle risorse a disposizione, il mantenimento di un rapporto stabile con le maestranze e di collaborazione nei confronti di occupanti e liberatori. Ogni giorno la guerra imponeva poi nuovi piccoli e grandi ostacoli che occorreva superare o quantomeno arginare. Sotto il profilo industriale, l'Iri aveva subito ingenti danni agli impianti e, a causa dell'espansione della produzione bellica, si sarebbe ritrovato nel dopoguerra ad affrontare seri problemi di eccesso di manodopera. Se si allarga per un momento lo sguardo all'intero settore industriale nazionale, le analisi più recenti hanno indicato come per certi versi l'impatto delle attività belliche sulla produzione e sugli impianti fosse stato almeno in parte

⁵⁰ I dirigenti dell'Iri deferiti erano, oltre a Menichella, Pasquale Saraceno, Sergio Paronetto, Aldo Serangeli, Tullio Torchiani, Luigi Chialvo, Moses Chinigò e Vittorio Tivolato. La vicenda è spiegata dettagliatamente in G. La Bella, *L'Iri nel dopoguerra*, Roma, Studium, 1983, pp. 14-19.

sovrastimato dai precari rilevamenti del dopoguerra.⁵¹ I danni di guerra al patrimonio industriale dell'Iri sembrano essere stati invece particolarmente pesanti. Nel citato *Rapporto* redatto da Pasquale Saraceno anni dopo la fine della guerra, è contenuto un passaggio interessante circa le conseguenze del conflitto sul patrimonio industriale dell'ente.

«La guerra 1940-45 produsse nel Gruppo Iri [...] squilibri e danni probabilmente di gran lunga più gravi che in qualunque altro gruppo industriale; e ciò da un lato perché l'Iri, essendo largamente impegnato in industrie meccaniche, siderurgiche e armatoriali, vide più di ogni altro gruppo esaltata la sua attività per fini strettamente bellici, e quindi resi più gravi i problemi del riadattamento postbellico; dall'altro perché la natura delle sue produzioni e l'ubicazione dei suoi stabilimenti rese estremamente più gravi i danni subiti».⁵²

Tra gli allegati al documento troviamo un minuzioso rapporto dedicato al computo dei danni del conflitto. Secondo queste stime, il settore telefonico guidato dalla finanziaria Stet registrò la distruzione di alcune centrali, tra le quali quella di Bologna e Terni, l'impossibilità di prestare servizio nell'arteria romagnola, ingenti danni alla rete urbana e interurbana, specialmente nel centro Italia. Danni ingenti, stimati nell'ordine dei 10 miliardi di lire del 1954 ma tutto sommato rimediabili, visto che il ripristino delle potenzialità prebelliche sarebbe stato raggiunto sin dal 1947. Una situazione ben più grave era quella che riguardava il trasporto marittimo. Il patrimonio di imbarcazioni, che nel 1939 poteva disporre di 124 navi passeggeri e 80 navi da carico per un totale di 1.446.024

⁵¹ Le stime raccolte durante la guerra o nel periodo subito successivo furono molte, molte delle quali formulate da organismi pubblici come il Centro Studi e Piani tecnico-economici dell'Iri o l'Istat, da Ministeri come quello del Tesoro e dell'Industria, altre invece elaborate da privati o da istituzioni internazionali. Su questo argomento si veda C. Daneo, *La politica economica della ricostruzione 1945-49*, Torino, Einaudi, 1975, pp. 3-7 e V. Zamagni, *Un'analisi macroeconomica degli effetti della guerra*, in Ead., *Come perdere la guerra e vincere la pace*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 13-54. Senza entrare nel particolare, basterà ricordare come non tutti i settori industriali furono colpiti allo stesso modo e l'entità dei danni variò molto a seconda delle zone. Complessivamente, le stime hanno parlato di diminuzione della capacità produttiva nell'ordine del 10-12 per cento. I settori più strettamente connessi alla produzione bellica furono ovviamente i più colpiti anche se, occorre sottolineare come, a causa dei forti investimenti e dell'espansione economica trainata dalle commesse pubbliche militari, non molti furono i settori in cui la capacità produttiva del 1946 risultò alla fine inferiore a quella del 1938. Dal punto di vista geografico, le attività produttive situate nel Mezzogiorno e nel centro Italia, a lungo teatro di guerra, risultarono tra le più danneggiate mentre, generalmente, gli impianti del nord patirono perdite inferiori. Si rimanda al lavoro di Vera Zamagni sopracitato, in particolare nelle pagine 35-39. Sulla questione dei danni di guerra all'economia italiana si rimanda anche ad altri importanti studi, in particolare A. Graziani, *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998, pp. 18-22; R. Petri, *Storia economica d'Italia*, cit., p. 183. Se il volume complessivo dei danni non risultava disastroso, tuttavia, il problema dell'approvvigionamento delle materie prime, del combustibile e del carbone in particolare ostacolava la ripresa economica. Seguendo quanto dichiarato da Giovanni Falck, nei mesi della ricostruzione l'industria settentrionale necessitava di una cosa in particolare: «carbone, carbone, carbone». B. Bottiglieri, V. Castronovo, I. Cipolletta e G. De Rita, *L'Italia della Ricostruzione*, Roma, Sipì, 1995, pp. 161-162.

⁵² P. Saraceno, *Rapporto*, cit., p. 59.

di tonnellaggio, alla fine della guerra si era notevolmente ridotto. La perdita del naviglio era stata stimata in 1.252.407 tonnellate, pari all'86,6 per cento del totale, con la distruzione o il grave danneggiamento di 110 navi passeggeri e 87 navi da carico. Si noti inoltre come andarono perse le principali navi del gruppo, tutte di recente costruzione e come il ripristino del servizio fu lento e dispendioso.

Le perdite erano state ingenti anche per quanto riguardava il gruppo Finsider, attivo nel campo della siderurgia. La capacità produttiva si era ridotta del 99 per cento nella ghisa e dell'87 per cento nell'acciaio, mentre i laminati a caldo scontavano una riduzione della produzione pari all'80 per cento. La ripresa, anche in questo caso, fu lenta. Nel campo della cantieristica e delle riparazioni navali i danni bellici ridussero la capacità produttiva degli impianti di circa il 60 per cento con danni particolarmente rilevanti negli stabilimenti di Trieste, Livorno, La Spezia e Napoli. Nella meccanica invece, la riduzione della capacità produttiva venne stimata intorno al 70 per cento, con minori danni nel settore automobilistico e trattoristico (Alfa Romeo di Pomigliano, 15 per cento) e maggiori in quello aeronautico dove gli impianti della Navalmeccanica a Napoli e della Crda a Monfalcone furono interamente distrutti. I problemi di riconversione nel comparto meccanico furono poi particolarmente pronunciati soprattutto a causa della drastica riduzione di commesse pubbliche che avevano trainato la produzione nel settore e allargato di molto la manodopera impiegata negli anni di guerra.

Per il settore elettrico sembra che i danni fossero relativamente più rilevanti per le aziende Iri rispetto ai gruppi privati principalmente perché il grosso della produzione era concentrata nel centro Italia. Particolarmente colpita fu la Terni dove la capacità produttiva risultava praticamente azzerata. La stessa sorte dovettero affrontare le più modeste centrali della Unes situate sempre nel centro Italia. La Società Meridionale di Elettricità uscì dal conflitto con 11 centrali idroelettriche gravemente danneggiate e con una riduzione di capacità produttiva pari al 45 per cento. Gli impianti situati al nord subirono generalmente meno danni e, in particolare, gli impianti del gruppo Sip subirono perdite di scarso rilievo. Gli impianti idroelettrici del gruppo Iri, che avevano raggiunto nel 1943 una capacità produttiva media annua totale di circa 5.400 milioni di kWh, videro ridotta la capacità di 2.250 milioni di kWh, pari al 42 per cento. Le mancate entrate durante il periodo bellico contribuirono infine a intaccare i conti economici di numerosi settori, con evidenti conseguenze specie in quelli nei quali negli anni precedenti si era cercato di imbastire una politica di investimenti e miglioramento delle capacità produttive e dei servizi.⁵³

⁵³ Ivi, pp. 375-381.

La fine del conflitto aveva dunque precipitato l'Iri in una condizione di particolare fragilità: a lungo l'Istituto si era trovato ad affrontare un profondo scollamento tra direzione centrale, sedi ed aziende; le turbolenze politiche di quegli anni avevano allontanato e poi posto sotto processo i suoi storici dirigenti e numerosi erano stati gli avvicendamenti; la situazione patrimoniale e finanziaria era stata resa critica dai danneggiamenti e dalle spese intercorsi durante il conflitto. In questa difficile situazione l'Iri dovette affrontare il giudizio da parte dei nuovi attori politici dell'Italia liberata, non solo i partiti ma anche, in una prima fase, l'amministrazione degli Alleati. I dirigenti dell'Iri dovettero spiegare l'importante azione svolta nel corso degli anni Trenta e Quaranta, difendersi dai pregiudizi e dalle accuse di connivenza con il passato regime, convincere le forze politiche di come la presenza dell'Istituto fosse un elemento strutturale nell'economia nazionale e di quanto fosse allora indispensabile, ai fini della ricostruzione, permettere a loro di continuare nell'azione svolta negli anni precedenti. Occorse fare politica, rimboccarsi le maniche e produrre documenti, partecipare a colloqui, mettere a servizio del nascente stato democratico il proprio bagaglio tecnico e le proprie esperienze maturate nel corso degli anni.

E, a testimonianza di ciò, a partire dal giugno 1944 Donato Menichella aveva iniziato a persuadere la Commissione alleata di controllo dell'opportunità di non smantellare l'Iri⁵⁴ e, a partire da quegli stessi mesi, un ufficio interno all'ente diretto da Pasquale Saraceno

⁵⁴ L'opera di convincimento nei confronti della Commissione alleata iniziò con una serie di colloqui tra Menichella e il Capitano Kamarck, in seguito ai quali fu redatto il famoso rapporto. La tesi principale qui sostenuta ruotava intorno all'idea che dietro alla nascita dell'Iri ci fosse stata una «situazione compromessa» da risolvere in modo «logico e sincero», causata da «una classe di finanzieri amanti della Banca per la Banca» e dai malsani intrecci tra banca e industria. Non era stato dunque «un proposito dello Stato [...] assumere la gestione di importanti complessi finanziari e industriali in luogo e vece di capitalisti privati» ma sostanzialmente un effetto collaterale della politica dei salvataggi. Una politica dei salvataggi che appunto, rilevando le partecipazioni azionarie detenute dalle banche, ha provato successivamente – e con un certo successo – a ricondurre tali partecipazioni nelle mani del settore privato fino a raggiungere un momento in cui, data la complessità di alcune situazioni, ciò non fu più realisticamente possibile. D. Menichella, *Le origini dell'IRI e la sua azione nei confronti della situazione bancaria*, cit. Come sottolineato da Gianpiero Fumi, nel suo scritto Menichella non solo escludeva ogni possibile ragione dirigistica dietro l'intervento dello Stato nel campo industriale, ma in maniera certamente non ingenua ometteva le ragioni politiche che avevano portato alla stabilizzazione dell'ente nel 1937 e i nuovi compiti – non più finalizzati prioritariamente al risanamento aziendale in vista del rapido smobilizzo delle partecipazioni – che gli erano stati contestualmente affidati, evitando inoltre di esprimere valutazione sulle attività industriali del gruppo e concentrandosi esclusivamente sulla questione delle banche. G. Fumi, *Dalla fine del fascismo allo statuto del 1948*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'IRI*, Vol. 1, cit., p. 532. Ovviamente la Finance Sub-Commission era a conoscenza del fatto che, per usare le parole dello stesso Kamarck, «l'IRI [fosse] l'elemento dominante dell'industria e della finanza italiana» ma, nonostante questo, trovarono le motivazioni di Menichella sufficienti ad escludere una origine prettamente fascista dell'Istituto e accettarono quindi la raccomandazione di lasciare ogni decisione ai rappresentanti del popolo italiano. A.M. Kamarck, *Politica finanziaria degli alleati in Italia (luglio 1943-febbraio 1947)*, Carecas, Roma, 1979, pp. 62-63.

aveva cominciato a prendersi carico dell'organizzazione dei primi aiuti.⁵⁵ Almeno in una prima fase, fu l'iniziativa istituzionale – per non dire personale – dei suoi dirigenti a mettere gli uffici dell'Iri nelle condizioni di continuare a lavorare e di supportare la gestione dei primi aiuti.⁵⁶

Ma mentre i caratteri del dibattito economico e la risposta, per così dire, dello stesso *management* dell'ente saranno oggetto dei prossimi paragrafi, per il momento ci concentreremo sull'attività del gruppo Iri e delle sue imprese nel tormentato quadro del dopoguerra.

1.3. L'IRI NEL DOPOGUERRA: LA RICOSTRUZIONE

Nel cinquennio che va dal 1945 al 1950, infatti, l'Iri si rese partecipe all'enorme sforzo di ricostruzione del paese nonostante, come ampiamente discusso, le difficoltà organizzative, di coordinamento e i danni particolarmente pesanti che la guerra aveva arrecato alle sue imprese. Come vedremo, l'evoluzione del dibattito pubblico tendeva a sottolineare l'importanza di realizzare quantomeno una parziale riprivatizzazione delle sue aziende. Questa idea era stata sostenuta non soltanto dagli ambienti liberali e confindustriali ma trovava spazio anche tra molti fautori dell'impresa pubblica e della programmazione, i quali sottolineavano l'esigenza di rendere più omogenee e organiche le partecipazioni azionarie dello Stato. Nonostante questo schieramento si potesse considerare piuttosto vasto e trasversale, fino a trovare sponda anche all'interno della stessa Iri, gli smobilizzi realizzati nel periodo subito successivo alla guerra furono davvero modesti.⁵⁷

Come era stato per la seconda metà degli anni Trenta, pesava l'impossibilità di trovare gruppi privati sufficientemente forti per rilevare le aziende e portare a compimento un processo di riconversione industriale che, specie in alcuni settori, rappresentava un

⁵⁵ Saraceno individuava proprio nell'agosto 1944 l'inizio della politica di ricostruzione, ovvero dal momento in cui «il governo degli Stati Uniti mette a disposizione del governo italiano una somma di dollari da utilizzarsi per acquisti negli Stati Uniti». P. Saraceno, *Intervista sulla ricostruzione*, cit., pp. 15-16.

⁵⁶ Ricordando quel periodo, scrisse Guido Carli anni più tardi: «la struttura statale era distrutta e avrebbe richiesto tempi di riorganizzazione non brevi; la ricostruzione economica non avrebbe potuto attendere la ricostruzione dello Stato, l'unico strumento sul quale far leva era il potenziale di iniziativa e il fervore dei singoli». G. Carli, *Il difficile rapporto tra l'impresa e il potere*, in «Rinascita», n. 28, 15 luglio 1977.

⁵⁷ Gli smobilizzi realizzati nel periodo 1945-1948 ammontano a soli 0,4 miliardi di lire del 1954, concentrate prevalentemente nel settore minerario e chimico e nelle partecipazioni estere del gruppo. Per tracciare una linea di paragone, nel periodo precedente 1940-1944 – che comprende gli anni della guerra – erano stati 48,5 miliardi. Nel complesso, andando a stimare in 335,3 miliardi gli smobilizzi totalizzati dall'ente tra il 1933 e il 1954, quelli realizzati nel periodo subito successivo alla guerra rappresentano solo lo 0,1% del totale. P. Saraceno, *Rapporto*, cit., tab. 35, p. 125.

compito particolarmente gravoso.⁵⁸ Sarebbe allora spettato ancora all'azione dello Stato superare questa fase di difficoltà, rimettere in piedi e successivamente rilanciare le aziende all'interno del nuovo corso dell'economia italiana. L'impressione che si può trarre dallo studio dei problemi industriali dell'epoca sembra evidenziare come fin dal principio i dirigenti dell'Iri avessero un'idea piuttosto chiara su come mettere mano ai problemi del dopoguerra. Il clima di incertezza che aleggiava intorno alla ricostruzione contribuì, almeno in parte, a delineare spazi di autonomia per il *management* aziendale sia nei confronti della direzione centrale dell'ente che della politica. Se infatti, come vedremo, interessi e sensibilità contrapposte limitarono il lavoro degli uffici dell'Iri preposti a supportare la programmazione degli aiuti economici del dopoguerra, fatto salvo per i problemi legati al finanziamento, i dirigenti d'azienda poterono dedicarsi al rilancio delle imprese in quasi assoluta autonomia. E, cosa che vogliamo sottolineare, spesso lo fecero seguendo programmi di ripresa e rilancio dei settori industriali elaborati ancor prima della caduta del fascismo.⁵⁹

Tra i settori più problematici ci fu sicuramente la marina mercantile. Negli anni della ricostruzione, l'obiettivo della Finmare fu quello di ripristinare almeno parte della flotta persa durante il conflitto. Il settore dei trasporti navali era visto infatti di vitale importanza per l'economia italiana. Ripristinare il collegamento marittimo con gli altri paesi significava concretamente dare uno sbocco ai flussi migratori verso l'estero, richiamare il turismo e riallacciare i canali del commercio. Non di secondo piano era poi la necessità di sostenere attraverso commesse pubbliche l'attività e l'occupazione della cantieristica, altro settore in grande difficoltà, e incassare moneta estera per contribuire alla

⁵⁸ I risultati modesti sono infatti da attribuire non tanto alle resistenze dello stesso ente quanto piuttosto alla oggettiva difficoltà di trovare compratori per le azioni possedute dall'Iri nel dopoguerra. Nel tentativo di rendere maggiormente organico il patrimonio industriale dell'Iri, il 12 gennaio 1947 era stato elaborato infatti da parte dell'Ufficio studi dell'ente un programma che prevedeva il finanziamento di nuove acquisizioni da parte del gruppo attraverso la cessione di titoli scelti fra le partecipazioni in cui risultava carente «un reale interesse per la politica industriale dello Stato», come attività agricole, attività immobiliari urbane, attività industriali non interessanti i fini istituzionali dell'ente, le partecipazioni industriali di minoranza, quelle già in corso di realizzazione o in liquidazione, le attività industriali estere non rappresentanti interessi di gruppo, oltre all'eventuale ricavo derivante dalla vendita delle quote superanti il 60% del capitale delle banche di interesse nazionale. Questo programma cadde però di fatto nel vuoto, non solo a causa dell'ostilità dell'allora Presidente Paratore nel realizzare nuove acquisizioni, ma anche dalla prospettiva poco realistica di riuscire a finanziare tali acquisizioni attraverso la cessione di tutte – o anche solo in parte – le partecipazioni considerate superflue. A. Zussini, *Una battaglia solitaria all'IRI. L'attività del direttore generale Giovanni Malvezzi nel 1947*, in «Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia», n. 3, 1998, p. 247.

⁵⁹ Come ha scritto Ruggero Ranieri, infatti, «le finanziarie di settore ritirarono fuori dal cassetto i progetti di investimento già intrapresi negli anni Trenta e godettero di maggiore libertà che in passato dal momento che la nuova classe politica era inesperta di problemi economici». R. Ranieri, *L'Italia e l'integrazione economica europea 1945-1960*, Lezioni 10, Perugia, Università di Perugia, Dipartimento di Scienze storiche, 1995, pp. 7-8.

ricostruzione delle riserve valutarie del paese.⁶⁰ Il problema dei cantieri era infatti sostanzialmente legato alla difficoltà di reggere l'urto della concorrenza dei paesi esteri: le produzioni italiane avevano costi e prezzi di oltre un terzo più elevati.⁶¹ Furono necessari allora sussidi statali a copertura dei disavanzi, l'utilizzo dei fondi del Piano Marshall, i finanziamenti da parte dell'Imi e continui aumenti di capitale coperti dalla stessa Iri. Una parte del naviglio fu recuperato e rimesso in funzione, alcune navi sequestrate durante la guerra furono restituite. Ci furono poi acquisizioni dall'estero e in particolar modo dalla marina statunitense. Nei cantieri, con sovvenzioni di legge, furono infine prodotte nuove navi. Ma, nonostante questi aiuti e l'enorme esborso di denaro pubblico, la ricostruzione della flotta fu tuttavia parziale e relativamente lenta.

Meno tormentata, nell'elettricità e nella telefonia, fu la ripresa per la Stet, affidata dal 1946 fino alla sua scomparsa nel 1961, a un dirigente di sperimentata competenza finanziaria e di forte personalità come Guglielmo Reiss Romoli. Nel settore elettrico fu importante il rapporto con gli esperti e gli uomini d'affari statunitensi: questi già conoscevano in particolare la Sip perché negli anni Trenta la società aveva collocato sul mercato americano obbligazioni con scadenza nel 1960.⁶² Come ritroveremo anche in altri settori, si sentiva la necessità di avere un maggiore coordinamento delle attività svolte dall'Iri nel settore e, almeno a partire dal 1947, si iniziò a parlare di istituire una *subholding* dedicata. Durante le discussioni all'interno dell'Ufficio di presidenza dell'Istituto nel febbraio 1947, fu l'allora direttore generale Malvezzi a proporre per primo l'idea di istituire una finanziaria anche per il settore elettrico. Questa proposta, secondo Malvezzi, avrebbe potuto favorire l'attuazione di un ambizioso piano di investimenti. Tuttavia, non ricevendo il sostegno necessario, né a livello governativo né all'interno dell'Iri stesso, dove incontrò piuttosto la forte opposizione di Menichella, il progetto cadde nel nulla.⁶³ Alla decisione di non dar seguito ai propositi di costituire una

⁶⁰ M. Doria, *I trasporti marittimi, la siderurgia*, cit., pp. 347-358.

⁶¹ Ivi, p. 349.

⁶² A. Castagnoli, *Le strategie industriali: elettricità e telecomunicazioni*, in Ivi, pp. 302-305.

⁶³ La proposta di Malvezzi era stata stimolata dal coevo progetto di riforma del settore elettrico presentato dal Ministro dei Lavori Pubblici, il socialista Giuseppe Romita. Originariamente presentata nel dicembre 1946, la proposta di legge prevedeva, oltre a regole più ferree sui tempi e sulle dimensioni delle opere e a un programma di finanziamenti per nuovi impianti da realizzare con la compartecipazione pubblica, di destinare all'Iri un ruolo di coordinamento e controllo dell'intero settore elettrico, con l'unificazione delle partecipazioni elettriche dell'Iri insieme alle altre detenute da enti pubblici o ministeri in un'unica azienda. Il progetto di Romita fu però limitato in sede politica alla costituzione di un comitato di coordinamento, a modifiche contenute dei regolamenti e ad un programma di costruzioni. La svolta politica centrista del maggio 1947 portò all'accantonamento definitivo della riforma sul servizio elettrico. F. Silari, *La nazionalizzazione elettrica in Italia. Conflitti di interesse e progetti legislativi, 1945-1962*, in «Italia Contemporanea», n. 177, 1989. In un documento presentato e poi discusso durante l'Ufficio di Presidenza si auspicava l'elaborazione di un piano per la costruzione, sotto la direzione del Ministero dei Lavori Pubblici ma in concorso con l'iniziativa privata, di nuovi impianti idroelettrici, e delle opere necessarie sia per il trasporto interregionale che per le centrali adibite alle riserve termiche. Era questo un piano per il quale Malvezzi

finanziaria elettrica e alla rinuncia di fatto ad un piano di espansione all'interno del settore, seguì tuttavia un considerevole impegno rivolto a migliorare le reti e le capacità produttive delle aziende del gruppo. Con l'aiuto delle cospicue risorse messe a disposizione dal Piano Marshall, la Sip mise in atto la costruzione di una centrale termica a Chivasso mentre la Sme usò questi fondi per completare l'impianto termico a Napoli. Nell'insieme, il livello massimo di produzione toccato nell'anteguerra venne raggiunto dal settore elettrico dell'Iri alla fine del 1948, quasi raddoppiando dai minimi a cui era sceso nel corso del 1944.⁶⁴

Nel ramo telefonico, la Stet investì risorse senza ricorrere a sovvenzioni statali, ottenendole prevalentemente dal mercato finanziario e da versamenti della capogruppo. Gli investimenti, oltre a ricostruire ed espandere impianti e reti, furono volti a colmare in parte le carenze tecniche e organizzative della telefonia. Le società del gruppo Iri vivevano una situazione finanziaria complessa dovuta in parte agli squilibri dovuti all'inflazione e all'aumento del costo del lavoro ma, soprattutto, dal mancato aggiornamento delle tariffe telefoniche, ferme ancora sui livelli del 1928. La questione delle tariffe divenne quindi la fondamentale clausola per lo sviluppo della Stet, destinata ad avere un ruolo cruciale in tutto almeno fino alla metà degli anni Cinquanta. Per venire incontro a queste problematiche, già nel corso del 1945 venne predisposto un primo adeguamento tariffario, seguito da numerosi aggiustamenti fino al 1949, che diedero modo alle società telefoniche di finanziare gli investimenti ed andare incontro alla domanda crescente dei servizi. Parallelamente, e anche grazie al sostegno politico di Luigi Einaudi, nel 1947 vicepresidente del Consiglio e Ministro del Bilancio, la dirigenza dell'Iri e della Stet riuscirono a scongiurare in sede governativa l'interesse da parte dell'International Telegraph and Telephone (Itt) di New York a penetrare nel mercato italiano, cosa che aveva invece trovato sponda in Mario Scelba, allora Ministro delle Poste

stimava una spesa di 83 miliardi di lire e che sarebbe stato accompagnato dalla creazione di un Consiglio superiore con funzioni di direzione e controllo del settore, anche attraverso l'acquisizione della Coniel. *Appunti alla riunione dell'Ufficio di presidenza*, in UdP, Seduta del 5 febbraio 1947, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Organi deliberanti di controllo e di coordinamento, b. AG/692, f. 7. La ricerca di una strada diversa dalla nazionalizzazione che potesse egualmente sciogliere alcune incrostazioni e immettere il settore elettrico sulla strada dello sviluppo era condivisa anche da parte di altri tecnici dello Stato. Sempre sul finire del 1946, ad esempio, Alberto Cucchiarelli, direttore generale di Crediop inviava a Raffaele Mattioli un progetto di sistemazione redatto nel settembre 1944 che, con qualche correzione e adattamento, avrebbe potuto essere recuperato ai fini di una riforma del settore elettrico. *Progetto sistemazione dell'industria elettrica*, settembre 1944, MBGA, SGEN, Studi diversi, 10.

⁶⁴ Sul piano di Malevzzi e sulle linee guida seguite dalla Stet nel settore elettrico in questo periodo si veda G. Bruno, *Risorse per lo sviluppo. L'industria elettrica dagli esordi alla nazionalizzazione*, Liguori, Napoli, 2004, pp. 235-242; M. Comei, *L'IRI, la nazionalizzazione dell'industria elettrica e le scelte di investimento degli indennizzi* in F. Amatori (a cura di), *Storia dell'IRI*, Vol.2, cit., pp. 377-379; R. Giannetti, *Investimenti e tariffe*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'industria elettrica in Italia*, vol. 4, *Dal dopoguerra alla nazionalizzazione*, cit., pp. 135-141.

nel Governo Parri.⁶⁵ Nell'ottobre 1949, vincendo anche la resistenza da parte del *management* dell'Iri, con l'acquisizione della Siemens di Milano, società di apparecchiature controllata dall'omonima società tedesca prima della guerra, la società finanziaria dell'Iri ottenne la possibilità di costruire un sistema produttivo integrato e di procedere nell'espansione verso il settore delle reti interurbane. Sotto la guida di un *manager* esperto come Reiss Romoli, vennero così messi in pratica i primi piani di risanamento finanziario – in collaborazione con l'Imi – e furono attuate numerose iniziative volte ad aumentare l'efficienza delle imprese, come la razionalizzazione dei costi e la costituzione di un organismo tecnico che soprintendesse i piani di sviluppo. In seguito, l'assetto economico del gruppo migliorò, anche grazie ad una ritrovata stabilità monetaria del paese, e tra il 1948 e il 1949 vennero raggiunti alcuni primi importanti traguardi come la crescita del numero degli abbonati e l'aumento della produttività. Tra il 1945 e il 1949 risultarono infatti un aumento del 38 per cento dei numeri di centrale, del 53 per cento degli apparecchi, del 37 per cento della rete urbana e del 48 di quella interurbana mentre il rapporto tra abbonati e dipendenti passò dai 29 del 1945 ai 46 del 1949. La fase di stabilizzazione degli anni Quaranta risultò dunque decisiva nel decennio successivo per lo sviluppo del gruppo e, dopo una fase di rallentamento a cavallo tra il 1949 e il 1953, la situazione subì una definitiva svolta con un nuovo importante accordo sulle tariffe.⁶⁶

Decisive per le sorti future dell'intera economia italiana furono le vicende alla siderurgia. Come in altri settori, occorre superare gli ostacoli rappresentati dall'eccesso di manodopera, da relazioni industriali particolarmente tese, carenza di liquidità per i pagamenti correnti, scarsità di capitale con cui finanziare gli indispensabili investimenti. Il ritorno dei reduci, l'assunzione di partigiani, il blocco dei licenziamenti, anche nel Mezzogiorno, determinarono un aumento dei dipendenti del gruppo Finsider – da 55mila all'inizio del 1946 ai 63mila del marzo 1947 – con pressioni al ribasso sulla produttività ed esuberanti stimati in 6mila persone. Quasi metà del personale era nell'Ilva, un terzo circa

⁶⁵ Il governo italiano aveva avviato conversazioni con l'Itt senza aver precedentemente coordinato una strategia con l'Iri e, parallelamente, aveva mantenuto aperto un canale anche con un'altra azienda americana, l'Automatic Electric Corporation di Chicago. Sia l'Iri che la Stet, tuttavia, avevano sviluppato nel frattempo una loro strategia sia per il settore delle telecomunicazioni che per la produzione di apparecchiature, che si rifaceva almeno in parte al piano dell'Itt, ma che allo stesso tempo garantiva che il settore delle telecomunicazioni rimanesse saldamente nelle mani di aziende italiane. I dettagli della questione sono stati raccontati, dal punto di vista italiano, usando solo la documentazione archivistica della Stet, da B. Bottiglieri, *Stet*, cit., pp. 239-267 e, attraverso i documenti diplomatici americani, da J.L. Harper, *L'America e la ricostruzione dell'Italia*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 139-144 e 171-173.

⁶⁶ B. Bottiglieri, *Stet*, cit., pp. 205-218; S. Mariotti, *Le telecomunicazioni, dal monopolio tecnologico ai mutamenti degli anni Ottanta e Novanta, alla privatizzazione*, in F. Russolillo (a cura di), *Storia dell'IRI, Un gruppo singolare. Settori, bilanci, presenza nell'economia italiana*, Vol. 5, Roma-Bari, Laterza, 2015, pp. 201-276, in particolare pp. 208-212. Sulla vicenda si veda ancora A. Castagnoli, *Le strategie industriali*, cit., pp. 313-323.

nella Terni, un decimo nella Siac, un altro decimo nella Dalmine. Quando nel maggio 1947 le sinistre furono escluse dal governo, insieme ai gruppi privati del settore anche Iri e Finsider adottarono una posizione rigida rispetto alle rivendicazioni sindacali, cosa che sfociò in uno teso confronto sociale che, almeno nel breve periodo, portò a nuove ripercussioni negative sulla produttività delle aziende. In aggiunta, i mezzi finanziari si reperirono a fatica. Nell'insieme, ricostruire gli impianti danneggiati e rimettere in piedi il settore della siderurgia pubblica costò globalmente a Finsider 20 miliardi di lire fino all'aprile 1948, risorse che furono distribuite in 8,5 miliardi per Ilva, 7,5 Per Terni, 3 per Dalmine e 1 per Siac, e che furono coperte per il 40% attraverso autofinanziamento, 37% con debito, 23% con aumenti di capitale. Stato, Iri, Eximbank e Imi concorsero all'afflusso di finanza esterna, direttamente alle quattro società operative o attraverso la *holding* di settore. La mancanza di materie prime e di energia elettrica contribuì inoltre a rendere non certamente spedito il ripristino dei livelli produttivi. L'offerta di acciaio totale del gruppo Finsider, che superava il milione di tonnellate nel 1938 e che si era ridotto a 143 tonnellate nel 1945, risali a 450mila nel 1946, a 697mila nel 1947, a 918mila nel 1948.⁶⁷ Solo nel 1951 per l'acciaio e nel 1953 per la ghisa la produzione siderurgica dell'Iri superò i livelli prebellici.

Ma ad ogni modo, mentre nei primi anni del dopoguerra le risorse furono orientate prevalentemente al semplice ripristino degli impianti distrutti, a partire dal 1948 fu possibile passare all'attuazione di un piano organico per la siderurgia, conforme alle linee espresse da Sinigaglia sin dagli anni Trenta.⁶⁸ Gli investimenti si concentrarono allora verso gli stabilimenti considerati più efficienti e più funzionali dal punto di vista della loro ubicazione. Essi vennero per l'appunto ampliati e ammodernati. Gli impianti ritenuti invece obsoleti furono avviati verso la chiusura. L'idea di puntare sulle produzioni a ciclo integrale, determinata dalle intuizioni di Sinigaglia, non era frutto di una pregiudiziale. Essa era determinata piuttosto dall'obiettivo di produrre acciaio a prezzi concorrenziali e,

⁶⁷ Doria, *I trasporti marittimi, la siderurgia*, cit., pp. 415-419.

⁶⁸ Il *Piano autarchico per la siderurgia* fu attuato da Agostino Rocca, nominato nel 1938 direttore generale della Finsider e già collaboratore di Sinigaglia a partire dai primi anni Trenta. Il progetto, che prevedeva l'importazione di minerale di ferro e la costruzione di uno stabilimento a ciclo integrale a Cornigliano, quartiere alla periferia di Genova, fu osteggiato da più parti, in particolare dal mondo della siderurgia privata e, anche a causa degli eventi bellici, di fatto non entrò mai pienamente in funzione. F. Amatori, *Cicli produttivi, tecnologie, organizzazione del lavoro. La siderurgia a ciclo integrale dal piano autarchico alla creazione dell'Italsider (1937-1961)*, in «Ricerche storiche», n. 3, 1980, pp. 557-608 e F. Bonelli, A. Carparelli, M. Pozzobon, *La riforma siderurgica IRI tra autarchia e mercato*, cit., pp. 217-334. Fin dai primi mesi del dopoguerra Sinigaglia, attraverso pubblicazioni, opuscoli e interventi su riviste, aveva cercato di presentare la propria lettura sulle esperienze passate della siderurgia e propositi futuri di rilanciare il settore producendo acciaio a prezzi competitivi rispetto al mercato internazionale. Si veda in particolare O. Sinigaglia, *Alcune note sulla siderurgia italiana*, Roma, Tipografia del Senato, 1946. Sulla figura di Oscar Sinigaglia si veda in particolare L. Villari, *Le avventure di un capitano d'industria*, Torino, 2008 e M. Robiony, *Oscar Sinigaglia: la siderurgia al servizio del Paese*, in «Storia economica», n. 1, 2012, pp. 39-63.

in considerazione di ciò, conseguente a un ragionamento più ampio sulle dinamiche dei prezzi dei prodotti siderurgici. Le produzioni basate sul rottame non furono quindi abbandonate ma ricondotte a un ruolo integrativo rispetto a quelle a ciclo integrale. Gli investimenti furono così diretti non solo verso la siderurgia a ciclo integrale, ma anche per aumentare la specializzazione degli altri stabilimenti ritenuti funzionali. Le quattro grandi società controllate dalla Finsider nel 1948 (Ilva, Siac, Terni, Dalmine) operavano in 21 stabilimenti siderurgici. Di questi cinque erano dotati di altiforni (Piombino, Bagnoli, Cornigliano, Trieste e Portoferraio), dieci producevano acciaio dal rottame (Terni, Campi, Dalmine, Novi, Lovere, Marghera, Bolzaneto, Savona, San Giovanni Valdarino, Torre Annunziata) mentre sei erano puramente centri di laminazione (Pra, Sestri, Voltri, Trasta, Pontedecimo e Massa).⁶⁹

Il piano prevedeva innanzitutto la centralità di tre grandi stabilimenti costieri a ciclo integrale: Bagnoli, Piombino e Cornigliano. Il centro di Bagnoli fu orientato nel campo dei profilati, dei materiali per il cemento armato, e della vergella. Piombino fu avviato alla produzione di semilavorati, nei profilati e nelle rotaie mentre a Cornigliano si puntò sui laminati piani. Una volta superate le resistenze sia a livello politico, sia soprattutto da parte dell'industria privata, significativi investimenti furono destinati proprio al nuovo stabilimento di Cornigliano.⁷⁰ Facendo ricorso alla tecnologia americana, si avviò la costruzione di nuovi altiforni ad elevata capacità, di una nuova acciaieria Martin e si introdussero infine treni continui e semicontinui per *coils*.⁷¹ Gli stabilimenti della Dalmine di Massa, Costa Volpino e Torre Annunziata rimasero specializzati nel campo dei tubi, quello di Campi nelle lamiere navali e quello di Lovere nelle ruote e cerchioni. Le acciaierie e i laminatoi di Savona e Bolzaneto, l'acciaieria di San Giovanni Valdarino, i laminatoi di Voltri, insieme ad altri stabilimenti minori, furono invece avviati alla chiusura, così come lo stabilimento di Portoferraio, largamente distrutto durante la guerra.

⁶⁹ R. Ranieri, *Il Piano Marshall e la ricostruzione della siderurgia a ciclo integrale*, in «Studi Storici», n.1, 1996, p. 149.

⁷⁰ Contrari al ciclo integrale erano, ad esempio, Giovanni Falck, secondo il quale «una simile siderurgia poteva essere giustificata solo quando l'Italia aveva mire imperialistiche», e Pasquale Gallo, commissario dell'Alfa Romeo. Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, II. Industria II. Appendice alla relazione (interrogatori), pp. 195-203 e pp. 125-137.

⁷¹ Come affermato da Ranieri, «di alimentare un'offerta qualitativamente nuova, a basso costo – considerata l'efficienza dei nuovi impianti – e con notevoli margini di profitto [...] a Cornigliano non si intendeva solo tracciare una nuova traiettoria tecnologica, ma anche configurare un nuovo business dell'acciaio, capace di ripagare lo sforzo finanziario iniziale». R. Ranieri, *Il Piano Marshall e la ricostruzione della siderurgia a ciclo integrale*, cit., p. 150. Grazie alla strategia di espansione della Finsider, l'Italia aumentò la sua produzione di acciaio da 0,4 milioni di tonnellate nel 1945 a 5,5 milioni di tonnellate nel 1955. In quell'anno, la produzione di acciaio italiana rappresentava il 10,4% della produzione totale tra i paesi Ceca. M. Kipping, R. Ranieri e J. Dankers, *The Emergence of New Competitor Nations in the European Steel Industry: Italy and the Netherlands, 1945-1965*, in «Business History», n. 1, 2001, pp. 69-96.

Lo stabilimento di Trieste, rimasto sotto amministrazione militare alleata, funzionò infine come acciaieria a freddo fino a che nel giugno del 1949 non venne riattivato l'altoforno. Produsse poi ghisa e semilavorati, una parte dei quali andò ad alimentare l'acciaieria di Marghera. Nel complesso, il programma promosse investimenti per oltre 300 miliardi e poté considerarsi concluso intorno al 1956. Negli anni successivi fu dunque possibile non solo recuperare il livello prebellico, ma registrare un significativo aumento della produzione e della produttività del gruppo. L'eccesso di manodopera fu ridotto e, a partire dalla seconda metà degli anni Cinquanta, gli occupati tornarono ad aumentare in modo equilibrato.⁷²

Fu invece la meccanica il settore in cui l'Iri dovette superare gli ostacoli più ardui, nella ricostruzione e ancora più nella riconversione produttiva. La meccanica dell'Iri comprendeva allora anche la cantieristica e soffriva di un ingente eccesso di capacità e manodopera.⁷³ Questo settore aveva risentito particolarmente degli investimenti bellici e, adesso, era necessaria non solo una conversione profonda delle attività produttive ma anche un'opera di generale ripensamento e razionalizzazione delle proprie attività. Questi motivi, uniti alle difficoltà a livello finanziario delle aziende, suggerirono fin dal primo dopoguerra l'esigenza di sviluppare un coordinamento specificatamente rivolto alle aziende del settore. Era questa una possibilità che era iniziata a circolare nelle stanze dell'Istituto almeno dal dicembre 1944, quando una nota interna avanzava un primo progetto di istituzione di una finanziaria per il settore meccanico e alcune soluzioni di specializzazione produttiva per il dopoguerra.⁷⁴ E, successivamente, come si evince da uno stralcio di una lettera dell'agosto 1945, scritta da Agostino Rocca a Oscar Sinigaglia, la discussione interna all'Istituto si arricchiva del parere anche di esperti della siderurgia. Convinti entrambi della necessità della costituzione di una nuova finanziaria per la meccanica, Agostino Rocca proponeva di limitarsi alla meccanica navale e suggeriva di

⁷² M. Balconi, *La siderurgia italiana (1945-1990): tra controllo pubblico e incentivi del mercato*, Bologna, 1991, pp. 95-98 e G.L. Osti, *L'industria di Stato dall'ascesa al degrado. Trent'anni nel gruppo Finsider*, Conversazioni con Ruggero Ranieri, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 117 e ss. Sulle caratteristiche del piano si veda anche M. Doria, *I trasporti marittimi, la siderurgia*, cit., pp. 410-419; R. Ranieri, S. Romeo, *La siderurgia Iri dal Piano Sinigaglia alla privatizzazione*, in F. Russolillo (a cura di), *Storia dell'IRI*. Vol.5, cit., pp. 6-19.

⁷³ Un problema politico di non facile risoluzione visto che oltre i tre quarti degli addetti erano concentrati in sole tre regioni: Venezia Giulia, Liguria e Campania, costituendo più del 70% dell'occupazione meccanica totale nella Venezia Giulia e oltre il 50% nelle altre due regioni. V.A. Marsan, *L'Istituto per la ricostruzione industriale*, cit., p. 116.

⁷⁴ Il programma dell'IRI per il passaggio dall'economia di guerra all'economia di pace nel settore della meccanica. *Proposta per la costituzione di una Società commerciale per facilitare lo svolgimento del programma predisposto*, 28 dicembre 1944. ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Iri. Trasferimento della Direzione Generale a Milano, Programmi post-bellici delle aziende meccaniche e relazioni varie, b. STO/552.

riunire unita gli stabilimenti siderurgici con quelli meccanici.⁷⁵ Concludeva ancora Agostino Rocca suggerendo come non fosse conveniente separare la grande meccanica dalla siderurgia, ma spingeva piuttosto per «accentrare nella Finsider gli uomini migliori e più capaci» ed avviare la razionalizzazione di entrambi i settori sotto un'unica testa e organizzazione, quella per l'appunto guidata da Oscar Sinigaglia.⁷⁶

Era questo insomma un progetto sicuramente ampiamente discusso quando nel novembre del 1946 il direttore generale Malvezzi ribadì presso il Consiglio di amministrazione dell'ente l'urgenza di istituire una società finanziaria anche per la meccanica.⁷⁷ Non potendo ricevere per il momento un adeguato sostegno politico a questo progetto, lo sforzo di Malvezzi si concentrò allora in quei mesi nel cercare di incentivare alcuni incontri tra i rappresentanti, i funzionari e i tecnici delle varie aziende meccaniche dell'Iri, al fine di «centralizzare le iniziative nel campo commerciale e per coordinare l'attività produttiva nei diversi settori, anche per quanto riguarda l'esportazione».⁷⁸ Nuovamente, nel dicembre 1946, l'allora presidente dell'Iri Giuseppe Paratore manifestava all'amministratore delegato della Crda Aristide Zenari la sua preoccupazione per la situazione economico-finanziaria delle imprese meccaniche e la sua intenzione di riunire tutte le partecipazioni in una nuova grande *holding*.⁷⁹

Per qualche tempo ancora, tuttavia, il progetto rimase nel cassetto. E, nel mentre, a partire dal gennaio 1947 si discusse dell'opportunità emendare al problema meccanico attraverso l'istituzione di un ufficio a livello centrale che operasse come organo di consulenza presso le varie aziende del settore e che ne coordinasse i lavori. La proposta trovò il parere positivo di Saraceno ma, non trovando un reale appoggio da parte organi deliberativi dell'ente, scontando la protesta da parte delle direzioni aziendali ed essendo ancora oggetto di considerazione l'ipotesi di istituire una finanziaria meccanica, il progetto fu accantonato.⁸⁰ Con la nomina di Imbriani Longo a commissario dell'Istituto infine fu

⁷⁵ «Dove cominciamo a vedere le cose diversamente è nella costituzione di questa Fin..... Io la limiterei ai soli cantieri ed agli stabilimenti di meccanica navale, e cioè apparati motori e ausiliari di bordo [...], mentre tu mi sembri disposto ad aggregarvi anche la grande meccanica». *Estratto della lettera Ing. Rocca a Sinigaglia del 7 agosto 1945*, ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Iri. Trasferimento della Direzione Generale a Milano, Ricostruzione postbellica e piani di importazione per la riattivazione dell'economia italiana, Copie lettere ing. Rocca (dirigente Dalmine). Relazioni e varie sull'industria siderurgica e sulla costituzione di Finmeccanica 1945, b. STO/553.

⁷⁶ Ivi.

⁷⁷ CdA, Seduta del 30 novembre 1946. ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Organi deliberanti di controllo e di coordinamento, b. AG/675, f. 1.

⁷⁸ CdA, Seduta del 7 gennaio 1947. Ivi, AG/675, f. 3.

⁷⁹ V. Zamagni, *Finmeccanica. Competenze che vengono da lontano*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 13-14.

⁸⁰ L'Ufficio Organizzazione Aziende Meccaniche Iri. Si veda F. Lavista, *Cultura manageriale e industria italiana, Gino Martinoli fra organizzazione d'impresa e politiche di sviluppo (1945-1970)*, Milano, Guerini Associati, 2005, pp. 76-84.

possibile compiere un passo decisivo verso la creazione di una nuova *holding*. Appena insediatosi al vertice dell'Iri, infatti, Imbriani Longo istituì una commissione di studio, presieduta da Zenari, con il compito di valutare lo stato e le prospettive delle aziende meccaniche del gruppo. Nel rapporto consegnato nell'agosto del 1947, la commissione dichiarava come necessaria e urgente la costituzione di una nuova società finanziaria capace di guidare la riorganizzazione delle aziende e di fissare un piano unitario di sviluppo del settore. Era questa una soluzione organizzativa che avrebbe permesso all'Istituto di risparmiare risorse, «evitare inutili doppioni» e superare «l'anarchica tendenza delle singole società a rendersi autonome nel campo produttivo». Ed era questa sistemazione una questione di particolare urgenza, che andava ad ogni costo fatta presente alla compagine di governo. Pesava sul settore meccanico dell'Iri un eccesso di manodopera stimato in 30mila addetti mentre l'indebitamento, che in poco più di un anno da 25 miliardi si era triplicato, metteva seriamente a rischio i conti. Il dissesto era insomma una concreta eventualità.⁸¹

La proposta di istituire una nuova finanziaria fu quindi fatta propria da Imbriani Longo e ricevette l'appoggio da parte del Segretario generale del Ciri Ferrari-Aggradi e dei ministri Merzagora e Togni. Una certa resistenza fu invece mostrata dal Ministro del Tesoro Gustavo Del Vecchio e dal suo consigliere economico, Giovanni Demaria. L'intervento di De Gasperi fu allora decisivo per sbloccare la situazione.⁸² Nacque così nel marzo 1948 Finmeccanica, con la cessione da parte della capogruppo dei pacchetti di maggioranza di quasi tutte le sue aziende meccaniche. Fra queste imprese spiccavano Ansaldo, Odero-Terni-Orlando e San Giorgio a Genova, Alfa-Romeo e Filotecnica a Milano,

⁸¹ A. Zenari, *Promemoria sull'industria meccanica dell'IRI*, 4 agosto 1947. ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Miscellanea, Situazioni contabili e fabbisogno finanziario 1945/1948, Iri – Aziende controllate. Corrispondenza con Autorità di governo per finanziamenti alle Aziende, Iri – Situazione finanziaria. – Corrispondenza 1947, b. STO/566, f. 1. Scrive a tal proposito Marsan: «[il settore meccanico dell'Iri] che nel 1938 occupava 70mila dipendenti, di cui una metà addetta a lavorazioni militari, vide aumentare nel corso della guerra l'occupazione sino a 100mila dipendenti, per buoni due terzi impegnati in lavorazioni militari». V.A. Marsan, *L'Istituto per la ricostruzione industriale*, cit., p. 103.

⁸² M. Salvati, *Amministrazione pubblica e partiti di fronte alla politica industriale*, in F. Barbagallo (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. 1, *La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni Cinquanta*, Torino, Einaudi, 1994, p. 487. Giovanni Demaria, su richiesta del Ministro Del Vecchio aveva steso un rapporto in merito ai documenti programmatici del gruppo presentati dal Commissario Imbriani Longo allo stesso ministro (in particolare, Demaria giudicò il documento *L'industria meccanico-cantieristica dell'Iri*, ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Miscellanea, Situazioni contabili e fabbisogno finanziario 1945-1948, Iri – aziende controllate. Corrispondenza con Autorità di governo per finanziamenti alle Aziende, b. STO/566, f. 1). Demaria espresse giudizi molto critici sul modo di lavorare dell'Istituto, contestando non solo le cifre presentate ma dimostrando di non aver fiducia nell'operato dei dirigenti dell'Iri. Questa posizione, secondo ancora Salvati, non mancò di condizionare Del Vecchio che si rivelerà dunque decisamente contrario all'istituzione di Finmeccanica. Ead., *Stato e industria nella ricostruzione. Alle origini del potere democristiano (1944-1949)*, Milano, Feltrinelli, 1982, pp. 375-377.

Sant'Eustacchio a Brescia, Crda a Trieste-Monfalcone, Navalmeccanica, Fama, Metalmeccanica a Napoli.

Con lo stesso Zenari al vertice fino al 1951, Finmeccanica investì negli impianti e nel *marketing*, riuscendo a incrementare la produttività e la penetrazione commerciale delle proprie società, anche sui mercati internazionali.⁸³ La ristrutturazione aziendale seguì, come scrisse anni più tardi Pasquale Saraceno, «quattro direzioni principali»:

- «a) dare un diverso raggruppamento alle unità esistenti, così da formare complessi più omogenei e quindi più sollecitati a specializzarsi nei campi loro propri;
- b) attuare programma di investimenti atto a portare gli impianti a livelli più alti di produttività;
- c) creare si può dire *ab imis* una organizzazione commerciale, sia in Italia che all'estero, capace di procedere all'inserimento delle nuove produzioni sul mercato;
- d) adeguare le direzioni ai nuovi compiti e dare ad esse il necessario prestigio dopo i gravissimi turbamenti del periodo bellico».⁸⁴

La produzione di ciascun settore fu dunque riorganizzata sulla struttura di una capofila, in modo da evitare doppioni e concorrenza interna. Furono inoltre accorpate una serie di società per ottenere una filiera produttiva integrata. Da questo processo di unione e scissione dei vari comparti, le società meccaniche furono avviate verso una specializzazione produttiva: l'Ansaldo puntò sulla cantieristica; l'Alfa Romeo ritornò a progettare automobili e abbandonò la produzione di camion militari e motori per aerei; la Oto si riorientò verso i trattori e le macchine utensili; la Metalmeccanica di Pomigliano d'Arco iniziò a produrre micromotori. Nondimeno, ancora alla fine degli anni Quaranta il settore meccanico dell'Iri accusava perdite rilevanti e riusciva a impiegare soltanto poco più della metà della propria capacità produttiva. Questo era dovuto ancora alla scarsità delle materie prime, all'ancora elevato prezzo degli *input* siderurgici, agli scompensi finanziari dovuti all'esubero degli addetti e all'indebitamento. Si scontavano, inoltre, le mancanze in termini di programmazione e coordinamento dell'attività economica che avevano caratterizzato gli anni precedenti.⁸⁵ La richiesta della nuova finanziaria

⁸³ Secondo le stime di Marsan, il 75% degli investimenti dell'Iri nel periodo 1945-1948 furono nel settore della meccanica. V.A. Marsan, *L'Istituto per la ricostruzione industriale*, cit., p. 105.

⁸⁴ P. Saraceno, *Rapporto*, cit., p. 85.

⁸⁵ In una lunga e dettagliata relazione sul settore meccanico dell'Iri, redatta dagli uffici dell'ente e inviata a De Gasperi presumibilmente nel 1948, dopo aver analizzato caso per caso le difficoltà del settore, delle sue linee produttive e delle sue aziende, erano giudicate in modo piuttosto critico le scelte compiute nei primi anni della ricostruzione, periodo caratterizzato da una forte spinta autonomistica degli stabilimenti, dalla carenza di visione strategica e da un grado elevato di approssimazione nelle decisioni adottate. Si scriveva: «Si ritenne allora di risolvere i problemi rimettendo allo stato pristino con zelo esemplare e con abnegazione, impianti, fabbricati, macchinari, organizzazioni. Ma probabilmente, nello slancio generoso di rifare nuovi muri, non si è avuto neppure il tempo di riflettere se quello che veniva costruito meritava di esserlo, o se non doveva piuttosto essere trasformato, ridotto, eliminato». E ancora: «Conseguenza naturale del modo empirico e superficiale, dettato dal sentimento e non dalla ragione [...] è stata una

sottoposta al Cir alla fine dell'estate 1948 di scorporare gli ex stabilimenti bellici per i quali non appariva conveniente un percorso di riconversione, che avrebbe permesso al gruppo meccanico di acquisire una migliore fisionomia, di efficientare l'utilizzo delle risorse a disposizione e meglio interpretare l'opera di ripensamento e rilancio delle produzioni era stata d'altra parte bocciata.⁸⁶ I benefici della riallocazione di risorse, del riordinamento produttivo, non potevano essere immediati e si sarebbero manifestati, pur tra non pochi problemi, solo nel corso degli anni Cinquanta. I risultati dei processi di risanamento furono comunque diversi caso per caso, e non sempre positivi. Ciò dipese da alcuni principali fattori: in primo luogo, non tutte le scelte di riconversione riuscirono a trovare buoni margini di profitto nel mercato e molte di esse scontarono «un certo grado di improvvisazione»; inoltre, vi furono in molti casi pressioni politiche volte alla salvaguardia dell'occupazione che limitarono di fatto i piani di risanamento; infine, l'obiettivo di razionalizzare le attività industriali riuscì solo in modo parziale e non poche unità produttive simili rimasero separate in imprese diverse mentre all'interno di singole società continuarono a convivere produzioni distinte.

La crisi della meccanica non riguardava ad ogni modo solo le società dell'Iri, ma era l'intero settore a vivere grandi difficoltà e a faticare nel trovare la giusta strada per la riconversione postbellica. Le imprese meccaniche avevano bisogno di investimenti, di liquidità e soprattutto di piani di rilancio. A questi problemi si aggiungeva che la stretta monetaria del 1947 aveva contribuito notevolmente a limitare la base monetaria disponibile per il sistema produttivo, riducendo dunque la possibilità di investire. Nel settembre 1947 il governo si decise infine ad intervenire. Fu allora creato il Fondo Industria Meccanica (Fim), proprio con l'obiettivo di facilitare, attraverso una maggiore liquidità, l'incremento produttivo, l'occupazione e le esportazioni delle imprese del settore. Tra il 1947 e il 1950, il Fim dispose finanziamenti a 37 aziende, per un importo totale di 66 miliardi di lire, di cui tuttavia furono rimborsati solo 23. Soltanto la Fiat e le aziende Iri ripagarono integralmente il loro debito, mentre trascurabili furono i rimborsi della Breda, Nuove Reggiane, Ducati e Gruppo Caproni, che passarono infatti sotto controllo dello Stato o vennero smobilizzate.

Per l'attuazione degli scopi del Fim venne nominato un Comitato composto da sette membri di cui tre, compreso il presidente Roberto Tremelloni, nominati fra persone

profonda disorganizzazione del meccanismo tecnico produttivo; disegni e progetti non a punto, attrezzature mancanti o inadeguate, disordinato e irregolare affluire dei materiali, personale non istruito, tecnici incapaci, capi improvvisati, difficoltà e paura di alterare situazioni acquisite e preesistenti, di spostare la mano d'opera, di punire gli indisciplinati, hanno provocato rendimenti estremamente bassi di lavoro, e quindi costi elevati». *L'Iri nel quadro dell'industria meccanica italiana*, 1948, ACS, PCM, 1945-1953, SPDG, b. 13, p. 97 e ss.

⁸⁶ *Programma di massima per il coordinamento delle attività nel Gruppo Finmeccanica*, 30 agosto 1948, ACS, IRI, NR, Finmeccanica, Note, memorie, appunti degli uffici Iri, Relazioni varie, b. 856, f. 2.

estranee all'amministrazione dello Stato – gli altri due erano Ernesto Rossi e Mario Ferrari-Aggradi –, la funzione esecutiva con compiti di gestione e valutazione tecnica venne affidata all'Imi. Da statuto, lo scopo dell'aiuto del Fim doveva essere quello di «facilitare alle imprese industriali italiane del settore meccanico la loro liquidità finanziaria e l'ordinato svolgimento e incremento della produzione anche ai fini dell'occupazione operaia e nei riguardi dell'esportazione». Nella pratica la tutela dell'occupazione ebbe presto la priorità tra le finalità del Fondo. Come sostenuto da Francesca Fauri, al Fim venne infatti assegnata una «missione impossibile»: finanziare anche aziende decotte sapendo che un risanamento a breve termine sarebbe stato difficile, senza tuttavia poter significativamente intervenire sul problema della manodopera.

Fu allora un problema politico a minare la credibilità dell'intervento del Fim, costretto a interventi da prestatore di ultima istanza al fine di garantire la pace sociale e non aggravare il problema della disoccupazione. Nato male, la vita di questo ente si sarebbe prolungata oltre quanto inizialmente previsto, fino alla trasformazione negli anni Sessanta in un ente di gestione, l'Efim. Nel frattempo, tuttavia, gli ingenti prestiti concessi a grandi gruppi come Breda e Caproni, prestiti che le due società non erano in grado di ripagare, costrinse l'Iri ad un intervento di *supplenza*. Le imprese meccaniche legate al Fim, salvo alcuni casi, non furono infatti incorporate all'interno dell'Istituto, ma fu ad ogni modo richiesto all'Iri di assisterne l'ordinaria amministrazione.⁸⁷

In altre occasioni, invece, fu chiesto all'Iri un intervento diretto. Il settore privato dimostrava non solo di non avere energie per rilevare dallo Stato le partecipazioni in possesso dell'Iri, ma si trovava esso stesso alle prese con i problemi della crisi produttiva e della ricostruzione. Queste difficoltà furono particolarmente evidenti nel settore cantieristico-meccanico, nel quale non furono i privati bensì l'Istituto stesso ad assumere nuove partecipazioni. È questo il caso, ad esempio, del gruppo meccanico San Giorgio di Genova, che si trovava sull'orlo della bancarotta per via della crisi produttiva e vincolato nella sua attività dal forte esubero di manodopera. L'impossibilità da parte degli azionisti privati – Pirelli e Oto – di rifinanziare la società costrinse l'Iri ad interessarsi del suo salvataggio nei primi mesi del 1946. Mentre le parti politiche discutevano ancora di un eventuale smantellamento dell'ente, il Presidente del Consiglio Parri e i Ministri dell'Industria e del Tesoro Gronchi e Ricci avevano sollecitato l'intervento dell'Iri per

⁸⁷ F. Fauri, *La strada scabrosa del risanamento economico delle aziende: la missione impossibile del Fondo Industria Meccanica*, in «Imprese e Storia», n. 36, 2007, pp. 193-217; Ead., *Il Piano Marshall e l'Italia*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 123-125. Una rilettura delle vicende dei primi anni del Fim, ricostruita sulla base dei documenti e le testimonianze di Tremelloni, è fornita anche in M. Granata, Roberto Tremelloni, *reformismo e sviluppo economico*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 220 e ss. Sulla nascita del Fim si veda inoltre M. Salvati, *Stato e industria nella ricostruzione*, cit., pp. 354-372.

salvare l'impresa dal tracollo. L'allora commissario straordinario, Piccardi, aveva subordinato l'operazione a un congruo aumento della partecipazione azionaria dell'ente e ne aveva concordato le modalità con il Ministro Corbino. Con il passaggio nelle mani dell'Iri, seguì il percorso di specializzazione produttiva insieme alle aziende del gruppo. La San Giorgio fu quindi scorporata in varie unità, tra le quali ebbe un importante seguito la produzione di elettrodomestici. Un'altra operazione richiesta dal governo riguardava le società per l'esercizio della navigazione aerea interna e internazionale. Il Demanio assunse partecipazioni di maggioranza nella Linee aeree italiane (Lai) e di minoranza nella Aerolinee Italiane internazionali (Alitalia), intestandone fiduciariamente le azioni nuovamente all'Iri, con l'incarico di gestirle.⁸⁸

L'Iri risultò nel dopoguerra un importante attore nel processo di ricostruzione industriale dell'Italia e contribuì in modo sostanziale, preparando prima le basi e poi prendendone parte attivamente al progresso e alla trasformazione dell'industria nazionale negli anni del miracolo. Attraverso i suoi investimenti e i suoi programmi settoriali di risanamento ed espansione, ha contribuito infatti a stimolare la crescita economica e il completamento dell'industrializzazione del paese, ha partecipato attivamente allo sviluppo delle infrastrutture e ha promosso l'innovazione tecnologica e l'adozione di moderne pratiche aziendali. Dopo essersi affermato come elemento strutturale del sistema economico durante gli anni del fascismo, si rivelerà tale anche per il dopoguerra, superando di fatto indenne un dibattito politico ed economico che, come vedremo tra poco, avanzando severe critiche al suo passato, ne mise di fatto in discussione il futuro.

⁸⁸ G. Fumi, *Dalla fine del fascismo allo statuto del 1948*, cit., pp. 571-572.

II

IL RUOLO DELL'ATTORE PUBBLICO NEL DIBATTITO ECONOMICO DEL DOPOGUERRA

Dopo la guerra, la ricostruzione del paese imponeva scelte di fondo di politica economica che dovevano confrontarsi non solo con la realtà del nuovo ordine mondiale e con le linee direttrici che il commercio internazionale stava definendo, ma anche con l'eredità dello Stato fascista, le capacità realizzative della macchina statale e le peculiarità della struttura economica del paese. Problemi e possibili soluzioni si stagliavano in un contesto nuovo, severamente mutato rispetto agli anni precedenti. Con la rinascita del confronto democratico, con la pluralità dei partiti e il riemergere delle culture politiche del paese, con la ricomposizione degli interessi organizzati, dopo più di vent'anni di dittatura i temi di economia tornavano ad essere discussi in pubblico, nelle sedi dei partiti, nei convegni, sulle pagine di riviste e giornali.

Al centro del dibattito economico del dopoguerra fu posta con particolare enfasi la ridefinizione del rapporto tra Stato e mercato, delle prerogative e dei limiti che regolavano la convivenza tra iniziativa pubblica e privata. In particolare, i temi principali furono essenzialmente due, strettamente legati l'un con l'altro: l'opportunità o meno di conservare l'importante patrimonio di imprese pubbliche ereditato dal regime fascista – ed eventualmente restringerlo o ampliarlo – e quella di adottare una politica di piano, in modo da ottimizzare la ricostruzione e meglio gestire gli aiuti internazionali. Un dibattito, dunque, che non poteva che coinvolgere a pieno titolo i destini dell'Iri, sia in quanto ente preposto alla gestione di una importante fetta del patrimonio industriale italiano che all'epoca era in mano pubblica, sia per il ruolo fondamentale svolto dai tecnici dell'Istituto nell'organizzare e indirizzare fin dai mesi conclusivi del conflitto l'afflusso degli aiuti e delle risorse messe a disposizione dagli Alleati per traghettare il paese verso la ricostruzione. E proprio su questi due temi, la distanza tra le varie forze politiche, i gruppi di interesse e gli esperti della scienza economica risultava piuttosto marcata, le discussioni erano accese e, pur nello spirito di – talvolta forzata – collaborazione e dialogo che contraddistinse almeno il primo periodo del dopoguerra, dalla Liberazione alla fase della Costituente, una soluzione di compromesso sembrava difficile da raggiungere.

2.1. LE SINISTRE DIVISE TRA NAZIONALIZZAZIONI E POLITICA DI PIANO

Il mondo sindacale e la sinistra miravano a impostare il processo di ricostruzione sulla base di un chiaro coinvolgimento dello Stato ma, nel concreto, non erano trascurabili le

divergenze. Almeno fino al congresso di Firenze del giugno 1947, la Cgil aveva faticato ad elaborare un programma autonomo dai partiti e aveva assunto spesso posizioni compromissorie. Se da un lato, infatti, il sindacato riconosceva l'esigenza di dover applicare radicali riforme nel campo dell'industria allo stesso tempo, dall'altro, ben conscio dei problemi concreti che riguardavano il mondo del lavoro, finiva spesso per essere costretto a spendere le maggiori energie nel richiedere interventi limitati e legati alle necessità più urgenti. La Cgil si trovava dunque a passeggiare in un terreno piuttosto scivoloso dove questioni di opportunità politica si mescolavano alle difficoltà organizzative del sindacato, ai rapporti di forza allora esistenti tra capitale e lavoro e alla necessità di mantenere l'unità sindacale in un contesto in cui il richiamo dei partiti andava via via sempre più irrigidendo il dibattito interno.⁸⁹

La scelta di aderire alla cosiddetta «linea produttivistica» toglieva di fatto potere alle rivendicazioni e finiva per sacrificare le riforme strutturali invocate nei programmi congressuali. Da qui una piattaforma politica che, pur appoggiando le proposte socialcomuniste di nazionalizzazione dei settori monopolistici e dei servizi di pubblica utilità sottolineava d'altra parte la necessità di non mortificare l'iniziativa privata. Il sindacato mostrava poi un certo interesse nei confronti della politica di piano, declinata nell'assise napoletana del gennaio-febbraio 1945 come uno strumento utile a garantire che la ricostruzione del paese avvenisse tenendo presente gli interessi della classe lavoratrice, un mezzo concepito come «strumento di solidarietà» per promuovere una equa distribuzione delle industrie in tutte le regioni e per attenuare il divario esistente tra Nord e Sud del paese.⁹⁰ Solo successivamente, anche grazie al contributo di economisti di scuola keynesiana, la Cgil elaborerà una posizione organica che aveva come asse portante elementi di programmazione economica, quando tra il settembre 1949 e il febbraio 1950 fu prima annunciato e poi presentato il *Piano del Lavoro*.

Mentre il mondo sindacale si avviava a queste conclusioni, messa ben presto da parte la possibilità di trasformare – almeno nel breve periodo – la società italiana in una società di tipo nuovo, i due principali partiti della sinistra si distinguevano per un diverso

⁸⁹ Come ha fatto notare Stefano Musso, la questione dell'unità sindacale era in realtà minata alle radici non solo da divergenze di tipo politico-rivendicativo tra le varie anime della Cgil, ma dall'idea stessa di sindacato che coltivavano comunisti e socialisti da un lato e socialdemocratici, repubblicani e cattolici dall'altro. S. Musso, *Storia del lavoro in Italia dall'unità ad oggi*, Venezia, Marsilio, 2002, pp. 183-188. Sulla strategia della Cgil dal dopoguerra agli anni Sessanta si veda inoltre F. Loreto, *Storia della CGIL. Dalle origini a oggi*, Roma, Ediesse, 2017, pp. 115-168 e A. Girelli, *La ricostruzione organizzativa della CGIL 1945-1947*, in AA. VV., *Gli anni della Costituente. Strategie dei governi e delle classi sociali*, Milano, Feltrinelli, 1983, pp. 227-305.

⁹⁰ Le posizioni economiche della Cgil sono state analizzate a partire dalle dichiarazioni e dai documenti congressuali in S. Batolozzi Batignani, *Le proposte di politica economica della CGIL unitaria*, in G. Mori (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, Bologna, Il Mulino, 1980, p. 267-373.

atteggiamento nei confronti di alcuni temi di politica economica.⁹¹ Per quanto riguarda il Pci, un momento di particolare importanza e chiarezza fu il Convegno economico Ricostruire svoltosi a Roma tra il 21 e il 23 agosto 1945.⁹² In quella sede ebbero modo di riflettere sulle questioni relative al piano economico per la ricostruzione, al controllo delle imprese e al ruolo dell'iniziativa privata, alla funzione del sindacato e dei Consigli di Gestione. Le riflessioni qui condotte, unite alle discussioni del V Congresso del partito che si tenne alla fine dello stesso anno, furono poste alla base del programma approvato dal Comitato centrale del maggio 1946, il quale prevedeva importanti riforme di sistema: la nazionalizzazione dei grandi monopoli, delle grandi banche e delle compagnie di assicurazione, l'estensione e il riconoscimento dei Consigli di gestione come organi di controllo, l'avvio di forme di conduzione cooperativistiche.⁹³

È soprattutto attorno al *focus* della proprietà e gestione delle grandi industrie che si concentra il cuore della riflessione comunista. Un obiettivo primario, di natura politica prima che economica, era rappresentato dalla necessità di limitare l'influenza dei gruppi privati sulla ricostruzione e sul processo di sviluppo del paese. Seguendo quanto affermato dallo stesso Togliatti, per edificare l'Italia su nuove basi democratiche e

⁹¹ È stato notato come la politica comunista del dopoguerra fosse caratterizzata dal prevalere di obiettivi di tipo politico rispetto alle pur necessarie riforme del sistema industriale. Per tutta una fase iniziale, infatti, l'oggetto della politica comunista sono stati dichiaratamente i problemi immediati dell'economia – ricostruzione materiale, inflazione, disoccupazione – e la salvaguardia della coalizione antifascista, vista come baluardo a difesa della democrazia. G. Amendola, *Lotta di classe e sviluppo economico dopo la liberazione*, Relazione presentata al Convegno dell'Istituto Gramsci sulle tendenze del capitalismo italiano, in «Politica ed Economia», n. 3-4, marzo-aprile 1962, p. 55. Secondo Vittorio Foa, il Pci fece del terreno politico e dell'alleanza con la Dc lo strumento pressoché esclusivo per realizzare i propri obiettivi politici. Numerose e ripetute furono infatti le concessioni accordate alla Dc, in nome dell'alleanza, e l'arma più potente delle sinistre, l'attivismo della classe operaia, risultò inutilizzato nelle principali battaglie politiche del periodo. V. Foa, *La ricostruzione capitalistica nel secondo dopoguerra*, in Id., *Per una storia del movimento operaio*, Torino, Einaudi, 1980, pp. 137-162. La strategia indicata da Togliatti puntava infatti sulla collaborazione permanente delle forze antifasciste come condizione necessaria per la realizzazione della «democrazia progressiva». L'indirizzo politico della «democrazia progressiva» presupponeva, tra le altre cose, che l'agire comunista fosse ridotto nell'alveo della tradizione democratico-borghese italiana e che fosse rifiutata, più in generale, la trasformazione socialista dello stato italiano. Si intendeva allora instaurare un nuovo regime politico capace di liquidare il fascismo e procedere al rinnovamento economico e sociale del paese, pur tuttavia rimanendo in un contesto democratico fondato sulla pluralità dei partiti e sulla collaborazione tra classi. M. Flores, N. Gallerano, *Sul PCI, una interpretazione storica*, Bologna, Il Mulino, 1992, p. 87 e ss. e L. Gruppi, *Togliatti e la via italiana al socialismo*, Roma, Editori Riuniti, 1974, pp. 85-112. Per un quadro sulle vicende storiche e organizzative interne al Partito Socialista si rimanda a P. Mattera, *Il Partito inquieto. Organizzazione, passioni e politica dei socialisti italiani dalla Resistenza al miracolo economico*, Roma, Carocci, 2004.

⁹² Partito Comunista Italiano, *Ricostruire. Resoconto del Convegno economico del Pci*, Roma - 21-23 agosto 1945, Roma, Società Editrice L'Unità, 1945.

⁹³ *Il programma del Partito comunista per la Repubblica democratica di lavoratori*, approvato dal CC, 8 maggio 1946 pubblicata in Partito Comunista Italiano, *La politica dei comunisti dal V al VI Congresso*, Roma, 1948, pp. 36-42. Sulle posizioni economiche del Pci nel primo dopoguerra si veda la nota introduttiva di Franco Botta, in L. Barca, F. Botta, A. Zevi (a cura di), *I comunisti e l'economia italiana, 1944-1974, Antologia di scritti e documenti*, Bari, De Donato, 1975, pp. 51-62.

progressive era ritenuto necessario fare in modo che lo Stato si intestasse il compito di impedire «che un piccolo gruppo di uomini, avidi, egoisti e corrotti, [potesse] ancora una volta concentrare nelle loro mani tutte le ricchezze del paese e imporre una politica contraria all'interesse nazionale».⁹⁴ Di qui l'importanza di spezzare i monopoli produttivi attraverso una politica che prevedesse non solo ampie nazionalizzazioni, ma anche la necessità di rivedere *in toto* le caratteristiche dell'intervento pubblico come formulato negli anni del fascismo.

Tutto ciò portava verso un giudizio severo nei confronti dell'esperienza dell'Iri, l'ente che durante il regime era emerso come il principale veicolo dell'intervento statale in economia e, allo stesso tempo, aveva delineato un modello di intervento che prometteva da un lato il coinvolgimento degli investitori privati nelle attività condotte dallo Stato e, dall'altro, rinunciando ad istituire monopoli statali, prevedeva in linea di principio la concorrenza a parità di condizioni tra iniziativa pubblica e privata. È proprio da questo fatto, da cui dipendeva il presunto rapporto incestuoso tra interesse pubblico e interesse privato, che scaturiva buona parte della diffidenza dei comunisti. La critica si rivolgeva in primo luogo alle forme organizzative dell'Iri e alle sue modalità di intervento. Le *holding* finanziarie e, in generale, il modello dell'azionariato di Stato erano considerati infatti gli strumenti attraverso i quali, nonostante la partecipazione pubblica nelle imprese, gli industriali privati conservavano il potere di indirizzo sulle decisioni aziendali e continuavano ad esercitare influenza politica sul governo.⁹⁵ Sotto accusa vi erano poi

⁹⁴ P. Togliatti, *La politica di unità nazionale dei comunisti*, Rapporto ai quadri dell'organizzazione comunista napoletana, 11 aprile 1944, in Id., *Opere scelte*, Roma, Editori Riuniti, 1974, pp. 321-323.

⁹⁵ I contributi in questo senso sono numerosi. In un articolo su *Rinascita* del 1945, Antonio Pesenti aveva descritto l'Iri come il rappresentante di un tipo di intervento pubblico nel quale «sono stati i trusts che hanno controllato lo Stato e non lo Stato i trusts». A. Pesenti, *Struttura e avvenire della nostra industria*, in «*Rinascita*», n. 11, novembre 1945. È proprio dal Convegno Ricostruire che ci perviene sia una prima proposta di riforma dello Statuto dell'Iri sia una delle poche aperture nei confronti del modello di azionariato di Stato per le imprese pubbliche. Franco Antolini propone una riforma che incarni le seguenti aspirazioni: che venga recepito il ruolo dei Consigli di gestione; che l'Iri diventi l'ente coordinatore delle gestioni di aziende nazionalizzate e che compia investimenti nel campo della ricostruzione e della razionalizzazione industriale; che gli uffici direttivi siano decentrati su livello regionale. L'ente rappresentava infatti uno strumento per assorbire la massa dei disoccupati e una sua riattivazione rappresentava una urgente necessità. Con un certo pregiudizio circa l'azione dell'Iri negli anni precedenti, si chiedeva che esso dovesse divenire un istituto di gestione non soltanto di aziende fallimentari, ma un istituto di gestione positive. Intervento di Franco Antolini, *Ricostruire*, cit., pp. 93-98. Nell'intervento di Angelo Di Gioia, viene sottolineato come nel passaggio da privato a pubblico degli stabilimenti industriali si sarebbe dovuto adottare un modello organizzativo capace di conservare le potenzialità produttive e l'autonomia giuridica delle stesse aziende. Secondo Di Gioia, dunque, la struttura organizzativa ideale per le imprese nazionalizzate risultava essere quella della società anonima, aperta alla collaborazione e al contributo dei privati, fermo restando che il «capitale di comando» doveva rimanere saldamente in mano allo Stato. Intervento di Angelo Di Gioia, Ivi, pp. 127-135.

gli uomini che avevano diretto l'Istituto negli anni del fascismo, accusati di complicità sia nei confronti dei vertici del regime sia nei confronti della borghesia industriale.⁹⁶

Un modello di impresa pubblica mutuato dai caratteri organizzativi dell'azienda privata, unito alla connivenza tra *managers* pubblici e privati, determinavano dunque un giudizio negativo nei confronti dell'Iri.⁹⁷ La posizione del Partito comunista sull'Iri sembrava tuttavia contraddittoria: la necessità di preservare (e ampliare) il controllo pubblico sul sistema industriale e, allo stesso tempo, ingaggiare una serrata battaglia politica per la totale revisione delle modalità sia organizzative che istituzionali con cui l'Iri aveva gestito fino a quel momento il patrimonio industriale poneva il partito in una sorta di *impasse*.⁹⁸

⁹⁶ Sono particolarmente critici, ad esempio, due articoli pubblicati da «L'Unità», subito a ridosso della Liberazione, nei quali emerge con chiarezza la necessità di cambiare sia le forme che le prospettive dell'intervento statale. Nel primo articolo si metteva in rilievo l'impossibilità di una politica autonoma dell'Iri data la sua incapacità di contrastare gli interessi dei grandi gruppi monopolistici privati. La condizione essenziale affinché l'Istituto potesse assumere un ruolo progressivo nella ricostruzione del paese sarebbe stata quindi quella di incorporare questi gruppi, dove si annidava il «capitale finanziario fascista». E. Sarti, *Nazionalizzare le industrie chiave*, in «L'Unità», edizione dell'Italia settentrionale, 14 maggio 1945. Nel secondo, invece, si prendeva una decisa posizione contro l'attuale dirigenza dell'Istituto, definendo tanto Piccardi, nominato commissario straordinario a Roma, quanto Malvezzi, commissario a Milano, uomini totalmente compromessi col regime fascista, e quindi da epurare al più presto e sostituire con «uomini nuovi che godano la fiducia del popolo». Una questione non solo di strumenti, quindi, ma anche di uomini. *Due IRI*, in «L'Unità», edizione dell'Italia settentrionale, 28 maggio 1945. L'interscambio tra incarichi in imprese pubbliche e private è stato un fatto analizzato da Marco Maraffi. Secondo l'autore, questa condizione «generava strutturalmente compenetrazione tra la sfera privata e quella pubblica» e «rafforzava l'integrazione del gruppo di comando del sistema economico». M. Maraffi, *Politica ed economia in Italia*, cit., p. 110. A proposito invece della connivenza tra i tecnici e il regime, bisogna tenere a mente come il giudizio era in parte condizionato dai processi in atto per «collaborazionismo» che coinvolgevano i principali esponenti dell'Iri. La vicenda è spiegata dettagliatamente in G. La Bella, *L'Iri nel dopoguerra*, cit., pp. 14-19.

⁹⁷ Seguendo le memorie di Luciano Barca, lo stesso Palmiro Togliatti aveva assunto in un primo momento una posizione del tutto contraria all'Iri, considerato come organico al corporativismo fascista. L. Barca, *Cronache dall'interno del vertice del Pci*, vol. 2, Con Togliatti e Longo, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, pp. 24-25. Ancora nel novembre 1947, nel suo intervento presso il Congresso nazionale dei Consigli di gestione Luigi Longo spiegava – in continuità con le analisi condotte in precedenza – come «la gestione delle imprese pubbliche secondo il pubblico interesse» dovesse avvenire attraverso il «rafforzamento e [la] riorganizzazione dell'Iri, delle Industrie e delle Banche controllate dallo Stato, eliminando dalla loro direzione le interferenze dei gruppi privati». *Disposizioni inviate dalla Segreteria del Pci al Congresso Nazionale dei Consigli di Gestione e delle Commissioni Interne*, 10 novembre 1947, ripubblicato in L. Barca, F. Botta, A. Zevi A., *I comunisti e l'economia italiana*, cit., p. 120.

⁹⁸ Una formulazione piuttosto rappresentativa di questa posizione ci è data ad esempio in un articolo pubblicato sulle pagine di «Critica economica» da Luigi Ciofi degli Atti. Secondo Ciofi degli Atti, l'Iri aveva svolto nel corso degli anni un'azione ancillare nei confronti della borghesia industriale, permettendo agli imprenditori di scaricare le proprie perdite sulla fiscalità generale ed ottenere nuovi profitti. L'Iri rappresentava tuttavia un ente dalle indubbe potenzialità come strumento di «progresso politico e della ricostruzione economica». L'Iri ha dei difetti che andranno opportunamente corretti – non è chiarito come – ma questo fatto non deve far distogliere lo sguardo dalla necessità di lottare contro ogni tentativo di smobilitazione. L. Ciofi degli Atti, *Il problema dell'Iri*, in «Critica economica», maggio-giugno 1947. Ciofi degli Atti era stato protagonista l'anno precedente di una puntuale disamina sulle attività dell'Iri dalla nascita al dopoguerra, supportata da numeri e annessi dispositivi di legge. Un'analisi scrupolosa sulle vicende storiche dell'Iri ma priva di osservazioni o considerazioni sulle prospettive future. Id., *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale (I.R.I.)*, in «Rinascita», n. 7, luglio 1946, pp. 153-155 e n. 8, agosto 1946, pp. 202-205. L'articolo si presenta come diviso in due numeri della rivista. Interessanti sono da questo punto di vista le riflessioni fornite da Vittorio Angiolini, allora redattore capo della rivista «Critica economica», nel corso della prima

Una critica troppo severa rischiava da un lato di prestare sponda a chi materialmente lavorava per portare alla liquidazione dell'Istituto, mentre d'altra parte arroccarsi sul tema delle nazionalizzazioni senza prima sciogliere il problema della «deriva burocratica» portava lentamente verso una marginalizzazione e, in prospettiva, verso l'accettazione di una conferma *tout court* dell'Iri.⁹⁹

Sul tema invece della pianificazione economica il Partito comunista, dopo qualche timida apertura, sembrava attestarsi verso una posizione contraria. Nonostante nella relazione di apertura del Convegno Ricostruire, Antonio Pesenti si fosse mostrato favorevole a «un piano per potenziare al massimo la produzione, l'occupazione e la ricostruzione», l'intervento finale presso la stessa assise di Togliatti rappresentava una prima importante chiusura.¹⁰⁰ Egli aveva definito «utopistica» la richiesta di un piano nazionale per guidare la ricostruzione, constatando la mancanza di maturità da parte della società e del sistema economico nazionale per una scelta di questo tipo.¹⁰¹ La scarsa fiducia nei confronti della politica di piano sarà poi confermata dallo stesso Togliatti nella «Risoluzione finale» del V Congresso nazionale del gennaio 1946, quando parlò solo in termini molto vaghi dell'esigenza di «un inizio di pianificazione nazionale».¹⁰² A partire dal settembre dello

Conferenza nazionale dei Centri economici per la ricostruzione. Secondo Angiolini, nazionalizzare significa concretamente introdurre soluzioni che aboliscano l'azionariato di Stato, considerato «una forma ibrida che permette spesso il predominio degli interessi privati sui pubblici». Il sistema delle imprese a partecipazione statale è qui severamente contestato: è a questo principio organizzativo che si deve l'influenza del capitale privato sull'attività dello Stato ed è proprio questo elemento che deve essere perciò profondamente rivisto prima di procedere a ulteriori considerazioni sulle future prospettive dell'intervento pubblico. *Relazione generale introduttiva di Vittorio Angiolini*, Centro economico per la ricostruzione, Atti della prima Conferenza nazionale dei Centri economici per la ricostruzione, Roma, 21-30 maggio 1947. Roma, 1947, Vol. 1, pp. 7-13. Nello svolgersi della conferenza è interessante notare come lo Antonio Pesenti si dimostrasse aperto al modello dell'«azionariato di stato», rivedendo almeno in parte, dunque, le posizioni assunte precedentemente. In quella manifestazione affermò infatti che «con la nazionalizzazione e con il controllo pubblico non si deve infrangere ciò che di buono vi è negli organismi (anche grandissimi) dell'economia privata». Il problema per Pesenti andare alla ricerca di strutture organizzative capaci di mantenere l'efficienza delle gestioni e allo stesso tempo salvare l'attività del settore pubblico dall'influenza dell'imprenditoria privata. Ivi, p. 151.

⁹⁹ Durante il Convegno economico Ricostruire del 1945 non pochi esponenti avevano espresso perplessità circa il problema dell'efficienza della macchina statale e le possibili derive burocratiche delle gestioni nelle industrie pubbliche. Lo stesso Togliatti aveva dedicato al tema un passaggio nella sua relazione conclusiva: «Io ritengo che determinate nazionalizzazioni le possiamo proporre dopo aver studiato la cosa con attenzione e senso di responsabilità [...] Si badi però che noi non vogliamo burocratizzare nessuna parte dell'economia nazionale. [...] Se vogliamo nazionalizzare un determinato complesso produttivo, dobbiamo farlo in modo che esso non perda il suo carattere industriale». Togliatti aveva poi sostenuto la necessità di un «controllo democratico» della produzione e degli scambi da realizzarsi con limitazioni alla libera iniziativa «del tipo di quello che esisteva ed esiste tuttora in Inghilterra e negli Stati Uniti». Nella riflessione comunista sembra dunque esserci spazio per un intervento pubblico non basato esclusivamente sul controllo delle imprese ma anche su regole e vigilanza, punto questo tuttavia successivamente non approfondito. Intervento di Palmiro Togliatti, *Ricostruire*, cit., p. 274-276.

¹⁰⁰ Intervento di Antonio Pesenti, Ivi, p. 6.

¹⁰¹ Intervento di Palmiro Togliatti, Ivi, p. 273.

¹⁰² Partito Comunista Italiano, *La politica dei comunisti dal V al VI Congresso*, cit., pp. 36-42.

stesso anno, in occasione del cosiddetto «nuovo corso» che il Pci lanciò dopo le dimissioni del Ministro del Tesoro Corbino, sembrò poterci essere una maggiore apertura. Il tema della pianificazione, tuttavia, fu mantenuto su un livello separato rispetto alla strategia delle nazionalizzazioni e, in termini generali, non fu mai un elemento centrale del programma comunista del periodo.¹⁰³ Al contrario, con l'intervento di Togliatti al VI Congresso del Pci nel gennaio 1948 e in particolare con una presa di posizione molto severa nei confronti del Piano Marshall, la porta che era rimasta socchiusa nei mesi precedenti si serrò definitivamente.¹⁰⁴

Della politica elaborata dal Partito Socialista di Unità Proletaria durante gli anni del dopoguerra si potrà sottolineare un certo andamento ondivago. Inizialmente e almeno fino all'autunno del 1945, il partito aveva risentito molto del fascino delle nazionalizzazioni. Se la borghesia industriale era vista infatti come il pilastro del vecchio regime e i monopoli industriali come incompatibili con la nascita democrazia, l'unica via percorribile per mettersi alle spalle vent'anni di fascismo sembrava appunto quella delle socializzazioni.¹⁰⁵ Questa impostazione fu adottata dal Partito Socialista dell'Alta Italia e

¹⁰³ P. Togliatti, *Le nostre proposte*. Dalla conferenza tenuta al Teatro Municipale di Reggio Emilia il 24 settembre 1946 e Id., *Diritti e rapporti sociali*. Dalla Relazione sui rapporti sociali (3 ottobre 1946) per il lavoro di preparazione del testo costituzionale. Entrambi i discorsi sono stati ripubblicati in L. Barca, F. Botta, A. Zevi (a cura di), *I comunisti e l'economia italiana*, cit., pp. 86-88 e 88-90.

¹⁰⁴ P. Togliatti, *Rapporto al VI congresso del Pci*, in Id., *Opere*, vol. V, cit., pp. 369-428. La stessa apertura che sembrò almeno parzialmente esserci nel 1945 da parte di Antonio Pesenti non trovò seguito nei mesi seguenti, quando la sua posizione si attestò piuttosto verso una netta contrarietà nei confronti del Piano Marshall. Si veda a questo proposito A. Pesenti, *Il Piano Marshall*, in «Critica economica», n.1., febbraio 1948, pp. 9-59 e Id., *Considerazioni sui presupposti della economia pianificata*, in «Critica economica», n.4, agosto 1948, pp.19-37. Favorevole a una politica di piano in ambito comunista si mantenne invece per tutto il periodo l'economista bocconiano Cesare Dami, il quale già nel corso del Convegno Ricostruire aveva invitato il partito a riflettere e a far propria questa politica. Intervento di Cesare Dami, *Ricostruire*, cit., p. 22. Negli anni successivi, Dami fu autore di due impegnativi studi su questo tema, *Economia collettivista ed economia individualista* (1947) e *Esperienze di economia pianificata* (1950). Per Barucci, la contrarietà del Partito Comunista nei confronti della pianificazione economica era motivata non da «ragioni politico-ideologiche, ma per fatti sostanzialmente congiunturali». P. Barucci, *Ricostruzione, Pianificazione, Mezzogiorno: la politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 200. Di opinione contraria è invece Spini, per il quale, lo scetticismo dei comunisti verso qualsiasi forma di programmazione nell'ambito di un sistema capitalista è da ricercarsi proprio in questioni ideologiche e, in particolare, nell'influenza delle argomentazioni terzinternazionaliste sui limiti di classe dell'intervento pubblico e sulle contraddizioni del processo di concentrazione monopolistica. V. Spini, *I socialisti e la politica di piano (1945-1964)*, Firenze, Sansoni, 1982. Sull'importanza del contributo della rivista «Critica Economica» al dibattito contemporaneo si veda in particolare G. Garzolino, *Un contributo all'analisi del dibattito economico negli anni della ricostruzione: «Critica economica» (1946-1950)*, in Quaderni di storia dell'Economia politica, n. 2, 1988.

¹⁰⁵ Così recitava la *Dichiarazione programmatica* uscita dal Congresso clandestino dell'agosto 1943: «Lo Stato borghese deve essere distrutto e con lo Stato borghese devono sparire le oligarchie finanziarie di cui esso è lo strumento di dominazione politica. Il nuovo assetto della società deve essere imperniato sulla socializzazione dei mezzi di produzione e di scambio». *Dichiarazione programmatica votata dal Congresso clandestino dell'agosto 1943*, in Partito Socialista Italiano, *Programma e Azione del Partito Socialista*, Roma, Edizioni Avanti, 1944, p. 6. È interessante sotto questo punto di vista seguire il percorso analitico condotto da Pietro Battara tra l'estate 1944 e la fine del 1945. Il dirigente socialista aveva descritto inizialmente la nascita delle imprese pubbliche in Italia come

successivamente riconfermata nell'agosto 1945 dalla maggioranza del Consiglio nazionale del Partito. La svolta avvenuta nell'autunno del 1945 con l'elezione di Rodolfo Morandi come segretario segnò tuttavia un riallineamento dell'allora Psiup verso il socialismo europeo, con un attenuamento della tendenza massimalista elaborata nei mesi precedenti.¹⁰⁶

Il tema del controllo delle imprese rimase dunque centrale nella riflessione socialista dell'epoca, anche se spesso declinato in termini più riformistici rispetto al Pci. Ne sono un esempio la posizione espressa da Umberto Galvani, che considerava il modello Iri «all'avanguardia di tutti i paesi europei in fatto di nazionalizzazioni»¹⁰⁷, o quella di Angelo Saraceno, il quale immaginava per il settore nazionalizzato un'organizzazione in complessi autonomi a carattere settoriale, traendo ispirazione proprio dalle *holding* finanziarie dell'Iri.¹⁰⁸ Si attestava su queste posizioni anche la riflessione di Pietro Beghi, il quale difendeva strenuamente il carattere privatistico delle società statali e la partecipazione dei privati al capitale pubblico.¹⁰⁹ Trovavano tuttavia spazio all'interno del Psiup anche posizioni maggiormente interventiste. Si pensi soprattutto alle idee maturate da Emanuele Rienzi, per il quale occorre mettere radicalmente in discussione sia il modello dell'azionariato di Stato, considerato sotto il profilo economico «la forma meno indicata per stimolare l'attività e il rendimento» e sotto quello politico il terreno di «collusione e convivenza fra poteri pubblici e capitalismo privato», sia la stessa conduzione secondo criteri privatistici delle imprese pubbliche, giudicando incompatibile il «ristretto limite aziendale» con la necessità da parte dello Stato di perseguire obiettivi economici e sociali programmati a livello centrale.¹¹⁰ Rodolfo Morandi, nella sua azione

un riposizionamento funzionale agli interessi del capitale e aveva prospettato i caratteri di un'economia gestita a seconda delle attività e delle caratteristiche tecniche dei singoli settori attraverso un controllo diretto da parte dello Stato, degli organismi rappresentati dei lavoratori o attraverso forme cooperative. P. Battara, *L'economia italiana e la socializzazione*, in «Avanti!», edizione romana, 27 giugno 1944; Id., *Come attuare la socializzazione*, in «Avanti!», edizione romana, 25 ottobre 1944. Successivamente, invece, lo stesso Battara arrivò ad individuare proprio nella forma dell'azionariato di Stato uno strumento «pacifico» di espropriazione, la forma migliore di intervento statale nel regime capitalistico e la più funzionale nel preparare la transizione verso l'economia socialista. Id., *Lo Stato azionista*, in «Il Globo», 18 novembre 1945.

¹⁰⁶ C. Pinto, *Il riformismo possibile. La grande stagione delle riforme, utopie, speranze, realtà (1945-1964)*, Cosenza, Rubbettino, 2008, pp. 17 e ss.

¹⁰⁷ U. Galvani, *Orientamenti per la ricostruzione economica*, in «Socialismo», a. II, n. 6, giugno 1946.

¹⁰⁸ A. Saraceno, *La Riforma Industriale*, in «Socialismo», a. I, n. 7, dicembre 1945-gennaio 1946. Angelo Saraceno, fratello di Pasquale Saraceno, era un dirigente industriale e aveva fatto parte come membro socialista della Commissione centrale economica del Clnai presieduta da Cesare Merzagora. L'articolo citato è una pubblicazione della relazione presentata dallo stesso Saraceno presso il Cc del Psiup nell'ottobre 1945.

¹⁰⁹ P. Beghi, *L'IRI e la terza via*, in «Critica sociale», a. XXXIX, n. 17, 1° settembre 1947 e Id., *Riorganizzare l'IRI*, in «Critica sociale», a. XXXIX, n. 18, 16 settembre 1947.

¹¹⁰ E. Rienzi, *L'azionariato di stato in Italia*, in «Socialismo», a. III, n. 5, marzo-aprile-maggio 1947. Un'opinione questa ribadita dallo stesso Rienzi nel corso della Conferenza Nazionale dei Centri Economici per la Ricostruzione.

di Ministro dell'Industria e di dirigente di partito, si fece testimone di una strenua difesa dell'Iri e di un costante richiamo nei confronti del governo affinché fosse resa più agevole la riconversione industriale delle sue imprese e fosse garantita una protezione contro le mire del ceto imprenditoriale. Pur non risparmiando severe critiche nei confronti della sua struttura organizzativa, Morandi sottolineava le chiare opportunità che questo strumento poteva offrire e intravedeva nella sua azione la possibilità di dare seguito sia a politiche di carattere economico e redistributivo, sia di riequilibrio industriale tra Nord e Mezzogiorno.¹¹¹

Come si diceva, a partire dall'autunno 1945, la riflessione sul tema della ricostruzione portò progressivamente al centro del programma economico socialista la politica di piano. E, a seguito della loro uscita dalla compagine di governo, i socialisti ebbero modo di presentare in modo più chiaro e dettagliato la propria proposta economica sul tema. L'occasione fu la Conferenza economica socialista svoltasi a Roma tra l'8 e il 9 novembre 1947, promossa dall'allora segretario Lelio Basso e organizzata dall'Istituto di Studi Socialisti, un'associazione nata su impulso di Morandi, e diretta nella sua sezione economica da Raniero Panzieri, con l'esplicita intenzione di divenire un luogo di elaborazione politica sui problemi di struttura della società italiana.¹¹² Rispetto alle posizioni espresse in ambito comunista, nell'analisi socialista, la politica di piano non era vista solo come tecnicamente percorribile ma, soprattutto, come un elemento intrinsecamente legato ai temi del controllo delle imprese e del protagonismo dei lavoratori.¹¹³ In questa ottica, la questione delle nazionalizzazioni andava a comporre un

Id., *Premesse economico-sociali ad uno studio sul controllo della produzione in Italia*, Atti della prima Conferenza nazionale dei Centri economici per la ricostruzione, cit., pp. 121-129. È interessante notare come durante il dibattito, il giurista Massimo Saverio Giannini, contrariamente a quanto fatto da Antonio Pesenti, affermava che «l'azionariato dello Stato [...] non sia uno strumento adeguato per imprese superiori a una certa dimensione. [...] Conseguentemente sono scettico sulla sistemazione dell'IRI». Ivi, p. 152.

¹¹¹ R. Morandi, *Un governo di reazione*, discorso pronunciato alla Assemblea Costituente il 12 giugno 1947, Partito Socialista Italiano, Istituto di studi socialisti, Roma, 1947, ripubblicato in Id., *Democrazia diretta e Ricostruzione capitalistica, 1945-1948*, Torino, Einaudi, 1960, p. 176-179 e Id., *L'avvenire del Mezzogiorno è anche industriale*, in «Avanti!», 4 settembre 1946, Ivi, p. 113. Al Congresso del Psi di Roma, nel gennaio 1948, Morandi definì l'Iri come il «più formidabile nodo del nostro sistema industriale». Id., *Le riforme di struttura*, Ivi, p. 195.

¹¹² Gli interventi di Alessandro Molinari, Rodolfo Morandi, Giulio Pietranera e Raniero Panzieri sono stati pubblicati in M. Comei (a cura di), *Le sinistre e la ricostruzione*, Bari, Dedalo, 1979, pp. 191-257. Sul diverso atteggiamento da comunisti e socialisti sul tema della pianificazione, è stato notato: «Il Pci espresse ancora maggiore prudenza dopo l'esito delle elezioni per il referendum istituzionale e per l'Assemblea Costituente, mentre il Psi, con i lavori preparatori della sua prima Conferenza economica, sembrò prendere sempre più le distanze dal suo alleato e indirizzarsi verso l'elaborazione di una politica economica in cui il piano costituisce veramente un punto cardine d'azione». S. Bartolozzi Battignani, *La programmazione*, in G. Mori (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, cit., pp. 136-37.

¹¹³ Da questo fatto deriva, almeno in parte, il diverso atteggiamento mantenuto da comunisti e socialisti nei confronti del Piano Marshall: contrari i primi, maggiormente inclini – almeno inizialmente – a valutarne il percorso i secondi. Il discrimine fondamentale per la dirigenza socialista erano le ricadute sul piano politico e sugli affari interni italiani

mosaico composto da altri importanti tasselli quali il partecipazionismo operaio, il decentramento amministrativo, le strategie per risolvere gli squilibri territoriali, e definiva i contorni di un ragionamento più ampio sull'organizzazione sociale che avrebbe permesso, infine, alla stessa politica di piano di non ridursi alla fissazione di meri obiettivi di razionalità economica ma preparare invece il campo al superamento della società capitalista.¹¹⁴ Era questa una formula che riusciva a tenere insieme le varie anime del partito – in modo tuttavia non del tutto soddisfacente – e presentare all'opinione pubblica una proposta caratterizzante.¹¹⁵ È stato tuttavia notato come, nel riavvicinamento con il

del piano di assistenza economica e, all'interno del partito, almeno per il momento convivevano posizioni critiche affianco a valutazioni più positive. Le ricadute politiche degli aiuti americani pesavano, in un certo senso, anche nella valutazione dal Pci. In una riunione della direzione del Pci del 16-18 aprile, mentre lo stesso Togliatti aveva sostenuto come una eventuale erogazione di prestiti da parte degli americani sarebbe stata giocata politicamente contro il partito in vista delle elezioni e Terracini riteneva invece che la possibilità di ricorrere a prestiti americani fosse di natura politica, Longo, Sereni e Scoccimarro, si esprimevano a favore di eventuali prestiti statunitensi tali da aiutare l'Italia a far fronte alla carenza di dollari per gli scambi internazionali. Quando a luglio del 1947 i sovietici rupero le trattative per un'eventuale adesione al Piano Marshall, il Pci si allineò gradualmente alle posizioni di Mosca. Solo Terracini sosteneva l'importanza di mantenere una posizione autonoma sul piano di aiuti, ritenuto fondamentale per l'economia italiana. La politica estera di Mosca ebbe dunque un ruolo nell'approccio del Pci nei confronti della possibilità di accogliere gli aiuti americani. C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 105 e S. Pons, *Una sfida mancata: l'Urss, il Cominform e il Pci (1947-1948)*, in F. Gori, S. Pons, *Dagli archivi di Mosca. L'Urss, il Cominform e il Pci 1943-1951*, Carocci, Roma, 1998, pp. 149-150.

¹¹⁴ Molto rilevante ed esaustiva è sotto questo punto di vista la *Relazione Introduttiva* pronunciata da Morandi presso la Conferenza economica socialista. Con la definizione di «piano socialista», Morandi intendeva rifiutare sia la concezione di pianificazione come strumento di razionalizzazione del sistema economico, sia come strumento di un andamento evolutivo, di graduale trasformazione della società. Morandi contrapponeva allora l'idea di un «piano socialista», che egli definiva come fondato sull'incessante dislocamento dell'equilibrio del sistema fino al completo rovesciamento dei rapporti di classe. Un tipo di pianificazione non autoritaria o costruita dall'alto, ma democratica e partecipata, che vedeva come protagonisti i lavoratori e le singole unità aziendali, in un sistema di coordinamento continuo con organismi centrali di varia natura. R. Morandi, *Piano economico e riforme di struttura*, in M. Comei (a cura di), *Le sinistre e la ricostruzione*, cit., p. 254-255. Coerentemente con questi propositi, Morandi aveva presentato nel dicembre 1946, insieme al giurista Massimo Severo Giannini, un progetto di legge che individuava proprio nei Consigli di Gestione l'organismo in grado sia di far partecipare i lavoratori «all'indirizzo generale dell'impresa», sia di contribuire a migliorare la produzione e le condizioni di lavoro e secondo il quale il loro parere sarebbe stato obbligatorio – ma non vincolante – su numerose questioni aziendali. Il disegno di legge è stato pubblicato in U. Morelli, *I Consigli di Gestione dalla Liberazione ai primi anni Cinquanta*, Torino, Fondazione Agnelli, 1977, pp. 155 e ss.

¹¹⁵ Nel corso del XXVI Congresso socialista, tenutosi a Roma nel gennaio 1948, al discorso di Rodolfo Morandi sulle caratteristiche del piano socialista – inteso come «come lotta per imporre il controllo delle attività economiche, contro tutte le forme di accaparramento capitalistico del processo produttivo, che lo deviano dal suo fine naturale di soddisfare i bisogni della collettività» – replicava Ivan Matteo Lombardo, il cui ideale di piano risultava sostanzialmente essere il Piano Marshall, definito come «l'antidoto contro la miseria, la fame e il caos di cui le classi lavoratrici soffrono le spaventose conseguenze». R. Morandi, *Democrazia diretta e Ricostruzione capitalistica*, cit., pp. 289-291. Il riferimento alla replica di Lombardo è il testo della mozione presentato al Congresso da parte della sua corrente. F. Pedone (a cura di), *Il Partito socialista italiano nei suoi Congressi*, vol. V, 1942-1955. *Il socialismo italiano di questo dopoguerra*, Milano, Edizioni del Gallo, 1968, pp. 202-203. Morandi non sembra assumere un atteggiamento pregiudiziale nei confronti degli aiuti, ma, mentre Lombardo presenta il sostegno degli americani come indispensabile all'attuazione delle riforme di struttura, Morandi, rovesciando il discorso, sostiene che occorre modificare preventivamente la struttura dell'economia italiana per poi poter praticare «una politica economica sul piano internazionale che salvaguardi l'interesse, la vita e l'indipendenza del nostro popolo». R. Morandi, *Democrazia*

Partito Comunista, a causa della contrarietà di questi ultimi rispetto alla pianificazione, la centralità di questa proposta fu accantonata insieme agli altri elementi programmatici potenzialmente confliggenti con la scelta politica di aderire al cartello del Fronte Democratico Popolare.¹¹⁶

Ma, ad ogni modo, il Partito Socialista dei primi anni del dopoguerra era una formazione molto composita nella quale convivevano aree culturali e tendenze politiche diverse, che a loro volta esprimevano linee programmatiche talvolta confliggenti su elementi di politica economica. Per quello che ci riguarda, ciò significava la compresenza all'interno del partito di una linea radicale di interventismo statale e di una incline al riformismo, insieme a posizioni più eterodosse e maggiormente sensibili ad influenze keynesiane.¹¹⁷ Occorre poi ricordare come una parte di personalità di cultura socialista e riformista si trovasse in quegli anni all'interno di un altro partito, il Partito d'Azione. Questa situazione "anomala" andò poi rimescolandosi ulteriormente nel corso del 1947: nel gennaio, infatti, Giuseppe Saragat e altri dirigenti ed intellettuali di matrice riformista uscirono dal partito per fondare una nuova formazione politica (il futuro Psdi) mentre nell'ottobre lo scioglimento del Partito d'Azione spinse personalità come Vittorio Foa e Riccardo Lombardi a confluire nel Partito Socialista.¹¹⁸

Soprattutto grazie a Roberto Tremelloni, il Psdi conservò e si fece portatore nelle sedi di governo di una visione che potremmo definire dirigista, anche considerato il pieno coinvolgimento dello stesso Tremelloni nella pianificazione degli aiuti internazionali.¹¹⁹

diretta e Ricostruzione capitalistica, cit., p. 305. Ivan Matteo Lombardo uscirà dal partito all'indomani del Congresso.

¹¹⁶ V. Spini, *I socialisti e la politica di piano*, cit., pp. 40-41. A sostegno di questo fatto, nessun cenno alla pianificazione ci perviene dall'intervento di Morandi presso l'importante Convegno Economico del Fronte Democratico Popolare, svoltosi tra il marzo e l'aprile del 1948. M. Comei (a cura di), *Le sinistre e la ricostruzione*, cit., pp. 319-335.

¹¹⁷ Nell'accesa discussione condotta sulle pagine della rivista «Critica sociale» del 1945 si intravedono i contorni delle differenze se non altro strategiche circa un tema importante come quello della nazionalizzazione delle industrie. Nel settembre 1945 Virgilio Dagnino aveva espresso i suoi pensieri relativi alle riforme di struttura in campo industriale in una serie di articoli sulla rivista concludendo come, per questioni sia tecniche che politiche, i partiti della sinistra avrebbero dovuto rinunciare ad un programma di socializzazione integrale, per limitarsi ai settori economici più maturi. V. Dagnino, *La riforma industriale: necessità e limiti attuali della socializzazione*, in «Critica sociale», n.1, 1945. La polemica di Guenci con Dagnino si presentò sul numero del dicembre successivo della rivista. Mentre il primo, infatti, indicava nella via della "socializzazione integrale" la strada più efficace di intervento e definiva quella "parziale" come una soluzione imperfetta e destinata ad essere continuamente sabotata e osteggiata dai grandi gruppi industriali, Dagnino rispondeva a Guenci accusandolo di essere portatore di un socialismo da «tutto o niente» e indicava il gradualismo come unica via percorribile e già percorsa dagli altri partiti socialisti europei. G. Guenci, *Preparazione alla socializzazione*, in «Critica sociale», n.7, 1945, V. Dagnino, *Socializzazione parziale e Socializzazione totale*, ivi.

¹¹⁸ Sulla nascita del Partito socialista dei lavoratori italiani a seguito della scissione dal Psiup del gruppo saragattiano si veda P. Caridi, *La scissione di Palazzo Barberini. La crisi del socialismo italiano, 1946-1947*, Napoli, Esi, 1990.

¹¹⁹ Roberto Tremelloni immaginava la programmazione economica come uno strumento «orientativo» e non totalizzante che, sottoposto magari al controllo del Parlamento, avrebbe contribuito ad aumentare la produttività del

Nel Partito d'Azione si confrontarono invece due principali linee di interventismo economico: quella indicata da Ugo La Malfa, che interpretava il tema delle nazionalizzazioni e della programmazione come uno strumento di efficientamento del sistema economico nazionale e che fondava la propria riflessione sulla base di un'economia mista, o a «due settori» come si diceva all'epoca; quella di Emilio Lussu, il quale rappresentava nel Pd'A l'anima più decisamente pianificatrice e maggiormente battagliera nella lotta ai monopoli e per la statizzazione dei grandi complessi industriali.¹²⁰ Durante il Congresso nazionale di Cosenza dell'agosto 1944, i delegati avevano approvato a grandissima maggioranza un documento che prevedeva apertamente tra le indicazioni «la collettivizzazione delle grande organizzazione industriale, bancaria, agraria e commerciale, fondamento dell'instaurazione di una durevole democrazia repubblicana, ispirata agli ideali mazziniani di rinnovamento morale». Una enunciazione simile compariva anche nei congressi successivi, per poi assumere infine una forma «più restrittiva» all'interno del documento programmatico azionista per l'Assemblea costituente.¹²¹

Mentre la difficile convivenza tra culture politiche divergenti portò a una prima insanabile rottura e alla nascita del Movimento della Democrazia Repubblicana fin dal febbraio 1946, una disamina più ampia della riflessione condotta in ambito azionista ci restituisce tuttavia l'idea di un prevalente sostegno nei confronti di una politica di nazionalizzazione, diretta in particolare verso i grandi complessi industriali, commerciali, finanziari e assicurativi.¹²² Nella stessa misura importante era inoltre considerata la conservazione di

paese e a redistribuire i proventi dello sviluppo. *Interrogatorio a Roberto Tremelloni*, Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente, II. Industria II. Appendice alla relazione (interrogatori)*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1946, pp. 219-228. Si veda anche Id., *Per una politica industriale dell'Italia*, in «Critica sociale», n. 3, 1945; Id., *Il convegno economico socialista*, in «Critica sociale», n. 7-8, 1946; Id., *Politica economica e socialismo*, in «Critica sociale», n. 6, 1948. Per una biografia politica di Roberto Tremelloni si rimanda a M. Granata, *Roberto Tremelloni*, cit.

¹²⁰ Emilio Lussu definì il documento *I 10 punti*, elaborato da Ugo La Malfa, come un programma di «socialismo roosveltiano», di «New Deal», in aperto contrasto con le prospettive più marcatamente socialiste portate avanti dal politico sardo. La critica si basava sul fatto che, a detta di Lussu, la questione delle nazionalizzazioni fosse pronunciata da La Malfa con discorsi poco chiari, e che la prospettiva di una transizione verso una società socialista fosse stata scavalcata da un pensiero interclassista. G. De Luna, *Storia del Partito d'Azione*, Milano, Feltrinelli, 1982, pp. 195-196; E. Lussu, *Essere a sinistra*, Milano, Mazzotta, 1976, pp. 140-144. Il documento di La Malfa è stato ripubblicato in U. La Malfa, *Scritti 1925-1953*, Milano, Mondadori, 1988, pp. 132-135.

¹²¹ G. Tartaglia (a cura di), *I congressi del partito d'azione, 1944-1946-1947*, Roma, Archivio Trimestrale, 1984, citazione a p. 91.

¹²² Si noti a questo proposito come lo stesso La Malfa mantenne la sua posizione favorevole a un programma di nazionalizzazioni anche dopo l'uscita dal Partito d'Azione. Sotto questo punto di vista, nel Manifesto del Movimento democratico repubblicano, scritto per l'appunto da La Malfa e da Parri nel febbraio 1946, gli autori dichiararono la l'obiettivo di raggiungere una «maggiore produttività del sistema economico» e uno «stabile reinserimento nell'economia mondiale». Ne risultava una chiara apertura all'economia mista: «in tutti i paesi moderni, il problema di due settori dell'economia, pubblico e privato, è posto non come espressione di un ideale socialista, ma di un ideale

un settore economico libero e basato sulla concorrenza, composto da piccole imprese, cooperative e individuali, sottoposte ai rischi e operanti secondo la propria iniziativa. Era questa una posizione che, a seconda delle varie sensibilità, tendeva ad oscillare ora verso un maggiore interventismo, ora nel garantire le migliori condizioni possibili per sviluppare la concorrenza e la libertà individuale, ma che comunque in maniera quasi unanime leggeva la necessità dello Stato di assumere un ruolo come un carattere proprio della modernità. Non essendo in discussione l'intervento statale in economia, i pensatori di area socialista, liberaldemocratica e riformista seppero sviluppare un'interessante riflessione sui modi e sugli obiettivi di tale intervento, non tralasciando di esplorare i temi della pianificazione e di interrogarsi su quale gestione e organizzazione fosse auspicabile per le imprese pubbliche. Una rassegna delle riviste indipendenti di area socialista proprio come «Critica Sociale», ma anche riformista e liberaldemocratica come «La Critica Politica» e «Lo Stato Moderno», ci permette di evidenziare il contributo al dibattito di singole personalità contraddistinte da una cultura politica convergente ma spesso divise in quegli anni da scelte di appartenenza politica. In queste pagine troviamo un atteggiamento generalmente non ostile all'intervento statale, ma allo stesso tempo contrario alla statizzazione completa del sistema industriale italiano e, più nel particolare, favorevole alla conservazione della forma privatistica delle imprese pubbliche, visto lo strumento più idoneo per preservare la dinamicità delle stesse aziende, evitare una gestione burocratica delle stesse e di tutelare al meglio sia gli interessi pubblici che quelli dei consumatori.¹²³ Attorno al Pd'A orbitavano inoltre riflessioni che andavano dal keynesismo eterodosso di Alberto Bertolino¹²⁴, all'«interventismo liberale» di Ernesto

democratico come mezzo per rendere tecnicamente efficiente un sistema economico e per adattarlo alle esigenze concrete di un popolo». *Manifesto del Movimento democratico repubblicano*, 28 febbraio 1946, citato in P. Barucci, *Ricostruzione, Pianificazione, Mezzogiorno*, cit., p. 73-74. Questi concetti furono inoltre ribaditi dallo stesso La Malfa nel gennaio 1947, durante il XIX congresso nazionale del Pri. In quella sede, La Malfa polemizzò apertamente con Giovanni Conti, in merito proprio all'intervento dello Stato nell'economia, dichiarando che «il passaggio di una certa potenza economica dai privati allo Stato è un fatto ineluttabile della civiltà moderna e nulla ha a che fare, non ha da confondersi con la statolatria e con il collettivismo di tipo russo». *Discorso di Ugo La Malfa al XIX Congresso PRI*, in «La Voce Repubblicana», 22 gennaio 1947 e *Discorso di Giovanni Conti al XIX Congresso PRI*, Ivi.

¹²³ Si veda G. Pischel (Pigreco), *Punti fermi a proposito di socializzazione*, in «Lo Stato Moderno», n. 3, 1944; G. Lanzarone, *La nazionalizzazione dei complessi monopolistici*, in «Lo Stato Moderno», n. 14, 1945; F. Cera, *Ricostruzione italiana ed esperienze estere*, in «La Critica Politica», n. 10, 1946; F. Luzzatto, *Le modalità della socializzazione*, in «Critica sociale», n. 21, 1946.

¹²⁴ Le riflessioni condotte da Bertolino in particolare sulle pagine della rivista «Il Ponte» tra il 1945 e il 1946 risentono, come vedremo anche per Momigliano, una certa influenza del pensiero di Oskar Lange. Ma, rispetto al pensiero dell'economista naturalizzato americano, la sua analisi diverge in alcuni punti. Date le condizioni politiche dei paesi occidentali, Bertolino scarta la possibilità di una statizzazione completa dei mezzi di produzione ma propone in alternativa una «universalizzazione della proprietà a tutti i lavoratori» nel quale le tradizionali forme della proprietà devono lasciare il posto al «possesso produttivo». Nella proposta di Bertolino, mentre le imprese che producono beni o servizi di evidente utilità pubblica devono essere statalizzate, le altre si sarebbero dovute trasformare in cooperative. Entrambe avrebbero agito seguendo la logica del mercato e della concorrenza e, nelle prime come nelle seconde, la gestione sarebbe avvenuta tramite l'apporto diretto dei lavoratori alle funzioni d'impresa. L'intervento

Rossi¹²⁵, fino al liberalsocialismo di Guido Calogero¹²⁶. La forma operativa dell'impresa socializzata e il sistema economico nella quale essa agisce sono al centro della riflessione condotta da Franco Momigliano in un articolo apparso nel «Giornale degli Economisti» nel 1947. Stimato economista di orientamento keynesiano e socialista, emigrato in America nel 1938, era stato attivo nella resistenza tra le file azioniste e, nel dopoguerra, non mancò di partecipare al dibattito disegnando i caratteri di un «sistema socialista», capace di combinare i vantaggi del sistema capitalista in termini di decentramento economico e «sovranità del consumatore» insieme a quelli del sistema sovietico, e cioè la coordinazione degli investimenti e la produzione per il consumo. Un ruolo centrale all'interno di questa trattazione è assunto dal tema dell'impresa socializzata, dei criteri di efficienza della sua gestione e dei principi che deve guidare la sua attività economica.¹²⁷

dello Stato avrebbe poi dovuto provvedere ad organizzare una pianificazione nella quale agli organismi centrali spettava l'elaborazione di una cornice generale che sarebbe stata poi attuata con un buon margine di autonomia da parte di organismi locali e imprese. A. Bertolino, *Costituente e riforma economica*, in «Il Ponte», n. 5, 1946, pp. 392-399. Bertolino immaginava una pianificazione economica di carattere sociale e redistributivo, ma che, d'altra parte, doveva fondarsi sull'impegno, la dedizione e il sacrificio della classe lavoratrice, al fine di «non disperdere il capitale esistente, anzi di accrescerlo per aumentare il benessere degli uomini». Id., *Premesse alla pianificazione*, in «Il Ponte», n. 1, 1945, 185-188. Per una trattazione del suo pensiero, si veda in generale G. Spini, *I socialisti e la politica di piano*, cit., pp. 43-98.

¹²⁵ Una serie di giudizi riguardanti il ruolo dello Stato in economia, con particolari riferimenti all'esperienza dell'Iri, sono stati formulati nel 1947 da Ernesto Rossi sulle pagine della rivista «Italia Socialista» e raccolti successivamente nell'opuscolo E. Rossi, *Banderillas*, Milano, Edizioni di Comunità, 1947. All'interno di questa raccolta, Rossi giudica la nascita dell'Iri non solo come «una cosa buona» ma «uno dei pochi aspetti positivi della politica economica fascista» (p. 45). Rossi giudica il destino dell'Iri come intrinsecamente legato a quello della ricostruzione industriale e chiarisce questo ente, «opportunamente perfezionato, può avere una grandissima importanza per consentire l'intervento dello Stato nell'economia nazionale» (p. 52). La riorganizzazione di questo ente avrebbe dovuto realizzare: un maggiore coordinamento tra le varie imprese e, possibilmente, il loro inquadramento in grandi aziende settoriali; la riunione di tutte le partecipazioni dirette o indirette possedute dallo Stato in capo all'Iri; la razionalizzazione dei processi produttivi, con la chiusura di stabilimenti non economici e l'eliminazione degli eccessi di manodopera; la concentrazione degli investimenti verso le attività considerate più promettenti e redditizie e lo scorporo o la chiusura di tutte quelle partecipazioni che non avevano carattere pubblico o che non erano prioritarie nell'azione economica dello Stato (pp. 55-56). Il compito dello Stato sarebbe dovuto essere quindi quello di ergersi al di sopra degli interessi particolari – in questo caso partitici, industriali e sindacali – al fine di massimizzare l'efficienza e la funzionalità dell'Iri e di porlo al centro di una politica economica all'insegna dello sviluppo della produzione (pp. 57-63). Rossi sosteneva infine che il capitalismo privato italiano non avesse abbastanza capacità imprenditoriali e risorse finanziarie per gestire da solo le esigenze produttive del paese e riteneva perciò che la smobilitazione dell'Iri avrebbe portato a cedere le aziende di maggior successo al settore privato, mentre allo Stato sarebbero rimaste quelle meno redditizie. Nazionalizzare le imprese, d'altro canto, avrebbe richiesto ingenti spese pubbliche nell'atto di esproprio e avrebbe comportato il rischio di una gestione troppo burocratica. Per questo motivo Rossi indicava nella conservazione dell'Iri e in una corretta razionalizzazione del proprio patrimonio industriale la strada da seguire (pp. 67-72). Ernesto Rossi era stato fin dal 1945 alla guida dell'Arar, la società istituita dal Governo Parri nell'ottobre 1945 – con l'accordo delle autorità americane – allo scopo di gestire i materiali e residuati che erano stati di supporto nel conflitto e di metterli a disposizione del sistema economico italiano. L. Segreto, *Arar. Un'azienda statale tra mercato e dirigismo*, Milano, Franco Angeli, 2001.

¹²⁶ G. Calogero, *Difesa del liberalsocialismo*, Roma, Atlantica, 1945.

¹²⁷ Al fine di rendere «massimo il benessere collettivo», le socializzazioni non potranno prescindere dall'esistenza di un sistema di prezzi «analogo a quello capitalista», non dovranno essere indiscriminate ma rivolte laddove il profitto

Il Partito d'Azione fu infine teatro del progressivo avvicinamento al socialismo da parte di Riccardo Lombardi, passato nel volgere di pochi anni dalla sostanziale accettazione delle tesi liberiste del primissimo dopoguerra, ad una estrema fiducia verso la pianificazione economica e l'intervento pubblico in generale, fiducia che lo portò definire l'Iri «il solo strumento di politica socialista che il Governo abbia in mano».¹²⁸ Un percorso politico che dal Partito d'Azione – di cui fu prima dirigente e poi segretario – lo portò ad essere uno dei principali animatori del Partito Socialista e ad entrare in una polemica interna con lo stesso Morandi sulla concezione di piano.¹²⁹ Molto lucide sono infine le riflessioni sviluppate da Franco Rodano, che dell'Iri e della sua forma organizzativa fu tra i principali difensori, un pensatore ed intellettuale che per molti versi ha rappresentato un vero e proprio anello di congiunzione tra le sinistre di diversa estrazione.¹³⁰

privato risulta «incompatibile con l'interesse generale» e quindi sostanzialmente limitate a «quando, e solo quando, l'impresa ha il potere d'influenzare il prezzo di mercato». I suoi amministratori, inoltre, dovranno seguire criteri di efficienza ed economicità del tutto simili a quelli di «direttore di impresa privata» e la loro azione sarà diretta a «ottenere il miglior prodotto al minimo costo». L'attività delle imprese, sia pubbliche che private, dovrà infine essere inserita in un sistema di istituzioni deputate a coordinare i piani di investimento aziendali. Esse dovranno poi essere strutturate in modo da evitare l'eccessivo accentramento e guidare le produzioni verso il soddisfacimento dei bisogni economici della collettività. Momigliano predilige infine forme di rappresentanza sindacale a quelle di partecipazionismo operaio, responsabili di una possibile perdita di efficienza delle stesse imprese. Il controllo delle imprese deve allora rimanere «nelle mani degli organi amministrativi e di quelli politici, democraticamente scelti dalla comunità». F. Momigliano, *L'organizzazione e la direzione della produzione in un'economia socialista*, in «Giornale degli Economisti», n. 9-10, 1947, pp. 441-514.

¹²⁸ L'Iri rappresenta per il Lombardi di questo periodo un «un mezzo per la pianificazione industriale e per il controllo del credito». R. Lombardi, *Discorsi parlamentari, vol. I, (1946-1955)*, Roma, Camera dei deputati, 2001, a cura di Mario Braccianini, Seduta antimeridiana del 20 giugno 1947, pp. 40 e ss.

¹²⁹ La polemica con Morandi conosce un primo momento nel corso della conferenza economica organizzata dall'Istituto di studi socialisti l'8 e il 9 novembre 1947, quando Lombardi accusò la relazione del segretario sulla natura del piano socialista di essere poco più di una enunciazione di obiettivi generici. La relazione di Lombardi al convegno dal titolo *Un piano e una politica socialista* e la replica di Morandi sono contenuti in «Bollettino dell'Istituto di studi socialisti», n. 14-18, rispettivamente pp. 35-37 e pp. 37-38. Successivamente, Lombardi fu contrario alla formazione del cartello elettorale con i comunisti. Il percorso di maturazione politica di Lombardi è stato descritto da L. Bufarale, *Riccardo Lombardi. La giovinezza politica 1919-1949*, Roma, Viella, 2014.

¹³⁰ Durante il fascismo Franco Rodano partecipa tra le fila dei cattolici alla resistenza ma collabora e stringe con vari dirigenti comunisti ed azionisti. Nel corso degli anni Quaranta mette in piedi un movimento apertamente cattolico-comunista e infine si avvicina progressivamente al Partito Comunista, pur mantenendo sempre un profilo autonomo. Per Rodano, la nascita dell'Iri fu un atto connaturato al moderno sviluppo della società capitalista e come tale, avvenuto non solo «indipendentemente dal fascismo», ma piuttosto contro lo spirito e la volontà dello stesso fascismo, espressione questo della «spietata dittatura antinazionale dei grandi finanzieri». F. Rodano, *Prospettive sulla funzione dell'IRI*, in «La Voce operaia», 25 settembre 1944. L'indagine sull'Istituto divenne particolareggiata in una serie di articoli apparsi successivamente sul «Politecnico», nei quali Rodano sottolineava la contraddittorietà dell'atteggiamento assunto dalle forze democratiche nei confronti dell'Iri, posizione dovuta innanzitutto ad una incomprensione della «Formula Iri» e delle sue origini storiche. I suoi interventi cercarono quindi di orientare il dibattito accusando lo spirito epurativo che si era rivolto contro i dirigenti dell'ente, visti come un patrimonio di saperi tecnici difficilmente sostituibile, e nel tentativo di innescare una battaglia politica tesa a salvaguardare l'esistenza dell'Istituto da ogni burocratizzazione ministeriale e da ogni egemonia di imprenditori privati. Id., *Problemi alla Costituente: l'IRI*, in «Politecnico», n. 29, 1946.

2.2. IL «LIBERISMO» DEGLI ECONOMISTI E IL «PRIVATISMO» DEGLI INDUSTRIALI

Nonostante la presenza di divergenze scientifiche in certi casi rilevanti, nel necessario processo di mediazione tra teoria e prassi, i principali economisti dell'epoca si fecero nel complesso portatori nel dibattito pubblico di una fiducia nei meccanismi autoregolatori del mercato e nella libertà d'iniziativa, unita alla convinzione che vi fosse una stretta compenetrazione tra quest'ultima e il concetto di libertà politica in senso lato.

Giovanni Demaria, stimato professore della Bocconi di Milano, dopo gli anni del fascismo continuò la propria battaglia contro gli eccessi dello statalismo e per la libertà d'iniziativa da una posizione che agli ovvi meriti scientifici aggiungeva una riconosciuta lontananza nei confronti del passato regime.¹³¹ Una posizione non comune che, ad esempio, non potevano vantare studiosi come Luigi Amoroso o Giuseppe Ugo Papi, i quali negli anni del regime avevano condotto studi sull'economia corporativa – entusiasti nel primo caso, più analitici nel secondo – e che adesso, nel dopoguerra, aderivano al generale richiamo al *laissez faire*.¹³² Dopo la guerra Demaria dunque si spese a lungo nel chiedere che il compito dello Stato fosse circoscritto al «restituire piena “funzionalità” a tutte le forze economiche efficienti», eliminando di pari passo «ogni frastorno» che potesse inficiare il meccanismo della domanda e dell'offerta.¹³³ Allo stesso tempo, fu aspramente critico nei confronti delle cosiddette «dottrine dei programmatori», caratterizzate a suo dire da una «filosofia politica sistematicamente dispotica».¹³⁴ Per

¹³¹ Fin dagli ultimi anni del regime, Demaria si era guadagnato infatti la fama di strenuo difensore del libero mercato. Già nel 1941 aveva pubblicato un articolo critico nei confronti dell'impalcatura corporativista inaugurata dal regime, cosa che aveva portato alla chiusura del «Giornale degli economisti» di cui era direttore. G. Demaria, *Il problema industriale italiano*, in «Giornale degli Economisti», n. 9-10, 1941, pp. 516-552. In una relazione presentata presso il Convegno di Pisa, un'assemblea organizzata l'anno successivo e ricca di interventi conformistici all'allora ideologia dominante del regime, Demaria aveva poi messo in discussione le stesse fondamenta scientifiche del corporativismo. L'intervento provocò vivaci proteste fra il pubblico e numerose interruzioni alle successive repliche del professore milanese. La polemica montò a mille quando poi, ancora Demaria, appellandosi all'insegnamento di Pareto e Pantaleoni, terminava il suo intervento dicendo: «Mi chiudo nella torre di avorio e dico che se uno studente si presenta al mio cospetto negando la verità dei nostri teoremi, io lo boccio». La relazione fu censurata tra i resoconti del Convegno e successivamente ripubblicata solo nel dopoguerra in Id., *Problemi economici e sociali del dopoguerra 1945-1950*, Milano, 1951, a cura di T. Baglioni, Malfasi, p. 501.

¹³² Su questi aspetti e più in generale sull'evolversi del pensiero degli economisti dagli anni del regime al dopoguerra si veda R. Fauci, *Dall'economia programmatica corporativa alla programmazione economica: il dibattito fra gli economisti*, Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno, Milano, Giuffrè, 1999 e P. Barucci, *Introduzione a P. Saraceno, Ricostruzione e Pianificazione (1943-1948)*, Milano, Giuffrè, 1969.

¹³³ G. Demaria, *Scienza e ricostruzione*, 20 febbraio 1946, in Id., *Problemi economici e sociali del dopoguerra*, cit., pp. 76-78.

¹³⁴ Id., *L'errore dei programmatori (In tema di piani contro la disoccupazione)*, in «Giornale degli Economisti», n. 11-12, 1946, pp. 765-771.

quanto riguarda poi una questione dirimente come quella dell'Iri, Demaria aveva individuato proprio nell'ente «un grave problema». L'economista torinese aveva avuto modo nei mesi successivi al conflitto di seguire da vicino le vicende dell'ente, visto il suo ruolo di Presidente della Commissione Economica del Ministero per la Costituente e, in un intervento uscito nel luglio 1947, coglieva l'occasione per fare il punto su alcuni convincimenti maturati in quel periodo. Considerando le ragioni per cui era sorto e soprattutto quelle che lo avevano portato ad essere trasformato in ente permanente, si doveva concludere, secondo Demaria, che l'unica via possibile fosse quella di portare l'Istituto a chiudere battenti, attraverso uno «smobilizzo graduale e progressivo» delle sue partecipazioni. L'Iri rappresentava infatti un enorme ed intollerabile onere per lo Stato, che nel dopoguerra aveva ormai raggiunto proporzioni insostenibili e che sarebbe stato destinato ad espandersi ulteriormente in futuro.¹³⁵

La stessa relazione finale della Commissione Economica risentì d'altra parte di questa posizione. A scriverla nella sua parte conclusiva fu Gaetano Stammati, economista di matrice cattolica che nel dopoguerra ebbe incarichi tecnici presso gli uffici di vari ministeri economici. Nel sottolineare più ombre che luci nell'attività dell'Iri negli anni precedenti, Stammati contestava i modesti risultati economici conseguiti fino a quel momento dall'Istituto, ipotizzava che l'inefficienza delle imprese fosse stata mascherata nelle pieghe del bilancio consolidato del gruppo oppure compensata grazie a manipolazione dei prezzi o agli stanziamenti statali. Egli denunciava poi il «mancato coordinamento dell'azione statale» e la «scarsa omogeneità ed organicità» delle partecipazioni azionarie dell'Iri e, pur affermando che il futuro dell'Iri fosse legato all'indirizzo di politica economica e industriale che sarebbe emerso dal confronto democratico, concludeva che le ragioni a favore della conservazione dell'Iri fossero perlopiù di carattere contingente e auspicava una privatizzazione quantomeno parziale del patrimonio industriale dell'Istituto.¹³⁶

¹³⁵ Demaria scriveva a questo proposito che «l'IRI, come oggi organizzato, costa troppo. [...] Più che di mera riorganizzazione, l'esperto, a conoscenza delle ultime più significative relazioni [...], vede nello smobilizzo la sola soluzione chiarificatrice e decisiva». Lo smobilizzo sarebbe dovuto essere «accompagnat[o] da una liquidazione aperta e strettamente aderente alla situazione di mercato». Nell'idea dell'economista torinese, attraverso la liquidazione dell'ente sarebbero così tornate agli interessi privati la navigazione marittima, i gruppi elettrici e telefonici, la siderurgia, i settori minerari e della chimica, oltre a tutte quelle varie attività gestite negli anni precedenti. Facendo cenno, infine, alla carenza di dati a disposizione e alla mancanza di trasparenza dell'Istituto, Demaria concludeva: «la gravità di questi dati è tale da fugare la retorica capziosa e l'ermetismo riprovevole finora coltivati nella serra della plutocrazia burocratica. È da consigliare la soluzione radicale dello smobilizzo graduale e progressivo». Id., *Un problema grave*, 27 luglio 1947, in Id., *Problemi economici e sociali del dopoguerra*, cit., pp. 182-184.

¹³⁶ Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente*, II, Industria, Relazione, Vol. I, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1947. Queste conclusioni furono tra l'altro oggetto di critica da parte di Pasquale Saraceno – che era membro della Sottocommissione industria – il quale lamentò a

In altri scritti di prestigiosi economisti dell'epoca come Giuseppe Ugo Papi, Gino Zappa e Pasquale Jannaccone sono comuni le critiche rivolte alle gestioni pubbliche, alcune di esse rivolte direttamente all'Iri: l'influenza politica che incombe sulle attività economiche delle imprese, il regime di privilegio e di aiuti fiscali che inficiano la concorrenzialità dei settori industriali, l'enorme esborso a carico dei contribuenti che comporta l'intervento pubblico.¹³⁷

Dal punto di vista ideale, simili a quelle di Demaria e degli altri economisti finora trattati furono le riflessioni condotte in quel periodo da Epicarmo Corbino. Ministro e uomo politico di primo piano, Corbino fu protagonista nel secondo dopoguerra di una copiosa pubblicistica tesa a suggerire accorgimenti di politica economica che l'Italia avrebbe dovuto seguire nel predisporre la ricostruzione.¹³⁸ Emblematico del suo pensiero fu un articolo pubblicato nel maggio 1945, dove affermava senza mezzi termini la necessità di «una fase di attività dominata quasi esclusivamente dall'iniziativa individuale, senza ostacoli, divieti, restrizioni, multe, sindacati, dazi, tariffe preferenziali».¹³⁹ Si veda ancora il suo *Corso di politica economica*, opera del 1942 ma ripubblicata nel dopoguerra, nella quale erano descritta un'epopea critica del nuovo modello economico sorto nel corso della guerra, ovvero quello di un'economia «quasi socializzata» – l'economia mista e programmata – che, pur conservando le libertà civili e politiche, limitando fortemente le libertà economiche, non faceva che distruggere parte della ricchezza nazionale.¹⁴⁰

Demaria il loro carattere ideologico e la mancata discussione di un documento che invece veniva presentato come frutto del lavoro collegiale dei commissari. *Lettera di Pasquale Saraceno a Giovanni Demaria*, 10 ottobre 1946, in ACS, APS, Attività di consulenza e di partecipazione a comitati, Commissioni, gruppi di lavoro, Assemblea Costituente (1946), b. 110. Questo episodio particolare e il lavoro della Sottocommissione è narrato in A.A. Persico, *Pasquale Saraceno*, cit., pp. 229-240. Le posizioni espresse da Stammati furono sostanzialmente confermate in un suo successivo intervento. G. Stammati, *Il problema dell'IRI nell'economia italiana*, «Giornale degli Economisti e Annali di Economia», n. 1-2, 1947.

¹³⁷ In un articolo pubblicato nel dopoguerra, Papi esprime una netta contrarietà contro ogni forma di nazionalizzazione e si dichiara favorevole alla smobilitazione dell'Iri. G. U. Papi, *Ripresa dell'attività industriale: il problema della stabilizzazione*, in «Economia e Commercio», n. 1, 1945. Zappa spiega in un volume pubblicato nel 1946 come «tutte le aziende [pubbliche] di produzione, anche se costituite nella forma dell'ente autonomo o della società mista, sono subordinate al controllo governativo» e quindi risulta incontestabile la superiorità dell'iniziativa privata nei confronti di quella pubblica. L'intervento dello Stato assume quindi una dimensione accettabile per Zappa solo se limitato al salvataggio di attività rilevanti per l'interesse generale o nel sopperire alle carenze del settore privato in investimenti particolarmente impegnativi. G. Zappa, *La nazionalizzazione delle imprese. Brevi note economiche*, Milano, Giuffrè, 1946, citazione a p. 33. Si noti come Gino Zappa era stato maestro di Pasquale Saraceno. A.A. Persico, *Pasquale Saraceno*, cit., pp. 18-19. Pasquale Jannaccone, invece, si mostra preoccupato per l'enorme fabbisogno necessario e il condizionamento politico che poteva subire l'Iri, ed esprimeva quindi seri dubbi sulla possibilità per l'ente di svolgere una «un'azione continua e rettilinea». P. Jannaccone, *I problemi dell'IRI*, 1° aprile 1948, ripubblicato in Id., *Scritti e discorsi opportuni e importuni, (1947-1955)*, Torino, Einaudi, 1956, pp. 395-397.

¹³⁸ E. Corbino, *Limiti e scelte della ricostruzione economica*, Roma, L'Economista, 1946.

¹³⁹ Id., *Ricostruzione. Scritti e discorsi di un liberale*, Milano, Giuffrè, 1945, pp. 77-78.

¹⁴⁰ Id., *Corso di politica economica e finanziaria*, Milano, Giuffrè, 1942.

Nel panorama degli economisti italiani dell'epoca, Demaria e Corbino furono tra coloro che maggiormente si opposero all'interventismo dello Stato in ambito economico sebbene, almeno per il secondo, non senza qualche contraddizione.¹⁴¹ In altre figure, le ricette appaiono invece maggiormente sfumate. Si pensi ad esempio a Costantino Bresciani Turrone, il quale nel 1944 ripubblicava la seconda edizione della sua opera *Introduzione alla politica economica*. Egli affermava in questo scritto che al di fuori del «liberalismo economico», non sarebbe stato possibile fondare un sistema economicamente razionale. Mentre una società fondata sui criteri di un'economia di mercato tende all'equilibrio e a raggiungere la massima soddisfazione collettiva, le economie programmate, sostituendo le regole di mercato con l'arbitrio dell'intervento statale, generano ovunque abusi, vuoti di autorità e scadono nell'autoritarismo. È nella società di mercato, invece, dove lo Stato rinuncia ad esercitare un ruolo direttivo e si limita a «creare l'ordine giuridico e le condizioni generali più favorevoli all'esplicazione delle attività individuali», che si realizza la compenetrazione tra libertà economica ed interesse collettivo. Dello stesso tenore, ma caratterizzate da un maggiore senso polemico e da un minore scrupolo teorico, sono le considerazioni svolte da Bresciani Turrone nel volume *Il programma economico sociale del liberalismo*, opera nella quale l'autore tenta tuttavia di rilanciare il carattere sociale di un liberalismo che si mostra disposto ad accettare interventi pubblici nella sanità, nell'istruzione, nei trasporti, in opere infrastrutturali, e promette di non trascurare il problema delle disuguaglianze.¹⁴²

A voler ben vedere, sembra emergere in alcuni autori un certo scarto tra le pubblicazioni di carattere teorico che vengono riproposte in quel periodo e le opere destinate invece ad una più ampia condivisione e ad avere un riscontro diretto nell'opinione pubblica.¹⁴³ In queste ultime, infatti, si ha l'impressione che non solo Bresciani Turrone, ma altri importanti economisti, si facciano portatori di un pensiero certamente coerente ai principi del liberalismo economico ma allo stesso tempo pragmatico, consapevole delle fragilità

¹⁴¹ Per quanto riguarda Corbino, ad esempio, in veste di Ministro fu l'autore di uno dei più importanti decreti riguardanti l'aumento del fondo di dotazione dell'Iri, il d.l. 5 marzo 1946, n. 86, *Aumento del fondo di dotazione dell'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI)*, attraverso il quale il suo ammontare passava da 2 a 12 miliardi di lire. F. Balletta, *Epicarmo Corbino: docente, ministro e pubblicista. Frammenti di una figura complessa*, Milano, FrancoAngeli, 2012, p. 127.

¹⁴² C. Bresciani Turrone, *Introduzione alla politica economica*, Torino, Einaudi, 1942 e Id., *Il programma economico sociale del liberalismo*, Milano, Giuffè, 1945. Entrambi questi scritti sono stati più recentemente ripubblicati in Id., *Liberalismo e politica economica*, Bologna, Il Mulino, 2006, rispettivamente alle pagine 119-279 e 65-118.

¹⁴³ Il programma economico sociale del liberalismo non si presenta come documento ufficiale del Partito Liberale, ma come un testo che aspira ad essere esposizione di idee che «l'autore ritiene siano comuni alla maggioranza dei liberali», idee di un intellettuale che non intende ricoprire alcun ruolo attivo in politica ma che intende comunque dare il proprio contributo alla creazione di una piattaforma condivisa nell'area politica liberale. Si veda a proposito C. Rotondi, *Introduzione*, in Ivi, pp. 23-26.

politiche e sociali della neonata democrazia.¹⁴⁴ Un atteggiamento questo che si concretizza in una certa disponibilità, esplicita in certi passaggi e più magmatica in altri, nell'accettare soluzioni eterodosse per affrontare importanti questioni come la disoccupazione, le disuguaglianze di reddito, la sicurezza sociale. È questa una postura che sicuramente caratterizza il pensiero di Luigi Einaudi che, come è stato notato, nel periodo del dopoguerra oscillava tra una fiera difesa dei principi dell'economia di mercato e una più morbida considerazione sulla necessità di qualche intervento a correzione dei suoi stessi "meccanismi naturali".¹⁴⁵ Alla base della riflessione di Einaudi vi era innanzitutto una bassa considerazione dei successi del ceto imprenditoriale italiano, reo di aver costruito il proprio ruolo economico e il proprio peso politico non sulla base di capacità e intraprendenza ma di «privilegi, vincoli, protezioni, contingentamenti, leggi» e, per tale motivo, in qualche modo corresponsabile degli squilibri presenti nel mercato.¹⁴⁶ Secondo Einaudi, questa situazione doveva essere risolta attraverso una risposta che se da un lato mirava principalmente a riequilibrare il sistema attraverso l'abbandono degli ostacoli di ordine giuridico alla libera concorrenza e una politica di spesa e tassazione capace di favorire l'intraprendenza, dall'altro non rifiutava – come *extrema ratio* – il passaggio di alcuni grandi monopoli privati sotto la gestione dello Stato.¹⁴⁷ Decisamente

¹⁴⁴ Sotto questo punto di vista, è utile ricordare come nell'agosto 1948, la direzione della Dc aveva cercato di sostituire Menichella alla Banca d'Italia convergendo proprio sullo stesso Bresciani Turrone, nell'idea che la sua nomina potesse portare a una politica monetaria più espansiva. Questa manovra fu sventata da Einaudi e Menichella rimase alla direzione della banca. J. L. Harper, *L'America e la ricostruzione dell'Italia*, cit., p. 310.

¹⁴⁵ Nel discorso pronunciato durante il quarto congresso del Pli, tenutosi nel dicembre 1947, Einaudi ribadiva che i liberali non andavano descritti come totalmente contrari all'intervento statale: «i liberali non sono, non debbono essere opposti sempre a qualsiasi intervento dello Stato nelle cose economiche, perché se così fosse, vorrebbe dire che i liberali sono semplicemente degli anarchici, dei selvaggi che vogliono far applicare la legge della giungla o assumere a loro ideale quella dell'homo homini lupus». L. Einaudi, *Discorso pronunciato durante i lavori del congresso del Partito Liberale Italiano*, 2 dicembre 1947, in Id., *Riflessioni di un liberale sulla democrazia*, 1943-1947, Firenze, Olschki Editore, 2001, a cura di P. Soddu, p. 275. Secondo Fauci, queste aperture erano dovute anche dal ruolo politico che Einaudi stava ricoprendo all'interno sia nelle istituzioni, sia nello stesso movimento liberale e dalla «necessità di presentare in chiave moderna e non conservatrice la politica economica del Pli». R. Fauci, *Einaudi*, Torino, Utet, 1986, pp. 348-356.

¹⁴⁶ Il tema della battaglia contro i monopoli privati fu riproposto da Einaudi in numerose occasioni. In una di queste, dopo aver parlato della pericolosa deriva che avrebbe potuto affermarsi sulla base di una concezione di Stato-Leviatano, affermava con altrettanta forza la sua ostilità nei confronti di quelli che lui stesso definiva «leviatani privati», e cioè i monopoli dei grandi gruppi industriali. L. Einaudi, *Contro lo stato 'Leviathan'*, discorso pronunciato al III congresso nazionale del Pli, il 1° maggio 1946, in Id., *Riflessioni di un liberale sulla democrazia*, cit., pp. 201-211.

¹⁴⁷ Einaudi dichiarava dunque come necessaria una lotta «senza quartieri» non solo contro i monopoli, ma più in generale nei confronti di quei privilegi e di quelle incrostazioni stratificatesi nel corso degli anni dal susseguirsi di favoritismi e politiche economiche sbagliate. Una lotta che, per l'appunto, si sarebbe concretamente basata su due fronti: «in primo luogo sbarazzando il terreno da tutti i privilegi, vincoli, protezioni, contingentamenti, leggi, senza di cui la plutocrazia non avrebbe conquistato quei successi economici e quella corruttrice influenza politica che oggi l'ha fatta padrona del nostro paese. [...] In secondo luogo, nei casi nei quali la lotta sul primo fronte non sia

avversa era ad ogni modo la sua posizione nei confronti della pianificazione, ritenuta dall'economista piemontese nella pubblicistica di quegli anni una politica dannosa per lo sviluppo economico e lesiva della libertà individuale.¹⁴⁸

È forse quest'ultimo l'elemento che più di ogni altro sembrano rifiutare gli economisti liberisti dell'epoca, o almeno nei suoi interpreti più pragmatici. Non si registra una aperta ostilità nei confronti dell'azione dello Stato in generale, dal quale anzi ci si aspetta una maggiore capacità nel fissare «leggi di cornice» in favore della concorrenza e dell'iniziativa imprenditoriale. Non si assiste neppure a una pregiudiziale nei confronti dell'adozione di sistemi di protezione sociale purché con essi non si fosse scaduto nel puro assistenzialismo, si ripone scarsa fiducia negli effetti moltiplicatori degli investimenti pubblici ma in termini astratti non si rifiutano ad esempio miglierie in campo infrastrutturale finanziate con capitale statale. E, in certi casi, si arriva a tollerare anche la gestione pubblica nella produzione di beni e servizi. Seguendo ancora un'espressione proprio di Bresciani Turrone, quindi, «anche i liberali vogliono uno Stato forte [...] anche i compiti di uno Stato liberale sono numerosi e importanti».¹⁴⁹ Ad essere invece unanimemente osteggiata, oltre ai calmieri e ai prezzi politici, risulta soprattutto la pianificazione economica, vista non solo come il viatico verso un sistema economico fallimentare ma anche come la negazione stessa della libertà e della democrazia.¹⁵⁰

sufficiente, sottoponendo al controllo pubblico le imprese le quali abbiano su di sé stampato il marchio naturale del monopolio». Id., *Lineamenti di una politica economica liberale*, 1943, ripubblicato in Ivi., pp. 4-16.

¹⁴⁸ Una critica nei confronti dell'economia programmata è stata particolarmente elaborata durante l'esilio svizzero e si ritrova nell'opera *Lezioni di politica sociale*, scritte nel 1944 e pubblicate nel 1949, in particolare pp. 225-238. Quest'opera è stata parzialmente ripubblicata in Id., *Il buongoverno*, Roma-Bari, Laterza, 2012, pp. 285-296. In un suo intervento in parlamento dell'8 maggio 1947 ebbe a dichiarare a tal proposito: «noi non abbiamo bisogno di piani complicati imposti dall'alto e di assurda applicazione [...]. Le leggi di cornice che stabiliscono limiti all'iniziativa privata favoriscono sempre l'iniziativa individuale e fanno sì che questa possa svolgersi completamente; i piani generali dall'alto la mortificano». Id., *Interventi e relazioni parlamentari, Vol. II: Dalla Consulta nazionale al Senato della Repubblica (1943-1958)*, Fondazione Luigi Einaudi, 1980, a cura di S. Martinotti Dorigo, pp. 500-501.

¹⁴⁹ C. Bresciani Turrone, *Il programma economico sociale del liberalismo*, cit., p. 83.

¹⁵⁰ È forse utile ricordare a questo proposito di politica di piano un estratto dell'intervento di Ferdinando Di Fenizio, economista che aveva partecipato alla stesura del *Piano di transazione 1945*, presso il Convegno di Economia e Politica Industriale del gennaio 1947: «Vorrei ricordare a questi amici [Saraceno, Tremelloni e Battara] che la pianificazione parziale porta grado a grado alla pianificazione totale; i sistemi economici concreti, parzialmente pianificati, sono cioè nettamente instabili o si muovono in un senso o nell'altro; [...] Ho la sensazione che un'attenta lettura del recente volume di von Hayek, "La via alla schiavitù", potrebbe tornare di grande giovamento a coloro che si illudono sulla stabilità dei sistemi economici misti». Intervento di F. Di Fenizio, *Atti del I Convegno di Economia e Politica Industriale*, tenutosi a Firenze nei giorni 3-4-5 gennaio 1947, in «Rivista di politica economica», a. XXXVII, III, 1947, p. 334. Descrivendo l'atteggiamento degli economisti liberali nel dopoguerra, ha scritto Barucci: «L'insinuante richiamo alla libertà economica appare sempre più diffuso, ed è sorretto da uomini come Papi, Einaudi, Corbino, Bresciani-Turrone. La stretta in cui questi economisti di orientamento liberista si trovavano era invero curiosa: difendevano i principi del più puro liberalismo, mentre paesi tradizionalmente liberisti stavano imboccando strade diverse, in cui si prevedeva esplicitamente un ruolo attivo dello Stato nell'attività economica». P. Barucci,

Ed è proprio a partire da queste considerazioni che si inserisce il pensiero non convenzionale di alcuni economisti liberali non liberisti come un giovane Guido Carli o Giuseppe Di Nardi, favorevoli all'intervento dello Stato in economia purché perpetuato attraverso un modello aderente alle formule private di gestione industriale. In un opuscolo pubblicato anonimo in clandestinità nel corso del 1944, Carli sosteneva che «i liberali non giudicano affatto superfluo lo Stato, anzi lo stimano necessario e necessarissimo». L'intervento dello Stato rappresentava dunque un carattere fondante dell'economia moderna e, allo stesso tempo, un principio sul quale i liberali dovevano convergere: «i liberali sanno che l'ordinamento di concorrenza non è affatto un ordinamento naturale; essi sanno che la conservazione di siffatto ordinamento è insidiata incessantemente da capitalisti bramosi di conquistare posizioni di privilegio; essi perciò respingono la dottrina del “laissez faire” ed affermano la necessità di uno Stato forte diuturnamente vigilante per stabilire e ristabilire le condizioni di concorrenza».¹⁵¹ Nel suo pensiero, il ruolo dello Stato doveva essere limitato all'assicurare «le condizioni di funzionamento dell'economia di mercato» ma, qualora non vi fossero le condizioni per «ricostruire artificialmente una situazione di piena concorrenza», esso avrebbe dovuto «avocare a sé la gestione delle imprese monopolistiche». L'intervento dello Stato assume dunque un carattere regolatore e diventa uno strumento per garantire la libertà d'impresa e gli interessi dei consumatori, impedendo quindi la formazione di *trust* economici e assumendo direttamente la gestione delle imprese monopolistiche.¹⁵²

In un successivo articolo, Carli sosteneva che il nocciolo della questione non fosse dunque respingere *tout-court* l'intervento dello Stato quanto piuttosto decidere in quali campi l'iniziativa privata avrebbe dovuto lasciare il passo a quella pubblica, attraverso uno studio caso per caso, soppesando «pregi e svantaggi» dell'una e dell'altra tipologia di iniziativa. Si voleva cioè introdurre una precisa «linea di demarcazione», stabile nel tempo, attraverso la quale attività pubblica e privata avrebbero potuto «coesistere nel medesimo ordinamento», in una società ad economia di mercato.¹⁵³ Alla base di questi pensieri vi era una rivalutazione dell'intervento pubblico durante l'epoca fascista. L'esperienza dell'Iri in particolare aveva dimostrato che non tutte le attività economiche

Introduzione in P. Saraceno, *Ricostruzione e Pianificazione*, cit., p. 14. La stessa citazione dell'autore si trova anche in Id., *Ricostruzione, Pianificazione, Mezzogiorno*, cit., pp. 83-84. Questa lettura risulta parzialmente confermata: sicuramente valida se letta limitatamente alla questione della pianificazione economica, forse ingenerosa se allargata a tutti gli aspetti dell'economia del dopoguerra, specie se ci si concentra sugli economisti dal sapere meno dogmatico.

¹⁵¹ G. Carli, *Gli scambi internazionali, la nazionalizzazione delle imprese ed i piani economici*, Movimento Liberale Italiano, n. 8, 15 gennaio 1944. L'idea che i compiti dello Stato in una società di mercato fossero molto importanti, l'abbiamo già incontrata nel programma scritto da Bresciani Turrone nel 1945.

¹⁵² *Ivi*.

¹⁵³ Id., *Limiti delle statizzazioni*, in «Realtà», n. 3, 1945.

condotte dallo Stato dovevano essere considerate necessariamente fallimentari e che quindi «non è esatto che lo Stato sia costituzionalmente incapace di gestire imprese» purché esse fossero amministrate seguendo le «forme dell'organizzazione privatistica». Il segreto del successo dell'iniziativa dell'Iri risiedeva proprio nella decisione dell'ente di conservare per le aziende «la forma di società per azioni controllate mediante la proprietà della maggioranza dei capitali». E per tale motivo, le aziende del gruppo Iri «non differivano [...] sotto alcun aspetto da quelle private», proprio perché «non fruivano di alcun privilegio fiscale al pari delle aziende private» ed erano soggette alle medesime norme dettate dagli organi regolatori dell'economia.¹⁵⁴

In alcuni interventi comparsi su il «Giornale degli Economisti», Giuseppe Di Nardi, allora giovane professore all'Università di Bari, aveva invece analizzato la compatibilità dell'impresa pubblica con un'economia di mercato, arrivando a sostenere come, essendo il profitto componente fondamentale dell'impresa e non essendo praticabile rinunciare ad esso per «esercitare azione calmieratrice sui prezzi a beneficio della collettività dei consumatori», in un sistema economico concorrenziale non vi sarebbe stata ragione di procedere a nazionalizzazioni. Nella condizione invece in cui la scelta di attuare una nazionalizzazione fosse stata motivata dalla volontà di sciogliere una situazione di monopolio privato, sarebbe stato ammissibile operare questa decisione, purché l'azione pubblica fosse rivolta al ristabilire una condizione di concorrenzialità del settore e, anche al fine di garantire un livello di performance economica, purché tale azione conservasse il fine di raggiungere un «profitto minimo di sussistenza».¹⁵⁵ Come altri autori, Di Nardi si mostrava molto scettico nei confronti dell'efficacia della politica di piano.¹⁵⁶ Un caso isolato, invece, era sotto questo punto di vista il pensiero coevo di Giorgio Fuà che, dopo aver collaborato con Imi e Fim nei primissimi anni della ricostruzione, aveva iniziato a sposare idee favorevoli alla pianificazione e al controllo pubblico.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Id., *La riforma industriale in Italia, Stampato del Partito Liberale Italiano*, Roma 1945. Il giudizio favorevole espresso da Carli nei confronti dell'Iri è probabilmente influenzato anche dalla sua esperienza personale. Prima della guerra, infatti, egli aveva lavorato presso l'Ispettorato economico dell'ente, sotto la guida di Pasquale Saraceno. Id., *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1996, p. 22.

¹⁵⁵ La sua critica è in particolare rivolta al concetto di «pianificazione democratica» così come formulato da Landauer. Secondo Di Nardi sarebbe impossibile determinare con esattezza l'evoluzione della domanda e della produzione richiesta, dati che sono per loro natura dinamici e suscettibili a variazioni continue. Un'ipotesi questa che avrebbe anche dell'illogico: se anche fosse possibile determinare con certezza i dati economici, si potrebbe fare solo in presenza di un mercato perfetto, senza alcun tipo di condizionamenti. Una volta avviato il piano, cadrebbero di conseguenza i presupposti su cui è stato impostato. G. Di Nardi, *I limiti economici delle nazionalizzazioni*, in «Giornale degli Economisti», n. 1-2, 1947, pp. 13-30.

¹⁵⁶ Id., *Osservazioni intorno a una teoria della pianificazione democratica*, in «Giornale degli Economisti», n. 5-6, 1948, pp. 241-261.

¹⁵⁷ Per un profilo di Giorgio Fuà si veda F. Lavista, *Analisi economica, politica estera e sviluppo. Giorgio Fuà, l'ufficio studi dell'Eni e la governance delle partecipazioni statali*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 151-173.

La pianificazione economica era vista da Giorgio Fuà come un ingrediente necessario per affrontare la ricostruzione del paese, nella convinzione che, come efficacemente spiegava in un articolo del 1946, «pianificare, come si fa nella zona russa, significa mettere a posto (o, alla peggio, arrangiare) le cose invece di attendere che si mettano a posto da sole».¹⁵⁸ Della pianificazione non era solo apprezzata la «razionalità dello schema pianificatore», ma anche il valore politico, il cambiamento sociale che un tale schema poteva mettere in atto.¹⁵⁹

Molte di queste figure, partecipando in prima persona all'attività di governo, di enti o istituzioni pubbliche, prendevano materialmente parte al maturare delle scelte del paese in campo economico.¹⁶⁰ Ma al di là del peso e del contributo di ciascuno, è importante sottolineare come anche grazie alla fresca memoria del dirigismo fascista, in Italia nacque attorno a queste personalità un movimento d'opinione nettamente contrario alla presenza dello Stato e ad un suo ruolo attivo nell'economia e nella società. Esso riusciva a trovare consensi in parte nelle sedi ministeriali e tra gli alti burocrati dello Stato, ma soprattutto nel mondo dell'impresa.¹⁶¹ Le famiglie industriali del Nord Italia, le stesse che secondo Einaudi avevano giovato del sistema autarchico corporativo, guardavano adesso con estremo interesse verso coloro che invocavano discontinuità e il ritorno alla libera

¹⁵⁸ G. Fuà, *Promesse e frutti della pianificazione sovietica*, in «Comunità», 1946, pp. 6-7.

¹⁵⁹ Id., *Il collettivismo e gli economisti moderni*, in «Società nuova», n. 3, 1946, pp. 1-8. Nel quadro di queste analisi era forte il contenuto polemico nei confronti dei colleghi economisti, spesso trincerati attraverso le osservazioni teoriche sulla impossibilità di calcolo economico in un'economia pianificata in un liberismo rigido e ideologico e per i quali Fuà consigliava di approfondire i risvolti recenti della teoria economica e a mantenere un atteggiamento maggiormente pragmatico rispetto allo studio dei sistemi economici. Id., *Bisogna dar retta agli economisti?*, in «Comunità», n.1, 1946, pp. 6-7 e Id., *Pianificazione e teoria economica*, «Comunità», n. 6, 1946.

¹⁶⁰ Demaria, come già detto, era stato nominato presidente della Commissione economica del dopoguerra istituita da Ministero per la Costituente e fu consigliere economico del Ministro del Tesoro Del Vecchio durante il Governo De Gasperi IV. Corbino fu per breve tempo Ministro dell'Industria, del Commercio e del Lavoro sotto il primo governo Badoglio, e successivamente Ministro del Tesoro durante il primo governo De Gasperi. Bresciani Turrone fu presidente del Banco di Roma. Einaudi fu ministro del Bilancio, governatore di Banca d'Italia e poi Presidente della repubblica.

¹⁶¹ Secondo Luciano Segreto, il Ministero del Commercio estero era pervaso da una «matrice culturale di stampo liberista». L. Segreto, *I ministeri economici e le sfide della liberalizzazione e dell'integrazione*, in U. Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Vol. 1, Roma, Carocci, 2004, pp. 119-129. Lo spazio lasciato dalla debolezza dell'amministrazione pubblica fu in quella fase peraltro parzialmente riempito dal supporto del personale di Confindustria e dal proliferare di comitati tecnici, nati allo scopo di gestire la distribuzione di risorse dall'estero o per risolvere problemi particolari relativi alla produzione. Questo fatto contribuì indirettamente ad aumentare l'influenza degli industriali all'interno della macchina pubblica. S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale. Il management dell'integrazione. Finanza, industria e istituzioni 1945-1955*, Milano, FrancoAngeli, 1996, pp. 250-251. Un'attenta analisi sui funzionari dei ministeri economici è stata fatta da M. Salvati, *La dirigenza dei ministeri economici. 1945-1955*, in «Italia Contemporanea», n. 153, 1983, pp. 183-207.

iniziativa.¹⁶² Per descrivere questo riposizionamento da parte degli imprenditori verso un liberismo intransigente e per certi versi approssimativo, Massimo Legnani ha coniato il termine di «privatismo», intendendo così descrivere come l'ideologia del libero mercato fosse utilizzata strumentalmente al fine di legittimare davanti all'opinione pubblica la tutela degli interessi dell'impresa, con l'obiettivo ultimo di presentare tali bisogni come coincidenti agli interessi dell'intera società. Secondo l'autore, il ritorno al liberismo era tuttavia perlopiù apparente, visto che nel concreto molti industriali non negavano del tutto la necessità di un intervento statale, ma pretendevano piuttosto che tale intervento fosse messo al proprio servizio.¹⁶³ E, proprio come ogni approccio strumentale tende a esaltare i riferimenti utili a condurre la propria battaglia e a occultare quelli potenzialmente nocivi, l'atteggiamento degli industriali, nel tentativo di sfruttare le riflessioni sviluppate dagli economisti italiani del dopoguerra, contribuì a svilire il pensiero complesso ed articolato di parte del mondo accademico e, in termini più generali, a polarizzarne ulteriormente il dibattito.¹⁶⁴

L'ostilità all'intervento pubblico e alla pianificazione e il richiamo alle qualità del libero mercato accomunavano, sia pure coniugato in forme diverse, quelli che nella lettura di Provasi sono definiti i due blocchi «conservatori» dell'imprenditoria privata, su cui facevano perno gli assetti di potere confindustriali: quello legato ai settori tessile e

¹⁶² Si veda a tal proposito le riflessioni di Rolf Petri sul processo di cartellizzazione operato durante gli anni Trenta sotto la regia consapevole del regime. R. Petri, *Storia economica d'Italia*, cit., pp. 140-141.

¹⁶³ M. Legnani, *L'«utopia grande borghese». L'associazionismo padronale tra ricostruzione e Repubblica*, in AA. VV., *Gli anni della Costituente*, cit., p. 180. Si veda anche Id., *L'Italia dal fascismo alla repubblica. Sistema di potere e alleanze sociali*, Roma, Carocci, 2001, pp. 127-166. Opinione sostanzialmente condivisa da Pirzio Ammassari, la quale sostenne che il ceto imprenditoriale sembrava riposizionarsi su un «liberalismo di marca ottocentesca, corretto in vario modo da presunte inderogabili necessità di agevolazioni e protezioni» e quindi, in quanto tale, ideologico e in qualche misura strumentale. G. Pirzio Ammassari, *La politica della Confindustria. Strategia economica e prassi contrattuale del padronato italiano*, Napoli, Liguori, 1976, p. 63. Molto severo su questo punto è anche il giudizio di Giuliano Amato, che riassume così i cardini dell'ideologia confindustriale del periodo: «Tocca alle imprese scegliere la strada e l'intervento pubblico, dovendo limitarsi ad attrezzarle per il cammino, finisce sempre per tradursi in un'erogazione incondizionata di mezzi finanziari e di assistenza a loro diretto favore». G. Amato, *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1972, pp. 27-30, citazione a p. 29.

¹⁶⁴ Si veda a questo proposito l'animosità del convegno svoltosi a Firenze tra il 3 e il 5 gennaio 1947 e patrocinato da Confindustria, il quale chiamò a raccolta un folto pubblico, composto prevalentemente da economisti, a dibattere intorno alla questione dell'industrializzazione del paese, del reinserimento dell'Italia nel circuito del commercio internazionale e sulle politiche di controllo dei prezzi. Nonostante gli interventi dissonanti di Roberto Tremelloni, Pasquale Saraceno, Pietro Battara, Pietro Fortunati e Francesco Vito, l'incontro eluse di fatto una puntuale riflessione sul ruolo dello Stato nella ricostruzione e tese piuttosto a presentare come polarizzata la scelta tra economia di mercato ed economia programmatica. *Atti del I Convegno di Economia e Politica Industriale*, cit. Il rapporto tra economisti ed industriali si poggiava poi sul coinvolgimento in vario modo di alcune personalità in organismi legati a Confindustria o in rappresentanza di essa presso istituzioni o comitati. È questo il caso, ad esempio, di Ferdinando Di Fenizio, che ricoprì la carica di vicesegretario generale di Confindustria, di Mario Saibante che fu direttore dell'Ufficio Rilevazioni e Studi dell'associazione, nonché direttore del «Notiziario della Confindustria», o ancora dello stesso Epicarmo Corbino, che per un certo periodo rappresentò la categoria degli industriali presso la Consulta nazionale.

alimentare e quello costituito dai settori siderurgico, chimico, cementiero ed elettrico. Un quadro sintomatico di questa circostanza ci perviene dagli interrogatori condotti dalla Commissione economica dell'Assemblea costituente, occasione nella quale molti personaggi di spicco dell'imprenditoria privata ebbero modo di esprimere la propria opinione sui principali temi di riforma economica del dopoguerra. È significativo sotto questo punto di vista come un pensiero marcatamente liberista e antistatalista fosse sposato in modo particolare dai rappresentanti dell'industria privata siderurgica ed elettrica, i settori in quel momento maggiormente minacciati dall'andamento del dibattito pubblico e sui quali aleggiano le ipotesi di un maggiore intervento pubblico.¹⁶⁵ Un ulteriore aspetto che emerge dal pensiero di industriali è rappresentato dalla diffusa contrarietà verso le «forme ibride» di impresa pubblica, se possibile ancor più marcata rispetto alle «nazionalizzazioni», in quanto viste come un elemento di squilibrio ed instabilità perenne nel sistema industriale.¹⁶⁶ Minoritarie, per non dire isolate, erano le posizioni dei rappresentanti delle imprese meccaniche e dell'auto, bendisposti invece ad accettare l'azione e la presenza di aziende di Stato, specie se con esse si sarebbero potuti vedere investimenti pubblici in ambito siderurgico, elettrico e infrastrutturale.¹⁶⁷

La nomina di Angelo Costa alla presidenza di Confindustria, espressione anche di una maggiore convergenza tra grandi e piccoli imprenditori rispetto al passato, sublimava in questa direzione il riposizionamento delle associazioni datoriali.¹⁶⁸ L'impronta che

¹⁶⁵ Mentre nella siderurgia aleggiano le proposte di ristrutturazione del settore da parte di Oscar Sinigaglia, bisogna ricordare come a partire dal 1944 e 1945 alcuni diffusi convincimenti politici, supportati dalle disfunzionalità manifeste di ordine tecnico del settore e dall'importanza di un suo sviluppo ai fini della ripresa del paese, contribuirono a mettere in discussione il ruolo dell'iniziativa privata nel settore elettrico. Si vedano allora l'interrogatorio a Giovanni Falck e a Pietro Ferrerio in Ministro per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, II, Industria II. Appendice alla relazione (interrogatori), rispettivamente a pp. 195-203 e pp. 160-180. Per il settore elettrico, si veda la difesa della superiorità del settore privato e il rifiuto della nazionalizzazione pubblicato in Anidel, *Aspetti e problemi della nazionalizzazione*, Milano, 1946.

¹⁶⁶ Interventi di Riccardo Junker, del Cottonificio Cantoni e di Alfredo Frassati dell'Italgas, Ivi, rispettivamente a pp. 111-124 e 334-342.

¹⁶⁷ Questa è l'analisi degli schieramenti proposta in G. Provati, *Borghesia industriale e Democrazia Cristiana*, Bari, De Donato, 1976, pp. 47-49 e successivamente ripresa in F. Barca, *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, cit., pp. 18-20 e F. Lavista, *La stagione della programmazione. Grandi imprese e Stato dal dopoguerra agli anni Settanta*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 61 e ss. Tra gli imprenditori favorevoli a un qualche tipo di intervento pubblico si possono contare Luigi Morandi, fratello del dirigente socialista Rodolfo e dirigente della Montecatini, Vittorio Valletta della Fiat, Fabio Friggeri, Adriano Olivetti, favorevole quest'ultimo a una programmazione economica territoriale e incentrata sugli enti locali. Per un raffronto diretto di queste posizioni si veda Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, II, Industria, Appendice alla relazione (interrogatori), Vol.2, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1947.

¹⁶⁸ G. Pirzio Ammassari, *La politica della Confindustria*, cit., pp. 26-67 e L. Mattina, *Gli industriali e la democrazia. La Confindustria nella formazione dell'Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 1991, pp. 57-63. Un profilo culturale di Angelo Costa è stato tracciato da Piero Bini in questi termini: «La morale cristiana, il concetto smithiano di moralità dell'economia di mercato, la versione risorgimentale della moralità delle regole del buon governo

l'armatore genovese seppe dare all'organizzazione fu infatti quella di un «liberalismo classico» per cui alle imprese spettava la piena libertà d'iniziativa mentre allo Stato restava il compito di rimuovere gli ostacoli, rinunciando ad ogni ruolo direzionale.¹⁶⁹ Un'impronta politica che mirava in primo luogo a restituire all'organizzazione degli industriali un ponte con le nuove stanze del potere politico e trovava in particolare in certi ambienti della Democrazia Cristiana un valido e stabile interlocutore. Il riferimento al liberalismo forniva poi in secondo luogo un «solido bastione ideologico», sul quale appunto potevano convergere le forze moderate della società, contro le minacce che il fermento politico e sociale del dopoguerra sembrava portare agli assetti proprietari e nel campo delle relazioni industriali.¹⁷⁰

In altre parole, la necessità di riconquistare uno spazio politico, di sfuggire in certi casi dall'onta del collaborazionismo, e allo stesso tempo di difendere i propri interessi, era alla base di una improvvisa torsione da parte degli imprenditori verso un liberalismo economico che, diversamente dalle riflessioni portate avanti da alcuni economisti, si voleva apertamente categorico.¹⁷¹

2.3. IL MONDO CATTOLICO TRA TEORIA DELL'«ECONOMIA MISTA» E LIBERISMO

costituivano alternativamente i punti di riferimento del suo pensiero che, in tal modo, riassumeva in modo contraddittorio ma anche efficace, gran parte del retaggio culturale non solo della categoria degli imprenditori dell'industria, ma anche di una vasta porzione di opinione pubblica». P. Bini, *La proposta economica degli industriali (1944-1948)*, in G. Mori (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, cit., p. 474.

¹⁶⁹ Nel suo discorso di insediamento come Presidente di Confindustria nel dicembre 1945, Costa avrebbe affermato come primo compito dell'associazione quello «di salvare l'industria italiana dalle insidie di ogni genere che arrivano da tutte le parti. Il principio fondamentale nel quale vedo la salvezza dell'industria italiana è quello della libertà» A. Costa, *Scritti e discorsi*, vol. I, 1942-1948, Milano, Franco Angeli, 1980, p. 140.

¹⁷⁰ F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione. La Confindustria e l'integrazione europea 1947-1957*, Milano, Franco Angeli, 2005, pp. 28-29. La difesa degli assetti proprietari è stata indicata anche da Giuseppe Berta come questione dirimente della politica confindustriale di quegli anni, specie relativamente alla questione dei Consigli di gestione. Con una forma sintetica ma molto esaustiva, Berta ha così descritto l'obiettivo politico degli industriali del periodo: «far risaltare come gli interessi dell'impresa coincidano con quelli della ricostruzione economica del paese». G. Berta, *L'Italia delle fabbriche. Genealogie ed esperienze dell'industrialismo nel Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 87-93, citazione a pagina 91.

¹⁷¹ Si è spesso fatto riferimento alla celebre dichiarazione di Angelo Costa, sempre presso la Commissione economica dell'Assemblea costituente, nella quale egli affermava l'impossibilità da parte del capitale privato di riassorbire l'enorme parco di imprese pubbliche, come un atto di realismo, una sorta di via libera in mancanza di alternative da parte del mondo industriale alla conservazione dell'Iri e di una certa presenza dello Stato in economia. Nello specifico, Costa affermava infatti che, nonostante la soluzione ideale sarebbe stata sostanzialmente la liquidazione dell'ente, «oggi non possiamo immaginare una industria privata che sia in grado di prendere per es. una Ansaldo». A voler ben vedere, tuttavia, se un via libera effettivamente ci fu, esso era concepito come transitorio, volto cioè a dare la possibilità alle industrie private di riorganizzarsi e di rimandare il riassorbimento delle aziende pubbliche alla fine del processo di riconversione industriale. Interrogatorio di Andrea Costa, Ivi, p. 89.

Una spaccatura di queste dimensioni e dagli angoli spesso acuminati come quella tra interventisti e difensori della libertà d'iniziativa non poteva che riflettersi su quello che è stato definito il «partito italiano», proprio per la sua capacità di rappresentare al suo interno distinti spaccati di società, uniti e allo stesso tempo divisi dal portato specifico della tradizione e della cultura cattolica.¹⁷² All'interno della Democrazia Cristiana si riproducevano i caratteri di uno scontro di idee, a tratti generazionale, tra i giovani che si erano formati nell'Azione cattolica e nella Fuci, l'organizzazione universitaria cattolica tollerata dal regime, che vedevano nell'economia mista un tipo di società capace di superare le contraddizioni e le incapacità degli altri due sistemi di produzione – quello capitalista e quello collettivista –, e i dirigenti del vecchio Partito Popolare o personalità di cultura più marcatamente liberista come Luigi Sturzo, Giuseppe Pella, Giuseppe Togni e Piero Malvestiti, i quali vedevano piuttosto nel mercato il modello indispensabile alla piena affermazione delle libertà dell'uomo. Una pluralità di anime che tuttavia mal celava i reali rapporti di forza presenti all'interno della Democrazia Cristiana. Nonostante l'idealismo e il riformismo dei giovani democristiani e della sinistra del partito fosse molto attivo nella pubblicistica, allora furono soprattutto personalità come Pella e Del Vecchio – e all'esterno ovviamente Einaudi – a guidare le politiche economiche dei governi degasperiani, almeno a partire dalla delicata fase del 1947.

Cruciale per le sorti del partito e dei primi governi del dopoguerra fu la preziosa opera di mediazione e compromesso che Alcide De Gasperi seppe esprimere in quegli anni. Personalmente sensibile alle idee della dottrina sociale della Chiesa, De Gasperi scelse di mantenere un approccio pragmatico verso i problemi economici, nella continua ricerca di un punto di equilibrio tra il liberalismo che era stato tipico dell'esperienza popolare e il recupero del solidarismo cattolico, in una prospettiva politica finalizzata a realizzare armonia tra capitale e lavoro, tra sviluppo ed uguaglianza, tra etica ed economia. Fra i suoi consulenti e collaboratori più ascoltati egli mantenne quindi sia economisti di scuola ortodossa come Einaudi e Pella, sia gli interventisti come Paronetto, Vanoni e Saraceno.¹⁷³ Per centrare l'obiettivo di creare una società più equa, egli riteneva che si dovesse procedere ad agio e con gradualismo, mantenere un approccio elastico, rifiutare le soluzioni predefinite e ricorrere alle misure che parevano più efficaci a seconda dei problemi che si doveva affrontare.¹⁷⁴ Un atteggiamento che trovava la sua concreta

¹⁷² A. Giovagnoli, *Il Partito italiano. La Democrazia Cristiana dal 1942 al 1994*, Roma-Bari, Laterza, 1996.

¹⁷³ P. Barucci, *De Gasperi e l'«idea» di ricostruzione*, in D. Ivone (a cura di), *Alcide De Gasperi nella storia dell'Italia Repubblicana a cinquant'anni dalla morte*, Atti del convegno, Salerno, 28-29-30 ottobre 2004, Esi, Napoli, 2006, pp. 425-446; G. Baget-Bozzo, *Il partito cristiano al potere*, Firenze, Vallecchi editore, 1974, p. 159.

¹⁷⁴ P. Barucci, *De Gasperi e la ricostruzione economica dell'Italia*, in Id. (a cura di), *I cattolici, l'economia, il mercato*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, pp. 163-174. Un approccio quello dello statista trentino ben riassunto da un discorso pronunciato alla Camera dei Deputati nel febbraio 1950: «esistono soluzioni intermedie e quindi noi

applicazione in una strategia a fasi per la quale prima sarebbe avvenuta la messa in sicurezza della stabilità economica del paese e solo successivamente si sarebbero iniziati ad affrontare problemi sociali o intraprese politiche di sviluppo.¹⁷⁵

Fatta eccezione per alcuni importanti documenti programmatici elaborati sul finire della guerra o poco successivamente, sono rare le prese di posizioni ufficiali del partito della Democrazia Cristiana riguardo allo spinoso problema delle socializzazioni, quasi nulle quelle relative alla pianificazione. Ciò che appare dagli ambienti cattolici è una certa ritrosia ad entrare nel tema, cosa che si approfondirà nei mesi successivi, con il maturare e lo stabilizzarsi della situazione politica, con il consolidarsi dell'alleanza con il ceto industriale e con l'acutizzarsi dello scontro con le sinistre.¹⁷⁶ Ma, come si diceva, almeno nella prima fase del dopoguerra, il movimento cattolico si fece portatore di una visione certamente non neutrale nei confronti dei problemi economici.¹⁷⁷ Ne è un esempio *Le idee ricostruttive*, che parlava esplicitamente di «demolizione dei monopoli» attraverso l'imposizione del controllo pubblico, attestandosi su una posizione che giudicava necessario respingere gli estremi, e cioè sia il modello di sistema collettivista, sia quello

aspetteremo con tranquillità l'evoluzione imposta dai fatti, e nelle discussioni valorizzeremo e valuteremo le tesi che vengono poste non per l'origine donde vengono o per l'idea fondamentale che le ispira, ma soprattutto per la praticità e l'equità che esse dimostreranno dinanzi ai singoli fatti e ai singoli problemi». Intervento di Alcide De Gasperi in CD, AP, Seduta di martedì 14 febbraio 1950, p. 15411.

¹⁷⁵ La strategia politica della Dc durante la guida di De Gasperi fu riassunta in un discorso nel luglio 1947: «abbiamo imparato [...] che tutte le riforme devono essere attuate per gradi. [...] Le riforme le faremo, ma a tempo e luogo, gradatamente, non in un momento d'allarme, in cui l'egoismo spinge la gente ad investire tutto e a nascondere tutto. Se noi facessimo adesso le riforme saremmo alla porta del disastro. Il senso di responsabilità ci detterà quello che delle riforme è ora possibile». A. De Gasperi, *Discorsi Politici*, I, Cinque Lune, Roma, 1956, pp. 140-141.

¹⁷⁶ S. Bartolozzi Battignani, *La programmazione*, cit., pp. 103-137. Scrive a questo proposito Piero Barucci, riferendosi all'intero quadro politico governativo e non specificatamente alla Democrazia Cristiana: «col passare dei mesi e col dovere di governare un paese pieno di contraddizioni e ricco di esplosivi problemi sociali, la volontà riformatrice delle varie forze politiche, che pure si era manifestata esclusivamente nei termini di qualche dichiarazione di facciata, si attenuò. Il riscontro con la realtà imposte progetti meno ambiziosi e più concreti; l'impegno elettorale richiese ben presto minor fantasia e maggiori promesse per tutti». P. Barucci, *Ricostruzione, Pianificazione, Mezzogiorno*, cit., p. 80-81. In merito al rapporto tra Democrazia Cristiana e mondo dell'industria si è molto scritto. Una linea interpretativa vede prevalere dal giugno 1947 in poi una divisione dei compiti tra Dc e forze capitaliste, in cui alla Dc sarebbe spettata la mediazione politica tra borghesia, ceti medi e masse popolari (l'interclassismo) e all'imprenditoria la gestione della politica economica (il liberismo). Si veda ad esempio P. Scoppola, *Per una storia del centrismo*, in G. Rossini (a cura di), *De Gasperi e l'età del centrismo, 1947-1953*, Roma, Cinque Lune, 1984, pp. 23 e ss. e Id., *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, Il Mulino, 1977, pp. 340 e ss. Una seconda interpretazione ritiene invece che sin dal 1946 la Dc abbia assunto un ruolo più attivo nel determinare il rapporto tra politica ed economia. M. Salvati, *Stato e industria nella ricostruzione*, cit. Su questo tema si veda infine B. Bottiglieri, *La politica economica dell'Italia centrista*, cit. pp. 10-12 e 107-117.

¹⁷⁷ *Le idee ricostruttive* e *La parola dei democratici cristiani* sono documenti che secondo Barucci propongono prese di posizione piuttosto omogenee, almeno in fatto di politica economica. Ricorrenti sono l'aspirazione per la giustizia sociale, l'abolizione del proletariato, il giusto salario. Si trovano poi una certa ostilità nei confronti della grande industria e l'esaltazione dell'artigianato, delle piccole e medie imprese e dell'impresa agricola familiare. P. Barucci, *Ricostruzione, Pianificazione, Mezzogiorno*, cit., pp. 48-51.

che veniva definito senza mezzi termini «un feudalesimo industriale e finanziario».¹⁷⁸ O ancora il pamphlet intitolato *La parola dei democratici cristiani*, nel quale lo stesso De Gasperi, pur assegnando alla libera iniziativa e alla concorrenza fra le singole imprese «una funzione utile al bene comune», non rifiutava l'adozione di «forme di proprietà collettiva o mista» per affrontare i soprusi derivanti da quelle «imprese che tendono a regolare il mercato».¹⁷⁹

Una posizione interventista caratterizzava la Dc anche nei mesi successivi e almeno fino a metà del 1946. Ne è un esempio la risoluzione finale del Consiglio Nazionale del febbraio-marzo 1945, nella quale veniva dedicato un paragrafo specifico alla questione delle socializzazioni.¹⁸⁰ Nel quadro del I Congresso Nazionale dell'aprile 1946, con la relazione svolta da Guido Gonella, la Democrazia Cristiana definiva l'azione dello Stato con «compiti integrativi e non prevalenti» nei confronti dell'iniziativa privata. L'intervento pubblico avrebbe avuto lo scopo, dunque, di incoraggiare e favorire lo sviluppo della piccola e media impresa e contrastare le grandi concentrazioni industriali non giustificate da manifeste necessità tecniche. Fermo restando dunque la difesa della proprietà privata, secondo quanto prescritto, allo Stato doveva essere lasciata la possibilità di sottoporre a controllo i monopoli tecnicamente necessari con statizzazioni.¹⁸¹

Tra i documenti elaborati in ambito cattolico nel corso della guerra, il cosiddetto Codice di Camaldoli fu certamente il più corposo e quello maggiormente accurato sotto il profilo

¹⁷⁸ *Le Idee ricostruttive della Democrazia Cristiana*, luglio 1943, in A. Damilano (a cura di), *Atti e documenti della Democrazia Cristiana, 1943-1967*, Vol. 1, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1968, p. 4. Lo Stato presente nelle *Idee ricostruttive* non è certo uno Stato imprenditore ma è comunque impegnato a combattere le grandi concentrazioni industriali e finanziarie ed ogni espressione di imperialismo capitalistico. Ricercando un punto di equilibrio tra il liberalismo che era stato tipico dell'esperienza popolare e il recupero del solidarismo cattolico, il documento proponeva una prospettiva politica capace di realizzare armonia tra capitale e lavoro, tra sviluppo ed uguaglianza, tra etica ed economia. L. Radi, *La DC da De Gasperi a Fanfani*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, pp. 26-29. Sulla questione si veda anche G. De Rosa, *Dal Cattolicesimo Liberale alla Democrazia Cristiana del secondo dopoguerra*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1979, pp. 23-32 e P. Scoppola, *La proposta politica di De Gasperi*, cit., pp. 65-88. Questo equilibrio, secondo Baget-Bozzo, si concretizzava anche attraverso la salvaguardia di alcuni principi del precedente regime corporativo. G. Baget-Bozzo, *Il partito cristiano al potere*, cit., pp. 57-58. Si noti infine come questo documento sia l'unico che fa riferimento, almeno in modo indiretto, al tema dell'organizzazione delle imprese pubbliche e degli istituti creati dal fascismo.

¹⁷⁹ *La parola dei democratici cristiani*, dicembre 1943, in A. Damilano (a cura di), *Atti e documenti della Democrazia Cristiana, 1943-1967*, Vol. 1, cit., p. 27.

¹⁸⁰ *Risoluzione del Consiglio Nazionale*, 28 febbraio – 3 marzo 1945, Ivi, p. 137 e ss.

¹⁸¹ *Il programma della Democrazia Cristiana per la nuova Costituzione*. Sintesi programmatica ed integrativa della relazione tenuta dall'On. Guido Gonella al I Congresso Nazionale del Partito. 24-27 aprile 1946, Roma, Ivi, pp. 246-248.

ideale.¹⁸² Seguendo le parole di Paolo Emilio Taviani, esso rappresentò, almeno in prospettiva «una vera e propria svolta – sul piano della dottrina economico-sociale – del movimento dei cattolici».¹⁸³ Lo sfondo entro cui si muoveva questo documento era quello di un sistema economico fondato sulla collaborazione e sulla mediazione tra interessi privati e collettivi e finalizzato al raggiungimento della «giustizia sociale» che, come si diceva esplicitamente nel Codice, rappresentava non solo «la concreta espressione del bene comune» ma anche il «fine primario dello stato e di ogni altra autorità».¹⁸⁴ Nell'idea proposta dal Codice, lo Stato rappresentava quindi un elemento attivo nella risoluzione degli squilibri economici e sociali presenti nella società. Ciò significava nel concreto che le autorità pubbliche avrebbero dovuto promuovere misure volte al riassorbimento della disoccupazione e al riequilibrio concorrenziale di alcuni settori economici, incoraggiando non solo la responsabilizzazione sociale del ruolo dell'imprenditore, ma anche ponendo effettivi limiti alla libera iniziativa. Il documento affidava dunque allo Stato un chiaro ruolo nell'economia del paese: esso prevedeva infatti un'azione di garanzia e vigilanza in condizioni di concorrenza industriale, di disciplinamento in caso di mancata concorrenza, di supplemento se l'iniziativa privata si fosse mostrata incapace di «soddisfare determinati interessi collettivi». Era questa una prospettiva che non escludeva una qualche forma di programmazione economica, ma che soprattutto rendeva esplicita per lo Stato la possibilità di «svolgere una diretta attività economica» o di escludere che talune attività possano «essere oggetto di proprietà privata».¹⁸⁵

Il carattere misto dell'economia rappresentava per i redattori del Codice la conseguenza sul piano pratico di una riflessione più ampia sui fini sociali da assegnare all'economia,

¹⁸² Il documento fu elaborato tra il 18 e il 24 luglio 1943 e successivamente più volte rivisto fino alla pubblicazione del 1945 da parte di numerosi esponenti della gioventù cattolica, tra gli altri, Pasquale Saraceno, Sergio Paronetto, Ezio Vanoni, Mario Ferrari-Aggradi, Guido Gonnella, Giorgio La Pira, Aldo Moro, Giulio Andreotti e Paolo Emilio Taviani. Sulle vicende che portarono alla redazione e poi alla pubblicazione di una versione definitiva del Codice di Camaldoli e relativi lavori preparatori, si veda A.A. Persico, *Il Codice di Camaldoli, La DC e la ricerca della terza via tra Stato e mercato (1943-1993)*, Milano, Edizioni Guerrieri e Associati, 2014, pp. 11-115.

¹⁸³ P. E. Taviani, *La svolta di Camaldoli*, in «Civitas», n. 4, 1988, p. 4.

¹⁸⁴ *Per la comunità cristiana: principi dell'ordinamento sociale a cura di un gruppo di studiosi amici di Camaldoli*, Roma, 1945, p. 122. La versione a cui si fa riferimento è quella ripubblicata recentemente sulla rivista in «Civitas», n. 1-2, 2013.

¹⁸⁵ Si diceva infatti esplicitamente che: «le esigenze della giustizia sociale legittimano dunque, in via primaria, l'intervento positivo dell'autorità nella vita economica, sia per promuovere, coordinare e limitare nell'interesse del bene comune le attività degli individui e delle comunità locali, regionali e professionali, sia per svolgere una diretta attività economica. [...] Tale intervento potrà svolgersi, a seconda dei singoli casi, sia agevolando l'iniziativa privata, sia associandosi ad essa con forme di proprietà mista, sia infine mediante la gestione diretta di beni strumentali posti nell'ambito della proprietà collettiva». Ivi, pp. 124-125. Nello svolgimento dell'attività economica, il Codice presupponeva infine una politica di piano, nella quale l'azione dei diversi enti e soggetti economici pubblici – sempre rispettando un'autonomia di gestione considerata imprescindibile – sarebbe stata coordinata ad una «visione unitaria». Ivi, pp. 135-136. Uno studio approfondito del testo del Codice è stato condotto ancora in A.A. Persico, *Il Codice di Camaldoli*, cit., in particolare pp. 109-113.

sulla natura e sui compiti dello Stato in sistema di tipo capitalistico, su come coniugare questo intervento con la libera iniziativa e con i principi del mercato. Si pensi a questo proposito alle speculazioni sulla cosiddetta «terza via» tra il collettivismo marxista da un lato e il capitalismo individualista dall'altro, all'irrequieta e difficile ricerca di un compromesso prima teorico e poi fattuale tra il principio di giustizia sociale e quello di libertà personale, questioni che furono poste come primario oggetto di studio e ricerca da parte di autorevoli personalità di matrice cattolica e per le quali il Codice rappresentò un momento di riflessione collettiva.¹⁸⁶ Negli anni precedenti alla guerra, infatti, riviste come «Studium» e «Azione Fucina» avevano ospitato contributi di varia natura riguardanti i limiti del processo di accumulazione e la necessità di far convivere i principi di una società cristiana con un sistema sociale che tendeva inevitabilmente verso la disuguaglianza. Riflessioni che saranno poi portate avanti nei mesi successivi al conflitto sulle pagine di periodici come la «Rivista Internazionale di Scienze Sociali» diretta da Francesco Vito, la rivista dossettiana «Cronache sociali» e ancora la rivista «Studium», la quale, anche attraverso una serie di articoli firmati da Sergio Majerotto, con la morte di Paronetto e la fine della collaborazione con Saraceno, migrò da un «atteggiamento ostile» ad una «entusiastica adesione» nei confronti delle teorie keynesiane.¹⁸⁷

La necessaria opera di mediazione, coordinamento e redistribuzione da parte dello Stato per temperare i limiti della società di mercato era una conclusione sostanzialmente condivisa da numerosi economisti di matrice cattolica, pur nel contesto di non trascurabili differenze di impostazione. Pasquale Saraceno aveva studiato il rapporto tra progresso e concentrazione monopolistica, sottolineando i difetti e le storture che quest'ultima aveva comportato per lo stesso sistema concorrenziale e arrivando infine a sostenere «l'inapplicabilità al mondo reale dello schema della libertà d'iniziativa». Preso atto del carattere multiforme degli interessi presenti nella società e dei conflitti che ne derivavano, all'iniziativa dello Stato sarebbe spettato il compito di mediare tra questi ponendo la «suprema dignità della persona umana» al di sopra di ogni ragione di tipo egoistico e

¹⁸⁶ La redazione del documento, riconosceva infatti Saraceno anni più tardi, riferendosi a Vanoni e a sé stesso, «suscitò riflessioni che molto influirono sulla posizione poi assunta e, in sostanza, mantenuta da coloro che vi collaborarono». P. Saraceno, *Intervista sulla ricostruzione*, cit., pp. 127-128. È stato notato come la Costituzione, e in particolare l'art. 41 sull'iniziativa economica e l'art. 42 sulla funzione sociale della proprietà, avessero risentito molto dei principi enunciati nel Codice. Su questo fatto e più in generale sul dibattito economico relativo ai principi costituzionali si veda P. Barucci, *Economisti alla Costituente*, in G. Mori (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, cit., pp. 25-55.

¹⁸⁷ Per un'analisi puntuale sul ruolo avuto da queste riviste e sui contributi che hanno ospitato si rimanda a P. Roggi, *Il mondo cattolico e i "grandi temi" della politica economica*, in Ivi, in particolare pp. 588-590. È interessante sottolineare comunque come sia sostanzialmente assente una riflessione sull'interventismo statale da parte del gruppo dei dossettiani, fatta eccezione per la pubblicazione di un compendio del documento di Pasquale Saraceno *Elementi per un piano economico 1949-1952*, attraverso l'articolo non firmato *Il Piano Saraceno per lo sviluppo dell'economia italiana*, in «Cronache sociali», a. II, n. 21, 1948, pp. 10-11.

realizzare quella giustizia sociale che è il portato della «preventiva armonizzazione, nell'interesse comune, dei contrasti economici».¹⁸⁸ Saraceno aveva poi salutato positivamente il trasferimento di alcune attività imprenditoriali da privati a soggetti pubblici. Questo passaggio aveva infatti permesso da una parte che le attività sarebbero state svolte tutelando l'interesse generale e, dall'altra, la presenza pubblica avrebbe favorito un'opera di coordinamento, di controllo e di propulsione dell'intero sistema economico.¹⁸⁹

Un ulteriore punto della riflessione di Saraceno consisteva quindi nella necessità di abbracciare una politica di piano. Nonostante la presenza di alcuni ostacoli – sia di ordine tecnico che politico – Saraceno sottolineava come la società avrebbe potuto incamminarsi verso un processo di pianificazione economica non pervasiva, nella quale fosse possibile conciliare gli obiettivi fissati dall'autorità centrale con i principi del diritto di proprietà e di libera iniziativa.¹⁹⁰

Amico e collega all'Università Cattolica del Sacro Cuore, Francesco Vito aveva riflettuto sulla necessità di superare le criticità, le inefficienze e le ingiustizie causate da un sistema economico fondato sull'individualismo attraverso un rinnovato ruolo dello Stato e la fissazione della giustizia sociale come fine ultimo della sua esistenza.¹⁹¹ Amintore Fanfani indicava invece nel «controllo sociale» uno strumento in grado «di temperare gli egoismi senza mortificarne l'impulso benefico al singolo e alla società» e allo stesso tempo di «coordinare ed integrare le azioni individuali». Fermo restando la necessità di preservare ed incentivare l'iniziativa privata, Fanfani intendeva il «controllo sociale» come un insieme di accorgimenti e correzioni finalizzati a contenere la ricchezza, a conciliare dinamismo economico e giustizia sociale, libertà individuale e bene comune, in una prospettiva che non escludeva limiti alla iniziativa individuale né «la socializzazione delle imprese non gestibili dai privati con comune vantaggio».¹⁹²

¹⁸⁸ P. Saraceno, *La persona umana nella moderna economia industrializzata*, in «Studium», a. XLI, n. 3-4, 1945.

¹⁸⁹ Id., *Mete della giustizia sociale: monopoli privati e monopoli sociali nella moderna organizzazione industriale*, in «Studium», a. XXXX, n. 5-6-7, 1944.

¹⁹⁰ Id., *Nostri problemi di organizzazione industriale alla luce dell'esperienza sovietica*, in «Critica economica», n. 2, 1946.

¹⁹¹ Il pensiero economico di Francesco Vito è espresso in quegli anni dal libro F. Vito, *L'economia a servizio dell'uomo. I nuovi orientamenti della politica economica e sociale*, Milano, Vita e Pensiero, 1946 e da alcuni articoli per i periodici «Vita e Pensiero» e «Rivista internazionale di scienze sociali». Sul pensiero di Francesco Vito si veda G. Gualerni, *Divenire umani. L'evolversi del pensiero economico di Vito negli anni 1929-1944*, in D. Parisi, C. Rotondi (a cura di), *Francesco Vito: attualità di un economista politico*, Milano, Vita e Pensiero, 2003, pp. 187-200 e L. Pasinetti, *Una teoria per un'economia a servizio dell'uomo*, in Ivi.

¹⁹² *Relazione del deputato Fanfani Amintore sul controllo sociale dell'attività economica*, in Atti dell'Assemblea Costituente, Segretariato generale della Camera dei Deputati, Roma, 1947, p. 119 e ss. Una trattazione più completa sui limiti della società capitalista e la necessità di applicare un «controllo sociale» alla libertà di iniziativa è presente

Molti interessanti sono poi le riflessioni sulla cosiddetta «terza via» così come declinata da Paolo Emilio Taviani e da Ezio Vanoni. Centrale nel pensiero di Taviani è la ricerca di una organizzazione economica in grado di contemperare ed equilibrare «i vantaggi e gli inconvenienti del privatismo e del collettivismo». Era questa una prospettiva che non escludeva «una saggia e parziale socializzazione» ma che d'altra parte vedeva nella tutela dell'iniziativa privata e del principio della concorrenza – «sia pure disciplinata» – i cardini entro i quali muoversi.¹⁹³ Se la soluzione del «problema sociale» non poteva essere affidata all'«opera spontanea dei datori di lavoro», né tantomeno al protagonismo dei lavoratori, come tanti altri pensatori cattolici, Taviani auspicava un nuovo e rinnovato ruolo dello Stato nell'economia. Di qui la scelta per un «economia programmatica», come egli la definisce, caratterizzata da una «pianificazione dell'economia [...] di volta in volta aderente alle esigenze tecniche, ambientali, politiche, contingenti e di continuo mutevoli» e dalla presenza di imprese pubbliche gestite e organizzate secondo criteri di efficienza e redditività.¹⁹⁴

Simili sono le conclusioni anche di Ezio Vanoni, il quale concepiva l'iniziativa pubblica come uno strumento in grado di aiutare ad armonizzare i contrastanti interessi economici presenti nella società, migliorare la qualità dei servizi e riequilibrare la distribuzione della ricchezza.¹⁹⁵ Favorevole ad un sistema di economia mista e a un modello di impresa pubblica autonoma dalla politica e inserita in un quadro concorrenziale, è a partire da questi primi anni del dopoguerra che Vanoni inizia ad individuare nella politica di piano uno strumento in grado di superare dal punto di vista politico la dicotomia tra economia pienamente libera ed economia socializzata e, dal punto di vista sostanziale, un meccanismo di supporto all'organizzazione economica del mercato in grado di incidere – insieme ad un sistema di regole chiare, incentivi sull'attività industriale e un utilizzo più progressivo della fiscalità – sulla distribuzione del reddito, sulla dinamica dei prezzi,

in A. Fanfani, *Economia orientata*, Roma, Spes, 1946. Per un'analisi del pensiero economico e politico di Fanfani si veda anche G. Michelagnoli, *Amintore Fanfani fra genesi e riforma del capitalismo*, in P. Barucci (a cura di), *I cattolici, l'economia, il mercato*, cit., pp. 89-98 e P. Pombeni, *Fanfani costituente: un approccio della cultura cattolica alla «questione economica» nel secondo dopoguerra*, in P. Capuzzo, C. Giorgi, M. Martini e C. Sorba (a cura di), *Pensare la contemporaneità: Studi di storia per Mariuccia Salvati*, Roma, Viella, 2011.

¹⁹³ P.E. Taviani, *La proprietà*, Roma, Studium, 1946, p. 164. Taviani indicava tanto nel liberalismo una dottrina che «dimentica l'eguaglianza in economia e la solidarietà in politica», un sistema sociale che «risolve la persona nell'individuo», quanto nel socialismo la cessazione dell'individualità e la trasformazione dell'uomo in un «automa», ma con l'aggiunta di mettere in piedi un sistema sociale disfunzionale e antieconomico. Id., *Liberismo economico e socialismo*, in «Studium», a. XXXX, n. 5-6-7, 1944, pp. 118-120.

¹⁹⁴ Id., *Prospettive sociali*, Milano, Istituto di propaganda libraria, 1943, pp. 87-88 e p. 139.

¹⁹⁵ E. Vanoni, *La persona umana nell'economia pubblica*, 1945, ripubblicato in A. Magliolo, *Ezio Vanoni. La giustizia sociale nell'economia di mercato*, Roma, Studium, 1991, pp. 111-127.

nella difesa dei diritti dei consumatori e grazie alla quale evitare incrostazioni monopolistiche.¹⁹⁶

Meno attivo nella pubblicistica ma ben rappresentato nei luoghi direzionali del partito e dei governi era poi quella parte del mondo cattolico che, pur condividendo parte della critica al capitalismo, respingeva nettamente l'ipotesi di un coinvolgimento dello Stato all'interno dei processi economici.¹⁹⁷ Ne sono esempio le pagine del pamphlet *Economia programmatica od economia libera?*, nelle quali Piero Malvestiti spiegava come la ricerca di una «possibile soluzione cristiana» ai problemi sociali correlati alla società capitalistica dovesse escludere categoricamente l'istituzione di un'economia statalizzata e pianificata. Questa soluzione avrebbe avuto infatti dei risultati paradossali. Essa avrebbe cioè traghettato la società verso una forma ulteriormente degenerata di capitalismo, un sistema tanto oppressivo nei confronti delle libertà individuali, quanto incapace di produrre ricchezza e dunque di risolvere i problemi sociali presenti nella società.¹⁹⁸ Nel pensiero di Malvestiti ritroviamo dunque che solo «lasciando aperto il giuoco alla libertà» si possa garantire un benessere diffuso. Tutto ciò che ci si può aspettare da parte dello Stato è che possa favorire il più possibile la libera iniziativa, che la agevoli e la incentivi, che contribuisca a creare le condizioni per porla all'interno di un «propizio sistema economico».¹⁹⁹

Un giornale come «Il Popolo», almeno nella sua edizione milanese, aveva d'altra parte spesso ospitato articoli nei quali si indicava la necessità di porre freno all'iniziativa statale, ai regolamenti e alle limitazioni del dopoguerra, nella convinzione che solo attraverso il ristabilirsi di un'economia di mercato avrebbe potuto garantire un ritorno ad un regime di libertà e prosperità economica.²⁰⁰ Così pure la rivista «Civiltà Cattolica» nei

¹⁹⁶ Id., *Il nostro programma sociale*, in «Corriere della Valtellina», 26 maggio 1946 e *La nostra via*, in «Quaderni di Roma», luglio 1947 ripubblicati in P. Barucci, Ezio Vanoni. *La politica economica degli anni degasperiani, scritti e discorsi politici ed economici*, Firenze, Le Monnier, 1977. Nel corso del 1945, prima nel corso del Consiglio Nazionale della Dc nel febbraio-marzo e successivamente in quello del luglio-agosto, Ezio Vanoni aveva già avuto modo di esprimere posizioni simili.

¹⁹⁷ Come suggerisce lo studio di Pietro Roggi, il quadro delle posizioni economiche interne al mondo cattolico fu molto ricco. Il movimento cattolico si presentava come un partito caratterizzato da una cultura eterogenea, alla ricerca di un'identità politico-economica da affiancare a quella religiosa, i cui intellettuali di riferimento andavano a ritrovare ora nella tradizione del liberalismo, ora in teorie economiche più recenti. P. Roggi, *Il mondo cattolico e i "grandi temi" della politica economica*, cit., pp. 573 e ss.

¹⁹⁸ «Un capitalismo di Stato avrebbe tutti i difetti del capitalismo, e soffocherebbe il primo bene, la libertà [...]: lo Stato non sarebbe più il giudice, ma un padrone assoluto, inesorabile ed inetto nello stesso tempo». P. Malvestiti, *Economia programmatica od economia libera?*, Milano, Casa Editrice Bernabò, 1948, pp. 43-44. Si noti come l'opera sia impreziosita da un'introduzione di Giuseppe Pella, allora da pochi mesi Ministro del Tesoro.

¹⁹⁹ Ivi, pp. 1-37.

²⁰⁰ Sulle pagine de «Il Popolo», nel maggio 1945 Giordano Dell'Amore affermava di credere nell'«utilità sociale di stimolare e di potenziare al massimo la capacità innovatrice dei singoli imprenditori», e definiva la libera concorrenza come «l'eterno fermento che distrugge le posizioni precostituite e il più energico strumento del dinamismo sociale».

primi anni del dopoguerra aveva ingaggiato una serrata critica verso l'interventismo statale e la pianificazione, ora pendendo verso un corporativismo mutuato dalla dottrina sociale della Chiesa, ora sposando tesi più esplicitamente liberiste.²⁰¹ Con il ritorno di don Luigi Sturzo in Italia, la battaglia contro lo statalismo in ambito cattolico trovò infine uno strenuo sostenitore. Negli scritti del periodo, Sturzo ebbe infatti più volte modo di criticare la commistione fra economia privata ed intervento pubblico che stava alla base della società mista, sottolineando come l'ingerenza dello Stato nei confronti dell'industria nel corso degli anni aveva generato effetti distorsivi per il regime di concorrenza, posizioni di rendita, sprechi di risorse pubbliche e favoritismi.²⁰²

G. Dell'Amore, *Iniziativa privata e disciplina economica*, in «Il Popolo», edizione di Milano, 7 maggio 1945. Citato in L. Ganapini, *I pianificatori liberisti*, in AA. VV., *Gli anni della Costituente*, cit., p. 124. L'autore cita poi altri esempi.

²⁰¹ Una lettura critica e approfondita del pensiero espresso dalla rivista «Civiltà Cattolica» è stata fatta in R. Sani, «*La Civiltà Cattolica*» e la politica italiana nel secondo dopoguerra (1945-1958), Milano, Vita e Pensiero, 2004.

²⁰² Sulla figura di Luigi Sturzo e sul confronto portato avanti nel partito, soprattutto in epoca successiva, sul tema del mercato e dell'intervento statale si veda A. Magliulo, *Statalismo ed economia di mercato. La polemica tra La Pira e Sturzo*, in «Rivista di Studi Politici - S. Pio V», n. 3, 2008, pp. 153-182. Un ampio compendio degli articoli scritti da Sturzo in quegli anni è presente in L. Sturzo, *Politica di questi anni. Consensi e critiche (1946-1948)*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2003.

III

IRI, MODELLO DI IMPRESA PUBBLICA E RUOLO NELLA PIANIFICAZIONE: UNO SGUARDO DALL'INTERNO

Il dibattito economico che si sviluppò nel dopoguerra rappresentò quindi una discussione per certi versi profonda ed articolata, ma allo stesso tempo contraddistinta da una presa di coscienza dei caratteri e dei problemi in termini generalmente abbastanza astratti e da soluzioni proposte talvolta poco realistiche.²⁰³ Ciò fu dovuto a due principali fattori: da un lato, la precarietà delle fonti e la difficoltà nel reperire dati attendibili, e per certi versi anche la reticenza di qualche amministrazione a comunicarli, ostacolò la produzione di analisi puntuali; dall'altro, il carattere squisitamente politico che una discussione come questa sottintendeva non poteva che risentire nel suo andamento del susseguirsi degli eventi e dell'evolversi della strategia dei partiti e dei gruppi di interesse.²⁰⁴ Il percorso analitico che abbiamo proposto precedentemente ha inteso approfondire il punto di vista dei suoi protagonisti, le idee e le «culture economiche» che circolavano intorno ai partiti e tra i gruppi di interesse, al fine di andare alla ricerca dei presupposti che saranno alla base del governo del sistema delle partecipazioni statali e del rapporto tra Stato ed economia negli anni successivi.

Le conclusioni tuttavia appaiono abbastanza deludenti. Il modello organizzativo scelto per gestire gli aiuti internazionali con i suoi elementi latenti di crisi, la irresoluta volontà politica di continuare la strada dell'allocazione guidata delle risorse e del coordinamento del sistema industriale nazionale e il concludersi della politica volta ad agevolare la ripresa europea da parte degli americani renderanno transitoria l'esperienza dei piani. Il 31 dicembre 1951 il Piano Marshall verrà infatti sostituito dal *Mutual Security Program*,

²⁰³ Scrive a questo proposito Bottiglieri: «La conservazione del sistema delle partecipazioni statali ereditato dal fascismo costituisce [...] un'ulteriore dimostrazione dell'immobilismo postbellico: non si procedette "liberisticamente" alla privatizzazione, ma neppure si cercò di sviluppare adeguatamente le imprese dell'Iri. Per molti anni, insomma, nel dopoguerra, il dibattito economico faticò a uscire, salvo rare eccezioni, dalla sterile controversia teorica per fornire indicazioni precise e puntuali sul ruolo dell'impresa pubblica». B. Bottiglieri, *La funzione dello Stato*, in R. Romano (a cura di), *Storia dell'economia italiana*, vol. 3, *L'età contemporanea: un paese nuovo*, Torino, Einaudi, 1991, p. 309.

²⁰⁴ È interessante notare come lo stesso rapporto della Commissione economica dell'Assemblea costituente lamentasse che «malgrado tutti gli sforzi fatti [...] non sia stato possibile ottenere la documentazione [...] necessaria per un'indagine adeguatamente approfondita». L'analisi condannava inoltre «l'ermetismo che attualmente circonda l'operato dell'IRI a tutto danno dell'economia e della politica stessa del paese». Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, II. Industria I. Relazione, vol. II, citazioni a pp. 181 e 193.

e le priorità divennero il riarmo e gli aiuti militari.²⁰⁵ Ben pochi propositi si realizzarono anche nel campo dell'impresa pubblica, soprattutto nella definizione del ruolo che essa avrebbe dovuto assumere nell'economia del dopoguerra, degli strumenti a disposizione e di un chiaro quadro di norme e di regole nelle quali avrebbe dovuto agire. Il modello della «Formula Iri», come abbiamo visto, si ritrovò di fatto confermato, scegliendo dunque la strada della autonomia delle gestioni e rifiutando non solo di esercitare una maggiore influenza degli indirizzi politici nelle realizzazioni delle imprese ma anche solo nel fornire una cornice entro cui tali realizzazioni si sarebbero dovute limitare. I partiti di governo rimasero sullo sfondo, e gli stessi uffici centrali dell'Iri lasciarono margini amplissimi di movimento alle proprie aziende. Il rapporto tra iniziativa pubblica e privata, per cui in molti durante il dibattito auspicavano una netta separazione, risultò immutato. Il patrimonio industriale gestito dall'ente non subì del resto significative variazioni: non furono realizzati cioè i propositi di rendere maggiormente organiche le sue attività e, allo stesso tempo, le imprese non interessanti l'interesse generale rimasero largamente sotto la gestione del gruppo. Non realizzati risultarono infine anche i propositi di concentrare nell'Iri le altre attività condotte in vario modo dallo Stato.²⁰⁶

Contrariamente ai proclami iniziali, il dibattito che si protrasse fino ai primi mesi del 1948 sembrò non portare a una precisa scelta in campo economico, quanto piuttosto finì col ridisegnare i compiti e le funzioni dello Stato calibrandoli sulle esigenze e sulle necessità della ricostruzione post-bellica. Il «compromesso» che fu raggiunto risultò tuttavia parziale e poco soddisfacente per quasi tutte le forze politiche e le parti sociali in campo.²⁰⁷ I molti nodi ancora da sciogliere faranno sì che, alternando fasi di maggiore o

²⁰⁵ Castronovo afferma che in Italia, come nella Germania occidentale, non si riuscì ad andare oltre a una politica economica meramente congiunturale; ma mentre in Germania «fu il veto delle autorità alleate d'occupazione a bloccare i progetti di controllo pubblico», in Italia la responsabilità della mancata pianificazione andrebbe attribuita alla volontà delle forze politiche e alla loro «arretratezza culturale». V. Castronovo, *L'industria italiana dall'Ottocento ad oggi*, Mondadori, Milano, 1980, p. 250. Un'opinione convergente è espressa da M. Salvati e Pietro Barucci, i quali sottolineano la scarsa determinazione proprio di quelle forze politiche che nel periodo della clandestinità avevano sostenuto, sia pure in termini ideali ed astratti, la necessità di un piano di ricostruzione nazionale. M. Salvati, *Stato e industria nella ricostruzione*, cit., p. 21 e P. Barucci, *Ricostruzione, Pianificazione, Mezzogiorno*, cit., pp. 150-151.

²⁰⁶ Come ha rilevato Merusi, «non ci fu una organizzazione normativa degli strumenti di azione pubblica in campo economico ereditati dall'ordinamento fascista in corrispondenza di una chiara opzione per un determinato tipo di costituzione economica. I vari istituti furono immessi nel particolare *humus* della politica economica seguita dai governi postbellici per risanare l'economia nazionale. E in questo *humus* essi reagirono diversamente a seconda delle loro particolari caratteristiche». F. Merusi, *Il problema delle direttive ai grandi enti pubblici economici nella realtà istituzionale e nella ideologia giuridica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 1971, p. 278.

²⁰⁷ È in particolare a Fabrizio Barca che si deve la descrizione dei caratteri e dei limiti del «compromesso straordinario» del dopoguerra che riguarda i principali aspetti dell'economia italiana e anche dunque la natura dell'intervento pubblico. Questo compromesso, prodotto da varie componenti come la tradizione nittiana, le culture politiche del dopoguerra, gli interessi degli industriali privati e la posizione delle autorità alleate, fu capace di traghettare il paese verso la propria «l'età dell'oro» ma, essendo una soluzione instabile perché affidata a requisiti straordinari, non

minore peso e interesse nel discorso pubblico e con una cadenza più rarefatta rispetto agli anni della ricostruzione, una discussione sui caratteri dell'intervento pubblico in economia si presenterà senza soluzioni di continuità negli anni seguenti, arricchendosi di nuove necessità e considerazioni.

Le vicende dell'Iri, il ruolo svolto da parte dell'ente nella riattivazione del sistema industriale e nella gestione degli aiuti internazionali, i rapporti con la politica, con il mondo dell'industria e con le altre amministrazioni pubbliche, contribuirono a far maturare parallelamente al dibattito pubblico una riflessione introspettiva all'interno dell'Iri sui trascorsi del ventennio precedente – quello delle crisi e dei salvataggi, e dell'intervento pubblico – e sulle possibili prospettive future di un ente nato sotto l'impulso di un regime ormai caduto che si ritrovava a gestire problemi nuovi e problemi vecchi nel quadro della transizione democratica della società italiana.

Emergono infatti dai documenti dell'ente considerazioni di vario genere, da idee su una possibile riorganizzazione della sua struttura, a ripensamenti a più ampio respiro sulle vicende passate e sulle prospettive future, a risposte da dare a questioni pratiche come facilitare la ripresa di un determinato settore industriale, meglio coordinare il lavoro complessivo del gruppo o agevolare i rapporti con le altre istituzioni o, ancora, facilitare i rapporti tra gli uffici centrali, le *sub-holding* e le società controllate. Riflessioni indotte talvolta da richieste più o meno esplicite da parte delle autorità governative o prodotte da singoli esponenti nello svolgersi del proprio lavoro dirigenziale o, ancora, sotto la spinta anche emotiva nel voler mettere la propria esperienza e la propria competenza a servizio del paese. La dirigenza dell'Iri prese parte, dunque, alla più generale discussione sulla ricostruzione ma, come afferma Carlo Spagnolo, ne rimase per certi versi lontana. Le polemiche politiche tra fautori e detrattori di nazionalizzazione e privatizzazione rimasero sostanzialmente alla porta e le opinioni che si produssero in quel periodo risultarono fin dal principio molto concrete.²⁰⁸

3.1. MODELLI E FINALITÀ DELL'INTERVENTO PUBBLICO NELLE RIFLESSIONI DEL GRUPPO DIRIGENTE DELL'IRI

Una puntuale riflessione sul ruolo dell'Iri nell'economia italiana e sui possibili sviluppi era stata condotta da Sergio Paronetto, come abbiamo visto, già a partire dalla fine degli

mancherà di rivelare presto i propri limiti. F. Barca, *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, cit., pp. 3-115.

²⁰⁸ C. Spagnolo, *Tecnici e politici in Italia*, cit., pp. 64-65.

anni Trenta.²⁰⁹ In un documento del febbraio 1945, l'analisi dell'economista cattolico apportava ulteriori spunti alla riflessione sui caratteri fondamentali che la gestione di attività industriali da parte dello Stato avrebbe dovuto continuare a seguire nel contesto del dopoguerra. Alcune peculiarità che avevano contraddistinto l'esperienza dell'Iri, secondo Paronetto, dovevano essere recuperate e tradotte in ogni intervento dello Stato nel campo industriale che si sarebbe deciso di adottare in futuro, «indipendentemente dalle forme concrete e dagli organismi che avranno il compito di realizzarle».²¹⁰

La prima tra queste era la necessaria salvaguardia del bilancio aziendale e dell'economicità di gestione. La seconda riguardava invece i metodi dell'organizzazione e il ruolo del *management*: i principi di autonomia e responsabilità di gestione rappresentavano per Paronetto «l'unico mezzo per lottare contro le distruttive influenze dell'accentramento e della burocratizzazione, pericoli immanenti di ogni gestione pubblica». E, su questo punto, si auspicava un perfezionamento della gestione collegiale del gruppo, preferendo porre a capo delle aziende un Comitato di direttori piuttosto che una Direzione unica.²¹¹ Le vicissitudini degli anni precedenti stavano lì a dimostrare l'importanza del presupposto che impresa pubblica e impresa privata dovessero imparare a coesistere perché entrambe «necessarie ai fini generali della libertà e della giustizia sociale» e concorrere in un sistema in cui fosse escluso ogni privilegio legale, fiscale, amministrativo o sindacale in favore delle aziende sottoposte al controllo statale. Un ulteriore punto della riflessione si riferiva poi alla necessità di far prevalere «il fattore tecnico su quello finanziario» affinché la gestione pubblica dei grandi complessi industriali mirasse alla produzione e all'adempimento dei servizi piuttosto che alla pura convenienza economica, così da evitare manovre speculative e garantire lo sviluppo di settori strategici e il benessere dell'intero sistema economico nazionale.²¹²

La riflessione di Paronetto terminava enunciando ulteriori condizioni affinché l'attività pubblica potesse svolgersi in futuro in senso proficuo. In primo luogo, occorre avere a disposizione un corpo di uomini tecnicamente preparati e «bene affiatati», «capaci di

²⁰⁹ Sul pensiero di Paronetto e sulla sua influenza si veda S. Baietti, G. Farese (a cura di), *Sergio Paronetto e il formarsi della Costituzione economica italiana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.

²¹⁰ S. Paronetto, *Il problema della socializzazione e l'IRI*, ACS, IRI, NN, febbraio 1945, b. STO/522, p. 38. Una versione di fatto identica del documento, ma intitolata *Precedenti e prospettive nel campo della socializzazione: le esperienze dell'IRI*, è presente in Ivi, b. STO/524 e b. ISP/345, f. 1.

²¹¹ Ivi, p. 35.

²¹² Ulteriori spunti della riflessione enunciati riguardavano ad esempio la questione del finanziamento delle imprese, le quali non avrebbero dovuto vivere di solo autofinanziamento ma avrebbero dovuto poter contare su un mercato dei capitali, a cui era collegata la necessità di mantenere in vita quella «definitiva resezione dei legami tra banca e industria», che ben difficilmente si sarebbe potuta attuare senza una presenza pubblica nel settore bancario e industriale. Paronetto aggiungeva alle sue prescrizioni l'esigenza di confermare la vocazione internazionale dell'ente, incentivando accordi e commercio con l'estero. Ivi.

trattare da pari a pari con gli esponenti del mondo della produzione, degli affari, del lavoro, della tecnica». In secondo luogo, le attività pubbliche avrebbero dovuto svolgersi, fatto salvo le fondamentali esigenze della libertà individuale e della libera iniziativa economica, seguendo «chiare direttive» stabilite dal governo, il quale avrebbe dovuto a sua volta formulare «un vero “piano” della politica industriale» capace di dare «coerenza e unità alla azione di governo di fronte all’industria». Senza un piano e un indirizzo politico da parte dei governi, qualunque tipo di gestione pubblica avrebbe finito col «divenire uno stato nello stato» e avrebbe visto il prevalere di «interessi particolaristici».

«Queste considerazioni assumono ancora maggior rilievo di fronte agli immensi compiti della ricostruzione. Oggi più che mai [...] lo stato deve sapere ciò che vuole, volere ciò che i suoi organi rappresentativi hanno deciso, e attuare fermamente in sede amministrativa ed esecutiva queste decisioni».²¹³

Un certo grado di centralizzazione e la razionalizzazione che sarebbe derivata dal coordinamento delle iniziative non avrebbe potuto che giovare all’attività delle imprese pubbliche e, più in generale, alla ricostruzione. Di fondamentale importanza era infine che le gestioni pubbliche fossero mantenute autonome da ogni interferenza politica particolaristica, che fossero sottratte da «ogni influenza politica di partito e [da] ogni concessione demagogica».²¹⁴ La visione di Paronetto sull’Iri e sul suo futuro nell’economia italiana può essere allora riassunta in questo modo: economicità e autonomia delle gestioni, alta preparazione tecnica e dei dirigenti, ma anche un ruolo attivo da parte dello Stato nella definizione dei programmi e, in aggiunta, un rinnovato ruolo per l’Iri come organismo tecnico di gestione industriale ed elaborazione concreta di piani di sviluppo. Un ruolo che non poteva fare a meno di una chiara definizione e distinzione del momento tecnico dal momento politico: all’Iri, in quanto organo tecnico-finanziario, spettavano la gestione e la conduzione delle industrie con tutto quello che ne sarebbe seguito, come nelle similari aziende private; al governo e alle autorità statali l’elaborazione di una programmata politica industriale, determinata sia negli scopi sia negli obiettivi.

Una posizione parzialmente diversa è espressa a più riprese da Leopoldo Piccardi, commissario dell’Iri dal settembre 1944 al marzo 1946. A suo giudizio, l’ente si era rivelato in passato un utile strumento di controllo dello Stato sull’industria. Esso aveva saputo rappresentare un anello di collegamento tra l’autorità governativa e le forze produttive che difficilmente avrebbero potuto congiungersi in altro modo. Nell’intervento reso di fronte alla Commissione economica della Costituente, Piccardi affermò che era

²¹³Ivi, p. 38.

²¹⁴ Ivi, p. 39.

impossibile pensare allo smantellamento del complesso Iri, proprio perché, «quando si arriva ad una certa dimensione aziendale, si ha quasi una incapacità del capitale privato ad assumere certe responsabilità».²¹⁵ Scartata di fatto la possibilità che l'Istituto potesse essere liquidato, Piccardi individuava nella socializzazione dell'apparato produttivo un pericolo ben più concreto. Una simile prospettiva avrebbe comportato una grave perdita per l'ente, il quale sarebbe caduto necessariamente in conduzioni burocratiche e non più aziendali: la responsabilità gestionale dei direttori d'azienda e lo spirito d'iniziativa che avrebbe dovuto muovere la loro azione sarebbero andati dispersi.²¹⁶ La difesa del carattere aziendale e privatistico delle imprese dell'Iri doveva essere accompagnata, secondo la visione di Piccardi, da un ruolo più incisivo dell'Istituto sia nei confronti delle proprie industrie strategiche sia, più in generale, nei confronti dell'intero sistema economico. L'ex commissario ravvisava infatti nell'Iri uno strumento che sarebbe stato particolarmente efficace nel contesto di una eventuale economia pianificata.²¹⁷

Durante il suo mandato, Piccardi aveva cercato di promuovere una vasta opera di riorganizzazione interna dell'Istituto. In una relazione redatta al termine della sua gestione, che esponeva le linee di intervento che avevano caratterizzato il suo mandato, rilevava alcune problematiche che l'ente avrebbe dovuto affrontare nei mesi seguenti. Per il commissario straordinario, nell'immediato futuro l'Iri avrebbe dovuto assumere un ruolo chiave nell'orientare l'industria e nell'attuare la pianificazione economica, ruolo che prevedeva anche un maggiore coinvolgimento e controllo dell'ente sull'attività delle proprie aziende. Mentre in passato, infatti, tale intervento «era stato contenuto nei più ristretti limiti della giusta preoccupazione di non menomare l'autonomia delle aziende stesse», esso avrebbe dovuto adesso «farsi più penetrante». Egli prevedeva una riorganizzazione degli uffici che, attraverso la liquidazione delle finanziarie di settore, il passaggio delle loro competenze a due nuove sezioni dell'ente (una a carattere industriale e l'altra finanziario) e l'accentramento di tutte le funzioni di coordinamento all'Ispettorato generale, avrebbe realizzato un maggiore controllo e indirizzo da parte dell'ente nei confronti delle proprie società.²¹⁸

Ancora nelle dichiarazioni rese alla Commissione Economica, Piccardi sosteneva che qualora fosse prevalso un assetto politico favorevole alla pianificazione economica, l'Iri

²¹⁵ Interrogatorio a Leopoldo Piccardi, Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, II. Industria II. Appendice alla relazione (interrogatori), p. 29.

²¹⁶ L. Piccardi, *La ricostruzione industriale e le forme di finanziamento*, in «Il Globo», 8 aprile 1945.

²¹⁷ Id., *L'industria italiana pretende non sovvenzioni dallo Stato ma libertà da tutte le pastoie*, in «Il Globo», 6 ottobre 1945.

²¹⁸ Id., *Relazione sull'attività svolta dal commissario straordinario dall'8 settembre 1944 al 12 marzo 1946*, ACS, IRI, NN, b. STO/522, 12 marzo 1946, pp. 4-8.

avrebbe avuto un ruolo fondamentale sia nella fase di formulazione dei piani, sia in quella successiva della loro realizzazione. L'Iri «si [sarebbe inserito] in entrambi questi momenti»; nel primo caso con «l'apporto della sua esperienza», esattamente come era accaduto quando era stato necessario redigere i piani di primo aiuto e gestire l'afflusso degli aiuti internazionali; e anche «in un secondo momento, nella fase di esecuzione», in quanto, «attraverso il controllo di certi settori industriali, [l'Istituto avrebbe avuto] un'importanza determinante per controllare l'attuazione di questi piani economici». Non solo lo Stato, in questo modo, sarebbe intervenuto in settori ritenuti strategici, nei quali i privati non avrebbero trovato sufficienti incentivi economici per avviare un'attività, come poteva essere il caso della siderurgia a ciclo integrale, ma avrebbe anche influenzato direttamente il mercato. L'industria pubblica avrebbe assunto il ruolo di strumento di trasmissione del piano nei confronti del sistema economico nazionale. L'attuazione del piano non consisteva infatti soltanto nella formulazione di norme giuridiche cui i privati avrebbero dovuto uniformarsi, ma anche nella intrapresa di «certe attività economiche fondamentali che vengono a determinare lo svolgimento di quelle attività economiche che sono riconosciute all'industria privata». Un'azione dirigista, dunque, che avrebbe trovato una validazione democratica nel coinvolgimento dei lavoratori nella condotta delle aziende, attraverso i Consigli di gestione o altri organi di amministrazione paritetici.²¹⁹

Similmente, anche la testimonianza resa dai responsabili della finanziaria siderurgica dell'Istituto alla stessa Commissione si mosse in difesa dell'attività svolta dall'ente e della forma aziendale delle sue controllate. Non del tutto coincidente alla visione di Piccardi era invece l'idea di un potenziamento delle prerogative dell'ente. Per i dirigenti della Finsider, la «Formula Iri» aveva rappresentato e avrebbe rappresentato in futuro la forma di gestione più auspicabile per le industrie di proprietà dello Stato. Un giudizio che sarebbe rimasto valido anche qualora si fosse deciso di procedere alla nazionalizzazione di determinate attività economiche. Questo poiché, mediante il controllo indiretto, si permetteva da un lato alle aziende di conservare la fisionomia di imprese private e dall'altro di mantenere un controllo statale sul loro operato. Esso rappresentava allora un «compromesso estremamente felice», che doveva essere ripreso anche per gli anni a venire. Per tali ragioni la Finsider si dichiarava contraria sia all'idea di «un programmatico sviluppo Iri», sia all'idea di una sua «progressiva sterilizzazione».²²⁰

²¹⁹ Interrogatorio a Leopoldo Piccardi, Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, II. Industria II. Appendice alla relazione (interrogatori), p. 31 e ss.

²²⁰ «Riteniamo che il compito fondamentale dell'Iri non dovrebbe allontanarsi sensibilmente da quello che abbiamo tracciato: esso dovrebbe, quindi, continuare a costituire nella forma che sarà ravvisata più razionale ed opportuna l'organo di controllo di quelle attività industriali che per qualsiasi motivo non possono e non si ritenga opportuno

Sempre nell'ambito del lavoro di studio svoltosi nel quadro del Ministero per la Costituente, troviamo che la nota presentata dall'ingegner Enrico Ottolenghi alla Sottocommissione per l'Industria il 1° marzo 1946 offra alcuni nuovi spunti, sebbene la relazione finale redatta da Gaetano Stammati tenne conto solo parzialmente di queste indicazioni.²²¹ Dopo aver ripercorso le tappe che hanno portato l'Istituto alla sua fondazione prima e alla sua trasformazione in ente permanente poi, dopo aver elencato gli avvenimenti principali di quegli anni e di quelli della guerra, Ottolenghi enunciava nella sua relazione alcuni punti fermi che avevano caratterizzato l'attività dell'Iri fin dalla sua origine e che avrebbero dovuto essere presenti anche in futuro.

Il documento, a dir la verità, recupera a piene mani non solo il contenuto ma anche la stessa la terminologia utilizzata da Paronetto in febbraio. Molto interessanti sono invece le sue conclusioni e, in particolare, il tentativo di dare risposta a uno degli interrogativi che più spesso emergeva nel dibattito pubblico dell'epoca: «È l'Iri da tenere?». Ottolenghi accusava a questo punto tanto la sinistra di ravvisare a torto nell'Iri un «baluardo di un sistema privatistico» quanto la destra di paventare il suo carattere «nazionalizzatore», parti politiche accomunate di fatto dall'intenzione di smantellare l'Istituto. Il giudizio in merito alle ipotesi di smobilizzo era quindi perentorio, la domanda considerata «oziosa nel momento attuale» e la risposta ritenuta coerente rispetto a «qualunque sia l'assetto politico che l'Italia vorrà darsi domani». Mentre da un lato, non era infatti dimostrabile «la capacità e la volontà» del settore privato di riassorbire tutte le partecipazioni dell'ente, dall'altro, portare alla soppressione le imprese «incurabilmente malate» sarebbe stata una scelta accompagnata da «profonde ripercussioni sociali» e da «una svalutazione definitiva e paurosa» del patrimonio industriale nazionale. Certamente, proseguiva Ottolenghi, un domani avrebbe potuto essere buona cosa valutare l'alienazione di quelle modeste partecipazioni «accidentalmente nelle mani dell'Iri». Diversamente, la privatizzazione di importanti realtà economiche avrebbe portato invece ricadute considerevoli sull'equilibrio del sistema industriale del paese, andando a creare e a consolidare per i gruppi privati una condizione di «prepotenza politica» che «una sana democrazia non può consentire in nessun modo».²²²

che debbano rientrare nell'ambito dell'iniziativa privata». *Risposta della Finsider al questionario n. 3*, Ministero per la Costituente, Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente, II. Industria III. Appendice alla relazione (questionari e monografie), p. 43.

²²¹ A.A. Persico, *Pasquale Saraceno*, cit., p. 237.

²²² E. Ottolenghi, *L'IRI e la sua funzione nell'economia industriale italiana*. Nota presentata il 1° marzo 1946 al Ministero per la Costituente. Commissione economica. Sottocommissione per l'industria. ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Studi e Memorie sull'Iri, 1944-1954, b. STO/522, pp. 93-94.

Sarebbe stata invece una scelta saggia riunire nel frattempo presso l'Iri tutte le attività produttive gestite da ministeri o da altri enti pubblici e, nel caso in cui si fosse optato a livello politico per la nazionalizzazione di servizi cruciali come l'elettricità, i telefoni e le linee aeree o, sempre seguendo le linee tracciate dal dibattito pubblico, se si fosse scelto di procedere verso la nazionalizzazione di alcune industrie monopolistiche, allora «forse nessuno meglio dell'Iri [avrebbe potuto] assolvere il compito di organo esecutivo».²²³ Per conservare una forma snella ed agile, contrariamente a quanto aveva sostenuto il commissario Piccardi, per Ottolenghi l'Istituto avrebbe potuto dare vita a nuove *subholdings* settoriali, ridiscutendo i rapporti tra Iri e finanziarie e concedendo al contrario maggiore autonomia gestionale a quest'ultime. Per via della sua ramificazione in numerosi settori industriali, l'Iri si sarebbe potuto riconfigurare come un centro di coordinamento tecnico-economico per l'economia del paese, un ente in grado di «mettersi al di sopra degli interessi contrastanti». Un grande unico ente, con divisioni interne dotate di autonomia, rappresentava per Ottolenghi la soluzione più conveniente, grazie alla quale si sarebbero potute avere maggiori capacità di ricevere finanziamenti e di mantenere un equilibrio finanziario di lungo termine. Poco convincente appariva d'altra parte la riconfigurazione dell'Iri in un organismo para-ministeriale di pianificazione economica, al quale era piuttosto preferibile – ancora sulla scia di quanto scritto da Paronetto – un ente di coordinamento e di studio.²²⁴

Dopo la pubblicazione della sentenza che assolveva con la più ampia formula gli alti dirigenti dell'Iri da ogni accusa di collaborazionismo nel gennaio 1946, il governo De Gasperi decise di sciogliere la gestione commissariale e nominare un nuovo presidente. La scelta ricadde sulla persona di Giuseppe Paratore che, come abbiamo già accennato, fu affiancato da due vicepresidenti di peso come il democristiano Pietro Campilli e il comunista Antonio Pesenti. Al nuovo presidente furono assegnati tutti i poteri degli organi deliberativi, con il compito di aggiornare lo statuto dell'Iri e di sottoporre il nuovo testo ai ministri competenti. Il governo aveva nel frattempo approvato alcune rilevanti modifiche statutarie, ritenute tuttavia da tutte le parti un intervento tampone e non una sistemazione definitiva dell'ordinamento giuridico dell'Istituto. Con il d.l.l. 19 aprile 1946, n. 446, *Modificazioni alle norme per l'organizzazione permanente dell'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI)* fu affidato al Comitato interministeriale per la ricostruzione (Cir) il ruolo di indirizzo nei confronti dell'Istituto. Il Cir sarebbe intervenuto su questioni riguardanti «criteri generali circa l'azione dell'Istituto stesso»

²²³ Ivi, p. 95.

²²⁴ Ottolenghi affermava di sapere bene che l'idea di una «Super-Iri» non piaceva agli assertori del libero mercato ma, come scriveva egli stesso, «in un tempo e in condizioni normali, critiche e perplessità sarebbero più che fondate. Ma oggi [...] c'è tutto da ricostruire economicamente». Ivi, pp. 94-98, la citazione riportata in nota è a p. 97.

qualora gli organi direttivi dell'Iri lo avessero richiesto, e avrebbe approvato il bilancio. Il controllo finanziario dell'Istituto era attribuito al Ministero del Tesoro, e non più al Ministero delle Finanze, a cui spettava l'approvazione delle operazioni maggiori. Era poi eliminato ogni riferimento all'autarchia e al corporativismo.²²⁵

Il sistema di *governance* risultava notevolmente modificato rispetto all'anteguerra. Il Consiglio di amministrazione subiva un allargamento: accanto ai rappresentanti delle direzioni generali dei ministeri (oltre a Tesoro, Demanio e Industria vi entravano anche quelli del Lavoro, della Marina mercantile e dell'Aviazione), era ammessa una larga rappresentanza di enti pubblici economici (i presidenti dell'Imi, Crediop, Icipu), della Banca d'Italia (il governatore), e delle stesse finanziarie di settore dell'Iri (i presidenti di Stet, Finsider, Finmare); a questi si aggiungevano tre esperti in materie finanziaria e industriale, e due vicepresidenti, nominati con decreto del Presidente del Consiglio di concerto con i ministri interessati. In questo modo, mentre veniva allargata la rappresentanza delle amministrazioni ministeriali, era prevista anche la presenza degli enti finanziatori ed era introdotta nel consiglio la presenza di tecnici ed esperti. Era istituito anche un organo esecutivo ristretto, l'Ufficio di Presidenza, con gli stessi poteri prima attribuiti alla Giunta esecutiva, e composto dal presidente, dai due vicepresidenti, da uno dei consiglieri esperti. Il Consiglio di amministrazione poteva decidere di istituire comitati tecnici consultivi mentre, d'altra parte, si rendeva possibile il trasferimento di partecipazioni azionarie e aziende industriali di proprietà pubblica all'Istituto stesso.

Con le modifiche portate dallo Statuto del 1946 si introducono misure di controllo politico sull'Istituto superiori rispetto a quelle del precedente statuto, che pure era stato concepito nel quadro dello Stato corporativo, mettendo così potenzialmente in discussione l'indipendenza dell'operato dell'Iri. Insieme ad un maggiore controllo politico, il nuovo statuto certificava un inedito ruolo per le finanziarie di settore, ora di fatto più autonome e rappresentate all'interno del Consiglio di amministrazione. Ne derivava quindi, in generale, un indebolimento dell'ente nei confronti sia degli interlocutori politici, sia nei confronti della propria struttura finanziaria e produttiva. È stato inoltre rilevato che, pur in presenza di una modifica piuttosto consistente della struttura dell'Istituto, l'ordinamento risultasse comunque nell'insieme «sommario e insufficiente». Lo statuto

²²⁵ Il Cir, istituito nel luglio 1945 come organo interno al Ministero della Ricostruzione, venne successivamente collocato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Al Comitato spettava il compito di coordinare, sul piano politico-amministrativo, le decisioni assunte dal Governo e dai ministeri in materia di ricostruzione economica. Esso non rappresentava dunque un vero e proprio organismo di indirizzo di politica economica. Sul Cir e le sue funzioni si veda a M. Salvati, *Amministrazione pubblica e partiti di fronte alla politica industriale*, cit., pp. 499-509 e G. Endrici, *L'amministrazione di fronte al Piano Marshall*, in A. Orsi Battaglini (a cura di), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie. Tra Assemblea costituente e politica della ricostruzione*, Bologna, il Mulino, 1980, pp. 331-391.

del 1946, concepito in un clima di emergenza e sotto l'urgenza di conferire all'Istituto una formale legittimità, non rivedeva infatti nell'insieme la struttura giuridica ed economica dell'ente e rilasciava di conseguenza alcune incongruenze e alcuni vuoti normativi.²²⁶

Per tante ragioni quindi, il clima di provvisorietà che aleggiava nelle stanze di Via Vittorio Veneto non poteva dirsi superato. Le condizioni finanziarie dell'Istituto continuavano intanto a peggiorare e i quadri dirigenziali non ricevevano ancora una stabilizzazione definitiva. Nel marzo 1946, infatti, Menichella aveva ripreso la sua carica di direttore generale ma poté conservarla solo per poche settimane, essendo stato nominato nel frattempo direttore generale della Banca d'Italia. La carica vacante fu occupata da Giovanni Malvezzi nel maggio dello stesso anno. Nel novembre, invece, Oscar Sinigaglia subentrò a Campilli in una delle due vicepresidenze mentre nel consiglio d'amministrazione entrarono due tecnici come Cesare Merzagora e Henri Molinari.

Nel contesto di una situazione economica precaria e dei ritardi e delle ritrosie da parte del governo verso la concessione di nuovi finanziamenti e di decisioni politiche chiare sul futuro dell'Istituto, si sviluppò la riflessione del direttore generale Malvezzi e la polemica nei confronti del nuovo membro del consiglio di amministrazione Cesare Merzagora, nominato con il mandato di elaborare anch'egli una proposta di riorganizzazione dell'ente. Poco si conosce invece in merito ai progetti parallelamente presentati dal presidente Giuseppe Paratore sulla riforma dell'Iri. Ma, ad ogni modo, al contrario di molti suoi collaboratori, egli era persuaso dall'idea che sul medio-lungo periodo si dovesse arrivare alla liquidazione del patrimonio industriale dell'Iri e di conseguenza gli interventi sul modello organizzativo e sul patrimonio industriale dell'ente avrebbero dovuto essere intesi a facilitare questa soluzione.²²⁷ Un promemoria risalente al maggio 1947 ci può aiutare nella comprensione delle indicazioni fornite da Paratore. Risultava esaltato in esso il ruolo delle finanziarie di settore, le quali, grazie alla loro autonomia di gestione, erano in grado di affrontare i problemi tecnici, amministrativi e finanziari delle aziende con maggiore efficacia rispetto agli organismi dell'ente. Un alleggerimento del carico di responsabilità in capo agli uffici centrali era poi nell'idea di Paratore preliminare alla loro riorganizzazione. Si prevedeva infatti che l'Istituto fosse articolato in tre sezioni

²²⁶ C. Spagnolo, *Tecnici e politici in Italia*, cit., pp. 65-66. Ponendo a paragone lo statuto del 1946 con quello definitivo del 1948, Fabio Merusi ha scritto: «benché visibilmente dettate da esigenze operative post-belliche le norme contenute [nello statuto del 1946] lasciavano intravedere la possibilità di riorganizzare le imprese in mano allo Stato concentrandole nell'IRI e sottoponendole ad un organo governativo (il CIR) preposto alla direzione dell'economia nazionale. Questa soluzione fu però disattesa dallo statuto del 1948». F. Merusi, *Le direttive governative nei confronti degli Enti di Gestione*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 12n. Il percorso che porta all'approvazione dello statuto nel 1946 è descritto in G. La Bella, *L'Iri nel dopoguerra*, cit. pp. 194-195.

²²⁷ J. Harper, *L'America e la ricostruzione dell'Italia*, cit., p. 136.

distinte – finanziaria, siderurgico-meccanica e aziende varie –, ciascuna governata da un comitato e un direttore generale. I tre direttori generali avrebbero costituito il direttorio dell'Istituto.²²⁸

Il documento *Note per una nuova organizzazione dell'Istituto per la ricostruzione industriale*, non firmato ma attribuibile al direttore generale Malvezzi, manifestava apertamente invece una visione interventista e tecnocratica secondo cui l'Iri avrebbe dovuto, mettendo a frutto l'esperienza accumulata negli anni da parte dei servizi Studi e Piani, assumere il ruolo di «organo tecnico al servizio dello Stato». Questi uffici, opportunamente riorganizzati, avrebbero infatti potuto interfacciarsi in maniera più proficua con le autorità governative e, secondo questa idea, avrebbero dovuto non più limitarsi al coordinare le attività condotte per conto dello Stato ma piuttosto interessarsi all'intera industria nazionale.²²⁹

Dal punto di vista organizzativo, si proponeva quindi una modifica dei componenti del Consiglio di amministrazione, auspicando una limitazione delle rappresentanze politiche e ampliando la presenza di tecnici ed esperti in materie finanziarie ed industriali. Una ristrutturazione nei compiti e nell'organizzazione dell'ente avrebbe portato alla definizione di un sistema in cui – si diceva – l'intervento statale e l'iniziativa privata potessero «concordare e sviluppare una proficua linea d'azione nell'interesse comune» e perseguire in questo modo il «superiore interesse nazionale». Un ulteriore passo verso una nuova organizzazione avrebbe dovuto inoltre essere il trasferimento all'Iri di tutte le partecipazioni azionarie dello Stato gestite da diversi Ministeri ed amministrazioni pubbliche, al fine di «concentrare in un solo ente tutti gli interessi statali in imprese esercenti un'attività economica». Ciò avrebbe permesso di realizzare una semplificazione nella struttura degli enti economici dello Stato, con conseguente riduzione degli oneri che ne derivavano per l'amministrazione finanziaria. Si aggiungeva poi che:

²²⁸ *Promemoria del presidente Iri*, inviato l'8 maggio 1947 ai ministri Campilli, Morandi e Sereni insieme ad uno schema di decreto per l'esecuzione dei provvedimenti proposti. ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Miscellanea, Situazioni contabili e fabbisogno finanziario 1945/1948. Corrispondenza con autorità di Governo per finanziamenti alle aziende. b. STO/566, f. 1.

²²⁹ *Note per una nuova organizzazione dell'Istituto per la ricostruzione industriale*, ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Miscellanea. Direttore generale - Commissario. 1945-1947, b. STO/568, f. 4. Su questa attribuzione insiste in particolar modo F. Ricciardi, *Il "management" del "governo della scarsità", l'Iri e i piani di ricostruzione economica (1943-1947)*, in «Studi storici», n.1, 2005, p. 138. Secondo Ricciardi, questo documento è attribuibile a Malvezzi sulla base di quanto indicato dallo stesso in una lettera inviata al nuovo commissario dell'istituto Giuseppe Longo Imbriani nel settembre 1947 in cui, nell'ambito di un'ampia disamina sull'attività da egli svolta fino al giugno dello stesso anno, vi erano ribadite le critiche indirizzate al presidente uscente Paratore e all'«effettivo» presidente del Cir, l'allora ministro del Commercio estero Merzagora. Gianni La Bella, invece, considera il suddetto documento opera di Longo Imbriani o di qualcuno dei suoi più stretti collaboratori. G. La Bella, *L'IRI nel dopoguerra*, cit., pp. 143 e ss. Sull'elaborazione di Malvezzi si veda ancora F. Ricciardi, *I "tecnocrati riformisti" e la ricostruzione in Italia*, in «Storia in Lombardia», 2/2007, pp. 69-82 e A. Zussini, *Una battaglia solitaria all'IRI*, cit., pp. 249 e ss.

«Realizzata così nell'IRI la figura di "gestore" del patrimonio industriale dello Stato, si dovrebbe dare all'Istituto una organizzazione che, pur mantenendosi agile e snella, gli consentisse di esercitare un'efficace sorveglianza sull'attività delle singole aziende e di far pervenire ad esse le direttive fondamentali secondo l'indirizzo politico-economico fissato dagli Organi di governo».²³⁰

Nei rapporti con le imprese controllate, l'Iri avrebbe dovuto esercitare un controllo tecnico, finanziario e amministrativo, senza tuttavia sovrapporsi alle direzioni delle imprese ed evitando di affievolire lo spirito di iniziativa e di responsabilità dei suoi dirigenti. Era pure evidente che, d'altra parte, avendo gli organismi centrali dell'ente la possibilità di conoscere e risolvere i particolari problemi e di affrontare le necessità che interessavano le varie aziende del gruppo, l'Iri avrebbe potuto svolgere in modo più incisivo il compito di «gestore» del patrimonio industriale dello Stato, contemperando gli interessi produttivi delle singole imprese con le direttive generali indicate dal governo. In altre parole, parallelamente a quanto stava avvenendo all'interno del dibattito pubblico, occorreva trovare una soluzione in grado di soddisfare «due esigenze così essenziali e pur così contrastanti»: l'autonomia e la libertà di iniziativa da parte delle imprese e le scelte politiche di indirizzo da parte delle autorità governative. L'ipotesi qui avanzata prevedeva che l'Iri decentrasse le mansioni di coordinamento e di controllo tecnico-finanziario ed amministrativo dei vari settori «ad apposite società aventi struttura e facoltà d'azione autonome, ma operanti alle dipendenze e sotto la vigilanza dell'Istituto».

Queste società non avrebbero dovuto sovrapporsi alla direzione delle singole imprese, né risultare un diaframma fra queste e l'Iri, bensì avrebbero dovuto rappresentare un agevole ponte di collegamento interaziendale, un efficace mezzo di propulsione e d'incitamento, uno strumento affinato di controllo e di ausilio, in modo da realizzare appieno una sana e proficua politica industriale di gruppo.

«In altre parole, l'IRI – agendo in stretta collaborazione con le Autorità governative, ed operando secondo le direttive da esse impartite – dovrebbe costituire il “centro motore” di un apparato economico industriale in cui – opportunamente ripartite in settori omogenei, e particolarmente guidate e coordinate – svolgono la loro attività le aziende nelle quali lo Stato trovasi ad essere interessato».²³¹

Una volta attribuite all'Iri le funzioni di gestore del patrimonio industriale dello Stato, «le Autorità di governo dovrebbero stabilire almeno in linea di massima, i limiti dell'azione dell'Istituto, anche per preventivare – e quindi per fornire – i mezzi finanziari occorrenti al suo svolgimento». Si sarebbe dovuto stabilire in sede politica quali settori dovessero

²³⁰ *Note per una nuova organizzazione dell'Istituto per la ricostruzione industriale*, cit.

²³¹ *Ivi*.

sostenere un intervento «permanente e duraturo» e quali invece «non costituiscono interesse per lo Stato». Nella gestione delle imprese di interesse pubblico, si sarebbe dovuto mettere l'Iri nelle condizioni di fornire «senza rumore o discontinuità» i mezzi necessari per il loro funzionamento. E, auspicabilmente, lo stesso ente avrebbe dovuto assumere i compiti che si intendeva attribuire all'Imi in materia di finanziamenti. Si profilava l'opportunità che lo Stato facesse ricorso soltanto all'Iri per attuare il proprio intervento in favore dell'industria, poiché la chiamata in causa dell'Imi in operazioni di questo tipo avrebbe snaturato i compiti tradizionali di questo ente e avrebbe costituito «un doppione certamente inutile e con tutta probabilità dannoso». E, nell'assumere il ruolo di ente finanziatore delle aziende private, l'Iri avrebbe potuto affidare tale compito a un servizio di Ispettorato rinnovato e reso autonomo, dotato di un proprio consiglio di amministrazione. Ciò avrebbe permesso a questo stesso ufficio di operare in modo «sereno ed obiettivo», con imparzialità di giudizio e protetto da eventuali critiche.²³² Il progetto di Malvezzi si caratterizzava dunque per l'idea di trasformare l'Iri in un «centro motore» dell'apparato economico industriale, un organo tecnico a servizio dello Stato, con il compito di predisporre studi e piani di ampio respiro, con poteri ispettivi e di coordinamento nei confronti dell'intero sistema economico nazionale e svincolato da influenze politiche di tipo particolaristico. Il ruolo dell'Iri ne sarebbe uscito insomma notevolmente rafforzato.²³³

La proposta di Merzagora sembrava invece essere speculare e contraria. Essa prevedeva che l'Iri si liberasse delle partecipazioni industriali estranee alla sua sfera d'azione e che fosse ristabilita la sua autonomia operativa rispetto a ogni interferenza di carattere politico. Un'autonomia che tuttavia non doveva degenerare in una condizione di irresponsabilità, ma piuttosto essere utilizzata nel rispetto dei rapporti istituzionali. Merzagora sanzionava infatti in certi passaggi un comportamento poco corretto da parte

²³² Una ipotesi di divisione dei compiti tra Iri e Imi è trasmessa con la nota *Finanziamenti a industrie private da parte dello Stato*, questa volta firmata da Malvezzi, il 30 ottobre 1946 al presidente dell'Iri. ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Miscellanea, Situazioni contabili e fabbisogno finanziario 1945-1948, Situazione finanziaria. Corrispondenza 1946, b. STO/566, f. 1

²³³ È questa una visione dei compiti dell'Iri che recupera lo spirito delle riflessioni condotte da Federico Nordio nell'agosto 1944. Nel maggio dello stesso anno egli era divenuto il direttore dei comparti elettrico, chimico e telefonico e delle partecipazioni estere degli uffici del Nord dell'Iri e, commentando i decreti sulle socializzazioni che avevano dato vita all'I.Ge.Fi, aveva scritto un appunto denominato *Schema Nordio*. In esso, Nordio sosteneva che nell'«economia regolata che nel dopoguerra si imporrà dovunque», l'Iri avrebbe dovuto assumere non il semplice ruolo di «gestore di capitali per conto dello Stato» ma corrispondere alla «più complessa figura di organo competenza-comando che attua per conto dello Stato e sotto le sue direttive la funzione di guida e di controllo dell'attività economica produttiva industriale del paese, sia all'interno sia verso l'estero», e ciò, naturalmente, senza interferire «nella sfera esecutiva delle aziende, la cui gestione, per poter attingere il massimo di efficienza, deve attuarsi sulla base del principio binominale dell'autorità-responsabilità». *Schema Nordio*, 12 agosto 1944, ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Iri-Sud, b. STO/536.

del *management* dell'Iri e, in particolare, li accusava di aver intrapreso programmi industriali senza prima consultare gli organi istituzionali. Scriveva infatti Merzagora che la dirigenza dell'ente non avrebbe dovuto «mettere il carro davanti ai buoi, formulare piani e ancor meno prendere impegni che il Tesoro abbia eventualmente difficoltà od impossibilità ad eseguire». La decisione di espandere o contrarre il volume delle partecipazioni detenute dall'Istituto non poteva essere appannaggio del vertice dell'ente ma doveva altresì essere decisa «da piani organici stabiliti dal Governo, studiati magari di comune accordo e naturalmente appoggiati da necessari stanziamenti». Egli definiva poi come «un grande errore d'impostazione organizzativo» affidare il complesso dell'Iri alla gestione di un unico direttore generale ed aggiungeva come «ancor più grave errore» la scelta di «allargare le funzioni sia delle persone che dell'Istituto oltre il ragionevole». Si mostrava d'altra parte disponibile a sostenere l'idea di riorganizzare i servizi Studi e Piani e di accentrare alcune altre partecipazioni detenute in vario modo dal demanio presso l'Iri. Il dirigente milanese proponeva inoltre il potenziamento del servizio di Ispettorato e di «smobilitare di superfluo [che] ancora oggi è nel portafoglio di Iri», cosa che avrebbe permesso all'ente di razionalizzare il campo della sua attività e concentrarsi sui settori «vitali» dell'economia, attraverso l'istituzione di una sezione smobilizzi «che non si occupi d'altro». Merzagora sottolineava infine come «l'affannosa attività tentacolare» dell'Iri nel dopoguerra aveva attirato su di sé le critiche non solo negli ambienti industriali ma anche e soprattutto negli ambienti governativi. E non mancava di attribuire questo fatto almeno in parte all'eccessivo dinamismo dello stesso Malvezzi.²³⁴

Il «rapporto Merzagora» fu discusso alla riunione dell'Ufficio di Presidenza del 28 febbraio 1947, della quale possediamo i resoconti. Alla riunione intervennero il direttore generale Malvezzi, i vicepresidenti Pesenti e Sinigaglia, Menichella e lo stesso Merzagora. Nel corso dell'adunanza, la questione dell'organizzazione interna dell'Istituto non poteva che presentarsi legata alle prospettive e ai compiti che l'Istituto sarebbe stato chiamato a svolgere, sia con le questioni urgenti dei finanziamenti e degli atteggiamenti da osservare nei confronti degli altri attori istituzionali. Secondo Pesenti, il Ministero del Tesoro avrebbe dovuto garantire le risorse necessarie a sostenere gli «impegni imprescindibili» delle singole aziende nella realizzazione del loro «programma di riconversione». Si trattava di un'urgenza vitale per l'Iri e per il paese, alla quale doveva assolutamente essere subordinata qualsiasi nuova iniziativa.²³⁵ Per l'altro vicepresidente

²³⁴ C. Merzagora, *Appunti per il Comitato di Presidenza*, 24 febbraio 1947, ACS, APS, Istituto per la ricostruzione industriale, Iri, Note, promemoria, corrispondenza, b. 56. Il rapporto Merzagora e i corrispettivi appunti di critica da parte di Malvezzi sono stati oggetto di analisi da parte di A. Zussini, *Una battaglia solitaria all'IRI*, cit., pp. 249 e ss.

²³⁵ UdP, Seduta del 28 febbraio 1947, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/692, f. 9.

Sinigaglia, era necessario che l'Istituto fosse messo nelle condizioni di assicurarsi in modo autonomo le risorse necessarie a sostenere le pressanti esigenze finanziarie delle sue aziende, anche attraverso un rapido smobilizzo di «gran parte delle partecipazioni che ha attualmente e che non hanno uno scopo preciso». La scelta delle società da liquidare – in tutto o in parte – doveva essere fatta in maniera organica, in modo da definire con precisione i settori d'intervento dell'Iri e sottoporre al governo un piano dettagliato per averne l'avallo; solo dopo sarebbe stata possibile prendere le opportune decisioni sull'organizzazione interna.²³⁶

In quello che fu uno dei suoi ultimi interventi all'Iri, Menichella prese una posizione vicina a quella di Merzagora. L'ex direttore generale manifestò in primo luogo le sue perplessità circa l'eccessiva visibilità pubblica dell'Istituto. Intervenendo in quei mesi in una «quantità di nuove iniziative», l'Iri si era esposto ad una duplice critica: non solo di volere invadere il campo dell'iniziativa privata, ma anche di ambire ad assumere una «posizione preminente» rispetto agli imprenditori privati nelle stanze del governo, al fine di ottenere per sé e per le sue aziende un vantaggio competitivo. Secondo Menichella, questo era quello che stava avvenendo nel settore elettrico, in quello navale e in quello siderurgico. Certamente, proseguiva l'ex direttore generale, la scelta dei settori d'intervento non poteva essere assegnata ad un organismo politico, incapace per sua stessa natura di esprimere una direttiva univoca e consolidata, ma era altresì sbagliata la presunzione di voler definire autonomamente i piani nazionali settoriali.²³⁷ In altre parole, l'Iri avrebbe dovuto concentrare le proprie energie sulle questioni produttive delle sue aziende, procedere con cautela, evitare ogni coinvolgimento politico. Sul piano dell'organizzazione interna, Menichella bocciava inoltre l'idea di creare una pluralità di direzioni con il compito di intervenire direttamente nelle scelte compiute sia dalle finanziarie settoriali che dalle singole imprese. Non si poteva pretendere, secondo Menichella, che l'Iri avesse un ruolo di «superdirezione delle singole aziende» e, dunque, le questioni di «piccola importanza» non dovevano «assolutamente arrivare all'Iri» ma rimanere piuttosto affidate all'autonomia decisionale delle imprese.²³⁸

²³⁶ Ivi, p. 5.

²³⁷ «Pretendere di fare un piano nazionale per ogni settore è un sogno; non sarà mai possibile fare un piano siderurgico nazionale perché ogni volta che lo si è tentato, si è visto che non è possibile arrivarci. Bisognerà quindi chiedere alla Finsider un suo piano per la parte che la riguarda e poi chiedere altrettanto a Falck, Fiat, ecc. in modo da metter poi insieme i vari piani». Ivi, p. 7.

²³⁸ Ivi. Nell'estate del 1944 Menichella si era reso d'altra parte protagonista di una interlocuzione politica con l'allora Ministro Soleri sui destini futuri di una riorganizzazione dell'ente e aveva così formulato un progetto per una nuova sistemazione istituzionale dell'ente. Il progetto di Menichella, allegato dallo stesso Soleri in una lettera all'allora Presidente del Consiglio Bonomi, prevedeva che l'Iri passasse alle dipendenze di un Comitato Ministeriale composto dai rappresentanti del Tesoro, dell'Industria e delle Finanze. Sarebbe stato compito di questo comitato nominare i suoi dirigenti e, soprattutto, formulare l'indirizzo e le norme secondo le quali l'ente avrebbe dovuto agire. Tra i

Il modello sostenuto da Menichella si fondava, allora, su due capisaldi: a livello interno, veniva valorizzato il ruolo centrale dell'Ufficio studi, sia come luogo di formazione delle linee di indirizzo generali dell'Istituto, sia come struttura di supporto eventualmente agli organi dei ministeri per lo studio dei vari problemi di carattere nazionale; a livello esterno, veniva invece riaffermata l'autonomia industriale delle finanziarie settoriali, mentre per quelle aziende non inquadrabili in altri organismi si sarebbe dovuto creare una specie di ufficio di stralcio e di liquidazione. Le funzioni di coordinamento e armonizzazione delle politiche industriali sarebbero state assicurate dal Consiglio di amministrazione e dal Comitato di presidenza. Al centro dell'iniziativa dell'Iri doveva rimanere, secondo Menichella, l'originaria funzione di garantire adeguate risorse finanziarie alle imprese controllate, lasciando l'analisi dei problemi industriali e la responsabilità delle singole scelte imprenditoriali ad organismi specializzati e alle singole aziende. Preso atto delle condizioni in cui versava il settore meccanico, Menichella suggeriva di arrivare quanto prima alla costituzione di Finmeccanica, una nuova finanziaria di settore con il compito di assicurare il coordinamento e valutare l'andamento di queste imprese.²³⁹

In merito a queste considerazioni replicarono sia Sinigaglia che Malvezzi. Il primo prospettava il rischio che concentrare le funzioni di controllo e di indirizzo solo nel Consiglio di amministrazione potesse finire per lasciare una quasi completa autonomia ai dirigenti delle diverse società finanziarie, conseguendo in tal modo un risultato «estremamente pericoloso».²⁴⁰ Ma è soprattutto il direttore generale a sostenere una posizione decisamente divergente da quella di Menichella su quasi tutti i punti in discussione. Malvezzi ricordava di avere evidenziato come la struttura della direzione generale dovesse essere più articolata e collegiale, con due direttori generali anziché uno. Altro punto importante era che fossero attribuite con maggiore chiarezza le sfere di competenza dei vari organi che componevano l'Istituto, ossia la Direzione generale, la Presidenza, l'Ufficio di Presidenza e il Consiglio di amministrazione. Malvezzi lamentava inoltre che l'Ufficio studi avesse rappresentato in quegli anni un peso per l'Istituto in quanto aveva funzionato principalmente come servizio tecnico del Ministero dell'Industria. Il direttore generale prospettava allora una drastica riduzione delle sue

compiti di questo comitato ci sarebbe stato inoltre quello di approvare la sottoscrizione, l'acquisto e la vendita di partecipazioni azionarie, la concessione di finanziamenti, l'emissione di obbligazioni e i progetti di aumento di capitale nelle aziende in cui l'Iri la posizione di azionista di maggioranza assoluta. Queste deliberazioni dovevano essere soggette, per divenire esecutive, al parere favorevole del Ministero del Tesoro, mentre ancora al Comitato di ministri spettava il compito di approvare il bilancio. Il progetto, infine, prevedeva l'abolizione degli organi amministrativi. *Lettera di M. Soleri a I. Bonomi*, 9 agosto 1944, *Progetto Menichella*, allegato, citata in G. La Bella, *L'Iri nel dopoguerra*, cit., p. 24

²³⁹ UdP, Seduta del 28 febbraio 1947, cit., p. 8.

²⁴⁰ Ivi, p. 15.

funzioni e tornava a proporre il potenziamento dell'Ispettorato come strumento di verifica e intervento sull'attività delle singole imprese. Malvezzi insisteva nella sua visione di Iri come organo tecnico del governo, affermando la necessità che «l'Iri [dovesse] essere sentito dallo Stato ogni qualvolta questo debba prendere delle decisioni nel campo economico». Con il suo intervento, Malvezzi delineava uno scenario di progressivo ampliamento sia degli spazi occupati dall'Iri nel sistema industriale italiano, sia del ruolo e delle funzioni che esso era chiamato a svolgere dallo Stato e dal governo: egli proponeva in primo luogo allora la creazione di due nuove finanziarie per il settore bancario e quello elettrico, incassando anche su questo punto l'immediata bocciatura da parte di Menichella; in secondo luogo, richiamava poi l'assoluta centralità del problema finanziario per l'Istituto e richiedeva allo Stato, sia in forma diretta che indiretta, di prendersi carico dell'onere di corrispondere le risorse necessarie al raggiungimento dei fini istituzionali dell'ente e del soddisfacimento degli obiettivi previsti dal governo; consigliava, infine, l'utilizzo dei fondi Unrra in deposito presso le banche per affrontare il problema finanziario dell'Istituto e per avviare con rapidità le iniziative di ricostruzione.²⁴¹

Menichella rispondeva a sua volta predicando prudenza e invitava nuovamente la gestione dell'Istituto a mantenere un basso profilo. Laddove molti privati avevano manifestato l'intenzione di investire, come nel caso della navigazione aerea, l'Iri doveva cercare di rimanerne fuori. Era indispensabile dare all'opinione pubblica la sensazione che l'Iri fosse concentrato esclusivamente sulla riconversione e ristrutturazione delle proprie aziende, altrimenti «la gente dirà, come adesso avviene, che mentre l'Iri corre dietro ad una quantità di cose nuove, le sue aziende intanto vanno in malora». L'Iri doveva poi continuare a chiamarsi fuori dalle decisioni economiche dello Stato, per non suscitare nei privati l'impressione che un suo intervento fosse condotto nell'interesse delle proprie aziende. Sui problemi riguardanti e sulle cifre degli interventi nel settore navale, in quello meccanico e nella siderurgia era preferibile infine non proferire parola, altrimenti, diceva Menichella, «il pubblico si spaventerebbe». Da rifiutare era pure l'ipotesi di utilizzare i fondi Unrra per coprire le esigenze dell'Iri e rilanciare l'industria meridionale.²⁴²

Dopo la discussione, il «rapporto Merzagora» fu infine approvato. In sede politica non era tuttavia ancora matura una scelta definitiva sul futuro dell'Istituto. La paralisi del governo rese le attività ancora più complicate, specie in relazione al rifiuto da parte dei ministri di orientamento liberale di concedere finanziamenti prima che si fosse approvato una definitiva risistemazione dell'ente. Nel frattempo, nella successiva riunione

²⁴¹ Ivi, pp. 9-12.

²⁴² Ivi, p. 11.

dell'Ufficio di Presidenza, datata 13 marzo, il direttore Malvezzi volle tornare sul merito del «rapporto Merzagora». Nei giorni precedenti egli aveva rassegnato le dimissioni, poi respinte dal presidente Paratore, a causa del rifiuto da parte del Ministro del Tesoro Campilli di concedere un finanziamento di 2 miliardi di lire. Nella lettera presentata all'Ufficio di Presidenza Malvezzi ribadiva allora alcuni punti che gli stavano particolarmente a cuore. Egli riteneva indispensabile che il governo si esprimesse in maniera certa, tramite delibere del Cir, circa i programmi e le funzioni dell'Iri. Malvezzi fece richiamo al suo desiderio di vedere l'Iri trasformato in «organo tecnico del governo» e che all'ente fosse devoluto non solo il compito di studiare piani industriali e finanziari ma anche quello di attuarli. Con una particolare urgenza doveva essere infine messa a punto la sistemazione del settore elettrico, dei servizi telefonici e delle linee marittime ma per farlo, la Direzione Generale avrebbe dovuto avere chiare indicazioni dal governo relativamente alle sue prerogative. Secondo Malvezzi, l'Iri si trovava insomma davanti a due strade: assumere obiettivi politici nella sua azione e dunque anche pretendere da parte del governo una maggiore chiarezza circa i compiti, le funzioni e gli strumenti necessari a svolgere tale compito, oppure abdicare al raggiungimento dell'interesse nazionale e comportarsi come un qualsiasi gruppo privato.²⁴³

L'interrogativo in merito alla futura organizzazione dell'Istituto rimase ancora per qualche mese in sospeso. Nonostante l'Istituto stesso, per bocca del suo presidente Paratore, avesse più volte sollecitato il governo ad affrontare una discussione collegiale sull'Iri, per il momento sul versante politico mancò un chiaro impegno a voler risolvere la situazione in tempi brevi. Di questi temi si parlò in una nuova riunione dell'Ufficio di presidenza, nel maggio 1947. All'ordine del giorno vi fu la proposta presentata da Rodolfo Morandi all'interno del Cir, un progetto che, appena abbozzato, avrebbe previsto la divisione dell'Iri in due enti, «uno dei quali [avrebbe gestito] il gruppo siderurgico-meccanico alle dipendenze sia del Cir sia di un Comitato di produzione». Il progetto Morandi trovò la netta contrarietà da parte di Pesenti, come anche dello stesso presidente Paratore, che arrivò a dire in quella sede che «giunte le cose a questo punto non resterebbe che presentare le dimissioni dall'Ufficio di Presidenza». Menichella sottolineava a questo punto due aspetti della discussione. Il primo, è che l'Iri avrebbe dovuto farsi trovare pronto qualora il governo gli avesse chiesto un parere sulla futura organizzazione dell'ente; in secondo luogo, riproponendo un atteggiamento già visto, Menichella consigliava ai propri colleghi di «venire incontro al progetto Morandi interpretandone lo spirito e le finalità». E a questo punto aggiunse:

«[...] si potrebbe studiare la possibilità di suddividere l'Iri in tre sezioni: una per le

²⁴³ UdP, Seduta del 13 marzo 1947, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/692, f. 10.

industrie siderurgiche, meccanico-navali e chimiche; la seconda per il settore finanziario e la terza per le altre aziende. Ognuna di queste sezioni dovrebbe avere un proprio comitato o consiglio di amministrazione con a capo per ciascuna di esse un consigliere delegato. Le sezioni dovrebbero poter lavorare in piena autonomia amministrativa, con snellezza e con uomini propri, mentre il Consiglio di amministrazione dell'IRI dovrebbe cambiare la sua attuale funzione e trasformarsi in una specie di Consiglio generale da riunirsi una volta all'anno per l'approvazione del bilancio dell'Istituto».

È quella di Menichella una proposta che sembra portare alle estreme conseguenze il modello organizzativo per *sub-holding*, arrivando ad una funzione meramente sanzionatoria da parte dell'ente e lasciando per il resto la più ampia autonomia decisionale nei singoli settori. Una volta di più, emerge poi la necessità di razionalizzare il patrimonio industriale dell'Iri. La discussione finisce con la proposta del presidente di rassegnare le dimissioni, e di allegare allo stesso tempo il progetto di Menichella. Sarebbe stato un modo, secondo la dirigenza dell'ente, per sollecitare una rapida risoluzione della questione e, allo stesso tempo, avrebbe dimostrato la volontà da parte dell'Iri di «venire incontro al governo per non creargli difficoltà maggiori».²⁴⁴

La proposta di dividere il patrimonio dell'ente in tre nuovi istituti non era del tutto nuova. In un appunto redatto da Pasquale Saraceno nel marzo 1947 era prospettata una riforma dell'Iri che, secondo lo scrivente, avrebbe potuto porre rimedio «alle deficienze del passato» e restituire «finalmente allo Stato un vero organo di governo industriale». La soluzione partiva dal presupposto che l'Iri fosse «essenzialmente un affare siderurgico-meccanico, collegato, per pure vicende di operazioni finanziarie, con un complesso bancario, il tutto contornate da altri affari». La crisi che sarebbe scaturita dalla stretta creditizia e le conseguenti nuove richieste all'ente di intervenire nel settore meccanico avrebbero richiesto «che il problema dell'Iri [fosse] in primo luogo affrontato con una riforma dell'organismo che tenda ad enucleare il complesso meccanico-siderurgico». Come per la proposta di Menichella, si proponeva in sostanza di svincolare il comparto bancario dall'Iri e portarlo sotto la gestione di un nuovo «ente dipendente dal Ministero del Tesoro», così come di trasferire anche le varie partecipazioni ad un altro ente, in modo che «all'Iri resterebbero quindi solo le partecipazioni meccaniche e siderurgiche» attualmente possedute, quelle detenute in altro modo dallo Stato – come Cogne – e quelle che sarebbe stato costretto a ricevere come opera di salvataggio. Le operazioni di smobilizzo avrebbero infine, secondo questo progetto, contribuito a risolvere i problemi finanziari dell'ente. I tre nuovi istituti, potendo contare sugli uomini e sulle strutture già

²⁴⁴ UdP, Seduta del 6 maggio 1947, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Organi deliberanti e di controllo e di coordinamento, b. AG/692, f. 15.

esistenti e sul loro alto grado di specializzazione, avrebbero potuto affrontare meglio i problemi di direzione rispetto all'entità complessa e diversificata attualmente esistente.²⁴⁵

Per alcuni mesi ancora si trascinò una situazione di particolare tensione tra i dirigenti dell'Istituto fino a che, nel luglio 1947, la misura era colma. In polemica con l'esecutivo per i ritardi e i mancati finanziamenti e lacerato da alcuni dissidi interni, l'intero quadro dirigenziale – Paratore, Pesenti, Sinigaglia e Malvezzi – rassegnò le dimissioni e fu nominato un nuovo commissario con il compito di portare a compimento la riorganizzazione. Pur tra mille ritardi e nella sostanziale insoddisfazione dei dirigenti dell'Iri, il governo aveva in quei mesi ripetutamente elevato il «fondo di dotazione» dell'Istituto fin dal marzo 1946, rimandando tuttavia una soluzione definitiva per l'Istituto allo scioglimento di alcuni nodi politici.²⁴⁶ Ma adesso il grave disordine interno e la persistente crisi di alcuni settori – primo tra tutti quello meccanico – imponevano un'accelerazione che potesse porre fine allo scoramento e dotare l'Istituto finalmente di un nuovo statuto in grado di precisarne i compiti e le finalità. La consapevolezza che un intervento non fosse più rimandabile iniziava a farsi largo anche tra le autorità politiche. Non erano passate che poche settimane dall'esclusione delle sinistre dal governo, quando Luigi Einaudi, allora vicepresidente del Consiglio e Ministro del Bilancio, presso la Commissione legislativa Finanze e Tesoro della Costituente avrebbe promesso «che l'Iri non sarebbe stato smantellato», frase seguita poi da una dichiarazione in Consiglio dei Ministri dello stesso De Gasperi, secondo il quale occorreva evitare di dare la sensazione che il governo lavorasse per liquidare l'ente.²⁴⁷

L'incarico di far arrivare in porto la riforma dell'Iri ricadde dunque su Giuseppe Imbriani Longo, ex direttore generale della Banca Nazionale del Lavoro, al quale furono affidati ampi poteri decisionali.²⁴⁸ In un promemoria che Imbriani Longo redasse poco dopo il

²⁴⁵ *La crisi dell'Iri e la sistemazione patrimoniale, finanziaria e organizzativa dell'Istituto*, 24 marzo 1947, ACS, APS, Istituto per la ricostruzione industriale, Iri, Note, promemoria, corrispondenza, Iri, Corrispondenza, b. 56.

²⁴⁶ Fin dal marzo 1946 il «fondo di dotazione» era stato ripetutamente elevato da 12, a 20, a 30 a 60 miliardi fino al marzo 1948. Ingenti finanziamenti furono erogati alle aziende, specie a quelle in crisi del settore meccanico. M. Avagliano, *La "mano visibile" in Italia*, cit., p. 79. La stessa emissione delle obbligazioni, che avrà a partire dalla metà del 1948 sempre un maggiore peso nel finanziamento del gruppo Iri, era al momento ostacolata dal clima di particolare incertezza che aleggiava intorno alle finanziarie di settore. Si veda L. Conte, G. Piluso, *Il finanziamento dell'IRI e i rapporti con il sistema bancario (1948-1972)*, in F. Amatori (a cura di), *Storia dell'IRI*, Vol.2, cit., pp. 501-502.

²⁴⁷ R. Faucci, *Luigi Einaudi*, cit., p. 371. Consiglio dei Ministri, Seduta del 10 luglio 1947, ACS, PCM, Verbali, 1947, citato in G. La Bella, *L'IRI nel dopoguerra*, cit., p. 131.

²⁴⁸ La figura di Imbriani Longo rappresentò la scelta finale tra una serie di candidati. Mentre il Ministro Togni avrebbe preferito una figura politica come Campilli o Vanoni, esclusi per questioni di opportunità, rimanevano in campo due principali candidati: Ernesto Rossi, appoggiato da Einaudi, e il candidato di Cesare Merzagora, che era appunto Imbriani Longo. La decisione finale portò alla nomina di quest'ultimo in virtù della sua comprovata esperienza

suo insediamento per il presidente del Consiglio dei ministri emerge dettagliatamente l'impronta che il nuovo commissario avrebbe voluto trasmettere sul tema della riorganizzazione dell'Istituto. Secondo Imbriani Longo, era necessario risolvere preliminarmente alcuni problemi politici legati alla determinazione dell'estensione del suo intervento nell'economia nazionale e al rapporto che avrebbe dovuto stabilirsi tra l'ente e le aziende da esso controllate. Dopodiché, si sarebbe potuto procedere alla riorganizzazione del patrimonio industriale dell'Istituto ed eventualmente realizzare smobilizzi in settori la cui presenza pubblica fosse stata giudicata non prioritaria.²⁴⁹

Il commissario straordinario pensava che fosse necessario per questi settori affrontare una razionalizzazione del patrimonio industriale pubblico sia a livello di ente che a livello di società, un'operazione che non escludeva il passaggio all'Istituto di imprese o attività finora gestite da altri soggetti pubblici ma che imponeva d'altra parte una riflessione sulle partecipazioni azionarie da alienare. Un'altra caratteristica della proposta di Imbriani Longo si fondava sulla chiara definizione di compiti e funzioni tra le società, le finanziarie e l'Istituto. Su questo punto, infatti, affermava:

«L'esperienza del passato ha dimostrato che l'accentramento nell'Istituto di tutti i problemi, questioni ed iniziative di diversissima natura e dimensione che interessano le aziende controllate richiedono organizzazione pletrica e complessa e competenze estremamente eclettiche. Da qui l'opportunità di avvalersi dello strumento finanziario e dell'opera coordinatrice nel campo tecnico-industriale di apposite società di settore all'uopo costituite. In tal modo i problemi esclusivamente aziendali (nei limiti di determinate dimensioni) restano nell'ambito delle aziende; quelli di attività omogenee restano nel campo delle holding; mentre tutti i problemi che – per le loro proporzioni, per la loro interferenza in altri gruppi e per i loro riflessi di carattere generale – eccedono i limiti dei vari specifici settori, vengono portati e risolti in sede IRI».²⁵⁰

Occorreva quindi che le finanziarie di settore svolgessero un ruolo di mediazione tra la direzione centrale dell'Iri e le singole aziende e, allo stesso tempo, che le stesse *sub-holding* evitassero di esercitare un'eccessiva ingerenza nella gestione delle società controllate, permettendo così a queste ultime di mantenere «la propria piena e

manageriale e dei suoi trascorsi come collaboratore dell'Iri. N. De Ianni, *“Quel terribile malanno”*. Cesare Merzagora e l'Iri, in «Storia economica», n. 1, 2012, p. 31-32.

²⁴⁹ Nella fase che l'economia nazionale stava attraversando, osservava Imbriani Longo, l'intervento dell'Iri avrebbe dovuto limitarsi ad esercitare un ruolo di «pubblica utilità» laddove presente con aziende in «posizione di monopolio o quasi monopolio» in settori vitali per l'economia nazionale o in situazioni dove vi erano in ballo «esigenze di carattere generale» ma, d'altra parte, la gestione delle imprese avrebbe dovuto seguire i «caratteri istitutivi e funzionali di 'impresa privata'». G. Imbriani Longo, *Appunti sulla riorganizzazione dell'IRI*, ACS, PCM, 1945-1953, SPDG, b. 13. La relazione non è datata ma fu inviata il 29 settembre 1947 tramite il consigliere del Cir Ferrari-Aggradi, il quale svolgeva anche la funzione di consigliere del Presidente del Consiglio. Uno studio dettagliato su questa fonte è stato condotto da G. La Bella, *L'Iri nel dopoguerra*, cit., pp. 132-147.

²⁵⁰ Ivi.

responsabile autonomia» e di svolgere «liberamente la propria azione nell'ambito dei programmi concordati con le holding ed approvati dall'Iri».²⁵¹ Le finanziarie di settore avrebbero avuto la responsabilità di supervisionare e armonizzare i programmi del gruppo, stimolare a colmare le deficienze, a intensificare i progetti e gli studi, e di intervenire laddove occorresse eliminare o moderare iniziative non giustificate. Esse avrebbero quindi conservato nei confronti dell'Iri un'ampia autonomia decisionale su tutte le questioni che, per ordine di grandezza o perché circoscritte nell'ambito del gruppo, fossero state di loro competenza. Le scelte di particolare rilevanza, le nomine, l'approvazione dei bilanci avrebbero dovuto invece avere l'approvazione dell'Iri. Per migliorare il funzionamento degli uffici dell'Iri, Imbriani Longo proponeva l'istituzione a livello settoriale di Comitati tecnici consultivi, ciascuno di essi presieduti dal direttore generale dell'Istituto e composti da un rappresentante del ministero al quale specificamente faceva capo il settore considerato e componenti di notoria competenza tecnica, finanziaria e industriale.

Altre indicazioni sul futuro ruolo dell'Iri sono contenute in una lettera di Imbriani Longo del novembre 1947 per i Ministri del Tesoro e dell'Industria e Commercio. La situazione economico-finanziaria delle imprese dell'Istituto era in quel momento particolarmente complicata. Il commissario ci teneva però a precisare che i problemi dell'Istituto non avevano nulla a che fare con la struttura organizzativa. Egli rifiutava infatti la proposta, avanzata da alcune forze politiche e in ultimo anche da Morandi, di smembrare l'Iri in diverse unità autonome ed indipendenti, poiché questo avrebbe significato soltanto un frazionamento di autorità e di responsabilità.

«Io non credo che i problemi Iri si risolvano con i cambiamenti statutari e con le riforme degli attuali ordinamenti. I problemi Iri sono problemi delle sue aziende controllate, non già del sistema interno di organizzazione».²⁵²

Necessario era trovare una qualche forma di stabilità, definire con chiarezza le funzioni degli organi direttivi dell'Iri, fissando i limiti dei rispettivi poteri ed attribuzioni. Ogni altro cambiamento era invece fortemente sconsigliato e anzi, venivano incoraggiate soluzioni organizzative in piena continuità con il passato, soluzioni che appunto avevano «dato ottimi risultati per molti anni» e per le quali «non c'è ragione di credere che ora ess[e] non possa[no] più funzionare». In ogni caso, concordando con quanto prescritto da Merzagora, era bene che l'Iri non si considerasse «organismo indipendente». Nel definire «la sua espansione o la sua contrazione» nel quadro dell'economia italiana avrebbe

²⁵¹ Ivi.

²⁵² Lettera di G. Imbriani Longo a G. Del Vecchio e G. Togni, 16 novembre 1947, ACS, NN, Ex Archivio Storico, Miscellanea, Corrispondenza con autorità di Governo per finanziamenti alle aziende 1945/47, b. STO/566, f. 1.

dovuto affidarsi cioè alle decisioni maturate sul versante politico piuttosto che alla «volontà del suo Presidente o del suo Direttore Generale».²⁵³

Sulla base dei lavori preparatori del commissario Imbriani Longo, i ministri Togni e Tremelloni furono incaricati di redigere un progetto di statuto, dando origine a due schemi differenti. Partendo da una visione dirigistica, Tremelloni premeva per maggiori controlli ministeriali sull'Iri e per farne lo strumento di una futura pianificazione, una sorta di organo ausiliario dello Stato. Togni, invece, accentuava la natura di *holding*, di ente di gestione e di direzione industriale secondo una visione più autonomistica.²⁵⁴ I tecnici dell'Iri presero le distanze rispetto alle proposte dei ministri, ravvisando nel progetto Togni la mancanza dell'attribuzione all'Istituto di scopi superiori di coordinamento finanziario nella gestione delle partecipazioni, e nel progetto Tremelloni l'eccesso di carattere pubblico, statale, attribuito alla natura e all'attività del futuro assetto dell'Istituto. Un confronto dettagliato tra i due progetti è presentato in un appunto riservato del gennaio 1948, nel quale veniva ben specificata la necessità di recuperare attraverso il nuovo statuto alcuni dei principi che storicamente avevano contraddistinto l'azione del gruppo: «bisogna accentuare il carattere finanziario dell'ente, sia istituzionalmente, sia mediante la nomina a consiglieri di amministrazione di persone con preminente preparazione e competenza finanziaria ed economica».²⁵⁵

²⁵³ Ivi. È interessante notare come in questo passaggio Imbriani Longo entri in modo velato nelle polemiche di quei mesi, dando ragione a Cesare Merzagora e muovendo una critica indiretta all'attivismo di Giovanni Malvezzi.

²⁵⁴ ACS, PCM, 1945-1953, SPDG, b. 13. Per un commento sulle diverse proposte in merito al nuovo statuto G. La Bella, *L'IRI nel dopoguerra*, cit., pp. 198-224. Secondo Mariuccia Salvati, Giuseppe Togni rappresentò in quei mesi tra la fine del 1947 e l'inizio del 1948 il «portavoce della nuova linea dell'IRI nel governo». Una nuova linea, spiega Salvati, fondata su alcune caratteristiche principali: a) a livello di direzione, il rafforzamento e la responsabilizzazione delle direzioni di settore sul piano amministrativo-finanziario; b) a livello finanziario, lo spostamento dal ricorso al Tesoro al ricorso al mercato delle obbligazioni; c) a livello di politica di investimenti, sostegno al piano Sinigaglia come soluzione reale dell'aggravarsi della crisi del settore meccanico. Salvati sottolinea gli aspetti comuni del progetto di Togni con quello di Imbriani Longo e indica nella convergenza «privatistica» tra le istanze governative e il *management* dell'Iri un momento decisivo per la stabilizzazione dell'ente. M. Salvati, *Stato e industria nella ricostruzione*, cit., pp. 372-382 e Ead., *Amministrazione pubblica e partiti di fronte alla politica industriale*, cit., pp. 488-489.

²⁵⁵ Dall'analisi condotta nell'appunto riservato è possibile farsi un'idea sulle reazioni dei dirigenti dell'Iri ai progetti presentati dai due ministri. Entrambi i progetti prevedevano una rilevante presenza di funzionari dello Stato all'interno del Consiglio di amministrazione, mentre nella nota si sarebbe preferito che in tale organismo trovassero posto piuttosto una nutrita schiera di tecnici ed esperti. Il progetto redatto da Togni differiva rispetto a quello di Tremelloni sui meccanismi di nomina del presidente dell'Iri, da parte del Capo dello Stato nel primo caso, in attribuzione al Presidente del Consiglio nel secondo. Sempre il progetto di Tremelloni prevedeva inoltre la conservazione due vicepresidenti e la possibilità di più direttori generali. Un'ipotesi, che avevamo vista proposta anche da Malvezzi, che viene qui nettamente rifiutata da parte dell'Iri: «È da affermarsi categoricamente, che tutta l'esperienza del passato conferma la necessità della direzione generale accentrata in un uomo. [...] una duplice direzione, specie se di un tecnico e di un finanziere, non può non essere nociva». Mentre il progetto di Imbriani Longo prevedeva la conservazione del Cir come organismo direttivo e referente delle attività dell'Istituto, entrambi i progetti presentati da Togni e Tremelloni assegnavano tale compito a un gruppo di ministri. Nel primo caso, il

L'esigenza di affermare l'autonomia gestionale e allo stesso tempo quella di definire un controllo governativo rappresentarono una sfida particolarmente provate e dai risultati abbastanza contraddittori. Il nuovo statuto, approvato dal Consiglio dei ministri con il d.l. 12 febbraio 1948, n. 51, *Approvazione del nuovo statuto dell'Istituto per la ricostruzione industriale (Iri)* avrebbe regolato definitivamente l'organizzazione dell'ente fino agli anni della privatizzazione. Dopo questo passaggio fu dunque possibile sciogliere la gestione commissariale e, a seguito di una intensa discussione politica, nello stesso mese furono nominati Enrico Marchesano alla presidenza e Giuseppe Imbriani Longo alla vicepresidenza dell'Iri.²⁵⁶ Lo statuto definiva chiaramente l'Iri un «ente finanziario di diritto pubblico», e lo poneva sotto la diretta dipendenza del Consiglio dei ministri, il quale organismo ne avrebbe dovuto stabilire l'indirizzo generale. Al Consiglio di amministrazione era restituito il più ampio potere sulla gestione dell'ente, cancellando il sistema delle autorizzazioni ministeriali stabilito dal 1937 per le operazioni più rilevanti. Esso era costituito, oltre che dal presidente e dal vicepresidente, nominati con decreto del Capo dello Stato promosso dal Presidente del consiglio, dai funzionari delle amministrazioni pubbliche interessate e da tre esperti in materia finanziaria e industriale, nominati anch'essi dal Presidente del consiglio. L'organo esecutivo più ristretto era rappresentato dal Comitato di presidenza, di cui facevano parte il presidente, il vicepresidente e i tre membri esperti. Altra novità rilevante era rappresentata dalla nomina del direttore generale da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del presidente dell'Istituto.²⁵⁷

Un assetto così stabilito rappresentava una sorta di compromesso tra le proposte provenienti dal governo, le necessità di controllo politico dell'ente, e le esigenze di autonomia espresse dalla dirigenza dell'Istituto. Un compromesso che tuttavia si fondava su presupposti contingenti e che si prestava ad essere ridefinito al mutare degli equilibri

compito di indirizzo e controllo sarebbe stato esercitato dal Presidente del Consiglio e da un ministro suo delegato; nel secondo caso, invece, tale potere sarebbe stato amministrato in concerto tra i Ministri dell'Industria e quello del Tesoro. Entrambi i documenti non dichiaravano limiti alla sfera di attività dell'Iri, ma semplicemente demandavano l'uno al Presidente del Consiglio, l'altro al Ministro del Tesoro sentito il Ministro per l'Industria, l'autorizzazione a compiere le relative operazioni. La dirigenza dell'Iri annotava a tal proposito la necessità di «dichiarare quali sono i campi di attività dell'IRI e di esplicitamente affermare, che le partecipazioni dell'IRI possedute fuori di quei cambi debbano essere convenientemente e tempestivamente alienate». Un commento finale è dedicato alla possibilità, e non l'obbligatorietà, della costituzione di Comitati tecnici consultivi, prevista da entrambi i documenti. *Appunto riservato*, 3 gennaio 1948. ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Progetto di nuovo statuto dell'Iri. 1947 (1947 - 03.01.1948), b. STO/569 f. 1.

²⁵⁶ La candidatura di Marchesano era caldeggiata da Ferrari-Aggradi e appoggiata da De Gasperi, mentre scontava l'ostilità di Mattioli e dello stesso Menichella. N. De Ianni, *“Quel terribile malanno”*, cit., p. 35-36.

²⁵⁷ Le vicende che portarono alle due modifiche dello statuto dell'Iri, avvenute nel 1946 e nel 1948, sono state dettagliatamente ricostruite in G. Fumi, *Dalla fine del fascismo allo statuto del 1948*, cit. e F. Lavista, *Dallo statuto del 1948 alla programmazione economica nazionale*, in F. Amatori (a cura di), *Storia dell'IRI*, Vol.2, cit.

politici, delle strategie e degli obiettivi economici perseguiti dai governi repubblicani. Mentre lo statuto riconosceva esplicitamente la natura pubblica dell'ente, non venivano stabiliti con chiarezza i fini da perseguire. Veniva certificato così l'abbandono definitivo dell'ipotesi, avanzata da Tremelloni e da alcuni tra gli stessi dirigenti dell'Iri, di farne uno strumento tecnico del governo per il coordinamento e la guida dell'economia nazionale.

La missione assegnata all'Istituto era vagamente quella di «gestire le partecipazioni da esso possedute», mentre veniva riconosciuta al Consiglio dei ministri la possibilità di «stabilire nell'interesse pubblico l'indirizzo generale dell'attività dell'Istituto». La scelta di delegare ad un organo politico così importante la funzione di controllo ed indirizzo dell'Istituto risultava paradossalmente funzionale alla conservazione dell'autonomia della sua dirigenza. Questo perché, sia a causa della sua natura di organo collegiale, sia per la mole di altri ruoli e responsabilità da amministrare, il Consiglio dei ministri avrebbe fatto oggettivamente fatica a seguire con costanza e controllare da vicino l'attività dell'ente. La soluzione di indicare invece il ruolo di controllo ed indirizzo nel Consiglio dei ministri e non in un ministero, con il suo corrispettivo apparato burocratico, risultava quindi utile a mantenere un'esile catena di comando. Non venendo poi stabiliti con sufficiente chiarezza le modalità e gli eventuali meccanismi di sanzione con i quali questo potere di indirizzo e controllo si sarebbe concretizzato, gli unici poteri reali assegnati agli organismi politici sembravano rimanere quelli della nomina dei vertici dell'Istituto (presidente, vicepresidente e direttore generale) e della deliberazione degli eventuali aumenti del fondo di dotazione.²⁵⁸

Il regime di particolare autonomia assegnata ai *managers* pubblici risultava per questo motivo strettamente legato all'atteggiamento dei partiti politici. Le poche linee guida scritte in materia di indirizzo lasciavano infatti aperta la possibilità di un significativo coinvolgimento del governo nell'orientare le decisioni aziendali. Ma, finché le forze di governo e in particolare la Democrazia Cristiana guidata da De Gasperi non manifestarono un interesse particolare ad esercitare sull'Iri questo potere, i suoi dirigenti godono appieno dell'autonomia concessa.²⁵⁹

²⁵⁸ G. La Bella, *L'Iri nel dopoguerra*, cit. p. 221. Si veda a questo proposito quanto scritto in F. Merusi, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, cit., pp. 1-19.

²⁵⁹ Questa condizione è stata oggetto dell'analisi di Barca e Trento, i quali concludono che: «non vi è da parte dei partiti politici, segnatamente da parte della Democrazia cristiana, l'intenzione di esercitare sull'Iri un ruolo di indirizzo o di vaglio. [...] Così, nonostante vi appartengano molti dirigenti dell'impresa pubblica, la Dc di De Gasperi mostra un distacco, una *benign neglect* potremmo dire, rispetto alle scelte dell'ente pubblico». L'assenza di strumenti di controllo e di indirizzo politico dona ai *managers* pubblici una larga autonomia gestionale ma, nel farlo, comporta anche una sostanziale «irresponsabilità» politica delle loro gestioni. Il risultato di questo disinteresse fu che «l'efficienza delle gestioni è sostanzialmente affidata alla benevolenza, al senso di missione, dei *manager* pubblici». F. Barca, S. Trento, *La parabola delle partecipazioni statali: una missione tradita*, cit., pp. 194-196. Scrive a tal

3.2. IL CONTRIBUTO TECNICO E POLITICO DELL'IRI ALLA PIANIFICAZIONE DEGLI AIUTI INTERNAZIONALI

Un'altra serie di elementi giocavano almeno nel breve periodo contro la ristrutturazione e la trasformazione dell'Iri e allontanavano conseguentemente anche ogni ipotesi di riprivatizzazione. L'enorme patrimonio industriale che gestiva l'ente, con molte aziende distribuite in settori strategici come l'energia, i trasporti, l'industria pesante e le telecomunicazioni, e lo stato di salute di queste stesse imprese nel dopoguerra consigliava cautela. Di primaria importanza per l'intero sistema economico nazionale era infatti che i settori chiave fossero rimesse in sesto, operando una riconversione produttiva e una minuziosa ristrutturazione aziendale attraverso soluzioni che, a partire da una certa scarsità di risorse, fossero in grado di rilanciare queste attività, di garantirne l'efficienza e, allo stesso tempo, contenere eventuali contraccolpi a livello sociale. Molte di queste aziende erano di dimensioni considerevoli e necessitavano di ingenti investimenti. Concludere positivamente la ricerca di acquirenti privati, capaci o semplicemente disposti a prendersi carico di queste attività, risultava una soluzione poco realistica, specialmente considerando il clima di forte incertezza che aleggiava sul dopoguerra.

Le forze politiche durante il periodo del dopoguerra avevano d'altra parte espresso opinioni diverse sul futuro di questo ente. La scelta più semplice e sulla quale, magari con poca soddisfazione, i partiti e le parti sociali potevano più facilmente convergere era appunto quella di dare stabilità all'ente, permettergli di avviare e portare a conclusione il lavoro di ripristino e di rilancio dei settori nel quale operava, e rimandare la sua trasformazione o la liquidazione a tempi migliori. Tempi nei quali, auspicabilmente, la riattivazione del sistema economico nazionale e lo stratificarsi degli equilibri politici del paese in un senso o nell'altro avrebbero permesso un ripensamento più profondo delle modalità di intervento dello Stato nel campo economico.

Ma dietro a queste considerazioni di carattere industriale e politico vi erano anche altre questioni. Essendo impraticabile usare gli strumenti tradizionali della burocrazia, non emergendo dal quadro novità rilevanti dal punto di vista istituzionale, l'Iri si ritrovò sostanzialmente ad essere l'unico organismo pubblico a disposizione dotato di un bagaglio di competenze tecniche e, grazie lavoro svolto durante il periodo autarchico, ad avere anche una certa dimestichezza nei confronti dei «piani di orientamento». Disperdere questo patrimonio di saperi e con esso uno strumento di analisi ed attuazione di politica

proposito Cassese: «L'autocefalia delle partecipazioni statali, in questo periodo, è massima: il loro governo è pressoché rimesso ai dirigenti degli enti». S. Cassese, *La formazione dello Stato amministrativo*, cit., p. 118.

industriale in un momento così difficile per il paese poteva sembrare una scelta poco lungimirante. La collaborazione tra le forze antifasciste e gli scenari di una nuova costituzione economica ancora tutta da definire, così come la strategia stessa dei partiti e i rapporti di forza entro essi ancora in fase di chiarimento, consigliavano prudenza. La politica alleata tesa a fornire aiuti e a stimolare la ripresa dell'economia italiana, inaugurata ancora prima della fine del conflitto, necessitava infine di competenze tecniche e di una profonda conoscenza del sistema industriale difficilmente rintracciabile presso altri organismi pubblici. Le varie contingenze insomma contribuirono via via a rimandare una decisione finale dell'Istituto, una decisione che poté arrivare solo quando il fronte politico interno e il sistema di geometrie internazionali avrebbero raggiunto un equilibrio più stabile.

Mentre gli alleati stavano avanzando in direzione della linea gotica, le autorità americane avevano decretato un primo stanziamento di aiuti per facilitare la ripresa dei territori dell'Italia liberata e per frenare il fenomeno inflattivo generato dall'emissione delle *Am-lire*.²⁶⁰ Questo aiuto corrispondeva ad un risarcimento in dollari corrispondente alla quantità di moneta di guerra fino ad allora emessa ed era spendibile in materie prime, beni di consumo e industriali provenienti dagli Stati Uniti. Per amministrare questi aiuti fu dunque istituito presso il Ministero dell'Industria un «ufficio di carattere straordinario», la segreteria tecnica, composto dai tecnici dell'Iri e diretto da Pasquale Saraceno.²⁶¹ Dopo un attento studio sullo stato economico delle regioni liberate, nel dicembre 1944 venne redatto un resoconto che prevedeva un piano di importazioni da presentare alle autorità americane.²⁶² Nelle intenzioni di Saraceno, l'assegnazione di questo primo fondo rappresentava la premessa di un lavoro molto più ampio, che doveva affrontare la questione della ripresa del sistema industriale italiano nel suo complesso. Attraverso la distribuzione di beni strumentali e materie prime disponibili si sarebbe iniziato a tracciare le linee della ricostruzione economica del paese.²⁶³

²⁶⁰ Le Allied Military Notes, o Am-lire, introdotte dagli anglo-americani durante il conflitto per finanziare le proprie spese in Italia, si diffusero senza alcuna regolamentazione, determinando così un inevitabile effetto inflazionistico. A. Graziani, *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., p. 31.

²⁶¹ P. Saraceno, *Intervista sulla ricostruzione*, cit., p. 36.

²⁶² Numerose erano state tuttavia le difficoltà incontrate nella preparazione dei documenti, connesse perlopiù all'incertezza del momento: erano frammentarie le informazioni sulla salute del sistema economico e sui suoi eventuali bisogni, poco si sapeva inoltre sulle reali disponibilità da parte delle autorità americane di reperire e fornire i beni richiesti. Id., *Ricostruzione e pianificazione*, cit., pp. 147-155. Ne conseguiva dunque l'elaborazione di uno schema mobile, suscettibile di integrazioni e cambiamenti, che non si limitava a considerare la ristretta prospettiva dei risarcimenti Am-lire e il perimetro dell'Italia attualmente liberata, ma tentava piuttosto di allargare alle future risorse disponibili e alla valutazione di «rifornimenti di materie prime occorrenti per la ripresa di tutta l'industria italiana». Id., *Intervista sulla ricostruzione*, cit., pp. 36-38.

²⁶³ F. Lavista, *La stagione della programmazione*, cit., p. 39.

Prevedendo che la fine delle ostilità e la liberazione di tutto il territorio nazionale precedessero l'invio dei primi rifornimenti, per facilitare la sua successiva estensione all'Italia del Nord, al cosiddetto *Piano di primo aiuto* veniva a questo proposito allegato un appunto sui possibili fabbisogni per la riattivazione parziale delle industrie settentrionali.²⁶⁴ Il piano fu poi fatto pervenire nei primi mesi del 1945 al Comitato di Liberazione Nazionale Alta Italia (Clnai) e successivamente presentato da parte del Cir alla Commissione alleata alla fine di marzo. Il documento finale, come scriveva Saraceno alla fine del 1945, «veniva così ad assumere il carattere di un progetto o di una proposta da realizzarsi nella misura in cui lo rendevano possibile gli elementi non noti al governo italiano», costituendosi in questo modo come la «prima attività [...] pianificatrice del governo italiano nel campo produttivo».²⁶⁵

Il piano fu tuttavia presto superato dagli eventi. La fine della guerra e la conseguente liberazione di tutto il territorio nazionale impose infatti una necessaria revisione di questo documento, a cui iniziò a lavorarci ancora la segreteria tecnica di Saraceno, con la collaborazione della Commissione centrale economica (Cce) del Comitato di Liberazione nazionale, presieduta da Cesare Merzagora, e dei Comitati industriali del Ministero della Produzione dell'ex Rsi.²⁶⁶ Un ulteriore motivo che spinse a rivedere il piano fu la necessità di far fronte al flusso di aiuti provenienti dall'Unrra, l'agenzia intergovernativa dell'Onu nata con il compito di fornire assistenza economica ai paesi danneggiati dal conflitto. L'Unrra concedeva infatti in forma gratuita al Governo italiano una serie di beni che in seguito venivano rivenduti a prezzi concordati: il ricavato di queste vendite era poi

²⁶⁴ Comitato interministeriale per la Ricostruzione, *Piano di primo aiuto all'economia italiana* (31 gennaio 1945), Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1945. ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, ex Archivio di deposito, Ufficio tecnico centrale (Iri Roma), Piano Marshall, b. AG/3272, f. 2.

²⁶⁵ P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione*, cit., rispettivamente a p. 151 e p. 148.

²⁶⁶ Erano questi organismi nati con il compito di agevolare la riattivazione industriale del paese tramite rilevamenti statistici, accertamenti dei fabbisogni e ripartizioni di materie prime. Della Commissione economica facevano parte, oltre a Merzagora, il comunista Luigi Salvadio, poi sostituito da Antonio Pesenti, il democristiano Ferrari-Aggradi, l'azionista Domenico Boffito e il fratello di Pasquale Saraceno, Angelo, in quota socialista. Segretario, su designazione del Partito Liberale, era l'economista Ferdinando Di Fenizio. La Commissione Centrale Economica (Cce) era inizialmente articolata in sezioni (industria, agricoltura, commercio, credito e assicurazioni e così via) e aveva il compito di predisporre un quadro della realtà utile, alle autorità alleate e al governo, per avere una visione della situazione economica nel suo complesso e di provvedere allo studio e alla risoluzione dei più urgenti problemi economici. La nomina di Tremelloni a commissario al Ministero della Produzione Industriale comportò poi una revisione organizzativa dei Comitati industriali. Nonostante l'ostilità della classe industriale privata e degli esponenti liberali della Commissione centrale economica, questi enti periferici, sorti durante l'ultima fase repubblicana del fascismo, furono recuperati e integrati. Nel febbraio 1946, la Sottocommissione Industria Alta Italia (Siai) subentrò dunque al Consiglio Industriale Alta Italia (Ciai), l'organismo creato pochi mesi prima dalla Cce, dal Ministero dell'Industria e del Commercio e dal commissario per il Ministero della Produzione Industriale dell'ex Rsi, in accordo con il Governo Militare Alleato. M. Granata, *Roberto Tremelloni*, cit., pp. 106-146. Sul lavoro svolto prima dal Ciai e poi dalla Cci, si veda L. Ganapini, *I pianificatori liberisti*, cit., pp. 77-127 e C. Daneo, *La politica economica della Ricostruzione*, cit., pp. 72-87 e 127-140.

trasferito in un apposito conto del Ministero del Tesoro aperto presso la Banca d'Italia e denominato Fondo Lire.²⁶⁷ Una parte meno consistente di prodotti era invece distribuita gratuitamente agli strati della società più in difficoltà e consisteva prevalentemente in beni di prima necessità. Considerato che sarebbero occorsi mesi per preparare un piano di ripresa industriale e per assicurare l'arrivo del combustibile e delle materie prime necessarie, di pari passo alla stesura di un piano che avrebbe fatto fronte alle necessità dell'industria fino alla fine dell'anno 1945, si iniziò a lavorare ad un più corposo programma di riattivazione industriale per il 1946.

Alla fine di maggio fu dunque redatto un primo *Piano di transizione 1945*, un testo che si limitava a integrare il documento precedente con alcune previsioni circa le esigenze che avrebbe avuto l'industria settentrionale per i rimanenti mesi dell'anno.²⁶⁸ Si succedettero poi altre due revisioni, tra la fine del giugno e l'inizio di luglio, con nuovi dati, nuove stime del fabbisogno industriale e dei consumi di materie prime previsti per i mesi di novembre e dicembre, e alcune riflessioni circa la manodopera, il carattere ancora prevalentemente agricolo dell'economia italiana e l'emigrazione.²⁶⁹ Parallelamente, si iniziò a lavorare per quello che sarebbe stato il successivo *Piano di massima per le importazioni industriali dell'anno 1946*. Una prima bozza di quest'ultimo lavoro fu presentata alla Commissione economica da Pasquale Saraceno il 28 giugno 1945 e sottoposta all'esame di tutti gli enti, i Ministeri e le Commissioni coinvolti a vario titolo nel suo svolgimento. La prima bozza venne poi modificata a partire dalle osservazioni

²⁶⁷ Ed è proprio sull'utilizzo del Fondo Lire che si consumò una significativa battaglia politica sia tra il Ministro del Tesoro Corbino e i rappresentanti delle forze socialiste e comuniste interne all'esecutivo, sia tra lo stesso governo italiano e l'amministrazione dell'agenzia Onu. In particolare, Corbino prefigurava l'utilizzo delle riserve del Fondo al fine di riequilibrare il bilancio dello Stato e di stabilizzare la lira mentre le sinistre e parte della stessa Democrazia Cristiana pendevano verso un loro utilizzo più espansivo. Una polemica questa, sull'utilizzo degli aiuti messi a disposizione dagli organismi internazionali, che si sarebbe trascinata anche negli anni seguenti. J. Harper, *L'America e la ricostruzione dell'Italia*, cit., pp. 188-191 e A. Giovagnoli, *L'Italia nel "Nuovo ordine mondiale". Politica ed economia dal 1945 al 1947*, Milano, Vita e Pensiero, 2000, pp. 63-77.

²⁶⁸ *Piano di transizione 1945. Importazioni di materie prime e di materiali essenziali per la riattivazione dell'industria italiana*. Sezione I: settembre 1945, trasmesso dal Clnai – Commissione economica all'Iri di Milano. ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Iri. Trasferimento della Direzione Generale a Milano, Ricostruzione postbellica e piani di importazione per la riattivazione dell'economia italiana, Piani transizione CLN per importazioni di materie prime e di materiali essenziali per la riattivazione dell'industria italiana, b. STO/553.

²⁶⁹ *Piano di transizione 1945. Importazioni di materie prime e di materiali essenziali per la riattivazione dell'industria italiana*. Sezione II: ottobre 1945, trasmesso dal segretario generale della Commissione Economica del Clnai, F. Di Fenizio, a Roberto Einaudi e *Piano di transizione 1945. Importazioni di materie prime e di materiali essenziali per la riattivazione dell'industria italiana*. Sezione III: novembre – dicembre, trasmesso dal segretario generale della Commissione Economica del Clnai, F. Di Fenizio, a Roberto Einaudi. Entrambi i documenti ancora presenti in ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Iri. Trasferimento della Direzione Generale a Milano, Ricostruzione postbellica e piani di importazione per la riattivazione dell'economia italiana, Piani transizione CLN per importazioni di materie prime e di materiali essenziali per la riattivazione dell'industria italiana, b. STO/553.

ricevute dai diversi organismi interpellati e successivamente pubblicata nell'ottobre 1945.²⁷⁰

Saraceno si occupò direttamente di tutti gli aspetti dei piani: dopo la redazione ne seguì infatti le varie fasi di revisione e perfino la stampa e la distribuzione. Ebbe inoltre un ruolo di primo piano nel coordinare il lavoro svolto in Italia con i tecnici della missione di Washington e fu sempre Saraceno a tenere informati dell'evolversi della situazione i Cln e i maggiori rappresentanti industriali.²⁷¹ Non solo Saraceno, ma anche la stessa struttura dell'Iri risultava sempre più centrale in questa esperienza di pianificazione. La segreteria tecnica istituita presso il Ministero dell'Industria nell'estate del 1944 venne infatti trasferita nel marzo 1946 presso la sede romana dell'Iri e poi integrata con personalità tecniche provenienti dallo stesso ente.²⁷² Questa struttura si sarebbe poi ulteriormente allargata e affinata l'anno seguente quando, attraverso una convenzione stipulata tra Consiglio Nazionale delle Ricerche e lo stesso Iri, sarebbe nato il Centro di studi e piani tecnico-economici. Costituito dal personale dell'Istituto e con sede negli uffici dell'Iri, alla guida del Centro sarebbe stato chiamato come direttore e presidente del Consiglio direttivo nuovamente Pasquale Saraceno.²⁷³ Per ora e almeno fino al giugno del 1946, oltre alla definizione del programma di importazioni Unrra, continuarono i lavori per l'aggiornamento del *Piano di massima*, sulla base delle previsioni per l'anno finanziario 1946-1947.²⁷⁴

L'Italia aveva tuttavia aderito alla Missione Unrra in una fase ormai calante: alla fine del 1946 infatti l'organismo si avviava verso una progressiva smobilitazione e il suo programmaolgeva ormai al termine. Di qui si aprì un periodo di incertezza relativo a quali sarebbero state le nuove forme di sostegno all'economia italiana e al ruolo che

²⁷⁰ Ministero dell'Industria e del Commercio, *Piano di massima per le importazioni industriali dell'anno 1946*, Milano, 1945.

²⁷¹ A Washington, in una posizione chiave per i rapporti tra Italia e Usa, c'era un tecnico dell'Iri, l'ing. Sacerdoti, che seppe mostrare spesso una certa autonomia nei confronti dello stesso governo italiano. M. Salvati, *Stato e industria nella ricostruzione*, cit., p. 52. Sulle vicende che portarono dal Piano di primo aiuto al Piano di massima e ruolo avuto in essi da Pasquale Saraceno, si veda A.A. Persico, *Pasquale Saraceno*, cit., pp. 177-194; G. Arena, *Pasquale Saraceno commis d'Etat: dagli anni giovanili alla ricostruzione (1903-1948)*, Milano, Franco Angeli, 2011, pp. 127-139; F. Lavista, *La stagione della programmazione*, cit., pp. 36-53.

²⁷² Sul rapporto tra le due sedi dell'Iri, ancora divise tra Roma e Milano, si veda A.A. Persico, *Pasquale Saraceno*, cit., pp. 200-202.

²⁷³ Membri di questo organismo presieduto da Saraceno erano Antonio Morelli e Vincenzo Caglioti (Cnr), Enrico Ottolenghi e Luigi Chialvo (Iri), Mario Ferrari-Aggradi (Cir).

²⁷⁴ Ministero dell'Industria e del Commercio, *Piano di massima per le importazioni industriali dell'anno 1946-1947*, Milano, 1946.

avrebbero assunto in esse le amministrazioni alleate.²⁷⁵ È proprio per rispondere a questa incertezza che si spiega il famoso viaggio di De Gasperi negli Stati Uniti nel gennaio 1947, una mossa che fruttò il prestito di 100 milioni di dollari da parte della Eximbank.²⁷⁶ Un episodio molto dibattuto che, secondo una solida tradizione storiografica, rappresentò il preludio sia della cosiddetta «espulsione» delle sinistre dal Governo nel maggio 1947 che, unitamente all'aggravarsi della spirale inflazionistica, della successiva «stretta creditizia» elaborata da Luigi Einaudi e da Donato Menichella.²⁷⁷ Pochi giorni dopo la formazione del primo governo senza le sinistre, il 5 giugno 1947, il segretario di stato americano George C. Marshall annunciò di fronte al corpo accademico dell'Università di Harvard il piano americano di sostegno alla ricostruzione europea.²⁷⁸ Si trattava di un piano di trasferimento gratuito di beni da parte degli Stati Uniti, formulato ogni anno in base a una lista di richieste che i paesi europei dovevano compilare in relazione a un loro

²⁷⁵ F. Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia*, cit., pp. 145-149; C. Daneo, *La politica economica della ricostruzione*, cit., pp. 199-206; M. Salvati, *Stato e industria nella ricostruzione*, cit., pp. 265-267 e 302-305; J.L. Harper, *L'America e la ricostruzione*, cit., pp. 211-229.

²⁷⁶ Le trattative per il prestito furono condotte da Menichella insieme al presidente della Eximbank William McChesney Martin e al sottosegretario di Stato per gli affari economici americano William Clayton. Le quote del prestito Eximbank furono indirizzate per il 47% verso le grandi aziende, per il 35% verso le medie per il 17% verso le piccole. La ripartizione per prodotti importati vide al primo posto le materie prime e i semilavorati (39,9%), seguite dai macchinari (34%) e dai combustibili (23,4%). Il modello di finanziamento industriale organizzato da Banca d'Italia prevedeva in primo luogo la centralità dell'Imi, fissato come tramite esclusivo per l'erogazione del prestito di 100 milioni di dollari da parte dell'Eximbank, e successivamente coinvolto per la gestione dei fondi *loans* dell'Erp. La responsabilità politica dell'indirizzo dei fondi era tuttavia affidata a un comitato interministeriale composto dai direttori generali dei ministeri del Tesoro, dell'Industria e delle Valute. L. Segreto, *Finanza, industria e relazioni internazionali nella Ricostruzione. Il prestito dell'Eximbank all'Italia (1947-1955)*, in «Passato e presente», a. XVIII, n. 51, 2000, pp. 67-93 e S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit., pp. 151-162. Sul viaggio di De Gasperi si veda ancora J. Harper, *L'America e la ricostruzione dell'Italia*, cit., pp. 216-226.

²⁷⁷ Il legame tra il viaggio di De Gasperi, l'espulsione delle sinistre e la «stretta creditizia» è stato sottolineato in particolare da F. Barbagallo, *La formazione dell'Italia democratica*, in Id. (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, Vol. I, *La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni cinquanta*, Torino, Einaudi, 1994, pp. 96-97 e C. Daneo, *La politica economica della ricostruzione*, cit., pp. 199-244. Meno propenso a una lettura onnicomprensiva è invece A. Giovagnoli, *L'Italia nel "Nuovo ordine mondiale"*, cit. L'interpretazione economica della manovra einaudiana ha diviso gli studiosi nel corso degli anni. Tra coloro che l'hanno giudicato positivamente si veda ad esempio G. Gualerni, *Ricostruzione e industria. Per una interpretazione della politica economica nel secondo dopoguerra 1943-1951*, Milano, Vita e Pensiero, 1980, pp. 62-69; P. Baffi, *Memorie sull'azione di Einaudi*, in Id., *Studi sulla moneta*, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 190-191. Tra i critici si segnalano, oltre a Daneo, M. De Cecco, *La politica economica durante la ricostruzione: 1945-1951*, in S.J. Woolf (a cura di), *Italia 1943-1950. La ricostruzione*, Roma-Bari, Laterza, 1975; A. Graziani (a cura di), *L'economia italiana: 1945-1970*, Bologna, Il Mulino, 1972, p. 30. Si veda D. Menichella, *Le esperienze italiane circa il concorso delle banche nella realizzazione dell'equilibrio monetario e della stabilità economica*, in «Bancaria», n. 1, 1956, ripubblicato in Id., *Stabilità e sviluppo dell'economia italiana, 1946-1960*, a cura di F. Cotula, C.O. Gelsomino e A. Gigliobianco, vol. 1, *Documenti e discorsi*, pp. 645-673. È interessante a questo proposito il parere di Spagnolo per il quale la «stretta creditizia» fu necessaria e addirittura tardiva per combattere la speculazione. Egli sottolinea poi come fu «soprattutto l'assenza di programmazione per le imprese e di qualsiasi forma di compensazione sociale per i lavoratori salariati a dare alle misure di Einaudi un significato conservatore». C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta. il Piano Marshall in Italia (1947-1952)*, Roma, Carocci, 2001, pp. 89-90.

²⁷⁸ Si veda M. Del Pero, *La guerra fredda*, Roma, Carocci, 2014, pp. 24-25.

piano di sviluppo quadriennale.²⁷⁹ L'European Recovery Program, o Piano Marshall dal nome del suo ispiratore, costrinse il governo italiano a continuare per la strada della programmazione, al fine di amministrare l'importazione di beni.

Era stata nel frattempo istituita, nel febbraio 1947, per opera di Pietro Campilli, una nuova commissione con il compito non solo di occuparsi del «lavoro preparatorio» per il prestito Eximbank, ma anche di sviluppare un «programma economico generale per la riconversione e lo sviluppo dell'attività produttiva nazionale», entro il quale fossero ricompresi «i piani per lo sviluppo tecnico economico dei diversi settori produttivi, anche in funzione delle richieste di finanziamenti esteri».²⁸⁰ Un primo risultato di questo lavoro fu presentato sempre da Pasquale Saraceno nel settembre 1947, nel corso della prima sessione del Consiglio economico nazionale (Cen). Nella relazione intitolata *Elementi per un piano quadriennale di sviluppo dell'economia italiana*, Saraceno indicava le possibili caratteristiche di un piano per l'economia italiana nel quadriennio finanziario 1948-1949/1951-1952. Il documento fu poi riformulato su richiesta del Cir, in modo che la sua seconda versione potesse tenere in considerazione la fisionomia del nuovo programma di aiuti proveniente dagli Stati Uniti. Tra il luglio e il settembre si era tenuta infatti a Parigi la cosiddetta «conferenza dei sedici» che aveva dato vita al Committee of European Economic Cooperation (Ceec), poi rinominata Oece nell'aprile dell'anno successivo.

Il compito di questo organismo sarebbe stato quello di coordinare la gestione del piano di aiuti americano. I paesi partecipanti dovevano allora preparare un programma di ricostruzione economica per il quadriennio 1949-1953, da presentare all'Oece. Nel formulare le richieste, i singoli paesi avrebbero dovuto rendere esplicite le modalità con cui si intendevano utilizzare gli aiuti, l'ammontare delle richieste e la loro destinazione. L'Oece avrebbe poi esaminato ciascuna proposta ed elaborato un piano a lungo termine

²⁷⁹ La vendita di tali beni sui mercati dei singoli paesi europei dava luogo alla formazione di «fondi di contropartita» in moneta nazionale, la cui utilizzazione doveva essere concordata bilateralmente tra i rappresentanti del governo americano e i governi dei singoli paesi. Il risparmio di valuta che queste importazioni gratuite poteva a sua volta essere utilizzato per allargare ulteriormente le importazioni oppure, come scelse poi il governo italiano, per far fronte alle carenze di riserve valutarie. Il piano prevedeva inoltre la concessione di prestiti, che sarebbero stati destinati ad aiutare le industrie a rinnovare i loro impianti e a importare beni strumentali dagli Stati Uniti, e i cosiddetti *conditional aid*, una forma di credito destinato ad alimentare il commercio intraeuropeo. Per quanto concerne la quota prestiti, questa fu gestita dall'Imi e, nel farlo, l'ente attuò uno scrupoloso lavoro preliminare di ricerca sulle singole aziende richiedenti finanziamenti, interessandosi della situazione patrimoniale, del tipo di produzione, di macchinari e di materie prime necessarie a tale produzione e dell'entità dei danni di guerra. Il ruolo operativo dell'erogazione dei prestiti fu affidato, collaborazione col Cir, ancora all'Imi mentre al Ministero del Commercio e del Tesoro furono affidati compiti di vigilanza. C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., pp. 121-161, F. Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia*, cit., pp. 158-193.

²⁸⁰ *Lettere di Mario Ferrari-Aggradi a Pasquale Saraceno del 19 e 20 febbraio 1947*. ACS, IRI, Studi, Centro di studi e piani tecnico-economici, Documentazione amministrativa e contabile del Centro, Carteggio, «B4. Pianificazione», b. STU/2, f. 4.

su scala europea, sottoponendo infine all'esame dell'Eca le proprie raccomandazioni per la distribuzione degli aiuti e la revisione dei programmi dei singoli paesi.²⁸¹ Il lavoro del Centro studi e piani tecnico-economici si concluse con un nuovo documento preparato tra la fine del 1947 e l'inizio dell'anno successivo e presentato al Cir nell'agosto del 1948: *Elementi per un piano economico 1949-1952*.²⁸² E fu proprio a partire dall'agosto che la cosiddetta «commissione dei nove» del Cir, composta ancora da Saraceno, e poi Parri, Corbino, Lenti, Uggè, Carli, Molinari, Baffi e guidata da Roberto Tremelloni, mise nuovamente mano al documento fino ad arrivare al programma finale consegnato all'Oece, e cioè il *Programma economico italiano a lungo termine 1948/49-1952/53*.²⁸³

È possibile allora notare come durante il tortuoso periodo di lavoro, tra comitati di settore, enti e organismi statali, in mezzo a interessi e rivalità che contribuivano a rendere molto difficile il coordinamento tra politica, burocrazia, mondo dell'impresa e consigli di gestione, emerse l'alto profilo tecnico dei dirigenti dell'Iri, che si resero indispensabili nella raccolta di dati, nelle previsioni e anche nella stesura materiale dei piani del dopoguerra. Un contributo tecnico, ma anche un'idea di paese. Si è già visto infatti come, fin dai primi anni della guerra, il *management* dell'Iri avesse iniziato a riflettere sulla propria esperienza e sulle prospettive della propria attività. Allo stesso modo, la necessità di coordinare la ripresa industriale e la gestione degli aiuti internazionali contribuì a sviluppare un'attenta riflessione su quelli che sarebbero stati i caratteri della futura economia italiana.

Una prima serie di osservazioni di questo genere risale a un documento interno redatto nell'agosto 1944. In uno scenario internazionale che andava verso una soluzione bipolare, l'equilibrio della bilancia dei pagamenti era considerato come un presupposto necessario per una politica di liberalizzazione degli scambi commerciali e di investimenti nei settori produttivi. Per questo motivo, il documento definiva come prioritaria la ricostruzione delle «industrie tradizionalmente esportatrici». Una politica quella proposta che avrebbe dovuto mettere l'Italia nelle condizioni di avere un facile accesso alle materie prime, indispensabili per ricostruire su basi più solide l'industria italiana, e che avrebbe perseguito l'equilibrio negli scambi con l'estero anche a costo di mettere in conto che «la

²⁸¹ F. Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia*, cit., pp. 73-75.

²⁸² P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione*, cit., pp. 271-489.

²⁸³ Ministero del Bilancio, *La programmazione economica in Italia*, vol. I, Roma, Società Grafica Romana, 1967, pp. 1-100. Sull'elaborazione del documento definitivo da consegnare all'Oece si veda anche M. Granata, *Roberto Tremelloni*, cit., pp. 256-258. Un'analisi del piano in V. Zamagni, *Una scommessa sul futuro. L'industria italiana nella ricostruzione (1946-1952)*, in E. Di Nolfo, R. H. Rainero, B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-50)*, Milano, Marzorati, 1990. Sulla politica di importazioni seguita dal governo italiano relativamente al Piano Marshall si veda P.P. D'Attorre, *Il Piano Marshall: politica, economia, relazioni internazionali nella ricostruzione italiana*, Ivi., pp. 508 e ss.

compressione dei nostri consumi dovrà continuare ancora per molto tempo». Data la scarsità delle risorse e la difficoltà dell'impresa, sarebbe stato fondamentale nelle valutazioni dei dirigenti dell'Iri «evitare ogni disperdimento di energie» e, dunque, avviare la ripresa sulla base di un «piano di ricostruzione economica».²⁸⁴ Si sarebbe detto meglio successivamente, in una nota del febbraio 1947, che, oltre ad «assicurare la migliore utilizzazione delle limitate risorse disponibili», la politica di piano avrebbe permesso di evitare nei molteplici interventi dello Stato nell'attività economica «incoerenze, lacune e inefficienze». Uno Stato organizzato e capace di esprimere una politica coordinata sarebbe stato il terreno ideale anche per l'«iniziativa privata, che è indispensabile tutelare e promuovere».²⁸⁵ Questi furono i principali temi che trovarono spazio nei documenti interni dell'Istituto redatti nei mesi e negli anni successivi: una chiara idea sugli sviluppi necessari che avrebbe dovuto incontrare l'economia italiana e una convinzione radicata secondo la quale solo una politica di piano avrebbe potuto permettere al paese di raggiungere tali obiettivi. La riflessione sui fini della ricostruzione si legava allora indissolubilmente alla discussione sugli strumenti, sul quadro istituzionale e sulle formule organizzative che si sarebbero dovuti introdurre.

Partiamo dagli obiettivi. La nota scritta nel febbraio 1947 da Pasquale Saraceno specificava come il fine ultimo del piano doveva essere quello di «ricreare per i produttori italiani un ambiente economico non meno efficiente dell'ambiente in cui vive una qualsiasi impresa estera concorrente». Si proponeva allora una politica che aveva le mani salde sugli obiettivi di breve termine da raggiungere, ma che non disdegnava allo stesso tempo di riflettere sulle future trasformazioni che avrebbe dovuto scontare l'economia italiana, specie in previsione di un suo collocamento nelle dinamiche del commercio

²⁸⁴ *Appunto per un "piano di ricostruzione economica" dell'Italia*, documento interno, 8 agosto 1944. ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Iri. Trasferimento della Direzione generale a Milano, Appunti e relazioni varie 1943-1945, b. STO/536, f. 81. L'appunto non è firmato, ma attribuibile allo stesso Pasquale Saraceno. Come è stato notato da Rolf Petri, era questa un'idea di ricostruzione che, presente anche in altri documenti come lo Schema Nordio e attribuibile quindi sia agli uffici del Nord che del Sud dell'Iri durante la guerra, mostrava una filosofia di tipo «neomercantilista». Essa era cioè lontana sia dalle ricette keynesiane di espansione della domanda, sia dai precetti «liberisti» di uno sviluppo incentrato sulle industrie cosiddette «naturali», e vicina piuttosto all'impianto tradizionale sulla quale era stata pensata la nascita dell'Istituto: stabilità monetaria per garantire la formazione del risparmio, compressione dei consumi e impulso alle esportazioni, razionalizzazione dell'industria di base. R. Petri, *Dalla Ricostruzione al miracolo economico*, in G. Sabbatucci, V. Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia*, 5, *La Repubblica 1943-1963*, Roma-Bari, Laterza, 1997, pp. 334 e ss. Su questo tema si veda F. Bonelli, *Il capitalismo italiano. Linee generali di interpretazione*, in *Storia d'Italia*, Annali, I, *Dal feudalesimo al capitalismo*, Torino, Einaudi, 1979, pp. 1236 e ss e F. Ricciardi, *Il "management" del "governo della scarsità"*, cit. Un significativo studio sui documenti interni dell'Iri in merito di pianificazione e sull'importanza di questi nei successivi sviluppi della programmazione economica in Italia è stato condotto ancora in F. Lavista, *La stagione della programmazione*, cit., pp. 76-103.

²⁸⁵ P. Saraceno, *Sulla formazione di un piano italiano di sviluppo economico*, Roma, 20 febbraio 1947. ACS, IRI, NN, Studi, Centro di studi e piani tecnico-economici, Documentazione amministrativa e contabile del Centro, Note e relazioni, C. Pianificazione, b. STU/3, f. 3.

internazionale. E allora, insieme al ripristino di un sistema efficiente di trasporti e alla garanzia delle forniture di energia elettrica, ci si sarebbe dovuto porre fin dal principio l'obiettivo più generale di tenere in equilibrio la bilancia dei pagamenti e di dare la precedenza all'importazione di quei beni necessari allo sviluppo dell'industria. Un obiettivo questo che avrebbe reso necessaria una variazione strutturale dell'economia italiana e che si sarebbe raggiunto solo attraverso una politica di lungo termine.²⁸⁶ Proprio per questo Saraceno proponeva allora una scansione del piano basata su un programma biennale 1948-1949, di carattere «prevalentemente tecnico e di emergenza», inserito in un programma quadriennale 1948-1951 più vasto «tendente al riequilibrio dell'economia esterna italiana». Un programma basato su «una politica di scambi con l'estero di ampio respiro», che avrebbe implicato un'estesa azione statale nel campo delle costruzioni idroelettriche, della razionalizzazione dell'industria meccanica e siderurgica, del turismo, della politica migratoria e dell'industria agricola, per arrivare poi a contemplare, una volta raggiunte le prime tappe dell'opera di ricostruzione dei servizi pubblici, un organico programma urbanistico. Una stabilizzazione che doveva infine coniugarsi, nei limiti del possibile, con «l'urgente necessità di attenuare lo scarto di livello economico esistente fra le province settentrionali e meridionali».²⁸⁷

Un ulteriore passo in avanti sotto questo punto di vista lo si può notare nel documento *Elementi per un piano economico 1949-1952*. In questo testo Saraceno e i suoi collaboratori andarono oltre le semplici indicazioni sulla necessità di ripristinare il sistema infrastrutturale del paese e di equilibrare la bilancia dei pagamenti contenute nei promemoria dei primi mesi del 1947. Erano ora esplicitati gli obiettivi di fondo di una possibile politica economica. Una politica orientata socialmente che, dal punto di vista programmatico, individuava nel rafforzamento dell'industria e nello sviluppo delle aree depresse la chiave per raggiungere obiettivi sia economici che sociali. Sotto il profilo tecnico, invece, un piano doveva saper indicare, tramite strumenti concreti, la via più funzionale al raggiungimento di tali obiettivi. L'Italia aveva problemi strutturali che non potevano essere risolti dal semplice ricombinare i fattori produttivi in maniera più efficiente. Mancavano le materie prime per gli «impianti disponibili», così come i capitali

²⁸⁶ Ivi. Non a caso, come si nota da un altro documento redatto circa un mese prima sempre dal Centro studi dell'Iri, l'idea di superare le contingenze e iniziare a immaginare il futuro, insieme all'evoluzione dei meccanismi degli aiuti internazionali, consigliavano di rivedere la concezione a breve termine dei primi piani economici. Occorreva adesso infatti allargare l'attività pianificatrice «a un periodo poliennale», non solo con una funzione di orientamento della politica industriale, ma comprendendo anche analisi di bilancio, sviluppo del credito e del risparmio. *La formazione di un piano in Italia*, 9 aprile 1947. ACS, IRI, NN, Studi, Centro di studi e piani tecnico-economici, Documentazione amministrativa e contabile del Centro, Note e relazioni, C. Pianificazione, b. STU/3, f. 3.

²⁸⁷ P. Saraceno, *Sulla formazione di un piano italiano di sviluppo economico*, cit. Era quest'ultimo uno dei primi accenni a quello che sarebbe stato poi l'impegno meridionalista portato avanti dall'Iri e, in particolar modo ancora da Saraceno, negli anni seguenti.

necessari per sviluppare gli impianti stessi, il reddito *procapite* era scarso e il «fattore eccedente» – la manodopera – non poteva essere «trasferito a breve scadenza», né direttamente, attraverso i flussi migratori, né indirettamente per mezzo delle esportazioni. La limitatezza del reddito nazionale, e quindi dei consumi, corrispondeva a un prevalere dei consumi alimentari rispetto al consumo di beni di origine industriale. Tutto questo si traduceva infine nel fatto che «la produzione italiana [aveva] quindi un mercato interno piuttosto limitato».²⁸⁸

L'unica via di uscita praticabile sembrava dunque quella di sfruttare in maniera propulsiva il divario territoriale, nell'idea che «rafforzando l'economia meridionale» si sarebbe potuto elevare «il tono di tutta l'economia italiana», contribuendo a risolvere il problema della disoccupazione «nel modo più razionale per tutto il paese». Un sensibile miglioramento delle condizioni economiche delle popolazioni del Sud Italia avrebbe aumentato infatti «l'assorbimento di beni di consumo a esse forniti dall'Italia settentrionale». Eventuali nuovi impianti industriali collocati nelle aree meridionali avrebbero assorbito «in maggior misura prodotti industriali producibili soltanto negli impianti settentrionali». Infine, «una politica di rilevanti lavori pubblici, intesa a creare un ambiente favorevole al sorgere di industrie», si sarebbe risolta in una crescente richiesta di prodotti per le industrie del nord Italia. L'industrializzazione del Mezzogiorno appariva dunque come un elemento potenzialmente propulsivo per l'intera economia nazionale. Era questo, tuttavia, un obiettivo che non poteva essere raggiunto senza la messa in campo di una politica economica tendente «a eliminare o quanto meno attenuare lo svantaggio iniziale». Lo sviluppo dell'economia meridionale non poteva dunque venire da sé, ma occorreva sollecitarla attraverso «grandi programmi di ricostruzione e sviluppo (bonifica, irrigazione, rimboschimento, edilizia, strade, impianti elettrici e ferroviari, impianti portuali, ecc.)». Questi interventi sarebbero potuti diventare «uno strumento per realizzare, attraverso un rilevante flusso di investimenti, un incremento di redditi senza precedenti nelle province meridionali». Una volta «costruita questa piattaforma», sarebbero potuti risultare efficaci anche gli altri strumenti indispensabili per una vera uscita dall'arretratezza del meridione: la creazione di un ambiente adatto al sorgere dell'industria, una nuova disciplina degli impianti, «diretta a localizzare al Sud gli sviluppi industriali determinati dalla maggior domanda di prodotti, [la] creazione di aziende con capitale statale e misto, [la] messa a disposizione delle nuove iniziative di capitali sufficienti per la costruzione delle nuove unità produttive».²⁸⁹

²⁸⁸ P. Saraceno, *Elementi per un piano economico 1949-1952*, in Id., *Ricostruzione e pianificazione*, cit., p. 241.

²⁸⁹ Ivi, pp. 241-245.

Ritroviamo poi in questo documento buona parte dei convincimenti che lo stesso Saraceno stava portando avanti tramite articoli e contributi per il dibattito pubblico. Emerge infatti, con particolare forza, la declinazione di «terza via» che aveva maturato l'economista valtellinese in quel periodo: l'impressione che «una estensione immediata e molto larga dell'intervento statale [sarebbe stata] indubbiamente causa di profondi turbamenti e di gravi inefficienze» e, allo stesso tempo, anche «un ritorno rapido a una libertà assoluta o anche soltanto molto ampia di iniziativa economica [sarebbe stato] inconcepibile nella situazione di insufficienza di redditi di vasti gruppi sociali che [caratterizzava quella] fase odierna della vita del paese».²⁹⁰

Era dunque attraverso la politica di piano che, senza ricadere negli eccessi dello statalismo né in quelli del rigido liberismo, si potevano raggiungere risultati apprezzabili. La politica di piano, limitandosi a orientare l'attività delle imprese private, avrebbe permesso all'economia nazionale di evitare sprechi e di concentrare tutte le risorse disponibili nello sviluppo; gli stessi privati, proprio in virtù della presenza del piano, avrebbero per parte loro ottenuto la garanzia che l'industria pubblica non avrebbe trascorso i confini impostigli dal confronto democratico. Secondo questa idea, dunque, il piano sarebbe diventato non solo «un fattore d'orientamento dell'attività imprenditoriale privata», ma anche un «elemento vincolante» per le stesse iniziative pubbliche. Saraceno a questo punto chiudeva il proprio ragionamento attraverso una malcelata incursione nel dibattito economico coevo:

«Il piano, insomma, non è, al punto in cui ci troviamo, una nuova forma di intervento, ma una esigenza nata dalla congerie di interventi già in atto, interventi che, per il solo fatto che sussistono, stanno a testimoniare il fatto politico che lo Stato vuole certe cose e non intende restare neutrale di fronte a certi sviluppi dell'attività economica privata».²⁹¹

Se dunque una politica di piano, nonostante i molti pensieri espressi in merito, fosse in qualche modo inevitabile a causa delle contingenze del presente e della struttura stessa dell'economia nazionale ereditata dal passato, le riflessioni condotte dagli uffici dell'Iri e da Saraceno in particolare non si limitavano alla natura e ai fini della politica di piano, ma si interrogavano anche sul contesto istituzionale entro cui la stessa politica di piano si sarebbe dovuta auspicabilmente realizzare. Nonostante l'Italia avesse intrapreso fin dal 1943-1944 un percorso di pianificazione, era questa una questione non del tutto pacificata. L'idea stessa di pianificazione incontrava piuttosto resistenze e pressioni di

²⁹⁰ Ivi, p. 258

²⁹¹ Ivi, p. 260.

vario tipo, anche all'interno dei comitati tecnici.²⁹² Malgrado il ruolo della Cce, soprattutto a partire dalla seconda metà del 1945, andasse progressivamente riducendosi in favore del Consiglio Industriale Alta Italia (Ciai), le ritrosie e le manifestazioni contrarie si palesarono come un elemento costante del processo di pianificazione del dopoguerra. È ostinata e contraria anche la posizione degli industriali, i quali vedevano nella politica di piano, nei controlli, e nella burocrazia in generale un fattore ostativo nei confronti della libertà di iniziativa e negativo al processo di ricostruzione e sviluppo del paese.²⁹³

In questo quadro, occorre concretamente raggiungere due obiettivi politici: riuscire a far convergere il dibattito sulla ricostruzione sulla necessità di una politica pianificata; far sì che tale politica sapesse sia rispondere a criteri di efficienza, sia essere in grado di rispondere alla domanda di democrazia che si era sviluppata in seguito alla caduta del fascismo. Mentre sul primo aspetto troviamo traccia nei numerosi interventi nel dibattito pubblico da parte di Saraceno e degli altri dirigenti dell'Iri, oltretutto in appunti e note redatti per le commissioni di stesura del piano, sono proprio le vicende in cui sorsero i primi piani, i rapporti con i vari organismi e comitati, la vicinanza non solo ai tecnici, ai funzionari di enti e amministrazioni pubbliche, ma anche ai dirigenti delle principali industrie italiane e ai rispettivi consigli di gestione, a far emergere tra i tecnici dell'Iri la convinzione che si dovesse ripensare a un diverso sistema istituzionale per l'industria italiana.

Un organismo che sarebbe stato in grado di assolvere in prospettiva a questi due criteri – efficienza e democrazia – era stato individuato dalla dirigenza dell'Iri nell'esperienza dei

²⁹² Si pensi infatti alle discussioni sviluppate in seno alla Commissione centrale economica. Nonostante questo organismo fosse di fatto preposto alla stesura del *Piano di massima* del 1945, chiare e autorevoli erano state le prese di posizione al suo interno proprio contro l'idea di pianificazione. Una su tutte quella del presidente Cesare Merzagora che, nel corso di tali riunioni, affermava di ritenere possibile solo due opzioni ricostruttive, quella della «pianificazione sovietica» e il «libero gioco dell'iniziativa individuale», intesa come «liberismo economico sulla più alta scala». O, ancora, pur senza giungere a un contrasto così evidente, quella di Ferdinando Di Fenizio, il quale si dichiarava contrario a una «economia statizzata» e ribadiva la necessità di «sposare l'iniziativa privata con questi aiuti, imitando la tecnica propagandistica degli Stati Uniti nel 1932-35». A.A. Persico, *Pasquale Saraceno*, cit., p. 193.

²⁹³ È stato sottolineato da più parti come il contributo degli industriali negli organismi della pianificazione del dopoguerra fosse stato di fondamentale importanza per reperire i primi dati sui danni di guerra e i fabbisogni necessari per riattivare la produzione. Anche grazie alla capacità sperimentata e al profilo tecnico dei propri dirigenti, specialmente i grandi gruppi seppero utilizzare questi organismi a proprio vantaggio, riuscendo cioè a influenzare la distribuzione degli aiuti. Malgrado l'indubbia convenienza a partecipare a questi organismi, gli industriali si mostrarono spesso notevolmente insofferenti all'idea di una allocazione guidata degli aiuti, temevano che con essa si sarebbe incentivata l'espansione dell'industria pubblica e reclamavano a più riprese l'abbandono della politica di piano. Si veda a questo proposito L. Mattina, *Gli industriali e la democrazia*, cit., pp. 203-235, S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit., pp. 248-257 e F. Petrini, *Americanismo e privatismo. La Confindustria e il piano Marshall*, in «Ventunesimo Secolo», n. 13, 2007, pp. 117-141.

Comitati industriali alta Italia. Il Ciai era stata un'esperienza di breve ma significativa durata nella quale, ai 5 comitati di rappresentanza regionale, si affiancavano in ciascun territorio 23 Comitati industriali – calibrati sulle varie tipologie di merci –, costituiti da rappresentanti tratti dalle categorie interessate e affiancati da Consulte largamente rappresentative.²⁹⁴ Era questo un modello che aveva affascinato la dirigenza dell'Istituto. In un documento interno dell'ottobre 1946 si sottolineava la novità di questa esperienza, considerata come una specie di «terza forma» di governo dell'economia, radicalmente differente rispetto sia alla «forza burocratica pura» degli organismi statali, ma anche degli «organi giuridicamente autonomi e retti da personalità estranee al mondo burocratico», come era stato lo stesso Iri, sia all'esperienza corporativa, nella quale «le associazioni facenti capo alla Confindustria avevano praticamente sopraffatto la burocrazia ministeriale». Il modello del Ciai aveva invece rappresentato una forma di pianificazione «dal basso», un tentativo tuttavia rapidamente degenerato a causa delle resistenze via via più insistenti da parte sia della burocrazia ministeriale, sia del ceto imprenditoriale, interessati entrambi, per diversi motivi, a voler ripristinare un sistema corporativo che non era altro che «un sistema che metteva la burocrazia ministeriale nelle mani dei potenti organi confederali, con la mascheratura di inesistenti organi di rappresentanza operaia».²⁹⁵

Il rifiuto dell'ipotesi di «pianificazione burocratica» e la rilettura dell'esperienza del Ciai spingeva i dirigenti dell'Iri e segnatamente Saraceno, a cui è possibile attribuire questa nota, verso un'idea di programmazione economica come coordinazione fra impresa pubblica ed iniziativa privata. Sul piano pratico, ciò significava costituire un organismo

²⁹⁴ Si trattava, secondo la lettura di Ganapini, «di un tentativo di mediazione destinato ad offrire al mondo economico la possibilità di esprimere le sue richieste in forme organizzate e riconosciute; senza che per questo vengano sacrificate le esigenze di coordinamento e direzione centralizzata». L. Ganapini, *I pianificatori liberisti*, cit., p. 89. Un tentativo, tuttavia, ben poco riuscito seguendo l'analisi di Duccio Bigazzi: «la realtà operativa dei comitati industriali fu segnata dalle necessità quotidiane e non lasciò spazio per prospettive strategiche, mentre scarso aiuto venne dalle organizzazioni di rappresentanza degli imprenditori, che di fatto puntarono anzi a sostituirsi ad essi, assumendone le funzioni». Oltre alla ostilità degli industriali, nel lavoro di questi comitati pesava la «disomogeneità di opinioni e di appartenenze» e la difficoltà nel tenere insieme elementi politici e tecnici. D. Bigazzi, *L'ora dei tecnici: aspirazioni e progetti tra guerra e ricostruzione*, in «Storia in Lombardia», n. 2-3, 1998, pp. 496-502.

²⁹⁵ *I compiti dello Stato nel campo economico e la struttura degli organi che possono assolverli*, 25 ottobre 1946. ACS, IRI, NN, Studi, Centro studi e piani tecnico-economici, Note e relazioni, C. Pianificazione, b. STU/3, f. 3. Sostanzialmente in linea con questa interpretazione è lo studio di Mattina. Secondo l'autore, lo stretto rapporto fra la burocrazia e gli imprenditori privati sarebbe stato a tutto vantaggio di questi ultimi. Gli stessi organi politico-burocratici come il Cir, che Mattina chiama unitariamente come «sistema sezionale» di governo dell'economia, avrebbero facilitato la penetrazione degli interessi degli industriali nei meccanismi istituzionali. Conclude l'autore affermando che: «l'amministrazione pubblica non riesce a fare né da filtro né tanto meno da argine alle richieste delle organizzazioni imprenditoriali e finisce per identificare l'interesse generale con quelli settoriali presentati dal gruppo». L. Mattina, *Gli industriali e la democrazia*, cit., pp. 203-235, in particolare p. 213. Su questo tema hanno insistito molto anche S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit. e M. Salvati, *Amministrazione pubblica e partiti di fronte alla politica industriale*, cit., pp. 445 e ss.

tecnico indipendente, capace sia di mettere in comunicazione centro e periferia, ramificandosi nel tessuto produttivo, sia di garantire la rappresentanza delle diverse forze sociali inserite nel sistema economico. In questo modo, si sarebbero raggiunti due importanti obiettivi: da un lato, sarebbe stata assicurata la partecipazione diretta alla formulazione dei piani dei diversi soggetti economici che avrebbero preso parte alla sua esecuzione; dall'altro, sarebbe stata garantita la trasmissione di linee di politica economica generale agli esecutori materiali del piano stesso. L'organismo sarebbe stato costituito da un nucleo direttivo di esperti di produzione industriale, coadiuvato da una piccola burocrazia specializzata, con il compito di coordinare in una visione d'insieme interessi contrastanti di regioni, categorie e classi. Così facendo si sarebbe definito il quadro economico all'interno del quale si sarebbero dovute muovere le aziende private, coordinando implicitamente aziende statali e istituti di diritto pubblico nello svolgimento del programma.²⁹⁶

Molto interessanti sono le considerazioni proposte da Saraceno nel volume *Elementi per un piano quadriennale di sviluppo dell'economia italiana*, che ricordiamo essere una prima versione del piano economico 1949-1952. Una bozza che conteneva riflessioni successivamente escluse dalla stesura definitiva del documento. Riprendendo in parte i commenti sul rapporto tra burocrazia e intervento statale condotte sulla rivista «Critica economica», Saraceno sottolineava l'intrinseca difficoltà per qualunque organismo pubblico di far quadrare l'iniziativa privata entro una politica economica volta all'interesse generale. La presenza di problemi e la necessità, per questioni morali ed economiche, di non soffocare la libertà di iniziativa, non avrebbe dovuto tuttavia portare alla rinuncia di una politica coordinata. Gli interessi particolari contrapposti all'interesse generale dovevano dunque essere inibiti e, sotto questo punto di vista, in quanto

²⁹⁶ In questi termini erano spiegati gli obiettivi e l'organizzazione del piano: «la formazione del piano economico consta essenzialmente nella formulazione di un sistema organico di previsioni colleganti i programmi delle amministrazioni con l'attività prevedibile delle aziende private e si propone di dare allo Stato una linea generale e, allo stesso tempo, di portare a conoscenza delle aziende gli obiettivi dell'azione dello Stato affinché queste possano ad essa uniformare la propria azione». *I compiti dello Stato nel campo economico*, cit. Nel suo intervento presso il Convegno di Economia e Politica Industriale del 1947, Saraceno tornerà a usare argomentazioni molto simili. Secondo Saraceno, «la pianificazione tende a realizzare una certa combinazione fra iniziativa privata ed intervento statale che tuteli la prima e organizzi il secondo» e, avendo un carattere «orientativo» per quanto concerne la prima e «dispositivo» per il secondo, spinge cioè le attività private a «muoversi nelle maglie degli interventi pubblici» e a coordinare l'azione dei vari istituti pubblici in modo che non si «urtano l'uno contro l'altro». La gestione degli aiuti internazionali e in particolare l'attività dei Comitati di liberazione nazionale del Nord, prosegue Saraceno, lungi dallo svolgere una «pianificazione burocratica», hanno piuttosto inaugurato un modello di pianificazione «contro la burocrazia». Intervento di Saraceno, *Atti del I Convegno di Economia e Politica Industriale*, cit., p. 324. Nell'intervista sulla ricostruzione, ancora Saraceno ricordava l'utilità di questi comitati, i quali avevano reso possibile ottenere «con immediatezza e [...] in modo realistico e corretto i dati necessari» alla redazione dei piani. Sottolineava poi come «proprio nel momento di massima disgregazione delle [...] strutture amministrative si rese disponibile uno strumento quale più adatto a quelle straordinarie circostanze non si sarebbe potuto immaginare». P. Saraceno, *Intervista sulla ricostruzione*, cit., p. 49.

«strumento» per contrastare «l'esistenza di determinati interessi privati» che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi minimi del piano, «la nazionalizzazione viene a inserirsi come un momento della pianificazione».²⁹⁷

Occorreva approcciarsi al tema dell'intervento pubblico con coerenza e pragmatismo: evitare innanzitutto il ripetersi del «movimento piuttosto disordinato di nazionalizzazioni» che aveva contraddistinto gli anni precedenti e andare a inaugurare una «fase di assestamento» nella quale «ulteriori nazionalizzazioni come [...] privatizzazioni» si sarebbero realizzate coerentemente con l'idea di razionalizzare il sistema industriale, di perseguire gli obiettivi tracciati dai piani economici e di eliminare le «forze inconciliabili con gli obiettivi stessi». In altre parole, sia l'attività privata che quella pubblica, avrebbero dovuto accordarsi alle linee guida dettate dal piano e, nel farlo, non si sarebbero dovute escludere tanto nuove nazionalizzazioni, quanto privatizzazioni. Mentre, ammetteva Saraceno, «in una economia mista l'attività di pianificazione è [...] più complessa e meno efficiente che in una economia socializzata», e che dunque in un certo qual modo il perseguimento dell'interesse particolare tendesse naturalmente a ostacolare il raggiungimento degli obiettivi del piano, la poca collaborazione del settore privato, unito all'inserimento dell'Italia nei meccanismi degli aiuti internazionali, si era risolta «in una maggiore ingerenza di uffici stranieri negli affari nostri». Si intendeva allora sottolineare come, che piacesse o meno, la pianificazione fosse un fatto necessario all'economia del dopoguerra e una strada dalla quale, una volta intrapresa, non era conveniente tornare indietro.

«Oggi, comunque, non si pone un problema di cominciare a fare un piano, bensì quello di non farlo più».

Questa politica pretendeva, per risultare efficiente, la soluzione di alcuni nodi e il coraggio di introdurre alcune riforme di sistema che sarebbero andate chiaramente contro forti e consolidati interessi. Non prendere atto di questa situazione, avrebbe rischiato allora di porre il paese in balia degli eventi e degli interessi che si sviluppavano autonomamente nel quadro internazionale.²⁹⁸

La convinzione che la politica e le istituzioni dovessero rendersi protagoniste del percorso di pianificazione, mettere a frutto le potenzialità economiche e sociali di questo strumento anziché subire passivamente l'evolversi del meccanismo internazionale di aiuti, sono concetti che ritroviamo ancora nella nota già citata del febbraio 1947. Questo documento era stato redatto in previsione di una riunione della commissione nominata da Campilli e

²⁹⁷ P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione*, cit., pp. 263-264.

²⁹⁸ Id., *Elementi per un piano economico 1949-1952*, cit., p. 265.

indirizzato a tutti i suoi membri al fine di liberare il campo da tutte quelle discussioni preliminari, e in qualche misura astratte, che avevano contraddistinto le fasi precedenti e mettere la nuova commissione nelle condizioni di rendere «più proficua e più spedita la discussione» sulla formulazione del piano. Non risparmiando una nota polemica, Saraceno teneva a fare una premessa:

«l'economia italiana si è sempre sviluppata [a partire dal 1943] secondo le linee di un piano anche se di ciò molti italiani, anche in posizione eminente, non si sono resi conto».²⁹⁹

Alle riflessioni sugli obiettivi di fondo della programmazione e all'importanza che tale politica avrebbe svolto nel percorso della ricostruzione, si aggiungevano in questo documento nuovi appunti sul quadro istituzionale, note che si andavano a intrecciare con considerazioni più generali sul ruolo della politica nel nuovo contesto democratico. Un ulteriore sviluppo dell'attività di pianificazione non avrebbe dovuto limitarsi ad un pur fondamentale aggiornamento assiduo delle simulazioni iniziali, ma, soprattutto, avrebbe dovuto portare a un maggiore sforzo di coordinamento dell'intera politica di programmazione «con gli altri rami dell'attività economica pubblica», che si erano svolti fino a quel momento «indipendentemente dal piano». La nota auspicava allora la formazione di una politica economica nazionale coerente e unitaria, nella quale l'attività finanziaria, la politica di nazionalizzazioni e degli smobilizzi delle attività pubbliche, insieme con la politica creditizia e monetaria, avrebbero concorso insieme globalmente al raggiungimento di obiettivi chiari e concordati. Queste scelte di fondo della politica economica nazionale sarebbero poi emerse dal contributo di molteplici attori: «le varie amministrazioni statali e parastatali che [coprivano] i settori contemplati nel piano»; le categorie produttive, in particolare le associazioni sindacali; singoli esperti e istituti di ricerca e di sperimentazione; il complesso di tecnici che redigeva il piano e, ovviamente, il governo nazionale che doveva orientare la formulazione del programma.³⁰⁰

Nuovamente, anche una nota anonima del maggio 1947 si interrogava e cercava di avanzare una possibile soluzione organizzativa in grado di garantire al percorso di pianificazione una maggiore organicità. Fermo restando la presenza del Cir come organo politico di riferimento, il documento proponeva la presenza di quattro organismi che avrebbero dovuto concorrere alla formulazione del documento di programmazione: una commissione composta dai ministri economici, «con il compito di decidere sull'impostazione generale politica»; un consiglio generale, con la funzione di «esprimere pareri circa la soluzione dei problemi generali che [potevano] sorgere» e di cui avrebbero

²⁹⁹ Id., *Sulla formazione di un piano italiano di sviluppo economico*, cit.

³⁰⁰ Ivi.

dovuto fare parte alcuni membri del governo e dell'Assemblea Costituente, i presidenti delle commissioni legislative di quest'ultima, i rappresentanti delle associazioni di categoria, quelli della Banca d'Italia e delle aziende a partecipazione statale e, infine, un certo numero di esperti designati ancora dalla commissione di ministri; il comitato di redazione del piano, formato da tecnici e da alcuni rappresentanti delle organizzazioni sindacali; un comitato tecnico, formato da alti funzionari dello Stato per favorire l'inserimento «nel meccanismo del programma» delle amministrazioni statali e parastatali, «con il duplice scopo di controllo e di collaborazione indispensabili perché il piano [fosse] più completo e [fosse] fatto proprio dagli organi burocratici».³⁰¹

Se dunque dal punto di vista programmatico i piani dovevano servire a facilitare l'ingresso dell'Italia nel circuito internazionale in condizioni di equilibrio, sotto il profilo pratico tale obiettivo sarebbe stato possibile solo in presenza di un quadro politico coerente e convergente, che sapesse cioè superare i vari interessi particolaristici ed esprimere programmi chiari e condivisi. Ed era proprio questa mancanza di unità e organicità da parte delle istituzioni politiche, oltre alla frammentarietà degli interessi in campo, una preoccupazione ricorrente per gli uffici dell'Iri preposti ai piani. In un appunto anonimo sul Cir di qualche mese precedente, prodotto sempre dal Centro di studi e piani tecnico-economici ed indirizzato all'allora ministro Morandi, si individuava nella scarsa capacità decisionale dei comitati interministeriali un problema di primaria importanza. Secondo la nota, questi organismi tendevano infatti a configurarsi come il luogo entro il quale i singoli ministri cercavano di trovare soddisfazione alle proprie istanze, più che la sede di definizione, aggiornamento e verifica della politica programmatica. Il problema del Cir era stato allora quello di funzionare solo come un mero «organo di collegamento tra i vari Ministeri economici». Non disponeva, infatti, di alcuna propria organizzazione capace di esprimere «un'azione, un pensiero indipendente in un certo senso dall'attività che esso può svolgere in conseguenza dei problemi di cui a ciascun ministro piaccia di investirlo». Era così accaduto che il comitato si fosse occupato di questioni spesso del tutto secondarie, e che sembrasse generalmente poco informato e partecipe sia dello svolgimento del lavoro tecnico di pianificazione, sia della stessa contrattazione degli aiuti con le autorità internazionali.³⁰²

³⁰¹ *Appunto sulla pianificazione*, ACS, IRI, NN, Studi, Centro studi e piani tecnico-economici, Note e relazioni, C. Pianificazione, b. STU/3, f. 3.

³⁰² «Così, ad esempio, il CIR si è occupato per più di una seduta di uno scambio tra baccalà norvegese e costruzioni navali italiane, ma non conosce affatto i programmi secondo i quali si svolge la ricostruzione ferroviaria, o quella portuale, né le modalità con le quali si potrebbe svolgere la riconversione industriale. I suoi membri hanno appreso dai giornali che l'Ambasciatore a Washington si era impegnato per una politica libero-scambista e che aveva chiesto un mutuo all'Import Export Bk di 940 milioni di dollari». *Cir - Comitato Interministeriale per la programmazione*, 19 luglio 1946. ACS, IRI, NN, Studi, Centro studi e piani tecnico-economici, Note e relazioni, Varie, b. STU/3, f. 5.

Ci si chiedeva, ancora nella nota, come sarebbe stato possibile superare questa condizione. Con dei compiti così larghi di coordinamento e una struttura adeguata a tale compito, il Cir avrebbe potuto diventare in prospettiva «una specie di superministero economico». Questa ipotesi avrebbe tuttavia palesato un chiaro riequilibrio nei rapporti di forza all'interno della compagine ministeriale e avrebbe ulteriormente rafforzato la figura del Presidente del Consiglio. Sarebbe stato possibile allora seguire questa strada solo in virtù di una chiara scelta politica, che sarebbe dovuta emergere in sede di Costituente. Per il momento, allora, mantenendo l'attuale struttura organizzativa, si sarebbe dovuto contare su «tre ordini di impulsi»:

«1) – Un'azione più sistematica e di largo respiro svolta dalla Presidenza, azione diretta a impostare tempestivamente i problemi e a impegnare intorno alle soluzioni concordate tutti i Ministri.

2) – Il senso di responsabilità dei singoli Ministri che li induca a investire il CIR di tutti i problemi le cui soluzioni si riflettono sull'azione degli altri dicasteri. [...]

3) – L'iniziativa di singoli Ministeri che chiedano alla Presidenza di investire il CIR di problemi che rientrino nella sfera di attribuzioni di altri colleghi».³⁰³

Il documento mostrava allora una certa predisposizione per rendere più forte quello che era vissuto come un organismo di vitale importanza per la ricostruzione. Non potendo però contare su cambiamenti significativi dal punto di vista organizzativo, sul breve periodo si contava di poter far leva sullo spirito di collaborazione e ottenere una maggiore trasparenza e connessione nell'attività degli aderenti al comitato.

Questa era dunque la lettura degli uffici dell'Iri e di Saraceno in particolare sull'esperienza dei piani. Un centro politico incapace a prendere decisioni e caratterizzato da una struttura organizzativa inadeguata si era relazionato con una serie di organismi periferici dalle indubbie possibilità politiche e tecniche, ma costantemente osteggiati e sabotati dalla presenza di antagonismi e interessi contrapposti. Si proponeva allora di risolvere queste contraddizioni introducendo un meccanismo di programmazione economica che fosse in grado di coniugare la partecipazione «dal basso» degli attori economici, il contributo tecnico degli esperti e obiettivi politici chiari stabiliti dal governo. Era questo un modello di *governance* dell'industria che prevedeva poi di utilizzare l'impresa pubblica come strumento di indirizzo e di integrazione dell'iniziativa privata, in un quadro di politica economica stabilito dal governo che potesse garantire uno sviluppo equilibrato dell'industria italiana. Sottostava a tutto ciò l'idea che impresa pubblica e pianificazione fossero due elementi di politica economica inscindibilmente legati. E che, se opportunamente combinati, a partire da una profonda conoscenza del

³⁰³ Ivi.

sistema industriale nazionale, dal coinvolgimento di figure tecniche di alto profilo e da strutture organizzative capaci di realizzare da un lato un'allocazione efficiente e profittabile delle risorse a disposizione e dall'altro di applicare uno sguardo più ampio sui problemi strutturali del paese e sulle prospettive future di sviluppo, avrebbero permesso di accompagnare la società italiana verso un cambiamento politico, sociale ed economico.

Gli obiettivi e le soluzioni tecniche emerse nel corso dell'analisi dell'Iri sull'economia del dopoguerra non mancarono di condizionare, o comunque di accordarsi, con gli intendimenti sviluppati in ambito politico, contribuendo al consolidarsi di durevoli rapporti. Con specifico riferimento all'incontro tra Pasquale Saraceno e Rodolfo Morandi, fin dal periodo dei primi piani inizia ad allacciarsi un legame tra una parte del mondo cattolico e quello socialista, nella misura in cui Mariuccia Salvati si è spinta a parlare di «prodromi di centro-sinistra».³⁰⁴ Morandi e Saraceno, insieme ad altre figure come Menichella e Cenzato, saranno i protagonisti del «nuovo meridionalismo», un approccio che vedeva nella industrializzazione del Mezzogiorno un obiettivo di primaria importanza nell'interesse dell'intero paese. Dal loro incontro, prenderà vita nel 1946 l'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (Svimez), un sodalizio che coinvolgendo varie intellettualità del paese mirava a creare le condizioni per favorire lo sviluppo dell'economia meridionale, la sua modernizzazione e industrializzazione, operandosi con studi e promuovendo iniziative affinché fossero rimossi gli ostacoli politici che frenavano tali propositi.³⁰⁵

Gli incontri e gli scontri con la classe politica del paese, il tradursi nel dibattito pubblico di esigenze e necessità vecchie e nuove, ora dettate dagli stessi aspetti dello sviluppo economico e sociale del paese, ora dai mutamenti dei rapporti di forza, delle strategie e degli obiettivi dei partiti, l'evoluzione del quadro economico mondiale e il progressivo reinserimento del sistema industriale nazionale nelle reti del commercio internazionale, l'intreccio tra gli interessi del gruppo, delle proprie aziende e di altri gruppi pubblici e privati, la necessità di mantenere autonomia ed efficienza di gestione e la convinzione di

³⁰⁴ M. Salvati, *Amministrazione pubblica e partiti di fronte alla politica industriale*, cit. p. 443.

³⁰⁵ Sulla nascita della Svimez si veda P. Saraceno, *La questione meridionale nella ricostruzione postbellica*, Milano, Giuffrè, 1980, V. Zamagni, M. Sanfilippo, *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La Svimez dal 1946 al 1950*, Bologna, 1988, A. De Benedetti, *La via dell'industria. L'Iri e lo sviluppo del Mezzogiorno 1933-1943*, Catanzaro, Meridiana, 1996, pp. 8-17 e V. Vitale, *L'attività della Svimez dal 1946 al 1991*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 2, 2000. In merito al ruolo avuto dall'impresa pubblica nello sviluppo dell'industria del Mezzogiorno si veda A. De Benedetti, *Lo sviluppo sospeso. Il Mezzogiorno e l'impresa pubblica (1948-1973)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013, Id., *L'Iri e il Mezzogiorno. Una interpretazione*, in F. Amatori (a cura di), *Storia dell'IRI*, Vol.2, cit. e A. Giannola, *Imprese pubbliche e industrializzazione nel Mezzogiorno*, in AA.VV., *L'Impresa pubblica*, Milano, Franco Angeli, 1977.

dover assumere allo stesso tempo un ruolo a servizio dell'interesse generale, il desiderio di conservare i principi fondanti delle sue origini e la necessità di adattarli al nuovo contesto del dopoguerra, indicheranno i prossimi passaggi di un continuo ripensamento da parte dell'Iri sulla propria azione e sui caratteri dell'economia nazionale.

IV

LA RICERCA DI MECCANISMI DI COORDINAMENTO: IL RAPPORTO LA MALFA

Con la riforma dello Statuto dell'Iri approvata nel febbraio 1948, le geometrie della politica avevano trovato il loro incastro con le richieste di operabilità avanzate dalla dirigenza dell'Iri e con le esigenze della ricostruzione. La soluzione introdotta si inseriva in un percorso che aveva portato le autorità governative ad interessarsi, fin dagli anni precedenti, ma più in particolare in quegli stessi mesi, alla riattivazione di alcune più o meno importanti attività pubbliche, apportando talvolta sommari ma significativi interventi sulla loro struttura giuridica o sulla loro capacità di rispondere alla propria funzione. È questo il caso delle Ferrovie dello Stato, le quali attraverso il decreto-legge 7 maggio 1948 n. 598 affrontavano una modifica delle competenze e della composizione del proprio Consiglio di amministrazione, un nuovo ruolo per il Direttore generale e i contorni di un rapporto istituzionale definito con gli organi governativi e il Ministero per i trasporti in particolare. Un percorso formalmente diverso si determinava invece tra il febbraio e il giugno 1948 per l'Agip, l'azienda nata nel 1926 con lo scopo di coordinare dal punto di vista sia finanziario che burocratico le attività nel settore petrolifero avviate negli anni precedenti dallo Stato e da operatori privati. L'iniziativa di Enrico Mattei, il suo ascendente nei confronti della classe dirigente democristiana e la promessa di un nuovo inizio industriale fondato sulla reperibilità sul territorio nazionale di risorse energetiche, avevano creato le condizioni prima per la conferma e la normalizzazione di questa azienda e adesso, proprio in quei mesi, andava in scena un rinnovamento radicale dei suoi vertici e il reinserimento proprio di Mattei – precedentemente allontanato – in una posizione apicale. Con l'appoggio del ministro delle Finanze Ezio Vanoni e dello stesso Alcide De Gasperi, dopo aver costruito la frattura tra le formazioni partigiane comuniste e quelle di altre tendenze politiche, dopo aver contribuito a determinare un terreno politico prezioso ai fini elettorali dove far camminare assieme antifascismo e i valori della resistenza e dopo essere stato eletto deputato proprio tra le fila democristiane, nel giugno 1948 si concludeva il suo ritorno all'azienda di Stato nella posizione apparentemente defilata di Vicepresidente, coadiuvato dalle figure di Marcello Boldrini

ed Ettore Carafa d'Andria rispettivamente nelle cariche di Presidente e di Amministratore delegato.³⁰⁶

Un atteggiamento questo da parte delle autorità governative che, di fronte alla pesante eredità ricevuta dal regime fascista, e in particolare alla molteplicità degli enti pubblici sorti in quel periodo, per motivi che in parte esulano l'argomento di questo studio si definisce attraverso la scelta di non operare una riorganizzazione delle strutture secondo un criterio unitario, non riordina in modo sistematico il settore pubblico sulla base delle nuove esigenze del dopoguerra. In altre parole, mancano la volontà, la capacità, le condizioni per operare una razionalizzazione complessiva del patrimonio pubblico e della sua organizzazione. Nei travagliati anni che succedono la fine della guerra, allora, ci si limita a riattivare le sue parti più interessanti e promettenti, congelando il resto o avviandolo a una lenta fine.³⁰⁷

L'itinerario che abbiamo provato a tracciare nei capitoli precedenti si ricolloca per molti versi sotto questa chiave interpretativa e ci indica i contorni di una scelta che quasi sembra eludere l'animosità e l'effervescenza, a tratti idealistica, del dibattito pubblico sui modelli e le forme dell'intervento pubblico, per approdare a una soluzione maturata al vertice della piramide politica del paese e disegnata materialmente dall'incontro tra le tendenze privatistiche del democristiano Togni, quelle dirigistiche del socialdemocratico Tremelloni e le istanze autonomiste provenienti direttamente dal *management* dell'Iri. Soluzioni ed esigenze queste che, prese singolarmente, se da una parte avevano il merito di raccogliere e di dare una forma materiale per sommi capi ai numerosi spunti provenienti dal dibattito politico, dall'altra parte, cristallizzando questi spunti e andando poi ad operare tra disegni così diversi tra loro una fusione a freddo, generarono un esito compromissorio che lasciava sulla scena politica – come vedremo a breve – insoddisfazione e un certo malcontento.

L'assenza di un criterio organico proveniente dal mondo politico lo abbiamo intercettato anche seguendo le vicende prettamente produttive ed aziendali del gruppo Iri, laddove

³⁰⁶ D. Pozzi, *Dai gatti selvaggi al cane a sei zampe. Tecnologia, conoscenza e organizzazione nell'Agip e nell'Eni di Enrico Mattei*, Venezia, Marsilio, 2009, pp. 184-185. Sulle vicende relative a Enrico Mattei e sulla genesi dell'appoggio politico alla sua iniziativa per l'Agip si veda anche M. Colitti, *Energia e Sviluppo in Italia: La vicenda di Enrico Mattei*, Roma-Bari, De Donato, 1979. Secondo Maraffi, recuperando una categoria weberiana, la nomina di Mattei e di Boldrini ai vertici dell'Agip corrispose a uno dei primi esempi di «patronato degli uffici» da parte della Democrazia Cristiana, destinato poi ad avere successivi sviluppi in altri ambiti del settore pubblico. M. Maraffi, *Politica ed economia in Italia*, cit., p. 186.

³⁰⁷ Dopo anni contraddistinti da interventi frammentari, nel 1956 sarà costituito un Ufficio liquidazione enti pubblici con il compito di provvedere alla soppressione definitiva degli enti in dissesto. Nonostante il lavoro di questo Ufficio, a causa della lentezza delle procedure e delle resistenze degli interessati, il processo risultò scarsamente efficace. I nuovi tentativi assestati negli anni seguenti avranno esiti simili. S. Cassese, *Burocrazie ed economia pubblica. Cronache degli anni '70*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 191 e ss.

abbiamo visto come l'importante opera di ristrutturazione e riconversione industriale non fosse accompagnata da un altrettanto forte attività di razionalizzazione del patrimonio pubblico e degli stessi settori economici, né nella sua concezione minimalista che prevedeva ad esempio l'alienazione di attività non interessanti dal punto di vista industriale per il gruppo o ai fini dell'utilità pubblica, né nella sua forma più massimalista che prevedeva invece l'istituzione di un principio ordinatore sotto l'egida della mano pubblica dell'insieme dei processi produttivi legati a specifiche attività o settori. Entrambe ipotesi che, come abbiamo visto, avevano un proprio spazio non solo nel dibattito pubblico ma anche nelle discussioni interne dello stesso istituto.

4.1. IL COMITATO DI MINISTRI PER L'IRI

Nel passaggio tra la fine degli anni Quaranta e l'inizio degli anni Cinquanta, il progressivo deteriorarsi della situazione occupazionale nell'industria e le agitazioni sociali nelle campagne influenzavano in modo preponderante l'andamento del dibattito dell'epoca, insieme alle conseguenze in termini economici e sociali della politica monetaria inaugurata nel 1947 e, in tono minore, ai progetti di apertura internazionale e integrazione dei mercati che tra la fine del 1947 e l'inizio del 1948 parevano poter portare ad una unione doganale italo-francese e che successivamente, tra la primavera del 1950 e quella dell'anno successivo, diedero vita al trattato che istituiva la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (Ceca).³⁰⁸ I problemi strutturali dell'economia italiana e l'annunciata «terza fase» della strategia democristiana, il contesto internazionale e i progetti di cooperazione economica, spingevano in questa fase il dibattito ad interessarsi ancora alla politica di piano e alla necessità di coordinare e indirizzare lo sviluppo economico del paese, mentre si affievolivano rispetto alla fase precedente le discussioni riguardanti alle forme d'impresa pubblica e alla loro modalità di azione.

I successi della stabilizzazione monetaria erano stati esposti dal Ministro Pella al Senato nell'aprile 1949 ed essi consistevano nell'incremento delle esportazioni, nella moderata dinamica delle importazioni, nell'accumulo di riserve valutarie, nell'andamento stabile o

³⁰⁸ Le discussioni inerenti al Piano Schumann, denunciato da Angelo Costa come un tentativo di «introdurre in campo internazionale misure di socializzazione che in campo nazionale hanno dato ovunque le esperienze a tutti note e che si sono tradotte in un abbassamento delle condizioni di vita anche di popoli sino ad ieri ad altissimo tenore di vita», generarono tra gli industriali non poche critiche e la ripresa di uno scontro di natura ideologica sul nesso tra cooperazione internazionale e coordinamento delle attività industriali. Da un'intervista di Costa a "Il Giornale d'Italia" del 6 dicembre 1950 riportata in M. Legnani, *L'"utopia grande borghese"*, cit., p. 190. Giovanni Falck parlò a tal proposito di «emasculazione nazionalizzatrice» che faceva della «messa in comune» della produzione di acciaio e carbone «un principio di nazionalizzazione dell'industria». Sul pensiero di Falck e più in generale sul processo di integrazione europea e il relativo atteggiamento di Confindustria si veda F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit., pp. 83-154.

in ribasso dei prezzi e nella rinnovata stabilità della moneta, risultati che avevano concorso ad un abbassamento del deficit a soli 174 miliardi di lire nella previsione dell'esercizio 1949-1950. L'obiettivo del pareggio di bilancio sembrava dunque alla portata. Gli appunti evidenziati da Pella si muovevano nell'ambito di una fase politica di profonde discussioni che si stava svolgendo all'interno della Democrazia Cristiana e dello stesso governo sul passaggio tra una «seconda fase» della politica economica determinata dall'esigenza di risanare la moneta e i conti dello Stato e una «terza fase» fondata sui programmi di investimento, sull'assorbimento della disoccupazione e sulla necessità di una massima utilizzazione delle capacità industriali, argomento sul quale si concentrò buona parte dell'attenzione nei mesi precedenti e in quelli subito successivi al III Congresso democristiano. La politica di risanamento e stabilizzazione economica aveva ricevuto – sottolineava ancora Pella – gli elogi di Averell Harriman e Paul Hoffman, ossia i due maggiori esponenti dell'amministrazione americana in Europa, incaricati del coordinamento del Piano Marshall.³⁰⁹

Ma, evidentemente, alcuni aspetti di questa politica non erano altrettanto apprezzati da alcuni colleghi di partito. Fin dal primo numero uscito nel maggio 1947, la rivista «Cronache sociali» fondata da Giuseppe Dossetti aveva mostrato un atteggiamento critico nei confronti della politica economica del governo e, ospitando i contributi di economisti quali ad esempio Federico Caffè, aveva cercato di promuovere una maturazione del pensiero economico in ambito cattolico, con approfondimenti sulla letteratura straniera e sui nuovi principi keynesiani e con il commento dei fatti economici interni agli altri paesi, suggerendo l'abbandono delle politiche di rigore, un ritorno alla vocazione sociale indicata nel periodo resistente e nel dopoguerra e per abbracciare una politica espansiva mirante alla risoluzione dei problemi strutturali dell'economia nazionale attraverso elementi di programmazione economica.³¹⁰ Erano queste suggestioni sposate anche dagli esponenti politici vicini alla rivista e al gruppo dossettiano. Amintore Fanfani aveva

³⁰⁹ SR, AP, seduta dell'8 aprile 1949, 6979 e ss.

³¹⁰ F. Caffè, *Note sull'esposizione Einaudi*, in «Cronache sociali», n.3, 1947 (apparso anonimo). Si veda anche Id., *Consiglio economico e problemi della pianificazione*, in «Cronache sociali», n.8, 1947 con la quale aveva messo in evidenza i problemi organizzativi e i presupposti delle politiche economiche di indirizzo del governo. Scrive a questo proposito Pombeni che questi contributi fossero giustificati in parte dalla volontà di «disinnescare la paura del mondo cattolico che pianificazione e regime comunista fossero la stessa cosa». P. Pombeni, *Le «Cronache sociali» di Dossetti. Geografia di un movimento di opinione, 1947-1951*, Firenze, Vallecchi, 1976, p. 191. Nel settembre-ottobre 1949 in tre articoli - apparsi ancora come anonimi - Federico Caffè assestava una severa critica alla politica di rigore di quegli anni, svestendo a tratti i panni dell'analista per entrare invece nel conflitto politico – e personale – con i suoi propugnatori. Nel primo di essi, dopo aver riconosciuto i risultati ottenuti dalla politica economica del governo, si muoveva «l'addebito di uno sproporzionato peso attribuito nelle decisioni e nelle realizzazioni economiche a personalità di ideologia liberista, la cui influenza è stata non soltanto fuori di ogni rapporto al seguito che le forze politiche liberali hanno nel Paese, ma è stata altresì fuori da ogni proporzione alla effettiva competenza delle personalità stesse». F. Caffè, *Bilancio di una politica*, in «Cronache sociali», n. 9, 1949, (apparso anonimo).

espresso riserve fin dai tempi dei primi provvedimenti deflazionistici di Einaudi e, sebbene ne avesse apprezzato i risultati raggiunti nella messa in sicurezza del bilancio statale, non aveva tuttavia mancato di sottolinearne gli effetti negativi sull'occupazione. Ed è proprio sul problema dell'occupazione che si incentrava il programma economico presentato dal gruppo dossettiano per il terzo congresso, un programma di «singole riforme sociali [...] in vista di una politica di investimenti e di piena occupazione» a cui doveva accordarsi anche «la politica finanziaria e monetaria», al fine di evitare di scadere in un «pericoloso gioco contabile».³¹¹

Nel corso del Congresso di Venezia del giugno 1949 la relazione di Mariano Rumor riproponeva i canoni della «terza via», alternativa alle forme economiche applicate del comunismo e del capitalismo, accomunati da «diffusa schiavitù del proletariato, idolatria del risultato produttivo, cottimismo individuale esasperato, asservimento dell'organizzazione operaia», e contraddistinta dal tentativo di conciliare la libera iniziativa privata con elementi di programmazione economica. Quest'ultima in particolare era vista come uno strumento capace di massimizzare lo sfruttamento delle capacità produttive dell'industria allo scopo di distribuire «più equamente nel territorio nazionale il patrimonio produttivo», ravvivare «con interventi diretti o indiretti le zone di ritardato sviluppo» e, regolando i flussi del credito e orientando gli investimenti verso i settori produttivi «di maggiore assorbimento», instradare la società verso «un alto assorbimento di mano d'opera». Rumor ricordava quindi le opere condotte dal governo in questa direzione, citando il piano-case avviato in quei mesi da Fanfani, i provvedimenti di Tupini per il rilancio dell'iniziativa privata nell'edilizia, le commesse ai cantieri navali predisposte da Saragat e quelli «per la bonifica» studiati da Segni.³¹² Nel corso del

³¹¹ A. Fanfani, *Ancora su tre problemi dell'economia nazionale*, in «Cronache sociali», n. 21, 1949. Durante il III Convegno di Studi di Economia e Politica industriale, organizzato a Napoli nel febbraio 1949 e riguardante in particolare il problema della disoccupazione, lamenta come il «governo che precedette l'attuale è stato imperniato nel nome di due tra i più eletti maestri della scienza economica in Italia» mentre ora i «grandi luminari della scienza economica nel Governo purtroppo non ci sono più; sono restati alcuni cultori dell'economia ed essi per la stima che hanno di simili studi e di maestri che li coltivano sono venuti a questo Convegno, hanno tutto ascoltato attentamente, hanno tutto annotato come scolaretti». Intervento di A. Fanfani in *Atti del III Convegno di Studi di Economia e Politica Industriale*, tenutosi a Napoli nei giorni 11-12-13 febbraio 1949, in «Rivista di politica economica», n. 2, 1949. Nel corso sempre del 1949 non solo «Cronache Sociali» ma anche altre riviste cattoliche che abbiamo già incontrato proponevano riflessioni sulla natura e sulle modalità dell'intervento pubblico in economia. In un contributo di Francesco Vito su «Vita e Pensiero» troviamo esposta la liceità teorica delle nazionalizzazioni in funzione antimonopolistica, mentre sulla rivista «Studium» Sergio Majerotto propone misure contro la disoccupazione di natura espansiva. F. Vito, *Avremo la legge contro i monopoli?*, in «Vita e Pensiero», marzo 1949 e S. Majerotto, *Discorrendo di disoccupazione e di altre cose*, in «Studium», n.9, 1949.

³¹² *I congressi nazionali della Democrazia Cristiana*, Roma, Arti grafiche italiane, 1959, pp. 222-272. Bruno Bottiglieri, commentando questi passaggi, ha notato un certo grado di cautela e «una visione ancora parziale degli strumenti della politica economica» nell'esposizione di Rumor. A testimonianza di ciò, nel corso della sua ampia esposizione colpiva «l'assenza di qualsiasi riferimento alla rilevante presenza pubblica nell'industria». B. Bottiglieri, *La politica economica dell'Italia centrista*, cit., p. 142.

dibattito congressuale, pur accettando l'obiettivo della piena occupazione, Pella affermò che «purtroppo» non esisteva una «formula felice» in grado di impiegare tutta la manodopera attraverso una politica di investimenti che doveva essere interpretata come coerente con le necessità ancora persistenti relative al risanamento del bilancio pubblico. Sotto questo punto di vista, «l'esigenza della politica produttiva» non doveva «ritardare la marcia verso il pareggio».³¹³ Il critico più severo dell'intervento di Pella fu Fanfani, che notava come «il comunismo [sarebbe stato] sempre forte», finché in Italia si fosse continuato a contare due milioni di disoccupati, e aggiungeva:

«Il pareggio del bilancio in vista apre nuovi orizzonti per l'aumento delle possibilità di occupazione, ma la notizia del pareggio esaspera il disoccupato, il quale pensa al suo fabbisogno anche se non sia una voce da prendersi in considerazione nel bilancio dello Stato».³¹⁴

Le parole di Fanfani rappresentavano una potente accusa alla politica economica assunta da Pella. Una politica che era stata difesa dallo stesso Pella durante il suo intervento e che veniva presentata come rispondente alla necessità di difendere gli interessi economici del ceto medio risparmiatore – costituito da tutti quegli strati sociali intermedi, ma anche da fasce di piccolo risparmio popolare – dal pericolo dell'inflazione e di determinare, grazie alla stabilità monetaria, le condizioni per un pieno impiego dell'iniziativa e degli investimenti privati che, al contrario del settore pubblico, si sarebbero sicuramente rivelati essere produttivi.³¹⁵ Seguendo l'interpretazione di Giorgio Galli, «il significato profondo del III congresso [...] sta nell'evoluzione della corrente di “Cronache sociali” verso una posizione riformista che influenzerà per un biennio l'intera Dc».³¹⁶ Con l'affermazione politica del gruppo dossettiano – che, come vedremo, si realizzerà qualche tempo dopo – si aprirà dunque una finestra nella quale una concezione più interventista e improntata agli investimenti e alla programmazione economica determinerà una ripresa dell'interesse nei confronti del mondo delle partecipazioni statali e, soprattutto, un maggiore spazio politico per affrontare i due aspetti principali dello stesso problema, su cui potevano in questa fase convergere interessi diversi: la necessità di istituire forme di

³¹³ *I congressi nazionali della Democrazia Cristiana*, cit., pp. 288-290.

³¹⁴ *Ivi*, p. 295.

³¹⁵ *Ivi*, p. 288.

³¹⁶ G. Galli, *Storia della Democrazia Cristiana*, Roma-Bari, Laterza, 1978, p. 119. Le contrapposizioni interne, lungi dall'essere sanate, rimangono tuttavia piuttosto forti. Dossetti riteneva Pella «succube della confindustria» ed incapace sia di fermare l'inflazione che di ridurre la disoccupazione. Lettera di G. Gonella a De Gasperi del 9 febbraio 1951, in M.R. Catti De Gasperi (a cura di), *De Gasperi scrive corrispondenza con capi di Stato, cardinali, uomini politici, giornalisti, diplomatici*, Vol. 1, Morcellania, Brescia, 1974, p. 221. Pella, dal canto suo, riteneva ancora che il primo obiettivo dovesse essere quello della «permanente difesa della lira». Lettera di Pella a De Gasperi del 13 febbraio 1950. *Ivi*, pp. 227-229.

coordinamento e di indirizzo in modo da rendere più coerenti le attività pubbliche ai progetti di sviluppo e alla politica economica espansiva che si voleva inaugurare da un lato, il desiderio di limitare l'espansione di queste stesse aziende e porre vincoli politici più stringenti alla loro azione dall'altro. E, sotto questo punto di vista, nella mozione approvata del III Congresso nazionale si faceva l'esplicito riferimento all'impegno di «riordinare e coordinare gli organi responsabili della vita economica del Paese».³¹⁷

Un ordine del giorno presentato presso la Camera il 29 ottobre 1949 dalla componente socialista dell'aula, e che vedeva tra i suoi firmatari Pieraccini, Bottai, Faralli e Matteucci, riapriva di fatto una discussione mai del tutto sopita, ma che anzi aveva continuato a fiorire per così dire anche fuori stagione, anche nei mesi successivi all'approvazione del nuovo statuto dell'Iri. Questo ordine del giorno, che si inseriva all'interno della discussione del disegno di legge sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'Industria e del Commercio per l'esercizio finanziario 1949-1950, apportava un contributo interessante. I deputati socialisti, infatti, avevano constatato come «insufficiente il coordinamento fra le varie aziende industriali e commerciali sottoposte al controllo dello Stato, stante la loro subordinazione ad organismi diversi» e, a risoluzione di questo problema, avevano richiesto che le imprese pubbliche «fossero organicamente sottoposte ad un apposito sottosegretariato delle gestioni statali, dipendente dal ministero dell'Industria».³¹⁸

La questione della scarsa funzionalità del sistema di coordinamento e controllo delle attività pubbliche non era però una prerogativa esclusiva della sinistra ma, in verità, iniziava a farsi largo anche negli ambienti della maggioranza. Lo stesso ordine del giorno fu infatti accettato dall'allora ministro socialdemocratico Ivan Matteo Lombardo, anche se solo in forma di raccomandazione.³¹⁹ Circa un mese più tardi, Giuseppe Pella, allora ministro del Tesoro e non certamente un fervente sostenitore dello statalismo, nel corso del Consiglio nazionale della Dc del dicembre 1949 ebbe modo di lamentarsi della

³¹⁷ *Mozione del III Congresso Nazionale approvata dal Consiglio Nazionale della Dc*, in A. Damilano (a cura di), *Atti e documenti della Democrazia Cristiana, 1943-1967*, Vol. 1, cit., p. 436. Con il Convegno nazionale, Taviani lascia la segreteria. Dossetti diviene vicesegretario politico nella segreteria Gonella, mentre Rumor è vicesegretario per l'organizzazione e Giorgio Tupini per la stampa e propaganda. Con Dossetti entrano in direzione esponenti a lui vicini come Martinelli e Berlanda.

³¹⁸ CD, AP, Seduta del 29 ottobre 1949, 13200. L'anno successivo, nel corso della discussione sui bilanci preventivi dei ministeri del Tesoro, delle Finanze e del Bilancio, lo stesso Pieraccini ricordò la proposta fatta dal gruppo socialista, che prevedeva «la formazione di un sottosegretariato alle dipendenze del Ministero dell'Industria, ma che potrebbe essere anche un ministero, o un ente autonomo, creato per unire e coordinare tutto questo settore delle partecipazioni dello Stato nella vita industriale». Ivi, Seduta antimeridiana del 1° aprile 1950, 16818.

³¹⁹ Nel giugno dello stesso anno, tuttavia, lo stesso ministro Lombardo aveva negato l'opportunità di orientare in qualche modo l'opera delle società a partecipazione statale, ribadendo che «non esiste oggi "un problema dell'IRI", ma esiste piuttosto, in seno all'IRI, una quota dei problemi dei vari settori produttivi in cui operano anche le aziende dell'IRI». SR, AP, Seduta del 30 giugno 1949, 8901.

carenza degli organi di vigilanza e dello scarso rapporto tra l'attività dell'Iri e le iniziative del governo, ribadendo in questo modo i riferimenti fatti già in precedenza durante il Congresso di Venezia del giugno dello stesso anno.³²⁰

Le autorità americane, avanzando critiche ad una politica economica italiana giudicata troppo prudentiale e dai possibili effetti depressivi, avevano anch'esse posto il problema. In relazione alla necessità di soddisfare il fabbisogno di investimenti e indirizzare l'economia nazionale verso una piena utilizzazione della propria capacità produttiva, il documento *Country Study* aveva suggerito al governo italiano un volume maggiore e un maggiore orientamento della politica di spesa, da attuare sia attraverso investimenti diretti sia attraverso un pieno e più rapido utilizzo del fondo-lire, al fine di favorire una ripresa dell'occupazione e di incoraggiare le industrie esportatrici. Gli ammonimenti dell'Eca ebbero un ruolo nella revisione del programma Erp 1949-1950, che portò a prevedere una maggiore quota di macchinari tra i beni importanti e al via libera ai primi progetti di spesa del fondo-lire come le leggi Fanfani e Tupini.³²¹ Ma, soprattutto, per quanto di nostro preminente interesse, i curatori del rapporto sottolineavano due ordini di problemi: la necessità di un profondo rinnovamento della pubblica amministrazione e il mancato utilizzo delle industrie pubbliche sia come strumento di orientamento dell'attività privata nei settori economici, sia come strumento della politica economica generale del governo.³²² Il tema dell'eccessiva autonomia e della sfera di intervento dell'impresa

³²⁰Questi due episodi sono segnalati rispettivamente in G. Baget-Bozzo, *Il partito cristiano al potere*, cit., p. 299 e B. Bottiglieri, *La politica economica dell'Italia centrista*, cit., p. 234. Si veda a questo proposito la citata lettera di Pella a Bonini nella quale il ministro chiedeva che i programmi e il piano finanziario dell'ente fossero sottoposti in anticipo al Comitato dei Ministri, per permettere al Governo di esaminarli, dare istruzioni e valutare eventuali richieste di nuovi finanziamenti statali. Si veda anche Lettera di Pella a Bonini, 10 gennaio 1951, cit.

³²¹R. Gualtieri, *Piano Marshall, commercio estero e sviluppo in Italia: Alle origini dell'europeismo centrista*, in «Studi storici», n. 3, 1998, in particolare p. 868-871.

³²²I settori verso cui indirizzare gli investimenti erano individuati nella produzione di energia idroelettrica, nell'edilizia e nei lavori pubblici. Questi ultimi erano scelti principalmente per ragioni politiche piuttosto che per la loro redditività economica, poiché in grado di assorbire molta manodopera. Nell'industria, la priorità sarebbe dovuta andare ai settori con maggiore intensità di lavoro, come il tessile e il meccanico. Si prevedeva anche una certa espansione delle industrie alimentari, chimiche e della raffinazione, ma con effetti occupazionali limitati. Un programma di questo tipo richiedeva una pianificazione e un'esecuzione coordinata della politica economica. European Cooperation Administration, *Italy Country Study*, cit. pp. 35-40. Il giudizio negativo sulla politica di rigore attuata dai governi del dopoguerra e la propensione verso una generica espansione della domanda tramite investimenti è stato a sua volta oggetto di critica da parte di alcuni osservatori italiani dell'epoca. Per Paolo Baffi le autorità italiane, al contrario di quanto sostenuto dai curatori del Country Study, avevano validi motivi per privilegiare la ricostruzione delle riserve valutarie, le quali, nel 1949, ammontavano al minimo indispensabile a fronteggiare le possibili fluttuazioni della bilancia dei pagamenti. P. Baffi, *Studi sulla moneta*, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 277-278. Anche Pasquale Saraceno indicava, nella sua intervista sul dopoguerra, la ricostituzione delle riserve valutarie come primo punto fondamentale su cui preparare l'aumento delle importazioni che sarebbe seguito ai programmi di investimento nei settori elettrico e siderurgico che il governo si apprestava ad avviare. P. Saraceno, *Intervista sulla ricostruzione*, cit., p. pp. 109-118. Le critiche dell'Eca portarono nel corso del 1949 a una revisione del programma Erp 1949-1950.

pubblica era sollevato anche nel mondo dell'impresa privata. Il presidente di Confindustria Angelo Costa, nel corso dei suoi fitti rapporti con il governo, aveva sollevato infatti fin dalla primavera del 1949 numerose remore circa l'operato della maggioranza parlamentare, nel quale a suo giudizio «manca[va] assolutamente un coordinamento tra i vari ministeri che consenta di scorgere sia pure una traccia di una direttiva di politica economica». Un aspetto interessante di questa critica era l'eccessiva autonomia dell'Iri che egli riscontrava nei confronti del Ministero del Tesoro.³²³

Nel gennaio 1950 andò a realizzarsi il passaggio tra il V e il VI dicastero dello stesso De Gasperi. Mentre nel paese soffiava il vento del conflitto sociale, il nuovo governo, valutando insoddisfacente il sistema di coordinamento messo a punto quasi due anni prima con l'approvazione del nuovo statuto dell'Iri, costituì un Comitato ristretto di ministri con il compito di supervisionare l'operato delle imprese a partecipazione statale. Del comitato facevano parte i ministri per le Finanze, il Tesoro, le Poste e Telecomunicazioni, l'Industria e Commercio, il Lavoro e la previdenza sociale, il Commercio estero, la Marina mercantile.³²⁴ Obiettivo dichiarato del comitato era dunque quello di «facilitare al Consiglio dei ministri l'esercizio della funzione ad esso attribuita dall'art. 1 dello Statuto dell'Ente, di stabilire nell'interesse pubblico l'indirizzo generale dell'attività dell'Istituto e di seguirne l'attuazione».³²⁵

Il comitato, presieduto da Ugo La Malfa, ministro senza portafoglio, si riunì diverse volte a cavallo tra l'inverno del 1950 e la primavera dell'anno seguente, andando ad affrontare temi spinosi come quello dell'eccedenza della forza lavoro nei rami meccanico e siderurgico e della necessità di continuare l'opera di riordinamento di questi settori, della questione delle tariffe dei servizi pubblici per il settore elettrico e telefonico, del finanziamento dell'attività generale dell'ente o di programmi particolari tramite

³²³ «La politica delle aziende appartenenti indirettamente allo stato attraverso l'Iri dovrebbe far parte della politica del Ministero del tesoro: dovrebbe essere il Ministro del tesoro a fare delle direttive, perché, se le direttive vengono lasciate alla discrezione dei dirigenti le singole aziende, questi, anche se capacissimi ed onestissimi, avranno sempre interesse ad espandere ed ingrandire le aziende stesse». Le aziende dell'Iri, secondo il ragionamento sviluppato in questo appunto, «sono realtà che nessuno ritiene possibile e conveniente liquidare» ma per le quali «bisognerebbe impedire un eccessivo sviluppo». *Lettera 25 maggio 1949, con appunto, al senatore Cappa*, in A. Costa, *Scritti e discorsi, vol. 2: 1949-1951*, FrancoAngeli, Milano, 1980, pp. 81-82. Un'opinione sostanzialmente ribadita in una lettera a *Il Mondo* qualche settimana più tardi, nella quale, riferendosi al problema siderurgico, «la convivenza di aziende appartenenti allo stato con aziende private è possibile soltanto o mettendo le aziende dello stato nelle medesime esatte condizioni (sussidi, garanzie, finanziamenti) delle aziende private, oppure fissando alle aziende di stato dei limiti ben delineati alla loro espansione». «*Ai margini della polemica siderurgica*», lettera a *Il Mondo* (11 giugno 1949), Ivi, p. 90.

³²⁴ *Lettera del sottosegretario di Stato Giulio Andreotti al presidente dell'Iri*, 24 ottobre 1950, ACS, Iri, NN, Ex Archivio Storico, Miscellanea, Comitato dei ministri per l'Iri, b. STO/569, f. 2.

³²⁵ Comitato dei Ministri per l'Iri, Seduta del 14 dicembre 1950, ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Miscellanea, Comitato dei ministri per l'Iri, b. STO/569, f. 2.

l'aumento del fondo di dotazione e altre forme di sostegno, dello stato di avanzamento dei vecchi programmi e alcune indicazioni sui piani futuri, di quelle che erano le aree di crisi dell'ente e altre situazioni meritevoli di attenzione. Ma salvo una migliore conoscenza reciproca delle esigenze e delle posizioni e un luogo dove dibatterne in modo unitario specialmente su temi riguardanti molteplici settori, il comitato ristretto non riuscì a conseguire risultati tangibili in materia di coordinamento del sistema. Come spiegato da Merusi, con questo «esperimento» si provava a risolvere un problema che in realtà era insisto nella stessa formulazione dell'art. 1: l'attribuzione al Consiglio dei ministri dell'opera di coordinamento ed indirizzo dell'ente e l'impossibilità da parte dello stesso organismo di esercitare un interessamento ininterrotto nei confronti dell'Iri. Con il Comitato dei ministri, che prevedeva una delega della materia nelle mani dei ministri più strettamente interessati alla sua attività, si provava ad «abbozza[re]» una soluzione che tuttavia mancava dei necessari poteri dal punto di vista giuridico per svolgere una reale opera di coordinamento ed indirizzo dell'ente.³²⁶

La sua scarsa efficacia all'atto pratico di non era del tutto isolata. I Comitati dei ministri avevano rappresentato un tentativo di superare le difficoltà di coordinamento delle attività dei singoli dicasteri e la limitata comunicazione tra di loro, problema sentito in primo luogo dallo stesso De Gasperi, che nel corso dei suoi governi promosse varie iniziative allo scopo di emendarlo.³²⁷ Nella nostra trattazione abbiamo già incontrato le criticità affrontate dal Cir nel coordinare le attività relative al Piano Marshall e ai diversi settori economici, nel contenere l'iniziativa personale dei singoli ministri, e nello svolgere riunioni proficue che portassero a decisioni realmente collegiali. E un simile discorso può essere fatto anche per il Comitato interministeriale per il credito e per il risparmio (Cicr), composto dal ministro del Tesoro, che lo presiedeva, e dai ministri per i Lavori pubblici, dell'Agricoltura, dell'Industria e Commercio estero e che risultava nei fatti molto influenzato dalla Banca d'Italia, che nell'aprile 1947 aveva ricevuto in trasferimento l'ispettorato del credito e aveva la competenza di dare esecuzione alle decisioni del comitato e di analizzare i problemi che rientrassero nelle attività del comitato stesso.³²⁸

³²⁶ F. Merusi, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, cit., p. 12-13.

³²⁷ Nel maggio 1948 il Ministro Segni si era lamentato con De Gasperi della «sconcordanza nella politica economica seguita dai vari Ministeri», con particolare riferimento al coordinamento degli aiuti americani. *Lettera di Segni a De Gasperi*, 25 maggio 1948. ACS, PCM, 1945-1953, SPDG, b. 11. Su questo argomento si veda in particolare G. Melis, *Per una storia istituzionale della presidenza del Consiglio dei ministri*, in AA.VV., *I Presidenti e la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza, 2022, pp. 1035 e ss.

³²⁸ S. Merlini, *Struttura del governo, centri «separati» di potere e indirizzo della politica economica*, in AAVV, *Il governo democratico dell'economia*, Bari, De Donato, 1976, pp. 83-89. In merito alla soppressione dell'Ispettorato per la tutela del risparmio e del credito, scrive Battilossi: «L'assetto istituzionale scaturito da questa modifica apparentemente secondaria, svincolando la banca centrale da ogni vincolo gerarchico nei confronti sia del governo sia del complesso Tesoro-Cicr, affermava la decisa supremazia dell'istituto, pur lasciando al Tesoro un potere "di

O, ancora, il Comitato interministeriale per i prezzi (Cip), la cui attività risultava ancora ostacolata dalle agende diverse dei singoli ministeri, dallo stesso complesso sistema che partiva da una proposta formulata dagli enti rappresentativi della categoria interessata, passava attraverso il vaglio delle autorità pubbliche, e riscontrava difficoltà di coordinamento e di controllo dei comitati periferici.³²⁹ In altre parole, per risolvere i problemi di coordinamento connaturati allo statuto dell'Iri occorreva una soluzione organizzativa più avanzata. E, sotto questo punto di vista, i lavori del Comitato contribuirono a porre all'attenzione del dibattito il tema dell'ordinamento delle attività pubbliche e della loro vigilanza, segnalando la necessità di sopraggiungere alla definizione di uno strumento di indirizzo concepito e strutturato al fine di mediare e coordinare il lavoro del Consiglio dei ministri, dell'Iri e degli altri enti pubblici.³³⁰

Il tema dei rapporti tra lo stesso Istituto, le autorità governative e le pubbliche amministrazioni aveva rappresentato per lo stesso ente un motivo di riflessione e, in una fase preparatoria alla creazione del Comitato dei ministri per l'Iri, ebbe modo di esplicitare quelle che erano le aspettative circa l'attività dello stesso. Una nota interna del 29 agosto 1950, alla quale era affidato il compito di riepilogare l'attività degli organi amministrativi dell'ente e il loro rapporto con le autorità governative anche in luce delle disposizioni statutarie del febbraio 1948, definiva l'ambito in cui avrebbe potuto svolgersi il rapporto con il Cir, visto questo come un'opportunità per meglio dare luogo alla norma che attribuiva al Consiglio dei ministri il compito di formulare direttive per l'azione dell'ente. Il documento infatti evidenziava le «difficoltà che il Consiglio dei ministri nelle sue sedute ordinarie e straordinarie» incontrava nell'occuparsi di problemi inerenti all'Istituto «senza che questi [fossero stati] precedentemente esaminati e vagliati, per eventuali determinazioni, da un più ristretto e agile organo» e ravvisava allora l'opportunità di ridisegnare il contesto istituzionale nel quale operava il Cir al fine di sviluppare «un effettivo collegamento dell'Iri con gli organi governativi». Questo

riserva" al quale la Banca d'Italia poteva comunque scegliere di non conformarsi; e nel contempo definiva indirettamente lo spazio della contrattazione informale tra Tesoro e Banca d'Italia nel quale sarebbe stata da allora in avanti elaborata tanta parte della politica economica governativa». S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit., p. 96. Su questo passaggio si veda anche C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 89.

³²⁹ Un'analisi sui problemi normativi dei comitati interministeriali, e con uno spaccato relativo proprio al Cip è ancora in F. Merusi, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, cit., p. 95 e ss. Per una trattazione più completa del tema si rimanda invece a Id., *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, in S. Ristuccia (a cura di), *L'Istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977. Questi organismi rappresentavano, secondo l'efficace lettura di Mattina, un «sistema sezionale» di governo dell'economia che andava ad erodere l'iniziativa del Presidente del Consiglio e del Consiglio dei ministri, a favorire le spinte centrifughe e ad accrescere il peso della burocrazia dei ministeri e degli industriali – rappresentati o comunque tutelati attraverso questi organismi – a discapito della capacità di coordinamento e di indirizzo. L. Mattina, *Gli industriali e la democrazia*, cit., pp. 211-212.

³³⁰ Su questo argomento si veda in particolare F. Merusi, *Il problema delle direttive ai grandi enti*, cit., pp. 275-279.

proposito sembrava inoltre coerente con la delibera disposta dal Consiglio dei ministri il 28 gennaio dello stesso anno di istituire presso il Cir «un comitato avente lo scopo di realizzare il coordinamento dei programmi di azione degli enti e delle società a cui lo Stato partecipa», che sarebbe stato poi realizzato nel Comitato dei ministri per l'Iri. Aggiungeva il documento che questo «sottocomitato» appariva come la «sede più adatta per realizzare in maniera stabile il collegamento tra Iri e organi governativi» e che la soluzione proposta avesse inoltre «il vantaggio di evitare la [costituzione] di specifiche norme, immettendosi su una prassi che ha dato finora buoni risultati e che potrebbe essere utilmente sviluppata».

Al fine di rendere efficace questa attività si segnalavano inoltre tre punti sui quali andavano fatte preliminarmente alcune considerazioni: la «composizione del sottocomitato Cir - Iri», che sarebbe dovuto essere composto, oltre ai rappresentanti dell'Iri, dai ministri i cui funzionari partecipano al Consiglio dell'ente, dai ministri senza portafoglio aventi attribuzioni nella sua attività, e la possibilità di intervento da parte di altri membri del Cir e di altri ministeri sulla base delle materie poste all'ordine del giorno; i «compiti del Comitato», che sarebbero dovuti essere definiti in linea di massima per «garantire un efficace e ordinato sviluppo dei lavori», e che si proponeva sarebbero stati inerenti ai problemi industriali e alla gestione finanziaria nei settori in cui l'Iri si trovava ad operare; la «periodicità delle riunioni» che avrebbe dovuto avere cadenza trimestrale, con la possibilità di convocazioni più ravvicinate per affrontare «decisioni urgenti». Il Consiglio dei ministri sarebbe intervenuto infine a suo giudizio sulle questioni inerenti all'indirizzo generale e sulle questioni particolari di maggiore interesse.

«Un'attività ordinata nel modo ora proposto, oltre che rispondere a una funzionale esigenza dell'attuale ordinamento dell'Istituto può offrire anche la possibilità di un progressivo approfondimento della strumentalità dell'Iri ai fini della politica economica seguita dallo Stato e ciò nel duplice aspetto di luogo di coordinazione delle tendenze in atto nella economia del Paese e di organo tecnico utilizzabile dallo Stato ai fini della sua politica industriale.

Il sistema sopra delicato prescriverebbe inoltre di lasciare ben distinte le sfere di responsabilità prettamente politica e di indirizzo generale quella del Governo e amministrativa e di gestione quella dell'Istituto. Laddove è chiaro, che una confusione delle due esporrebbe sia l'eventualità di attribuzioni al governo di responsabilità non legittimamente ad esso imputabili, sia il rilevamento delle responsabilità che debbono competere agli organi dell'Iri.

L'attuazione del programma sopra esposto sembra che dovrebbe avvenire mediante:

A) una deliberazione del Consiglio dei ministri, con la quale una parte dei suoi membri sia costituita in apposito sottocomitato Cir per seguire l'attività dell'Iri e riferire al Consiglio dei ministri stesso affinché questo [...] formuli le proprie direttive;

B) un accordo tra detto sottocomitato Cir e la Presidenza dell'Iri circa i nodi e termini di attuazione della deliberazione di che sopra, secondo le linee precedentemente tracciate, secondo il cui processo verbale dovrebbe costituire, in un esatto senso, la

carta dei collegamenti e rapporti tra Governo e Iri». ³³¹

Nella seduta del 3 gennaio 1951 del Comitato di presidenza dell'Iri, Isidoro Bonini, riproponendo in questo modo il problema della collocazione istituzionale dell'Iri nei confronti degli organismi della ricostruzione e delle potenzialità inesprese circa un coinvolgimento più attivo nella politica economica del governo, tornerà a suggerire come «conveniente che l'Istituto potesse fungere da organo di consulenza tecnica e che, in tal sua veste, come la Banca d'Italia per quanto attiene il mercato creditizio e finanziario, fosse chiamato a far parte degli enti rappresentanti del Cir». ³³² Le soluzioni prospettate dall'Iri per attuare l'art. 1 del proprio statuto e superare così le difficoltà di coordinamento governativo, più dettagliata la prima, solo accennata la seconda, avevano dunque due elementi comuni, molto interessanti per la nostra trattazione: l'area di intervento istituzionale sarebbe preferibilmente definita attorno al Cir, recuperando in parte i suggerimenti elaborati da Pasquale Saraceno negli anni precedenti e prendendo ad esempio l'esperienza del Comitato dei ministri; l'Iri chiedeva inoltre che a una soluzione amministrativa del problema del coordinamento fosse affiancato un maggiore coinvolgimento dello stesso ente come strumento di supporto tecnico alla politica economica del governo. ³³³ È interessante notare a questo proposito come, non molto addietro, su impulso di Fanfani si fosse sviluppato sulla rivista «Cronache sociali» un dibattito sulla funzionalità e sulle capacità di coordinamento delle strutture amministrative. In un primo intervento del novembre 1948 Fanfani aveva introdotto l'argomento richiamando l'attenzione sulla necessità del coordinamento dei ministeri economico-finanziari, dell'occupazione e delle relazioni internazionali, dichiarando l'organizzazione del Cir come un'esperienza superata. ³³⁴ Nei mesi successivi seguirono sulle pagine della rivista gli interventi da parte di Meuccio Ruini, Ernesto Rossi e Roberto Tremelloni che ebbero il merito di porre all'attenzione il tema del rapporto tra la politica economica e i suoi strumenti di attuazione. ³³⁵

³³¹ *L'amministrazione dell'Iri e i suoi collegamenti con le autorità di governo*, 29 agosto 1950, ACS, IRI, NN, Studi e memorie sull'Iri dal 1933 al 1954, b. STO/522.

³³² CdP, Seduta del 3 gennaio 1951, ACS, IRI, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/786, f. 13.

³³³ Una nota del gennaio 1951 rimodulava il testo adottato nel documento citato dell'agosto precedente individuando proprio nel Comitato dei ministri quel sistema che permetterebbe «di lasciare ben distinte le sfere di responsabilità; prettamente politica e di indirizzo generale quella del Governo e amministrativa e di gestione quella dell'Istituto». *Notizie sull'Istituto per la Ricostruzione Industriale*, gennaio 1951, ACS, IRI, NN, Studi e memorie sull'Iri dal 1933 al 1954, b. STO/522.

³³⁴ A. Fanfani, *Lettera a Dossetti sulle premesse di qualsiasi "ripresa"*, in «Cronache sociali», n. 22, 1948.

³³⁵ Secondo Ruini occorre affermare un principio di unità nella politica economica senza tuttavia sacrificare l'autonomia dei singoli ministeri, introdurre elementi di piano ma senza scadere nella pianificazione sovietica, superare disordinati interventi economici ed evitare di favorire gli interessi dei gruppi monopolistici, razionalizzando almeno in parte gli attuali enti pubblici. M. Ruini, *Per un efficiente governo democratico in Italia: il pensiero di*

Il 29 settembre 1950, intanto, De Gasperi aveva incaricato La Malfa di preparare una relazione che contenesse proposte per la tutela dell'interesse pubblico nelle direttive e nei programmi dell'Iri.³³⁶ Qualche giorno più tardi, rispondendo alle interpellanze dei colleghi di partito Rapelli e Colleoni e del socialdemocratico Ariosto sul funzionamento delle aziende a partecipazione statale e in particolare sulla società Dalmine, il Ministro Togni aveva annunciato che il Governo aveva «allo studio i perfezionamenti da introdurre in detto sistema, per renderlo più agile e sempre più rispondente agli scopi dell'istituto e al pubblico interesse».³³⁷

Nei mesi successivi, l'ente fu tenuto al corrente dell'evolversi e dell'elaborazione del progetto attraverso Antonio Toraldo di Francia, membro dell'ufficio ispettorato dell'Iri e collaboratore dello stesso La Malfa. In un documento del gennaio 1951, Toraldo annunciava le difficoltà di intervenire sulle forme esistenti di intervento pubblico e stabilirne un principio forzatamente unitario: «non sarebbe saggio [...] pensare di poter ridurre ad un minimo comune denominatore imprese che operano in campi diversissimi». Pur ammettendo «una pluralità di forme in relazione alle diverse situazioni», il prospetto di Toraldo definiva l'esigenza di trovare allora la «struttura migliore ed adattabile al maggior numero dei casi» al fine di rispondere a due requisiti essenziali: «permettere il raggruppamento sotto un unico organismo delle imprese operanti nello stesso settore» e «mantenere nei limiti del possibile le imprese stesse a contatto con il mondo economico vivo della iniziativa privata». Le due esigenze sembravano allora poter essere contemplate attraverso la riunione in una serie di *sub-holding* settoriali l'intero patrimonio pubblico e nell'affidare la «responsabilità finanziaria e di indirizzo del complesso dei settori» presso la stessa Iri. In questa fase embrionale, sulla scia dell'esperienza che si andava svolgendo, l'apice della piramide istituzionale era determinata da un Comitato dei Ministri.

«sembra possa servire ottimamente lo strumento già costituito su iniziativa del

Meuccio Ruini, in «Cronache sociali», n. 1, 1949. Ernesto Rossi affermava che attraverso una carenza di studi e il disordine dei ministeri l'intervento dello Stato avrebbe generato solo confusione. Il problema del Cir – che era «meglio che niente» – era rappresentato dal fatto che «non [avesse] né i mezzi, né i poteri necessari per dettare una politica economica unitaria». E. Rossi, *Per un efficiente governo democratico in Italia*, in «Cronache sociali», n. 2, 1949. Tremelloni indicava invece nel Cir un importante strumento per alleviare aiutare il lavoro del Consiglio dei ministri, anche se si mostrava critico riguardo alla sua struttura amministrativa. Il deputato socialdemocratico proponeva allora che accanto al Cir fosse istituito un Comitato di Sottosegretari e di direttori generali dei ministeri economici che, muniti di una segreteria generale, di un gruppo di esperti economici e con il supporto di un osservatorio, si sarebbe occupato di gestire questioni di ordinaria amministrazione, mentre il Cir avrebbe continuato a svolgere la propria funzione per le questioni più rilevanti. R. Tremelloni, *Per un efficiente governo democratico in Italia*, in «Cronache sociali», n. 3, 1949.

³³⁶ ACS, Consiglio dei Ministri, Seduta del 29 settembre 1950, p. 1.

³³⁷ CD, AP, Seduta pom. del 5 ottobre 1950, 22460.

Ministro La Malfa, e cioè il Comitato dei Ministri più direttamente interessati all'economia nazionale, i quali, come hanno cominciato a fare per l'Iri, potrebbero seguire più da vicino – sia pure da un punto di vista generale – la gestione delle varie imprese e rimandare ad un secondo tempo ogni impostazione di soluzioni strutturali innovative». ³³⁸

L'ipotesi di pervenire a un vero e proprio «Ministero delle Partecipazioni» fu trattata invece durante il Comitato di Presidenza dell'ente, il 27 febbraio 1951. In quella sede, furono presi in esame i vari progetti concernenti la modificazione della struttura del demanio mobiliare e degli interessi di carattere industriale e commerciale dello Stato. La presidenza dell'Iri, pur riconoscendo la natura «non razionale e spesso inefficiente», presentava tuttavia i rischi che l'istituzione di un Ministero dedicato avrebbe comportato:

«la creazione di un Ministero delle partecipazioni comporterebbe inevitabilmente una cristallizzazione delle posizioni, il che è proprio quanto dovrebbe essere evitato, poiché è essenziale che alla partecipazione diretta o indiretta dello Stato nella vita economica e produttiva del Paese sia lasciata la massima elasticità per operare, appunto, con criteri economici-finanziari e di gestione efficiente».

La soluzione migliore secondo la presidenza dell'Istituto sarebbe stata piuttosto ragionare sulla base della creazione «di un ente analogo all'Iri col compito di assumere tutte le partecipazioni del Demanio, di gestirle smobilitando tutte quelle che abbiano precipue note di attività privatistica» ed affrontare in un secondo momento la possibilità di «rivedere poi tutto l'insieme» istituzionale e «adottare i provvedimenti che si manifesteranno più adatti». ³³⁹

L'idea di riunire le partecipazioni pubbliche presso l'ente appariva dunque inadatta per lo stesso Iri, così come la soluzione di istituire un Ministero. Mentre sul primo punto, la relazione finale non avrebbe accolto il suggerimento, i lavori stessi della commissione sembrarono recepire invece la preoccupazione relativa alla nascita di un Ministero e sulle sue possibili ricadute sulla gestione delle imprese. Nei mesi successivi, allora, l'elaborazione del progetto si concentrò sulla necessità di individuare una soluzione istituzionale che potesse essere agile ma allo stesso tempo provvista dei necessari poteri per imprimere al sistema l'impulso di indirizzo e coordinamento che si andava cercando. In un intervento avvenuto dopo la presentazione della relazione, venivano indicati ancora da Toraldo i passaggi istituzionali a sostegno della riforma. Essi si sarebbero realizzati attraverso una modifica dell'art. 1 dello Statuto dell'Iri e la creazione di un ministro senza Ministero, coadiuvato da un «un ristretto e sceltissimo numero di collaboratori», che

³³⁸ *Sul riordinamento strutturale delle partecipazioni statali*, 20 gennaio 1951, nota firmata da A. Toraldo, ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Miscellanea, Riunioni Cir, b. STO/565, f. 5.

³³⁹ CdP, Seduta del 27 febbraio 1951, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/786, f. 17.

avesse allo stesso tempo «il rango di Ministro e dei poteri superiori a quelli spettanti ai normali Ministri senza portafoglio, pari dunque a quelli di un Vice Presidente».³⁴⁰

L'ultima riunione del Comitato dei ministri per l'Iri avvenne intanto il 15 marzo 1951. Di lì a poche settimane, la crisi di governo inaugurata dalle decisioni congressuali del Psli di Giuseppe Saragat che porteranno all'incontro con il Psu di Giuseppe Romita e alla nascita del Partito socialdemocratico italiano, avranno l'effetto di generare un rimpasto ai primi di aprile che vedrà lo stesso Ugo La Malfa traslocare al Ministero del Commercio con l'Estero ed avviare l'esperienza del comitato verso la sua fine.

4.2. ASCESA E DECLINO DI UNA NUOVA FASE DEL DIBATTITO: LE PROPOSTE DI UGO LA MALFA

Quei mesi di turbolenza politica coincidevano con i passaggi istituzionali del dispositivo di legge riguardante l'aumento del fondo di dotazione dell'Iri, presentato già al Senato nell'ottobre dell'anno precedente ma discusso e approvato da questa aula solo tra il maggio e il giugno 1951. Dietro a questi ritardi sicuramente ebbe un ruolo la resistenza dei ministri democristiani più conservatori. La situazione si trascinò in avanti ancora per molti mesi prima di avere una soluzione, tanto da scatenare, come vedremo, la reazione del presidente dell'Iri Bonini. In questo contesto fu presentato dunque dal gruppo socialista un nuovo ordine del giorno, firmato dai senatori Castagno, Lanzetta e Cortese, il quale invitava il governo a provvedere alla «creazione di un unico grande Istituto o di Istituti differenziati, ma sottoposti alla direzione politica ed amministrativa di un unico Ministero, allo scopo di dare allo Stato gli strumenti idonei ad operare efficacemente, con funzioni di guida e di controllo, per lo sviluppo dell'attività produttivistica del Paese ed al fine di rendere proficuo per l'economia nazionale l'intervento statale».³⁴¹ La relazione consegnata dalla Commissione Finanze e Tesoro era giunta d'altra parte ad un'importante conclusione sulla necessità di individuare un Ministro responsabile che presentasse al Parlamento, assieme ai bilanci preventivo e consultivo dello Stato, il bilancio dell'Iri e una esaustiva relazione dell'attività dell'ente nei singoli settori.³⁴² La discussione in merito all'aumento del fondo di dotazione dell'Iri diede modo a Ugo La Malfa di

³⁴⁰ *Provvedimenti necessari per riordinare la materia delle partecipazioni statali nel senso della relazione di La Malfa*, 31 maggio 1951, nota trasmessa da A. Toraldo a L. Chialvo, ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Miscellanea, Riunioni Cir, b. STO/565, f. 5.

³⁴¹ SR, AP, Seduta del 12 giugno 1951, 24710.

³⁴² SR, *Relazione della 5a Commissione permanente (Finanze e Tesoro)*, Aumento del Fondo di dotazione dell'Istituto per la ricostruzione industriale comunicata alla Presidenza il 12 aprile 1951.

presentare i risultati del suo studio condotto nei mesi precedenti sulle attività economiche dello Stato e di anticipare alcune proposte presenti nella relazione conclusiva.

Nello svolgimento dell'ordine del giorno citato, Luigi Castagno andava a raccogliere alcuni spunti di riflessione lasciati aperti dalla relazione, indicando tre aree sulle quali occorreva un ripensamento dell'Iri e del suo inquadramento istituzionale. La mancanza di un «indirizzo complessivo» sull'attività dell'Iri e l'assenza di un sistema di finanziamento più elastico e funzionale a sostegno delle sue attività produttive hanno generato negli anni «un'opera semplicemente caotica e farraginosa, che è costata numerosi miliardi allo Stato, senza nessun profitto per l'economia nazionale» e che deve essere corretta tramite l'adozione di uno strumento «che coordini effettivamente tutto questo complesso dell'intervento dello Stato nell'attività economica del Paese».³⁴³ Il processo di riforma deve riguardare anche la struttura stessa dell'Iri, e in particolar modo la composizione del suo Consiglio di amministrazione, che occorre ridurre a tre elementi selezionati su mandato del Ministero del Tesoro, dell'Industria e del Lavoro, e scelti sulla base di criteri di competenza ma anche trasparenza nei rapporti con il mondo dell'impresa privata, e allargare alla partecipazione di rappresentanti delle organizzazioni sindacali e dei Consigli di gestione. L'ultima area di intervento riguarda infine i rapporti dell'Iri e delle sue aziende con le associazioni datoriali private, che occorreva recidere.³⁴⁴ Un ulteriore elemento di discussione è infine apportato all'interno della stessa seduta da parte dei senatori democristiani Schiavone e Zotta, i quali entrambi auspicavano una maggiore capacità di controllo parlamentare sull'attività dell'Iri.³⁴⁵

Le indicazioni che provenivano dal dibattito sono accolte e commentate dall'intervento del ministro Ugo La Malfa, incentrato per larga parte nel comunicare alcune delle conclusioni del lavoro svolto nei mesi precedenti riguardante le ipotesi di adeguamento dei poteri di vigilanza della Corte dei conti sugli enti pubblici, le strategie per attuare un controllo parlamentare sulla loro attività, ma anche lo stesso studio approfondito dei

³⁴³ SR, AP, Seduta del 12 giugno 1951, 24713-24715.

³⁴⁴ Ivi, 21715-21725.

³⁴⁵ Ivi, 24732-24733. Il senatore Mario Zotta aveva presentato un ordine del giorno firmato, oltre al collega Schiavone, anche dai senatori Caristia, Romano, Angelini, Bosco Lucarelli, Salvi, Italia, Ciampitti e Focaccia. In esso si chiedeva al governo di istituire una commissione permanente di vigilanza in ciascun ramo del Parlamento. SR, AP, Seduta del 23 maggio 1951, 24365. In un documento di Carlo Obber al Presidente dell'Iri Bonini il 17 marzo 1951, gli uffici dell'Iri sembrano sostenere l'opportunità di istituire una «Commissione interparlamentare di vigilanza» allo scopo di preparare una relazione e di mettere in evidenza la corrispondenza tra gli indirizzi ricevuti e le effettive realizzazioni di fronte al Parlamento e di fornire pareri circa tre principali aree: gli aumenti del fondo di dotazione, eventuali modifiche statutarie dell'Iri e le richieste di garanzie dello Stato. Nella nota, sul tema dell'indirizzo generale dell'ente, si consigliava di dare seguito all'esperienza del Comitato dei ministri per l'Iri attraverso un «riconoscimento legislativo alle [sue] deliberazioni». *Il controllo parlamentare dell'Iri*, 17 marzo 1951, ACS, IRI, NN, Finanza, Fondo di dotazione, b. FIN/282.

caratteri giuridici di questi enti, il loro rapporto con l'amministrazione dello Stato, e delle molteplici strutture e funzioni che dividono il complesso mondo delle iniziative economiche condotte dallo Stato. Una buona parte di esso era incentrato sulla necessità di individuare macrocategorie con le quali distinguere le varie attività che andavano dalla gestione diretta, all'azienda autonoma fino all'ente a personalità giuridica propria. Ed è quest'ultimo il caso dell'Iri che, non essendo direttamente una partecipazione statale, viene definito con la formula di «ente autonomo di gestione delle partecipazioni dello Stato», mentre nella categoria di «partecipazione economica dello Stato» rientrano invece i veicoli dotati di un carattere formale di tipo privatistico.

Si riscontra dunque la presenza di numerose partecipazioni statali sotto il controllo dell'Iri, ma allo stesso tempo si prefigura il problema di quelle che, non avendo un ente di gestione di riferimento, risultano sotto il controllo del Demanio. Nell'idea di La Malfa, alcune di esse sarebbero dovute essere ricondotte all'Iri per via della loro affinità settoriale con attività da tempo sotto il controllo dello stesso ente, quelle riguardanti il settore petrolifero sarebbero potute altresì essere riconfigurate all'interno di una nuova *sub-holding*, mentre per le restanti si aprivano delle riflessioni. È interessante notare quale soluzione proponesse lo stesso La Malfa:

«Il Comitato, incaricato dal Consiglio dei ministri di studiare questa relazione, dovrà studiare quale debba essere l'Ente di gestione. [...] Si suggeriscono le diverse vie: quella della gestione diretta, della costituzione cioè di un grande Demanio, nel qual caso si arriva al vero e proprio Ministero delle partecipazioni statali o quello della gestione autonoma. Io in verità escluderei la gestione diretta, poiché ucciderebbe l'IRI e perché un Ministero delle partecipazioni statali diventerebbe fatalmente un pesante organismo burocratico da porci su una strada di cui non vediamo i limiti possibili. Amerei invece il suggerimento contenuto nella proposta del senatore Castagno della gestione autonoma delle partecipazioni statali così da avere un grande organo responsabile del coordinamento tecnico ed amministrativo delle partecipazioni medesime».³⁴⁶

Con il proposito, dunque, di giungere a «un'unità di gestione tecnico-amministrativa» per le partecipazioni statali, La Malfa suggerisce la necessità di arrivare «con l'attribuzione ad un Ministro, e ad uno solo, della responsabilità politica relativa a tutte le partecipazioni statali, preferibilmente ad un Ministro che non abbia una vera e propria amministrazione, ma disponga di una semplice segreteria tecnica». Uno strumento «i cui organi di controllo siano agilissimi» e che si faccia responsabile di rappresentare presso gli organismi democratici le attività condotte, che si preoccupi di formulare indirizzi di natura

³⁴⁶ Ivi, 24770.

programmatica e di vigilare sulla loro attuazione, che coordini le varie attività condotte ma che, allo stesso tempo, garantisca la necessaria autonomia di gestione.³⁴⁷

Nel suo complesso, l'intervento di La Malfa andava ad esporre i punti principali della propria relazione, presentata il 9 aprile 1951 ma non ancora nota agli organismi rappresentativi. La sua analisi aveva lo scopo di delineare soluzioni concrete all'esigenza di coordinamento e di indirizzo delle imprese a controllo statale. Per farlo si sarebbe dovuto dunque procedere verso una riorganizzazione e razionalizzazione del settore capace di porre sotto un controllo unitario l'Iri e le sue finanziarie di settore – che a quel tempo erano la Finsider, la Finmeccanica, la Finmare e la Stet – così come le aziende controllate direttamente dal Demanio, sia che si trattasse di singole imprese che avevano forma di società per azioni – come era allora il caso dell'Agip –, sia che queste avessero invece la forma di enti pubblici autonomi, quali quelli ereditati dal regime fascista: l'Azienda carboni italiani (Acai), l'Azienda minerali metallici italiani (Ammi) o, ancora, l'Ente nazionale metano. Si sosteneva infatti che, per la tutela di un sistema economico di dimensioni rilevanti come quello delle partecipazioni statali, fosse necessario superare le disfunzioni causate dalla molteplicità dei controlli – sovrapposti e spesso in conflitto tra loro – e delle strutture, al fine di approdare a un sistema più coerente.³⁴⁸

Il problema aveva origini profonde e derivava in buona parte dallo stratificarsi nel corso della lunga storia industriale del paese delle forme e delle tipologie di impresa a controllo pubblico. L'intervento diretto dello Stato nell'economia, come risposta alla crescente complessità organizzativa delle varie attività nelle quali il settore pubblico era progressivamente intervenuto, aveva infatti inizialmente assunto la forma dell'impresa-organo per la fornitura di servizi pubblici a tutti i cittadini. Essa assumeva la denominazione di azienda autonoma a livello centrale o di aziende municipalizzate a livello locale. Dalla crisi di questo modello si diffonde, soprattutto a cavallo tra le due guerre, la figura degli enti pubblici economici dotati di una propria autonoma soggettività giuridica rispetto all'organismo pubblico di riferimento, affiancata dalla crescente partecipazione azionaria dello Stato in società private, tramite gli stessi enti pubblici economici o, in alcuni casi, attraverso l'intervento diretto dei ministeri.³⁴⁹ Si era così

³⁴⁷ Ivi, 24771 e ss.

³⁴⁸ U. La Malfa, *Relazione conclusiva presentata dal Ministro segretario di Stato on. Ugo La Malfa nel Consiglio dei ministri del 9 aprile 1951, concernente la riorganizzazione delle partecipazioni economiche dello Stato*, in Ministero dell'Industria e del Commercio, *L'Istituto per la ricostruzione industriale – IRI, vol. 1, Studi e documenti*, Torino, 1955, pp. 89-91 e 103-120. Alcuni estratti della relazione e il testo integrale del discorso svolto in Senato relativo all'aumento del fondo di dotazione dell'Iri sono stati ripubblicati in Id., *La politica economica in Italia 1946-1962*, Roma, Edizioni di Comunità, 1962, pp. 139-154 e 155-174.

³⁴⁹ Il percorso, per così dire, evolutivo delle forme di intervento pubblico in Italia e l'analisi sui caratteri del fenomeno delle partecipazioni statali è stato oggetto di numerosi studi. Una delle prime classificazioni in questi termini delle

giunti a una situazione che vedeva la compresenza di aziende autonome, enti pubblici gestori di imprese finanziarie, enti pubblici gestori di imprese commerciali e industriali, «enti pubblici in funzione di holding pura» – come era il caso dell'Iri – e, infine, società per azioni direttamente controllate da organi dello Stato.³⁵⁰

Se dunque da un punto di vista giuridico la situazione risultava piuttosto complessa, le implicazioni di questa caoticità sistemica avevano un diretto effetto sulle capacità da parte degli organismi pubblici nel coordinare e governare le imprese a controllo pubblico. Le aziende a partecipazione statale potevano infatti dipendere dal Demanio, dall'Iri, dal Ministero dell'Industria, da quello dell'Agricoltura o da quello dei trasporti. Il problema del controllo non si limitava tuttavia al «rapporto di dipendenza che originato dalla proprietà». Risultavano infatti compresenti modalità di controllo e di vigilanza diverse che scaturivano «dalle attività tecniche specificatamente perseguite dalle aziende a cui lo Stato partecipa[va]». Seguendo gli esempi forniti dalla relazione di La Malfa, le industrie cantieristiche ed armatoriali dell'Iri dovevano rispondere non solo al Ministero della Marina mercantile ma anche a quello dell'Industria. Le radiotrasmissioni erano sotto il controllo del Ministero delle Poste, ma per questioni culturali facevano capo direttamente alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Il Ministero dei Trasporti esercitava una diretta ingerenza sulle Ferrovie dello Stato e si occupava delle aziende «esplicanti pubblici servizi di trasporto terrestri» mentre le aerolinee dipendevano dal Ministero della Difesa. Le società telefoniche facevano inoltre capo «come gestione» all'Iri, ma non potevano che dipendere «come controllo tecnico» dal Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni. Era infine di competenza diretta del Presidente del Consiglio dei ministri l'industria cinematografica. I controlli «incerti ed assai scarsamente coordinati» erano causati inoltre dalla «assoluta disorganicità di indirizzo circa la rappresentanza della pubblica amministrazione negli enti economici a partecipazione statale», una rappresentanza che a seconda dei vari esempi particolari aveva seguito «le vie più

tipologie di impresa pubblica si deve a M.S. Giannini, *Le imprese pubbliche in Italia*, in «Rivista delle società», n.2, 1958, pp. 228-276. Su questo punto si veda anche S. Cassese, A. Massera, *Le imprese pubbliche in Italia*, in AA.VV., *L'Impresa pubblica*, Milano, FrancoAngeli, 1977, pp. 95-121. L'elemento decisivo nella distinzione tra i tre modelli di intervento pubblico è il grado di autonomia rispetto all'organo pubblico a cui afferivano. G. Marcon, *Le imprese a partecipazione pubblica: finalità pubbliche ed economicità*, Padova, Cedam, 1984. La ricerca di un elemento comune tra le diverse esperienze di impresa pubblica è stato altresì oggetto di studi di tipo giuridico. Treves e Valentini, essendo la differenza tra impresa pubblica e privata attinente esclusivamente all'assetto proprietario della stessa, individuano nel carattere soggettivo della titolarità statale ciò che rende possibile racchiudere esperienze tanto diverse nel medesimo gruppo. G. Treves, *Le imprese pubbliche*, Torino, Giappichelli, 1950 e S. Valentini, *L'impresa pubblica - lineamenti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1980. Al contrario, proprio secondo Giannini, il tratto caratterizzante dell'impresa pubblica consiste invece nella natura pubblica dell'attività esercitata. M.S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, ed. II agg., a cura di A. Mirabelli Centurione, Milano, Giuffrè, 2000, p. 234.

³⁵⁰ F. Merusi, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, cit., pp. 2-3.

diverse». La mancanza di un principio unitario e lo scarso coinvolgimento degli organismi democratici erano individuati come problemi di primaria importanza:

«sebbene le partecipazioni dello Stato rappresentino una notevole parte del patrimonio nazionale, non vi è organizzazione ministeriale direttamente responsabile della loro gestione, mentre, a sua volta, il Parlamento non è investito dei problemi relativi alle partecipazioni statali col rilievo, la sistematicità e la periodicità che accompagnano altri rami della pubblica amministrazione».³⁵¹

Il risultato era una situazione intricata, nella quale all'eccessiva autonomia di alcune realtà aziendali corrispondeva un'eccessiva ingerenza in altre, e nella quale i processi amministrativi, le questioni legate sia al finanziamento che alle rilevazioni contabili degli enti e delle singole realtà aziendali contribuivano a rendere la gestione delle società a partecipazione statale scarsamente collegata con il bilancio dello Stato.³⁵²

La soluzione indicata da La Malfa per ovviare a questo stato di cose prendeva ad esempio l'ordinamento realizzato per favorire lo sviluppo economico delle regioni meridionali. Sulla base del modello disegnato per la creazione della Cassa per il Mezzogiorno, si trattava di istituire un «ministro» dedicato, ma non un «ministero», privo di un proprio bilancio e con assegnazioni sul bilancio del Tesoro ed, eventualmente, su quello della Presidenza del Consiglio dei ministri.³⁵³ Questo dettaglio rispondeva alla chiara intenzione di istituire, sotto il profilo organizzativo, una figura priva di un reale apparato burocratico, ma dotato piuttosto di una struttura snella, composta da una «segreteria tecnica, per la programmazione, i coordinamenti e l'organizzazione dei lavori del Comitato dei ministri e un corpo ristretto di funzionari per i compiti di vigilanza e di

³⁵¹U. La Malfa, *Relazione conclusiva*, cit., p. 91.

³⁵² Il problema della caoticità del sistema e della difficoltà da parte delle autorità governative e degli organi eletti nel coordinare «qualche centinaio di enti con fisionomia giuridica diversa, con rapporti diversi, vigilati sovente in discorde condominio con dicasteri diversi e finanziati in modo diverso», e nell'accordare i programmi di questi organismi con il bilancio dello Stato era stata messa in evidenza l'anno precedente dal deputato democristiano Mario Martinelli come «una situazione che deve essere riveduta con molta attenzione». CD, AP, Seduta del 22 marzo 1950, 16431-16432

³⁵³ L'idea di istituire un unico organismo burocratico a gestione delle partecipazioni dello Stato non era del tutto nuova. Nel 1941, infatti, il giurista Sergio Panunzio, nel quadro delle sue riflessioni sullo stato del corporativismo, aveva indicato una possibile strada per razionalizzare il settore pubblico attraverso l'istituzione di un «ministero delle imprese». Secondo questa esposizione, esso avrebbe avuto il compito di dirigere tutte le imprese pubbliche variamente organizzate e controllate da organi statali, e di sottoporle ad un unico centro di comando a cui sarebbe stato affidato il compito di elaborare l'indirizzo politico ed economico delle attività condotte dallo Stato. Ma con la guerra ormai in pieno svolgimento e con possibilità molto ridotte da parte dello Stato nell'intervenire a riconsiderare la natura delle strutture economiche pubbliche e del loro inquadramento istituzionale, una reale discussione che riprendesse seppur indirettamente questo spunto iniziò a delinearsi solo nei primi anni Cinquanta. S. Panunzio, *Un ministero delle imprese*, in «Politica Sociale», 15 marzo 1941, pp. 127-130.

controllo».³⁵⁴ Nel verbale del Consiglio dei ministri in cui era illustrata la relazione, La Malfa riteneva piuttosto «che oggi sarebbe assai pericoloso anche sotto il profilo politico» costituire un Ministero delle Partecipazioni Statali.³⁵⁵

Il provvedimento che aveva istituito la Cassa per il Mezzogiorno aveva infatti previsto che la sua pianificazione straordinaria e territorialmente differenziata si sarebbe svolta nell'ambito di un nuovo ordinamento, mutuato in parte dal modello degli enti economico-finanziari degli anni Venti e Trenta e in parte ispirato dalla Tennessee Valley Authority (Tva), l'organismo voluto dal presidente americano Franklin D. Roosevelt per tentare un'inversione di tendenza che scuotesse la stagnante economia nazionale durante la grande depressione.³⁵⁶ Con la legge n. 646 del 10 agosto 1950 era stato creato infatti il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, che comprendeva tutti i ministeri a vario titolo interessati allo sviluppo delle regioni meridionali, e un omonimo ministro senza portafoglio che lo presiedeva. Al Comitato erano state attribuite competenze in materia di pianificazione generale, coordinamento e amministrazione dei programmi di sviluppo territoriale che sarebbero stati poi operativamente realizzati dalla Cassa per il Mezzogiorno, mentre il ministro era chiamato a rispondere dinanzi al Parlamento sia dall'attività del Comitato, sia della vigilanza sull'ente.³⁵⁷

Seguendo la proposta di La Malfa, la riorganizzazione delle partecipazioni statali avrebbe dato vita a un sistema maggiormente razionale rispetto a quello fino a quel momento in vigore, secondo un principio di suddivisione delle responsabilità su quattro livelli: «la

³⁵⁴ Questo è considerato da Massera il punto decisivo da cui discendeva la struttura immaginata da La Malfa, che doveva scientemente allontanarsi dalla struttura tradizionale dei ministeri. A. Massera, *La riorganizzazione del settore pubblico dell'economia e la costituzione del Ministero delle partecipazioni statali*, in «Economia Pubblica», n. 5-6, 1974, pp. 11-25, in particolare p. 14.

³⁵⁵ ACS, Consiglio dei Ministri, Seduta del 9 aprile 1951, p. 8.

³⁵⁶ Menichella, intervenendo con un articolo in memoria di De Gasperi nel 1964, ricordò in questo modo le vicende che portarono all'ideazione della Cassa per il Mezzogiorno: «Sembrò allora necessario di innovare profondamente nei metodi l'intervento statale a favore del Sud; tenendo presente l'esperienza della rooseveltiana Tennessee Valley Authority, fu ritenuto che anche da noi si dovesse procedere mediante un particolare strumento agile e non burocratico, al quale fosse assegnata, a carico del bilancio statale, una dotazione annua immutabile per tutto un decennio, per il compimento di opere di carattere straordinario, con facoltà di spendere in anni successivi quella parte degli stanziamenti che non si fosse potuta impegnare nell'anno di competenza. [...] Nel progetto per la creazione del nuovo ente, che io provvidi a redigere, ne suggerii anche il nome: "Cassa per il Mezzogiorno"». D. Menichella, *Stabilità e sviluppo dell'economia italiana, 1946-1960*, cit., pp. 829-830.

³⁵⁷ Sulla struttura istituzionale dell'intervento nel Mezzogiorno si veda S. Cassese, *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1965 e V. Giovannelli, *L'organizzazione amministrativa dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1971. Per una trattazione più generale della Cassa per il Mezzogiorno e dei suoi interventi si veda L. D'Antone, *'Straordinarietà' e Stato ordinario*, cit., L. Scoppola Iacopini, *La Cassa per il Mezzogiorno e la politica, 1950-1986*, Bari, Laterza, 2019 e A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013.

responsabilità politica e di indirizzo e coordinamento economico finanziario generale», demandata al Ministro per le Partecipazioni statali e ad un comitato interministeriale omonimo; «la responsabilità di indirizzo tecnico amministrativo e finanziario del complesso delle partecipazioni» risultava nelle mani dell'Iri; «la responsabilità di indirizzo tecnico, amministrativo e finanziario del settore» lasciata alle finanziarie di settore; infine, «la responsabilità di gestione industriale» demandata alle singole imprese.³⁵⁸ In questo modo si sarebbe preservata quell'autonomia manageriale attribuita alla dirigenza delle varie aziende a partecipazione statale dallo statuto dell'Iri del 1948 ma, allo stesso tempo, si sarebbe garantito il coordinamento di un sistema che era stato caratterizzato fino ad allora da una spiccata irrazionalità. Una migliore struttura di coordinamento delle partecipazioni statali avrebbe garantito nel tempo alcuni importanti vantaggi:

- «1) ottenere, attraverso la collaborazione organica delle imprese controllate, soprattutto nel campo delle forniture, condizioni di maggior redditività o di minor squilibrio economico;
- 2) concorrere all'attuazione dei programmi statali in cui si estrinseca la politica economica governativa;
- 3) rimediare alle deficienze dell'iniziativa privata laddove essa è impotente o riluttante a creare robusti organismi produttivi e, in genere, ad effettuare investimenti destinati a rimanere lungo tempo immobilizzati od improduttivi, e ciò soprattutto quando si tratta di attività scarsamente remunerativa ma indispensabile per la collettività;
- 4) assicurare un maggior sviluppo di certi servizi di interesse generale sulla base della più economica e disinteressata gestione;
- 5) reagire ad eventuali tendenze monopolistiche dell'industria privata, che, con i sindacati industriali ed i cartelli, possono attenuare e in certi casi eliminare i benefici e le garanzie della libera concorrenza;
- 6) consentire obiettive rilevazioni delle situazioni industriali e quindi dare allo stato la possibilità di fondare decisioni politiche, misure tributarie e in genere interventi nell'economia su una diretta conoscenza delle condizioni in cui operano le imprese;
- 7) fornire allo Stato la possibilità di determinare con la maggior prontezza possibile adeguamenti di attività industriali, attraverso spostamenti di impianti, trasformazione di attrezzature, concentrazione di aziende, in funzione di eventuali esigenze strategiche».³⁵⁹

Nel quadro di questa riorganizzazione, all'Iri sarebbe infine stato assegnato il controllo anche delle altre imprese a partecipazione statale fino ad allora non appartenenti al

³⁵⁸ U. La Malfa, *Relazione conclusiva*, cit., pp. 89-91 e 103-117.

³⁵⁹ Ivi, pp. 117-118.

gruppo, compresa l'Agip e il settore degli idrocarburi, che si sarebbe riconfigurato come sua finanziaria settoriale. Nell'analisi di La Malfa, commentando i due progetti di legge in essere per la riorganizzazione del settore petrolifero, conclude infatti che «sembra più opportuno concentrare in un organismo a carattere finanziario come capogruppo di settore dipendente dall'Iri le varie partecipazioni dello Stato detenute nel campo degli idrocarburi e appoggiare ad esso tutte le attività e le competenze».³⁶⁰ Nella sua intervista sul non-governo, La Malfa avrebbe dichiarato più tardi:

«L'Iri aveva una tradizione, dovuta a Menichella, di corretta e abile amministrazione. Io temevo che, non applicando questo schema, si corresse l'alea della proliferazione degli enti di gestione, come purtroppo è avvenuto. Subito dopo, per l'appunto, nacque il problema della costituzione dell'Eni, e quando in consiglio dei ministri fu decisa l'istituzione dell'Eni come ente di gestione autonomo io feci riserva espressa, perché cominciava a verificarsi quello che temevo».³⁶¹

Il progetto di ristrutturazione dei meccanismi di controllo delle imprese a partecipazione statale proposto da La Malfa fu accolto freddamente dallo stesso governo che lo aveva promosso.³⁶² E questo innanzitutto perché persistevano numerosi pregiudizi sull'operato delle imprese pubbliche, come farà notare successivamente nella sua relazione finale Orio Giacchi, presidente di una nuova commissione istituita nel settembre 1953 con il compito di riformare lo statuto dell'Iri.

«si ripete con eccessiva monotonia che si tratta di un onere imponente che grava sul contribuente, di un ospedale per aziende inguaribili, di un'enorme spesa dello Stato senza risultati adeguati, ecc. Soltanto in parte queste considerazioni sono esatte poiché in esse si dimentica che una cospicua porzione delle Aziende dipendenti dall'IRI è economicamente attiva».³⁶³

³⁶⁰ Ivi, pp. 121-145, in particolare pp. 123-124.

³⁶¹ Id., *Intervista sul non-governo*, Roma-Bari, Laterza, 1977, p. 43.

³⁶² Scrive Guido Carli: «De Gasperi ascoltò la relazione [...]. Prese il progetto, lo mise nel cassetto e lo tenne chiuso per tutto il resto della sua presidenza». G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., p. 132. In un contributo del maggio 1951, Angelo Mott, senatore Dc, trentino e molto vicino a De Gasperi, commenta l'intreccio tra le discussioni sull'aumento del fondo di dotazione dell'Iri e le proposte di riforma generale del sistema delle partecipazioni statali, difendendo la razionalità del sistema strutturato intorno alla formula Iri-finanziarie-aziende. Secondo una lettura che recupera anche elementi storici dell'attività dell'ente, l'Iri sarebbe uno strumento congruo di intervento dello Stato il cui indirizzo politico andrebbe auspicabilmente ricondotto sotto la diretta responsabilità del Presidente del Consiglio mentre per la Corte dei Conti e il Parlamento dovrebbero essere sviluppati poteri di vigilanza, escludendo quindi l'opportunità di istituire un ministero *ad hoc*. Mott ritiene inoltre necessario un approccio più elastico alla questione delle future acquisizioni del gruppo, così come sulle riprivatizzazioni, seguendo un percorso che tenga in considerazione sia di fatti contingenti, sia della necessità di razionalizzare le attività pubbliche che di adeguarsi alle nuove esigenze della tecnica. A. Mott, *Il Problema dell'Iri*, in «Civitas», n. 5, 1951.

³⁶³ Ministero dell'Industria e del Commercio, *L'Istituto per la ricostruzione industriale – IRI, vol. 2, Progetti di riordinamento*, Torino, 1955, p. 11.

I pregiudizi, espressi apertamente da alcuni esponenti democristiani più conservatori, non risultano in questo frangente riequilibrati da una strategia coerente che pone al centro il sistema di imprese pubbliche nella politica di investimenti voluta dalla sinistra Dc che pure, in questa fase, per circostanze che ora andremo ad esporre, sembrava potersi ritagliare un nuovo spazio politico.

Le contrapposizioni interne alla Dc, lungi dall'essere sanate, nei mesi successivi al Congresso di Venezia erano rimaste piuttosto forti. Il problema dell'impiego effettivo della politica di spesa e della gestione degli investimenti in un quadro coordinato fu una delle cause principali della crisi di governo. Dopo aver già minacciato le dimissioni nel giugno 1949, cogliendo a pretesto l'uscita dal governo dei socialdemocratici, Fanfani e La Pira avevano infatti rinnovato le loro dimissioni all'inizio di novembre. Ed essa fu un'uscita piuttosto polemica, nella quale venivano sottolineate «le deficienze di un coordinamento economico» che non si realizzava nella prospettiva della lotta per l'occupazione, ma si riduceva invece «in funzione di un pareggio contabile del bilancio». Fatti questi evidenziati anche dalla difficoltà nell'ottenere lo sblocco dei finanziamenti da parte del Tesoro per il piano-case e i cantieri scuola.³⁶⁴

La politica economica che avrebbe dovuto caratterizzare la «terza fase» trovava nel concreto una non facile convivenza con gli obiettivi ancora in essere della «seconda fase», impersonata da Giuseppe Pella. Si susseguono dunque tentativi volti a ridimensionare la sua figura e il ruolo predominante del Ministero che incarna. Agli inizi di dicembre, De Gasperi riceve Dossetti al Viminale e con lui le sue preoccupazioni circa «l'ormai indifferibile azione a favore delle così dette aree depresse» e sulla necessità «di una nuova politica economica e di nuovi congegni per il coordinamento economico in vista della massima occupazione». Fanfani esprimeva invece in una lettera indirizzata al *leader* trentino «la necessità che la struttura governativa contempli oltre un organo di difesa e di controllo del bilancio e della moneta (Ministero del Tesoro e del Bilancio), un organo di difesa del diritto del lavoro dei disoccupati e di stimolo per l'esecuzione immediata delle misure prese per lo sviluppo delle zone arretrate». E in una nuova missiva di qualche giorno successiva illustrava i dettagli della sua proposta, che prevedeva l'istituzione di «un Ministero delle zone di sviluppo, come organo coordinatore e stimolatore della spesa a vantaggio delle zone arretrate e a incremento dell'occupazione».³⁶⁵

³⁶⁴ *Le vicende della Dc dal Congresso di Venezia all'ultima crisi di governo*, in «Cronache sociali», n. 1, 1950.

³⁶⁵ Ivi. L'attenzione di Fanfani per un intervento organico nella ripartizione degli investimenti nelle aree depresse del Paese fu portata in Consiglio dei Ministri il 2 dicembre 1949, quando lo stabilire dei criteri di ripartizione di un finanziamento industriale alle piccole e medie imprese divenne occasione per inscenare, insieme ai ministri Gonnella e Bertone, una polemica circa la «linea politicamente ed economicamente sbagliata» interpretata da Pella, da cui discendeva un «metodo erroneo per risolvere il problema» meridionale. Su questo episodio e sulle proposte di

In una riunione del parlamentino economico di metà dicembre emergono ampie critiche nei confronti di Pella e della linea che interpreta, incontro nel quale Dossetti chiede che «l'azione del Governo si incentri intorno allo scopo essenziale della massima occupazione possibile», e definisce come «mezzo immediato a questo fine» il ritorno del Ministero del Bilancio e del Tesoro «entro le sue funzioni istituzionali» e l'istituzione di un organo «nuovo ed adeguato» con la funzione di «controllare e stimolare della esecuzioni degli investimenti deliberati, soprattutto per le zone di sviluppo». Nel corso del Consiglio nazionale di fine dicembre si registrano nuove critiche da parte di Gronchi, Dossetti e La Pira mentre De Gasperi afferma di essere disposto ad accettare le proposte di Dossetti e Fanfani.³⁶⁶

Mentre il 3 gennaio, esaminando il bilancio per l'anno precedente, De Gasperi annunciava in Consiglio dei ministri l'apertura della «terza fase» con il varo della riforma agraria, di ampi lavori pubblici e dell'ammodernamento dell'industria siderurgica, termoelettrica e meccanica, nelle settimane successive si svilupparono i colloqui per la formazione del nuovo governo.³⁶⁷ Se il 10 gennaio 1950, a pochi giorni dalle dimissioni del governo, Fanfani aveva presentato nuovamente a De Gasperi la proposta di istituire «un Ministero degli Investimenti», in un nuovo incontro di tre giorni più tardi, De Gasperi «dichiarava definitivamente impossibile l'istituzione di un ministero degli investimenti [...] e propone[va], invece, un Comitato di Coordinamento, ristretto e con poteri che dovrebbero essere effettivi».³⁶⁸ Il 19 gennaio De Gasperi annunciava ai capigruppo parlamentari un programma decennale straordinario di investimenti per bonifiche e lavori pubblici, con 100 miliardi annui per il Mezzogiorno e 20 miliardi annui per altre aree.³⁶⁹ La crisi di governo si risolse quindi con il rifiuto dei dossettiani di partecipare al nuovo esecutivo e con la riconferma di Pella nelle sue funzioni di Ministro del Tesoro con il Bilancio *ad interim*, compensata parzialmente dalla scelta di nominare Campilli, La Malfa e Petrilli come ministri senza portafoglio e dalla promessa di un «programma poliennale e

Fanfani anche relative a possibili innovazioni istituzionali si veda C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 259 e P. Pombeni, *I "dossettiani" e la fondazione della Cassa per il Mezzogiorno*, in «Quaderni della Fondazione G.G. Feltrinelli», 1982, n. 21, pp. 91-107.

³⁶⁶ La mozione finale, votata anche dalla sinistra affermava di prendere atto «della presenza di situazioni e di sviluppi nuovi nella vita politica italiana» e si dichiarava «consapevole della particolare responsabilità, della quale il popolo italiano ha investito la Dc nella ricostruzione e nello sviluppo del Paese». Il programma annunciato parlava allora di «una politica sociale ed economica ancor più immediatamente rivolta a soddisfare l'obiettivo fondamentale della massima occupazione possibile» e di «un'azione più rapida e unitaria per il potenziamento delle zone attualmente meno sviluppate». G. Baget-Bozzo, *Il partito cristiano al potere*, cit., p. 308.

³⁶⁷ A. De Gasperi, *Relazione ai Ministri sull'attività svolta dal Governo*, 3 gennaio 1950, Edizioni Miraglia, Roma, 1950.

³⁶⁸ *Le vicende della Dc dal Congresso di Venezia all'ultima crisi di governo*, cit.

³⁶⁹ *De Gasperi espone il programma per l'attività del nuovo governo*, in «Corriere della Sera», 20 gennaio 1950.

straordinario di opere e iniziative pubbliche a favore delle zone depresse e quindi prevalentemente nel Mezzogiorno».³⁷⁰

Nel febbraio 1950 Giuseppe Pella, scrivendo a De Gasperi, sosteneva di attendere se l'affermazione di «una permanente difesa della lira troverà effettiva conferma nella realtà» oppure se, di concessione in concessione, non ci si sarebbe avviati sul piano inclinato che portava all'inflazione e alla mancata difesa del «piccolo risparmio». Egli contrastava le «tentazioni di programmi incompatibili colla difesa monetaria» che stavano emergendo tra i colleghi di governo e intendeva ribadire «chiaramente che tutto il coordinamento si svolge in seno al Cir, presieduto, per delega del Presidente del consiglio, dal ministro del tesoro e del bilancio» e sottolineare pubblicamente come «non vi [fosse] alcun mutamento nelle linee fondamentali della politica economica e finanziaria».³⁷¹ De Gasperi, dal canto suo, in un tentativo di riconciliazione tra le varie anime del partito, tramite Ezio Vanoni, propose a Fanfani di assumere la presidenza dell'Iri, ottenendo tuttavia un rifiuto.³⁷² Le diatribe interne erano a questo punto tutt'altro che sopite, ciascuna parte chiedeva a De Gasperi una presa di posizione netta in proprio favore mentre lo stesso *leader* trentino provava a riconciliare il partito attraverso la «tattica sperimentata di annunciare le riforme ma rinviarne l'attuazione».³⁷³

È in questo momento che la rivista dei dossettiani ospita due articoli di Giorgio La Pira destinati a genere ampie polemiche che si sarebbero attenuate solo con l'approdo dei dossettiani nella gestione del partito, nel Consiglio nazionale di aprile.³⁷⁴ L'intervento di Fanfani in quella sede corrispose a una richiesta di rilancio della politica per l'occupazione attraverso prima di tutto «lo stimolo dell'iniziativa privata [...] dando sicurezza di iniziativa, certezza di reddito, garanzia del domani, premi ai pionieri, e, tra l'altro, favorendo la conquista dei mercati stranieri». La manovra economica del governo,

³⁷⁰ Intervento di Alcide De Gasperi in CD, AP, Seduta del 31 gennaio 1950, 882-885. L'uscita dei liberali, l'assegnazione a Campilli, La Malfa e Petrilli di altrettanti ministeri senza portafoglio con il compito di coordinare i programmi di spesa e le linee riformiste annunciate dello stesso De Gasperi furono interpretate in modo diverso dai partiti della sinistra. Togliatti definì la crisi di governo come «la più importante di quante se ne sono avute dalla liberazione del nostro paese ad oggi» oltre che «un grande successo dei partiti operai e dei sindacati dei lavoratori italiani». Ivi, Seduta del 10 febbraio 1950, 15322. Il senatore socialista Romita lesse invece questo passaggio come un rafforzamento della destra Dc. SR, AP, Seduta pomeridiana del 24 febbraio 1950, 13906 e ss.

³⁷¹ Lettera di G. Pella a De Gasperi del 13 febbraio 1950, in M.R. Catti De Gasperi (a cura di), *De Gasperi scrive*, cit., pp. 227-229.

³⁷² Scrisse Fanfani: «Rifiuto, non intendendo dare scandalo, rinnovando il caso di ex-ministri che occupano poltrone prebendizie». E ancora: «Né mi pare serio che uno, ritenuto indifferente che resti ministro, assuma poi una carica più che ministeriale». A. Fanfani, *Diari*, Vol. 2., 1949-1955, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011, 15 febbraio 1950.

³⁷³ La citazione in C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 261.

³⁷⁴ G. La Pira, *L'attesa della povera gente*, in «Cronache sociali», n. 1, 1950, e Id., *La difesa della povera gente*, Ivi, n. 5-6, 1950. Nel dibattito generato da questi contributi intervennero Fanfani, Malvestiti, Bresciani Turrone e Angelo Costa. B. Bottiglieri, *La politica economica dell'Italia centrista*, cit., pp. 67-72.

doveva, quindi, «integrare gli effetti degli investimenti privati», dopodiché, «avendo stimolato al massimo l'occupazione per conto dei privati», si poteva svolgere un «programma organico ed economico di occupazione per mezzo di investimenti pubblici». Non mancavano tuttavia cenni polemici contro chi «dopo il risanamento finanziario» utilizzava strumentalmente del «pericolo inflazionista» per «ostacolare più decisi interventi per investimenti produttivi», una politica che avrebbe permesso d'altra parte «al nostro amico Scelba di dedicare le sue energie non più a prevenire o a sedare dimostrazioni e tumulti».³⁷⁵

L'evolversi della situazione internazionale, con le pressioni da parte dell'Eca verso una politica più espansiva a cui si intrecciavano le esigenze di riarmo legate alla Guerra in Corea, contribuirono fin dal febbraio 1950 e poi più compiutamente in estate a far pendere le discussioni del governo verso posizioni più interventiste.³⁷⁶ Tra il 9 e il 13 marzo il Consiglio dei ministri approvò il disegno di legge istitutivo della Cassa per il Mezzogiorno, l'esecuzione di opere pubbliche nelle aree depresse del Centro-Nord, la «legge stralcio» sulla riforma agraria. In un gioco di equilibri tra la necessità di presentare i nuovi orizzonti e l'esigenza di rivendicare una continuità di fondo con la politica economica degli anni precedenti, nella sua esposizione finanziaria del 17 marzo 1950, Giuseppe Pella, constatando come la situazione di bilancio per il 1948-49 si fosse rilevata migliore del previsto sul lato delle entrate – fatto che consentiva adesso di «dare una corrispondente elasticità alla gestione del fondo lire» –, il ministro presentò l'operato del governo come teso a favorire «la migliore distribuzione del reddito dal punto di vista sociale fra i diversi fattori della produzione» e «decisamente orientato a potenziare quella politica produttivistica che sempre fu in programma» e di cui la «raggiunta stabilità monetaria» rappresentava la premessa fondamentale.³⁷⁷ Seguì nei mesi successivi la conclusione di alcune iniziative di un certo rilievo: nell'aprile fu approvata una legge che concedeva alla piccola e media industria 10 miliardi per macchinari sul fondo lire; il 28 luglio sarebbe stata disposta per legge la prima *tranche* dei fondi di contropartita (per un totale di 14,2 miliardi, di cui 12,8 andarono alla Finsider); nell'agosto sarebbe avvenuta

³⁷⁵ *Il discorso dell'on. Fanfani al Consiglio nazionale Dc*, in «Cronache sociali», n. 2, 1950.

³⁷⁶ L'Eca aveva nei mesi precedenti esercitato forti pressioni nei confronti delle autorità governative italiane, in particolare nello spingere verso un immediato processo di ammodernamento industriale. Nel febbraio era pronta la prima bozza di un «little Country Study» nel quale venivano ribadite le critiche già fatte l'anno precedente. Tarchiani – ambasciatore italiano a Washington – riferì inoltre che se i principali provvedimenti annunciati da De Gasperi non «fossero stati tradotti in altrettanti disegni di legge entro il 31 marzo, l'ultima tranche della quota di aiuti Erp per il 1949-50 sarebbe stata inesorabilmente tagliata dal Congresso su proposta della stessa Eca». R. Gualtieri, *Piano Marshall, commercio estero e sviluppo in Italia*, cit., in particolare p. 883. Sugli aspetti riguardanti la politica del riarmo si veda invece B. Bottiglieri, *Congiuntura coreana e leggi economiche eccezionali*, in «Economia e lavoro», 1982, n. 2, pp. 69-91.

³⁷⁷ CD, AP, Seduta del 17 marzo 1950, 16296 e ss.

l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno; in novembre veniva promulgato un prelievo di 20 miliardi dal fondo-lire per favorire l'industrializzazione dell'Italia meridionale.

Nella Direzione del partito del settembre si iniziava intanto a parlare apertamente di politiche a sostegno del riarmo e si sottolineava anche come esse fossero da contemperare e coordinare con il programma di investimenti sociali.³⁷⁸ Mentre in quella di dicembre, la Dc definì infatti una serie di misure al fine di coordinare la politica del riarmo, che si sarebbero poi attuate dal governo all'inizio del 1951.³⁷⁹ Esse andavano dall'aumento straordinario delle spese militari, a un decreto legge sul censimento delle scorte e del potenziale produttivo delle imprese, un disegno di legge delega che assegnava al governo la funzione legislativa sui prezzi e la stabilità monetaria e, infine, un dispositivo presentato dal Ministro Segni che autorizzava l'esecutivo ad emanare norme di controllo su produzione, consumi, prezzi e salari.³⁸⁰ In questo contesto, dopo l'apertura delle ostilità, Dossetti aveva chiesto un chiaro intervento dello Stato nel settore economico.³⁸¹

³⁷⁸ «Soprattutto appare necessario il massimo sforzo in vista di due risultati che non debbono essere considerati opposti, ma che debbono e possono essere contemperati e coordinati: quello del potenziamento delle forze e dei mezzi difensivi capaci di assicurare la nostra sicurezza esterna ed interna, e quello della prosecuzione e dello sviluppo del programma di investimenti produttivi e di rinnovamento sociale intrapreso». *Direzione Centrale della Dc del 8-9 settembre 1950*, in A. Damilano (a cura di), *Atti e documenti della Democrazia Cristiana*, cit., p. 481. Lo stesso Merzagora invocava «una certa elasticità» della politica monetaria e un'accelerazione della riforma tributaria in relazione alle nuove esigenze di riarmo. Egli consigliava inoltre di sfruttare al meglio la congiuntura favorevole nel campo delle esportazioni e invitava gli industriali a presentare «senza ritardo ulteriore gli elenchi precisi dei termini di consegna, dei prezzi, e con l'elenco del fabbisogno di materie prime». C. Merzagora, *Tesoro e armamenti*, in «Corriere della Sera», 8 ottobre 1950.

³⁷⁹ «Il Partito, fermo nella sua volontà di operare con sicura decisione per la pace e di orientare verso di essa tutte le energie al fine di rimuovere ogni occasione interna ed esterna di conflitto [...] accelera[ndo] l'attuale processo di riassetto e di sviluppo sociale del paese [...]. Occorre utilizzare al massimo il potenziale produttivo, e dirigerlo con misure efficaci secondo un programma unitario. [...] La Direzione riprenderà nei prossimi giorni l'esame di specifiche misure da proporre per realizzare gli accennati indirizzi nei diversi settori della vita economica». *Direzione Centrale della Dc del 11 dicembre 1950*, in Ivi, pp. 494-495.

³⁸⁰ B. Bottiglieri, *La politica economica dell'Italia centrista*, cit., pp. 94-95.

³⁸¹ G. Tupini, *I democratici cristiani. Cronache di dieci anni*, Garzanti, Firenze, 1954, pp. 274-275. La rivista «Cronache sociali» dedicò nel corso del 1951 ampio spazio alla discussione sul tema delle deleghe al governo in ambito economico. Per osservazioni di tipo giuridico nei confronti di questo strumento si veda *I complessi politico-istituzionali della legge di Delega*, in «Cronache sociali», n. 2-3, 1951. Un passaggio forse più interessante è invece presentato in un articolo successivo, nel quale indicati nuovi scenari nei quali la legislazione avrebbe dovuto muoversi: dal punto di vista formale, ad un intervento fondato sull'attuale sistema di leggi, in buona parte ereditate dal regime o dalla legislazione negli anni del conflitto mondiale, si sarebbe dovuto piuttosto preferire una generale e organica rivisitazione dei poteri del governo in ambito economico; prima ancora di definire i poteri, occorreva declinare una strategia coerente con le conseguenze della congiuntura in Italia. Su questo aspetto, in particolare, si scriveva che «contrariamente a quanto risulta dall'attuale progetto, dovrebbe essere ben chiaro che tali poter [la delega al governo] si danno in funzione di una politica», le disposizioni circa i compiti e i poteri del governo «dovrebbe essere subordinata alla declinazione di un piano di direzione dell'attività produttiva» che avrebbe dovuto prevedere, tra le altre cose «la possibilità indiretta del Governo di intervenire attraverso i complessi finanziari e industriali che controlla» e, nello specifico, «l'autorizzazione al Governo di risanare e potenziare con particolare cura l'IRI». *Validità e riflessi economici della Delega dei poteri al Governo*, in Ivi, n. 6, 1951.

Lo stesso Togni affermò il 2 gennaio 1951 a «Il Globo» che «l'azione governativa [fosse] fatalmente destinata dagli eventi a porsi su un piano non soltanto di sollecitazione e di coordinamento dell'apparato produttivo, ma anche d'ordine organizzativo vero e proprio». Campilli, a sua volta, in un intervento al «Corriere della sera» del 9 gennaio, dichiarò: «entriamo in una fase di economia controllata, il controllo dell'economia non deve essere inteso soltanto in funzione di un equilibrio monetario, ma anche in funzione di un equilibrio sociale».³⁸² Passata la fase acuta della crisi coreana, i provvedimenti eccezionali messi in cantiere tra la fine del 1950 e l'inizio del 1951 furono tuttavia destinati a dissolversi, lo slancio dirigista a ricomporsi e la politica prudentiale di Pella a riaffermarsi.

Il lavoro di La Malfa, che ai suoi esordi aveva giovato del clima favorevole venutosi a creare all'interno della Dc e della dinamicità che questa fase aveva portato sulle posizioni del governo, andava concludendosi in un momento in forte fibrillazione politica che ostacolava l'inizio di un percorso riformativo della portata di quello proposto. Tra la primavera e l'estate del 1951 si realizzò infatti una nuova crisi politica sulla base dello sgonfiamento della congiuntura coreana, con i relativi segnali recessivi, e della rigida politica del credito applicata dal Tesoro. L'operato del ministro Pella fu nuovamente contestato e, nonostante la protezione dello stesso De Gasperi, la situazione si risolse nelle dimissioni presentate nel luglio.³⁸³ La crisi di governo venne superata dopo lunghe trattative con un accordo tra De Gasperi e Fanfani, che però poggiava su un compromesso assai fragile: il Ministero del Bilancio accresceva le proprie attribuzioni in materia di coordinamento ma il dicastero veniva affidato proprio a Pella, finendo così per rafforzare paradossalmente il responsabile di una politica economica tanto contestata.³⁸⁴ L'accordo

³⁸² Questi due interventi sono citati in G. Galli, *Storia della Democrazia Cristiana*, cit., pp. 133 e ss. Si noti come ancora Togni, l'anno precedente, relativamente agli interventi per il Mezzogiorno avesse espresso un parere piuttosto diverso sul ruolo dell'iniziativa pubblica: «La politica del governo per la industrializzazione del Mezzogiorno non può e non deve in nessun caso significare che sia lo Stato ad avere l'iniziativa industriale, che sia lo Stato a promuovere le nuove industrie e ad ampliare e migliorare quelle esistenti, che sia lo Stato ad assumere l'onere e il rischio con partecipazioni dirette o sovvenzioni a fondo perduto o altre cose simili [...]. L'iniziativa è e deve rimanere, per regola, dei privati [...]. Parallelamente spetta allo Stato creare nel Mezzogiorno un ambiente economico generale al sorgere e allo svilupparsi delle industrie». CD, AP, Seduta del 24 maggio 1950, 18578. Scrive a questo proposito Bottiglieri: «la via imboccata dalla maggioranza degasperiana nella Dc e nel governo conduceva [...] verso forme di controllo dell'economia dettate da esigenze di ordine tecnico – volte ad adeguare la macchina produttiva alle esigenze belliche – più che da motivi di ordine politico». B. Bottiglieri, *La politica economica dell'Italia centrista*, cit., p. 91.

³⁸³ Durante il maggio 1951 Giuseppe Pella, nella sua relazione presso il parlamento si dichiarò non disposto a fare concessioni a «taluni circoli» che ritengono «che il vostro Governo “sacrifichi”, come essi dicono, “le economie alla moneta”». SR, AP, Seduta del 17 maggio 1951, 24288 e ss. L'intervento fu commentato e aspramente criticato in E. Massaccesi, *La relazione Pella*, in «Cronache sociali», n. 10, 1951.

³⁸⁴ Riprendendo in parte alcune delle considerazioni condotte da Fanfani, nell'autunno 1951 Pietro Malvestiti pubblicò un libro dal titolo *Saggi e polemiche sulla linea Pella*. Una raccolta di articoli scritti nei mesi precedenti arricchita da una introduzione nella quale l'autore definiva la propria posizione riguardo al dibattito sull'intervento economico

prevedeva l'insediamento presso le Finanze di Ezio Vanoni, che ottenne *ad interim* anche il controllo del Tesoro. Quando nel luglio 1951 De Gasperi presentò il proprio VII governo, si limitò a precisare le nuove funzioni in termini di coordinamento affidate al ministro del Bilancio e a presentare – in termini abbastanza vaghi – un «piano di priorità degli investimenti» che sarebbe stato elaborato presso un nuovo comitato istituito presso il Cir e affidato a Campilli, passato al dicastero dell'Industria e Commercio.³⁸⁵ Il Comitato nazionale per la produttività si sarebbe occupato di sviluppare piani di spesa per i settori dell'agricoltura, le fonti di energia, i materiali scarsi, l'esportazione e l'edilizia non di lusso, allo scopo di aumentarne la produttività attraverso strumenti di coordinamento e di «assegnazione di materie prime e dei finanziamenti».³⁸⁶ Non avendo poi Ezio Vanoni elaborato compiutamente ancora un disegno alternativo alla politica economica dei precedenti governi centristi, con il programma esposto alla Camera il 20 settembre 1951 non sembrò realizzarsi un effettivo cambio di passo nei confronti del suo predecessore.³⁸⁷

All'inquieto clima politico di quei mesi e alla necessità di trovare la strada dell'equilibrio tra due anime di politica economica non facilmente concilianti, si aggiunge una

statale. Nell'approfondire la questione del coordinamento dell'attività economica pubblica egli definiva «operatore economico pubblico» uno strumento facente da centro di coordinamento dell'attività economica del governo che, secondo la sua idea, avrebbe dovuto occuparsi del controllo della stabilità monetaria e delle iniziative in favore dello sviluppo dell'attività privata. Come fatto nel precedente *Economia programmata od economia libera?*, Malvestiti si interrogava nel definire una soluzione pratica alla questione della «terza via» tra un liberismo «ormai finito» e un comunismo «fuori dalla democrazia», trovandosi tuttavia a rifiutare politiche di aumento della domanda in quanto «inflazionistiche» e infine ad identificare l'«operatore economico pubblico» con il connubio Tesoro-Bilancio guidato da Pella, di cui era stato a lungo stretto collaboratore. P. Malvestiti, *Saggi e polemiche sulla linea Pella*, Milano, Giuffrè, 1951, pp. 1-37. Il libro ebbe comunque un certo seguito, con la «Rivista di politica economica» – l'organo di Confindustria – che ospitò commenti e discussioni. Nel dicembre 1951 uscirà invece un altro contributo, firmato da 74 parlamentari della Dc, dal titolo *Problemi dell'ora e azione di governo*, uno scritto nel quale il gruppo Dc dei cosiddetti «vespisti» esprimeva, tra le altre cose, il proprio sostegno alla politica di difesa della moneta portata avanti da Pella. Sull'impresa pubblica era proposta la progressiva eliminazione delle aziende di Stato, attraverso la loro liquidazione o privatizzazione. AA.VV., *Problemi dell'ora e dell'azione di governo*, Studi di parlamentari democristiani, Roma, 1951, p. 201.

³⁸⁵ CD, AP, Seduta del 31 luglio 1951, pp. 29514-29520.

³⁸⁶ Il programma del Comitato, istituito il 22 ottobre 1951, fu accennato da Campilli nel corso della discussione sullo stato di previsione di spesa del Ministero dell'Industria per l'esercizio 1951-1952. Ivi, Seduta del 30 ottobre 1951, p. 32897 e ss. Sulle vicende del Comitato e sulla diffusione dei programmi di assistenza tecnica si veda L. Segreto, *Americanizzare o modernizzare l'economia? Progetti americani e risposte italiane negli anni Cinquanta e Sessanta*, in «Passato e presente», n. 37, pp. 67 e ss. La proposta di un Comitato nazionale per la produttività era stata formulata dalla Cisl durante il Consiglio generale di Bari del gennaio 1951. P. D'Attorre, *Anche noi possiamo essere prosperi. Aiuti Erp e politiche della produttività negli anni Cinquanta*, in «Quaderni Storici», n. 58, 1985, pp. 68-69. Sui tentativi di coinvolgere i sindacati italiani, e la Cisl in particolare, nel quadro delle politiche della produttività si veda invece F. Romero, *Gli Stati Uniti e la "modernizzazione" del sindacalismo italiano, 1950-1955*, in «Italia Contemporanea», n. 170, 1988, pp. 71-96.

³⁸⁷ CD, AP, Seduta del 20 settembre 1951, p. 30351 ss. Dopo solo pochi mesi da questo incarico, nel febbraio 1952 Ezio Vanoni tornò ad occuparsi del solo Ministero delle Finanze, lasciando che Pella riprendesse il suo posto al Tesoro. B. Bottiglieri, *La politica economica dell'Italia centrista*, cit., p. 140.

considerazione a margine. La politica degli investimenti, della piena occupazione e dello sviluppo delle aree depresse, nella sua formula attuativa proposta dalla sinistra Dc, non contemplando al momento un utilizzo organico dell'impresa pubblica, finisce per esaurirsi nella polemica di quei lunghi mesi sull'utilizzo delle risorse a bilancio e per realizzarsi attraverso altre formule di intervento. E, per questo motivo, non pare tradursi in un materiale sostegno alla complessa riforma prospettata dal dirigente repubblicano.³⁸⁸ Risulta quindi indicativo l'approccio neutrale enunciato da Giuseppe Togni il 30 giugno 1950, secondo il quale le riflessioni sull'Iri dovevano evitare di prestare il fianco sia a chi vedeva la possibilità di realizzare «lauti affari» nella «frettolosa liquidazione» delle sue aziende sia a chi avrebbe invece voluto farne «un campo sperimentale di applicazione di estreme ideologie». Piuttosto che seguire la strada di «impostazioni pseudo-sindacali e pseudo-politiche» occorre che «questo Istituto e le sue aziende [fossero] sempre più e

³⁸⁸ È molto indicativo il punto di vista di Giorgio Ceriani Sebreghondi sulla nascita Cassa per il Mezzogiorno, studioso milanese vicino al gruppo dossettiano, che pochi anni più tardi sarà tra i redattori del Piano Vanoni. In un articolo del maggio 1950 egli manifesta un certo scetticismo nei confronti della Cassa per il Mezzogiorno, nella cui organizzazione intravede la strada di un intervento a carattere «straordinario» e incostante. La situazione dell'economia meridionale, a suo giudizio, avrebbe necessitato di un intervento a partire dall'«esigenza di realizzare nella struttura della Pubblica Amministrazione e, nella sua attività, quelle trasformazioni che una appropriata soluzione del problema stesso richiederebbe». Scrive Ceriani Sebreghondi: «Le aree depresse presentano un caso particolarmente evidente di quelle circostanze in cui l'iniziativa privata, impossibilitata, incapace, o comunque contraria, a determinarsi nella misura e nei modi richiesti dalla situazione, deve essere sostituita dalla iniziativa pubblica. Ed è in questo intervento pubblico il fondamento su cui ristabilire le condizioni obiettive per il nuovo fiorire di una iniziativa privata in forme convenienti per l'interesse comune». Il fine dell'intervento pubblico avrebbe richiesto un approccio strutturale e, sebbene non erano sottovalutate le «possibilità di fare ricorso a forze tecniche e finanziarie anche al di fuori della Pubblica Amministrazione [...] per suscitare e coordinare apporti oggi impossibili, e per dare snellezza e duttilità all'apparato di intervento pubblico nell'attività economica», l'istituzione della Cassa avrebbe rischiato di trasformarsi in un «nuovo fardello e relitto, e non elemento di trasformazione e vivificazione della burocrazia». Il contributo di Ceriani Sebreghondi insisteva dunque su un intervento dello Stato tramite una politica programmata di investimenti, attuata attraverso la strada di una burocrazia tradizionale opportunamente rinnovata. È totalmente assente in questo discorso un accenno al possibile ruolo dell'impresa pubblica nello sviluppo delle regioni meridionali. G. Ceriani Sebreghondi, *La «Cassa» per il Mezzogiorno*, in «Cronache sociali», n. 3, 1950. Per un riferimento accurato alla vita e al pensiero di Ceriani Sebreghondi si veda G. Farese, *Lo sviluppo come integrazione. Giorgio Ceriani Sebreghondi e l'ingresso dell'Italia nella cultura internazionale dello sviluppo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017. Si noti inoltre come nel documento centrista *Problemi dell'ora e azione di governo* uno dei principali punti messi in rilievo fosse «l'adeguamento della pubblica amministrazione – nei quadri, nell'ordinamento e nelle funzionalità – alle esigenze di un paese civile, nel quale ormai ogni progresso generale, ogni sviluppo dell'azione pubblica è impedito da un'amministrazione non all'altezza dei propri compiti». L'opera dedicava un approfondimento al tema delle industrie di Stato, sottolineando l'errore della politica dei salvataggi, la superiorità della conduzione privata delle imprese, l'«irresponsabilità» intrinseca all'operato dei dirigenti dell'azienda pubblica, il suo sistema di controllo che è allo stesso tempo «troppo e troppo poco» e nel quale «controllori e controllati si confondono nelle stesse persone», la «concorrenza sleale» che le imprese pubbliche – tramite privilegi – esercitano nei confronti di quelle private. Si afferma dunque che un «coraggioso atto di volontà dovrebbe essere tendere a restituire, sia pure con gradualità, alla sfera dell'iniziativa privata» le aziende operanti nei settori produttivi, prospettando di fatto una progressiva smobilitazione dell'Iri. AA.VV., *Problemi dell'ora e azione di governo*, cit., p. 259 e pp. 194-202. Il nesso tra riforma della pubblica amministrazione e possibilità concrete delle riforme sociali trova un cenno anche in un contributo di Carlo Russo del 1951 e, anche in questo caso, è assente ogni riferimento alle partecipazioni dello Stato. C. Russo, *Riforme sociali e riforma dello Stato*, in «Civitas», n. 7, 1951.

meglio portate verso una economicità di gestione che consenta loro vita autonoma», in modo da meglio tutelare l'interesse del cittadino-azionista e preparare il campo a «definitive decisioni» sui limiti dell'intervento pubblico che con «l'ulteriore stabilizzazione del mercato» saranno presto possibili.³⁸⁹ L'unico intervento degno di nota in orientamento delle società a partecipazione statale rimane sostanzialmente legato all'art. 4 della legge 30 agosto 1951 n. 940, che associava l'aumento del fondo di dotazione dell'Iri da 60 a 120 miliardi di lire a un generico impegno a «investire una parte delle proprie disponibilità nell'Italia meridionale». Esso era finalizzato al raggiungimento di «almeno il potenziale di lavoro esistente nelle regioni meridionali anteriormente alle distruzioni belliche e relativo ad industrie che comunque dipendevano dall'Istituto medesimo» che comunque doveva essere realizzato «nei limiti dei compiti e dei fini fissati dal proprio statuto». L'art. 4 stabiliva infine l'istituzione di un ufficio distaccato a Napoli, allo scopo di «coordinare le attività economiche dell'Iri nell'Italia meridionale».³⁹⁰

Gli indirizzi provenienti dal dibattito più complessivo, d'altra parte, sembravano contribuire all'isolamento delle posizioni di La Malfa. In ambito comunista non si rilevano infatti particolari cambiamenti di rotta rispetto alle analisi condotte negli anni precedenti circa la debolezza intrinseca degli «indirizzi riformistici» in assenza di una transizione da un sistema di tipo capitalista a un'economia socialista.³⁹¹ Mentre dal punto di vista programmatico il Pci si impegnava sostenere nel settembre 1949 un «programma d'investimento per lo sviluppo dell'attività produttiva» e la «nazionalizzazione delle industrie elettriche», le riflessioni condotte sulle riviste da esponenti vicini al partito a più riprese alludevano alle ridotte capacità trasformative di queste stesse riforme.³⁹² Nella pagine di «Critica economica», recensendo il libro pubblicato da Cesare Dami *Esperienze di economia pianificata*, Antonio Pesenti accusava l'economista bocconiano – uno dei pochi in ambito comunista a sostenere la praticabilità della pianificazione – di aver sposato un «metodo intellettualistico» che non gli consentiva di cogliere la differenza

³⁸⁹ SR, AP, Seduta del 30 giugno 1950, 17965.

³⁹⁰ Si veda A. Massera, *Partecipazioni statali e servizi di interesse pubblico*, Il Mulino, Bologna 1978, p. 16. L'attività dell'Ufficio fu caratterizzata da notevoli difficoltà, non essendo stato mai formulato con chiarezza da parte dell'Iri un suo ruolo a cui si aggiungeva una certa instabilità nelle sue cariche direttive. Si veda *Pro-memoria per il signor Direttore generale*, 19 giugno 1957, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Ex Archivio di deposito, Ufficio di Napoli 1951, b. AG/3321, f. 2.

³⁹¹ In un articolo scritto da Bruzio Manzocchi su «Rinascita» veniva accolta come una prova di vitalità il passo indietro dell'economista sovietico Evgenij Varga, che negli anni precedenti aveva definito la pianificazione e la «nazionalizzazione borghese» come un «progresso verso la democrazia di tipo nuovo» che, a seguito dei dibattiti svolti presso l'Istituto di Economia moscovita, accettava le critiche dei colleghi e chiariva come essi rappresentassero in verità «indirizzi riformistici». B. Manzocchi, *Lo sviluppo della scienza economica in Urss*, in «Rinascita», n. 5, 1949, pp. 213-215.

³⁹² *Per combattere e impedire i gravi effetti della svalutazione*, Comunicato della Direzione del Pci, 27 settembre 1949, ripubblicato in L. Barca, F. Botta, A. Zevi A., *I comunisti e l'economia italiana*, cit., p. 139.

intrinseca tra pianificazione socialista e pianificazione capitalistica.³⁹³ Un'opinione questa ribadita anche successivamente, quando Pesenti accusò questo studio di sottovalutare i fattori di classe che impedivano il successo di qualunque pianificazione sotto il capitalismo e invitava l'autore a seguire con maggiore interesse i risultati dell'economia sovietica.³⁹⁴

Nella risoluzione politica del VII Congresso del maggio 1951, la direzione del partito tornava a contestare il Piano Marshall, reo di aver «rivelato rapidamente la sua natura di strumento diretto ad assoggettare l'Europa all'esclusivo interesse dei monopoli americani», e accoglieva con interesse le proposte della Cgil «dirette a promuovere una nuova politica di lavoro e di rinascita», mentre per le riforme nel campo industriale indicava ancora «la nazionalizzazione delle industrie elettriche monopolistiche, della Montecatini, del settore degli idrocarburi, la riorganizzazione e la gestione secondo gli interessi della collettività delle aziende Iri e delle altre aziende di Stato o controllate dallo Stato», in una lettura che individuava le imprese a partecipazione statale come un mero strumento di salvataggio delle aziende private in crisi per le quali solo una loro completa nazionalizzazione le avrebbe potuto sottrarre al controllo del capitale privato.³⁹⁵ Lo stesso intervento straordinario nel Mezzogiorno nella coeva riflessione comunista risultava accomunato nei suoi principi ispiratori all'intervento del Piano Marshall e, sebbene le

³⁹³ Scriveva Pesenti: «nonostante gli sforzi dell'autore [...] non [appare] chiara la distinzione tra economia pianificata vera e propria, cioè socialista, e le altre forme di intervento, e tra le ideologie degli economisti "pianificatori" [...]. Accettando l'impostazione intellettualistica è da riconoscere che il Dami ha compiuto uno sforzo notevole di sistemazione scientifica, anche se non soddisfa il sottoscritto, in quanto i fatti, con tale metodo vengono incasellati senza presentare le loro distinzioni specifiche che li fanno vivere, essere qualcosa di reale [...] E forse tale deficienza è sentita dal Dami stesso il quale [...] ricorda la difficoltà reale e principale "dell'affermarsi della pianificazione nei paesi in cui i fattori di produzione rimangono in mano privata", con le sue leggi e i suoi contrasti. La necessità cioè che il sistema economico nuovo abbia la nuova base sociale che solo la rivoluzione proletaria può dare». *Recensione*, «Critica economica», n. 4, 1950, p. 101.

³⁹⁴ *Discussioni sul libro «Esperienze di economia pianificata»*, in «Critica economica», n. 1, 1951, pp. 41-53. Nella discussione si inserisce Aurelio Macchioro in difesa di Dami, con un intervento apparso ancora sulla rivista nell'agosto 1951, nel quale veniva evidenziato nel metodo analitico seguito da Dami una natura scientifica e non ideologica, e per questo utile alla maturazione del dibattito economico. «è da sperare che altri libri si pubblichino in Italia in cui le prospettive polemiche del Dami risultino più ampiamente e più sistematicamente documentate». A. Macchioro, *Del metodo in Economia Politica: a proposito della polemica Dami-Pesenti*, in «Critica economica», n. 4, 1951, ripubblicato in Id., *Studi di storia del pensiero economico ed altri saggi*, Milano, Feltrinelli, 1970, pp. 688-698.

³⁹⁵ *Risoluzione politica del VII Congresso*, 23 maggio 1951, in L. Barca, F. Botta, A. Zevi A., *I comunisti e l'economia italiana*, cit., pp. 157-161. In un contributo uscito nel gennaio 1950 sulla rivista Rinascita, Franco Serboni proponeva un'analisi molto critica dell'Iri, del Fim, e dell'atteggiamento su di loro avuto da parte del «governo padronale del secondo dopoguerra». Egli individua nello «stato di soggezione al gruppo monopolistico» della Fiat un fattore comune che equipara il Fim alle aziende meccaniche dell'Iri e accusava il governo di aver imboccato una «politica della caduta in disuso, della progressiva involuzione tecnica, organizzativa e commerciale, tendente a provocarne la insostenibilità economica» per le imprese di Stato. F. Serboni, *Maltusianesimo industriale*, in «Rinascita», n. 1, 1950, pp. 42-44.

opere pubbliche potessero svolgere un ruolo benefico per l'economia meridionale, se da un lato esso risultava culturalmente inadeguato a risolvere i suoi problemi strutturali, dall'altro apriva le porte a un processo di «colonizzazione» da parte del capitale monopolistico.³⁹⁶

Il legame tra gli aiuti americani e la politica economica del governo rappresentava una delle riflessioni preliminari condotte nel campo sindacale che avrebbero poi condotto alle proposte della Cgil. Il sindacato, che nel frattempo aveva perso il proprio carattere unitario, aveva rilanciato la propria azione proponendo una piattaforma programmatica «per salvare l'Italia dalla miseria».³⁹⁷ Tra il settembre 1949 e il febbraio 1950 fu prima annunciato e poi presentato il *Piano del Lavoro*, nel quale, grazie anche al contributo di economisti di scuola keynesiana come Alberto Breglia, Sergio Steve, Giorgio Fuà e Paolo Sylos Labini, la Cgil poneva elementi di programmazione economica come mezzo per raggiungere l'obiettivo della piena occupazione.³⁹⁸ Seguendo la relazione di Di Vittorio

³⁹⁶ Si veda CD, Disegni di legge e relazioni, Relazione della Commissione speciale per l'esame del disegno di legge «Istituzione della "Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale" (Cassa per il Mezzogiorno)», Relazione di minoranza, pp. 14-18. Molto interessanti sotto questo punto di vista sono i commenti di Giorgio Amendola durante i lavori parlamentari: «Un intervento massiccio dello Stato, sulla base di un piano tecnicamente elaborato che coordini i vari elementi della produzione e che rimuova gli ostacoli ambientali con la realizzazione di vaste opere di pubblica utilità, dovrebbe creare le condizioni per una espansione delle forze capitalistiche monopolistiche nella direzione aperta dall'intervento statale. È un processo di colonizzazione, in definitiva, che si verrebbe ad operare dove l'azione statale, sul piano tecnico ed economico, ma anche su quello politico e militare, precorre i tentativi espansionistici dei gruppi monopolistici, la cui azione finanziaria è fortemente intrecciata con quella dello Stato. [...] Naturalmente le aree depresse così 'valorizzate' restano colonizzate, ossia private di ogni possibilità di un proprio autonomo sviluppo economico, di una liberazione delle popolazioni dalle loro condizioni di miseria e di un miglioramento del loro tenore di vita. [...] La via per la soluzione della questione meridionale non è quella di un intervento esterno o dall'alto, a mezzo di un ente speciale che, sotto la copertura di un'azione tecnica, aprirebbe la strada all'espansione dei gruppi monopolistici anche stranieri. [...] A questo proposito noi affermiamo - e non ci stanchiamo di affermare - che il problema del Mezzogiorno non è un problema di lavori pubblici, anche se i lavori pubblici sono, come è ovvio, necessari. Non è solo un problema di lavori pubblici che possa essere risolto da un ente speciale [...] ma deve investire tutta la politica generale dello Stato italiano». Ivi, AP, Seduta pomeridiana del 20 giugno 1950, 19796-19814.

³⁹⁷ G. Di Vittorio, *Un Piano della Cgil per salvare l'Italia dalla miseria*, in «Lavoro», n. 39, 1949. Un primo accenno al piano fu fatto da Di Vittorio sulle pagine de «Il Lavoro» nel settembre 1949. Successivamente, nel mese successivo, fu esposto nei suoi principali temi nella relazione presentata dallo stesso segretario al Congresso di Genova. Si aprì successivamente una fase di studio che portò alla Conferenza economica nazionale per il Piano del lavoro, tenutasi a Roma nel febbraio 1950. L'iniziativa di Di Vittorio se da una parte rappresentò allora un tentativo riuscito di rendere maggiormente autonome le posizioni del sindacato, dall'altra, nel quadro del dibattito sulla ricostruzione, fu un passaggio destinato ad avere maggiore rilievo in una fase successiva piuttosto che nell'immediato. F. Barbagallo, *Di Vittorio, la Cgil, il Pci tra Piano del lavoro e Cassa per il mezzogiorno*, in «Studi storici», n. 4, 2014, pp. 801-818. Nell'ottobre 1948 la corrente cattolica era fuoriuscita e si era costituita nella Libera Cgil (che sarebbe poi diventata la Cisl) mentre nel giugno dell'anno successivo la corrente socialdemocratica e repubblicana diede vita alla Fil (poi Uil).

³⁹⁸ Scrive a questo proposito Spagnolo: «il ricorso alla teoria keynesiana da parte del sindacato e della sinistra sottraeva spazi culturali al governo, dividendo i riformisti laici e la sinistra cattolica dalla destra DC mentre rilanciava la sfida delle riforme, ossia di una politica dei redditi e di welfare sulla scia del piano Beveridge, collegandole al raggiungimento della massima efficienza economica». C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 231. A

pronunciata al Congresso di Genova, il piano era composto da tre aree di intervento: il settore dell'energia elettrica, lo sviluppo dell'agricoltura, l'edilizia popolare. La proposta della Cgil prevedeva dunque l'istituzione di tre enti nazionali, uno che si occupasse della costruzione di nuove centrali idroelettriche e che procedesse alla nazionalizzazione del settore, un altro che si occupasse delle bonifiche, dell'irrigazione e delle trasformazioni fondiari e un ultimo per l'edilizia popolare. Il piano e le opere ad esso collegate sarebbero state finanziate attraverso la richiesta di «un contributo fortemente progressivo a tutte le classi abbienti in proporzione alle loro possibilità» e con il «convogliamento del risparmio verso investimenti produttivi».³⁹⁹ Dopo la chiusura del Congresso, con l'obiettivo di catalizzare l'attenzione e di aprire un dibattito pubblico sul piano, il settimanale «Lavoro» lanciò una rubrica che ospitava i pareri di politici e intellettuali di diverse estrazioni politiche. Mentre sulla necessità di una politica di investimenti, soprattutto nel meridione, molte delle personalità coinvolte si mostravano favorevoli, emergevano invece opinioni discordi sulla creazione di nuovi enti per attuare il Piano, sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica e sulle fonti di finanziamento.⁴⁰⁰ Con la Conferenza economica nazionale per il Piano del lavoro, svoltasi a Roma nel febbraio

proposito dell'originaria impostazione keynesiana del Piano, avrebbe scritto nel 1951 Vittorio Foa: «Nei suoi primi mesi il piano del lavoro, oggetto di discussioni teoriche di grande interesse, culminate con la Conferenza economica di Roma del febbraio 1950, ha puntato soprattutto su una politica di spesa pubblica in funzione anticiclica, cioè come misura contro la depressione: spesa pubblica [...] suscettibile di assorbire la disoccupazione cronica [...]. Nella situazione creata all'Italia [...] dalla completa capitolazione della nostra classe dominante nei confronti dei gruppi capitalistici americani, una lotta per la espansione della spesa pubblica in funzione antidepressiva, aveva un significato nettamente progressivo, all'opposto dei paesi capitalistici più progrediti, dove la politica anticiclica ha funzione di stabilizzazione del sistema». V. Foa, *Piano del lavoro strumento di pace*, in «Avanti!», 1° maggio 1951. Per una ricostruzione delle vicende del Piano del lavoro si veda M. Pistillo, *Giuseppe Di Vittorio*, vol. III, Roma, Editori Riuniti, 1977, pp. 175-257 e S. Berti (a cura di), *Crisi, rinascita, ricostruzione. Giuseppe Di Vittorio e il piano del lavoro (1949-50)*, Roma, Donzelli, 2012.

³⁹⁹ Confederazione Generale Italiana del Lavoro, *I Congressi della CGIL*, vol. III, Il Congresso Nazionale Unitario della CGIL, Genova 4-9 ottobre 1949 (Teatro Carlo Felice), Roma, Editrice Sindacale Italiana, 1970, p. 62 e ss.

⁴⁰⁰ Di particolare interesse per noi è la questione degli enti nazionali, dietro ai quali si celava per molti intervistati il rischio di inevitabili appesantimenti burocratici. Il senatore Parri dichiarava di diffidare della creazione di nuovi Enti nazionali, definiti come «veicoli inevitabili di burocratizzazione», in «Lavoro», n. 48, 27 novembre-3 dicembre 1949. Anche il senatore democristiano Di Pietro, pur riconoscendo la necessità di un ampio programma di opere pubbliche riteneva che «gli Enti nazionali [...] rappresentino – almeno inizialmente – un aggravamento del macchinario burocratico», in «Lavoro», n. 49, 4-10 dicembre 1949. Sulla creazione di nuovi Enti nazionali si mostrava scettico anche Francesco Saverio Nitti, che esprimeva «riserve sulla creazione di Enti nuovi che io ho sempre aborrito perché vedo in essi la moltiplicazione e l'appesantimento della burocrazia che sta divorando lo Stato», in «Lavoro», n. 50, 11-17 dicembre 1949. Il Presidente dell'amministrazione provinciale di Roma Finocchiaro-Aprile sosteneva che «laddove si auspica, nel Piano, la costituzione degli Enti di nazionalizzazione io aggiungo: sta bene, ma attenzione a non creare una pletora di Enti inutili ed elefantiaci. In Italia, soprattutto durante il fascismo, s'è iniziata la moda, persistente tuttavia, dell'entemania», in «Lavoro», n. 46, 13-19 novembre 1949. Il deputato liberale Giuseppe Nitti parlava invece del rischio di «elefantiasi burocratica», in «Lavoro», n. 51, 18-24 dicembre 1949. Il deputato democristiano Salvatore Scoca sosteneva infine che «circa gli enti – per la bonifica e l'edilizia – temo che si ricada nell'entomania», in «Lavoro», n. 52, 25-31 dicembre 1949.

1950, il programma della Cgil fu esposto in modo più dettagliato.⁴⁰¹ Nella relazione di Di Vittorio la nazionalizzazione del settore energetico, così come il tema delle infrastrutture e delle opere fondiari, è illustrata come un fatto tecnico prima ancora che politico: l'azione dello Stato rappresenta l'unico modo per attuare investimenti e opere di ampio respiro, interventi che il privato non avrebbe invece l'interesse o i mezzi per realizzare.⁴⁰²

Le indicazioni del Piano del Lavoro, come abbiamo visto, furono fatte proprie dal Partito comunista, così come d'altra parte furono accolte anche da quello socialista.⁴⁰³ Ma, mentre primo si limitò in realtà a un generico sostegno, fu soprattutto il secondo che, ponendo l'accento sul tema della pianificazione e andando così a recuperare una vocazione che aveva contraddistinto le riflessioni del dopoguerra ma che negli ultimi anni si era sopita, mostrò un maggiore supporto alla proposta.⁴⁰⁴ È in particolare Riccardo Lombardi che, tramite una serie di interventi sia alla Camera sia su riviste, si mostra un animato sostenitore della strategia della Cgil, mettendo in luce la bontà dei suoi fini

⁴⁰¹ La Conferenza si contraddistingue per un importante spazio lasciato ai tecnici e agli esperti, i quali svolsero relazioni su temi specifici: Alberto Breglia sulla questione del finanziamento, Riccardo Gramigna e Cesare Grinovero sui problemi relativi alla bonifica e alla trasformazione fondiaria, Carlo Ceccucci, Irenio Diotallevi e Franco Marescotti sugli interventi nell'edilizia, Henry Molinari sul problema della produzione elettrica.

⁴⁰² Mentre è interesse dei monopoli privati mantenere bassa la produzione di energia per poter tenere alti i prezzi e predisporre investimenti sugli impianti «convenienti per il calcolo del profitto privato, ma non [...] sufficienti a coprire i bisogni sociali di produzione energetica», non essendo «economico per il privato» ma egualmente «di grandissimo interesse nazionale» la nazionalizzazione del settore rappresentava l'unica strategia per «costruire le nuove centrali che occorrono». Il nuovo Ente Nazionale dell'Elettricità avrebbe ottenuto dalla gestione delle aziende monopolistiche private e dall'entrata in funzione dei nuovi impianti una «buona parte dei mezzi occorrenti per nuove costruzioni». G. Di Vittorio, *Relazione introduttiva alla Conferenza nazionale per il Piano del lavoro della CGIL*, Conferenza Economica Nazionale per il Piano del Lavoro, Roma 18-20 febbraio 1950, p. 6-7. L'intervento è stato ripubblicato in A. Tatò (a cura di) *Di Vittorio, l'uomo, il dirigente*, vol. 2, 1944-1951, Roma, Edizione sindacale italiana, 1969, pp. 451-497. Per una disamina dei lavori della Conferenza economica si veda S. Missioni, *Dalla teoria della stagnazione al Piano per lo sviluppo*, in A. Pepe (a cura di), *Storia del sindacato in Italia nel '900*, Vol. III, *La CGIL e la costruzione della democrazia*, Roma, Ediesse, 2001, pp. 301-315.

⁴⁰³ Sull'adesione dei partiti di sinistra all'iniziativa della Cgil si svilupperà anni più tardi una polemica tra socialisti e comunisti. In un intervento su «Rinascita», Luigi Longo scriveva infatti che il Psi avrebbe più subito che appoggiato il Piano del lavoro. Aialdo Banfi replicava affermando invece che alla definizione del Piano i socialisti offrono «largo contributo». L. Longo, *Progresso tecnico e lotta operaia*, in «Rinascita», n. 9, 1957, p. 445 e A. Banfi, *Risposta a Longo*, in «Avanti!», 12 novembre 1957, p. 3.

⁴⁰⁴ Mauro Scoccimarro presenta il Piano del lavoro come un «piano di investimenti produttivi», da distinguere sia da un «piano di organizzazione dell'economia capitalistica» sia da un «elenco generico di lavori pubblici». E proprio per questo motivo esso rappresenta uno strumento utile a «creare nuove possibilità permanenti di lavoro», anche se permangono dubbi sull'inserimento del Piano all'interno della politica governativa. M. Scoccimarro, *Relazione presentata al Comitato centrale del Pci del 12 aprile 1950*, in L. Barca, F. Botta, A. Zevi (a cura di), *I comunisti e l'economia italiana*, cit., pp. 148-154. Lo stesso Togliatti, commentando il Piano su Rinascita tenne a precisare innanzitutto che «sarebbe senza dubbio un errore considerare [il Piano del lavoro] come un progetto di vera pianificazione della economia italiana». P. Togliatti, *Piano del lavoro*, in «Rinascita», n. 2, 1950. Scrive Barucci: «[Togliatti] prese subito le distanze dal Piano in due sensi: innanzitutto, in chiave ideologica, tese a qualificarlo per quello che effettivamente era, e cioè una specie di "politica straordinaria" contro la disoccupazione con l'introduzione di alcune nazionalizzazioni; in secondo luogo, cercò di porre il problema delle forze politiche che avrebbero potuto realizzarlo». P. Barucci, *Ricostruzione, Pianificazione, Mezzogiorno*, cit., p. 150.

(aumento degli investimenti, aumento dei consumi, abbattimento della disoccupazione) e delle sue modalità di realizzazione (programmazione economica).⁴⁰⁵ Rodolfo Morandi parlava di «successo di un'iniziativa», anche se al contempo circoscriveva la portata del Piano, ribadendo che esso delineava «una programmazione indicativa degli investimenti che si rende necessario operare» e che «non agirebbe, una volta messo in atto, come una catapulta contro il sistema, e non è serio raffigurarlo a una stregua tale».⁴⁰⁶

La digressione sui rapporti tra il Piano del lavoro e l'elaborazione politica del programma economico all'interno delle forze della sinistra risulta utile per definire quello che nei fatti si presenta come una differenza sostanziale nel loro reciproco approccio alla questione dell'Iri e della ricerca di un sistema di coordinamento delle politiche pubbliche: se per «riorganizzazione» dell'Iri i comunisti intendono sostanzialmente rivedere l'assetto proprietario delle aziende pubbliche, i socialisti si muovono in un terreno parzialmente diverso, nel quale oltre alla struttura proprietaria, l'inclinazione per la programmazione economica si riversa in un interesse particolare per l'Iri come strumento di attuazione di tale politica.⁴⁰⁷ Come abbiamo visto, sono infatti socialisti i principali tentativi a livello

⁴⁰⁵ In un intervento alla Camera del 28 ottobre, Lombardi critica la politica economica condotta da Pella, caratterizzata dalla «volontà di non pianificare, di non fare una politica produttivistica», invita il governo a recuperare se non alcune proposte quantomeno il metodo avanzato dal sindacato nel suo Congresso di «indirizzare, o pianificare o, se la parola non vi piace, programmare gli investimenti». Nelle parole di Lombardi, gli investimenti dovevano concentrarsi non nei settori che garantiscono il maggior profitto privato ma in quelli di maggiore utilità collettiva – elettricità, bonifiche, edilizia popolare – in modo che l'aumentata produzione di beni di consumo assorba i maggiori redditi derivanti dall'incremento dell'occupazione. CD, AP, Seduta pomeridiana 28 ottobre 1949, 13150-13151. Alla vigilia della Conferenza economica per il Piano, Lombardi tornava sul tema indicando nuovamente la bontà della strategia della Cgil, la quale «non si è limitata a proporre un piano di palese o larvata inflazione, ma ha scelto la via responsabile dei piani di investimenti selettivi» nei settori edilizio ed elettrico, senza seguire «la via demagogica della politica inflazionistica». CD, AP, Seduta pomeridiana 2 febbraio 1950, 14977 e ss. Così come, qualche settimana più tardi, tornava a sottolineare il portato dell'iniziativa della Cgil, la quale attraverso il Piano «ha imposto una scelta fra la stagnazione, l'immobilismo, la rassegnazione, da un lato, la spinta in avanti, il progresso, la cosciente costruzione dell'avvenire, dall'altro». R. Lombardi, *Lavoro per una generazione*, in «Avanti!», 18 febbraio 1950. Nell'ambito delle riunioni del Comitato centrale del marzo 1950, Lombardi insiste ancora sul carattere di rottura del Piano, arrivando a definirlo «l'unico elemento rivoluzionario nella situazione attuale», in quanto «piano di alternativa, che non consente contaminazioni con la politica delle classi governative». *Gli interventi sulle relazioni*, in «Avanti!», 12 marzo 1950. Sulla diversa impostazione tra comunisti e socialisti nei riguardi della politica di piano si veda la presentazione molto critica delle esperienze coeve di pianificazione in R. Mieli, *Sedici piani di direzione economica nel mondo capitalistico*, in «Rinascita», n. 2, 1950.

⁴⁰⁶ R. Morandi, *Successo di una iniziativa*, in «Avanti!», 21 febbraio 1950.

⁴⁰⁷ La questione della composizione proprietaria delle aziende pubbliche, a cui si ricollegava necessariamente quella delle forme d'impresa, in ambito socialista non risulta particolarmente aperta. Si registra tuttavia in questa fase una proposta, per così dire, più accomodante rispetto a quelli che erano stati gli indirizzi precedenti e quelli che saranno quelli successivi. Il 23 novembre 1950 era stato infatti presentato un progetto di legge da parte di Riccardo Lombardi che prevedeva l'istituzione di un consorzio obbligatorio che riunisse le aziende municipalizzate, gli enti, le Ferrovie dello Stato e tutti gli altri soggetti pubblici presenti nel settore elettrico e al quale sarebbe stato affidato il compito di regolare unitariamente l'attività dello Stato nel settore, superando così per un momento la questione della nazionalizzazione dell'intero settore elettrico. Negli anni del dopoguerra Lombardi era stato chiamato a presiedere l'Ente siciliano dell'elettricità, e a partire da quella esperienza aveva iniziato a maturare la necessità di intervenire

parlamentare di porre all'attenzione il tema del controllo e dell'indirizzo delle industrie pubbliche. Un anello di congiunzione tra i due approcci è sicuramente quello legato al tema dello «sganciamento» delle imprese a partecipazione statale dalle associazioni datoriali del settore privato, sul quale socialisti e comunisti convergevano.⁴⁰⁸

E su questo versante, si realizza un rapporto corredato da affinità e divergenze con i gruppi riformisti. C'è vicinanza con i propositi coordinare di sviluppare strumenti per coordinare l'economia, ma c'è distanza nei fini. Mentre i socialisti concepiscono questo percorso come un agente trasformativo della società, che modifichi e sciogla le contraddizioni e che imbrigli i colossi industriali privati su una strada ordinata di progresso economico e sociale, i gruppi riformisti sposano l'idea di un piano economico nazionale che tuttavia non colpisca le prerogative dell'iniziativa privata e che abbia la funzione di organizzare un migliore e più razionale impiego delle forze produttive.⁴⁰⁹ Se

contro i monopoli elettrici privati. I primi cenni a questo tema sono presenti in R. Lombardi, *Energia elettrica problema chiave del paese*, in «Mondo Operaio», 1° ottobre 1949 e Id., *La Edison e il problema dell'energia elettrica*, in «Mondo Operaio», 26 novembre 1949. Sull'esperienza e la riflessione di Lombardi relativamente al settore elettrico si veda L. Bufarale, *Riccardo Lombardi e la nazionalizzazione dell'energia elettrica*, in «Studi storici», n. 3, 2014, pp. 645-669. La necessità di sviluppare maggiore coordinamento e integrazione nel settore elettrico rappresentava una questione di particolare interesse anche in ambito cattolico. Nel giugno 1949, il senatore democristiano Basilio Focaccia aveva presentato un ordine del giorno attraverso il quale invitava il governo a presentare una serie di provvedimenti che favorissero la costruzione di nuovi impianti idroelettrici e termoelettrici, con attenzione particolare agli investimenti nel Mezzogiorno, e a costituire un Consiglio superiore dell'elettricità «per il coordinamento, la disciplina e il controllo delle nuove costruzioni». SR, AP, Seduta del 15 giugno 1949, 8486. Su questo argomento si veda anche C. Codegone, *Sviluppi della produzione di energia in Italia*, in «Studium», n. 7-8, 1950 e l'inchiesta uscita in più fascicoli su «Cronache sociali» nel corso del 1951. Molto attivo sul tema era stato in quel periodo Ernesto Rossi, il quale aveva ingaggiato una polemica contro le aziende monopolistiche del settore elettrico, proponendone la nazionalizzazione. E. Rossi, *Il gatto a contropelo*, in «Il Mondo», 3 febbraio 1951. Lo stesso Ernesto Rossi, in un contributo del luglio 1951, evidenziava i problemi di gestione delle società pubbliche, l'assenza di controlli, i rapporti con il mondo privato, la scelta dei dirigenti pubblici e, molto interessante, e affermava: «manca una politica economica che consenta di stabilire quali aziende conservare, quali ingrandire, quali ridurre [...] e che serva a coordinarle tutte in un piano d'insieme per raggiungere un qualsiasi fine sociale: sia la difesa dei consumatori contro i monopoli, sia l'aumento dell'occupazione operaia, sia la nazionalizzazione delle aziende produttrici di servizi pubblici [...]». Id., *Il dinosauro senza cervello*, in «Il Mondo», 14 luglio 1951.

⁴⁰⁸ Nel giugno 1950 il senatore comunista Roveda presentò un ordine del giorno che chiedeva al governo l'uscita dall'Iri dalle associazioni private degli industriali. Un obiettivo rinnovato nell'ottobre 1951 dai deputati socialisti Dugoni e Pieraccini con un altro ordine del giorno alla Camera, rinunciando a discuterlo per sostenerne uno unitario insieme al Pci, con i deputati Santi e Di Vittorio. Gli interventi in questo senso si sarebbero determinati con una certa ricorrenza anche in un periodo successivo. Si noti come tra i principali promotori dello «sganciamento» ci sia in questi anni il deputato democristiano Giuseppe Rapelli, sindacalista nella corrente cristiana della Cgil ma poi in polemica con i vertici della Cisl, vicino a Gronchi. Sulla questione dello «sganciamento» si rimanda alla collezione dei testi pubblicata in Confederazione generale dell'industria, *Il distacco delle aziende a prevalente partecipazione statale dalle organizzazioni degli altri datori di lavoro*, Vol. 1, Documentazione, Roma, Stabilimento tipografico Fausto Failli, 1958, pp. 57 e ss.

⁴⁰⁹ Si veda G. Luzzatto, *Sulla disoccupazione*, in «Critica sociale», n. 5, 1949. Si veda su questo punto gli interventi di Saragat nell'agosto 1951 in CD, AP, Seduta del 4 agosto 1951, 29715-29731 e gli interventi di Preti nel settembre 1951 sulla politica economica del governo sulla politica economica del governo, dove si limitava a sottolineare lo scarso volume degli investimenti pubblici realizzati in Italia a differenza degli altri paesi europei e constatava

i socialisti concepiscono i programmi di aiuti internazionali e i processi di cooperazione economica come il dispiegarsi della volontà di dominio dell'imperialismo americano, i riformisti giudicano questi movimenti come benefici e necessari allo sviluppo economico del paese.⁴¹⁰ E, in egual modo, se la lotta contro i monopoli privati è comune, diverse sono le conclusioni: nazionalizzazione per i socialisti, elementi di razionalizzazione del sistema economico attraverso strumenti che non inducano allo stesso tempo al deperimento delle capacità produttive del paese per i riformisti.⁴¹¹

In sintesi, nel campo cattolico, paradossalmente, mentre le istanze di riforma del sistema delle partecipazioni statali trovano un terreno fertile nei suoi esponenti più conservatori – modifiche concepite tuttavia al fine di limitare l'azione delle imprese pubbliche – non si assiste invece ancora ad un apporto significativo al tema da parte delle sue frange più interventiste, interessate in questo momento allo sviluppo di una politica dei redditi attuata attraverso i canali diretti del bilancio dello Stato e dei suoi organismi centrali. L'incontro tra la sinistra cattolica e il riformismo laico si verifica allora sul tema degli investimenti e su elementi di programmazione, ma non è accompagnato da una riflessione strutturale sul ruolo dell'impresa pubblica nella politica espansiva. Le posizioni espresse dai comunisti non sembrano offrire opportunità ai propositi di La Malfa, il quale incrocia invece l'attenzione delle frange «autonomiste» del partito socialista.

4.3. GLI OSTACOLI INCONTRATI DAL PROGETTO DI LA MALFA

La soluzione avanzata da La Malfa incontrava, oltre alla mancanza di condizioni politiche, altri due ordini di problemi: da un lato, con questa proposta si sarebbe apportato una innovazione alla configurazione tradizionale della pubblica amministrazione, il cui processo di riforma, iniziato nel dopoguerra, si era di fatto arenato; dall'altro, questo progetto, assegnando all'Iri una funzione centrale nella struttura di comando delle partecipazioni statali, chiaramente configgeva con le diverse aspirazione di Enrico Mattei

l'assenza di strumenti di programmazione complessiva nella politica del Tesoro. Ivi, Seduta 14 settembre 1951, 30113-30130, Seduta del 18 settembre 1951, 30181 e ss. e Seduta del 19 settembre 1951, 30253 e ss.

⁴¹⁰ La critica al Piano Marshall da parte di Tremelloni, si concentrava più su questioni interne, e cioè che nella disposizione degli aiuti lo Stato non assumesse la forma di un «passacarte tra l'organizzazione europea e gli industriali». R. Tremelloni, *Il Piano Marshall deve essere amministrato dallo stato*, in «L'Umanità», 28 aprile 1948. Si veda anche l'articolo uscito in due parti Id., *L'Italia e l'economia europea*, in «Critica sociale», n. 14, 1949 e n. 15-16, 1949. Si noti infine un atteggiamento scettico da parte dei socialisti nei confronti della Cassa per il Mezzogiorno, con una analisi sostanzialmente coincidente a quella esposta da Pesenti. Commentando l'istituzione della Cassa, il deputato Lionello Matteucci, infatti, definiva come «assai facile alle forze monopolistiche e feudali [...] di impadronirsi di questo nuovo organismo per farne uno strumento della loro politica». L. Matteucci, *Discorso ai caprai... e agli altri*, in «Avanti!», 23 giugno 1950.

⁴¹¹ C. Arena, *Lo Stato e la concentrazione economica*, in «Critica sociale», n. 22, 1950.

e della sua Agip, per la quale si andava già prospettando l'istituzione di un nuovo ente di gestione autonomo.

La questione del funzionamento della pubblica amministrazione e dei problemi attinenti alla riorganizzazione dello Stato era stata oggetto di riflessione e di studio ancor prima della fase costituente. Le autorità promossero fin da subito disegni di riforma volti a rendere più snella e funzionale l'intera struttura amministrativa. A una prima commissione di studi affidata al professor Ugo Forti nell'ottobre 1944 da parte del Governo Bonomi, fece seguito un'altra nel marzo 1945, presieduta questa volta da Giovanni Persico, con il limitato compito di razionalizzare la spesa dell'amministrazione pubblica, «lasciando immutata la sostanza degli ordinamenti». Una nuova Commissione Forti, guidata ancora dal professore, fu inaugurata con lo scopo di fornire all'Assemblea costituente un quadro generale per la riorganizzazione della struttura amministrativa dello Stato.⁴¹² La Commissione si differenziava dalla precedente per il fatto di avvalersi non solo di tecnici, ma anche di esperti designati dai partiti e, come era stato per la Commissione economica presieduta da Giovanni Demaria, si suddivise in cinque Sottocommissioni: problemi costituzionali, organizzazione dello Stato, autonomie locali, enti pubblici non territoriali e organizzazione sanitaria. Il lavoro portò alla relazione presentata il 30 maggio 1946 e si concluse, nella sua parte relativa alla riorganizzazione della pubblica amministrazione, in una proposta presentata da Giannini e Barbara che «salvo qualche divergenza di carattere più che altro formale, coincide con i criteri basilari, ai quali la Commissione ha inteso di uniformarsi».⁴¹³

Nell'allegato era presente, dunque, il consiglio di abbandonare lo schema fondato sui ministeri e uffici, considerato fautore di eccessive rigidità, per approdare ad una organizzazione funzionale modellata sull'esempio anglosassone. Una simile soluzione avrebbe garantito alcuni apprezzabili risultati: una maggiore continuità dei pubblici servizi in relazione alla tendenza del dopoguerra di riorganizzare frequentemente le compagini ministeriali, con l'istituzione di ministeri e la soppressione o la scissione di altri; un assetto di tipo funzionale avrebbe inoltre permesso la fine di duplicazioni, conflitti e sovrapposizioni di competenze e avrebbe portato il Governo ad utilizzare l'amministrazione in modo più efficace; si sarebbe potuto, infine, razionalizzare l'impiego dell'organico, creando strutture snelle e incentrate sui criteri privatistici di

⁴¹² P. Calandra, *Il dibattito sull'amministrazione pubblica nel secondo dopoguerra*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 5, 1975, pp. 1730-1731 e G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996 pp. 420-421.

⁴¹³ Ministero per la Costituente, *Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, Relazione all'Assemblea Costituente*, Vol.1, Problemi costituzionali – Organizzazione dello Stato, Roma, Stabilimento Tipografico Fausto Failli, 1946, p. 326.

responsabilità personale ed efficienza del lavoro.⁴¹⁴ Senza addentrarsi nei particolari di questa complessa materia, è utile tuttavia sottolineare come, nel corso dei dibattiti parlamentari circa i problemi dell'ordinamento dei ministeri fosse prevalso un principio di uniformità e di rigidità della materia, che di fatto escludeva la proposta di rimettere nelle mani di ogni ministro la libertà di organizzare la struttura burocratica del proprio dicastero.⁴¹⁵ Con la fine della legislatura costituente le proposte rimasero però inapplicate e, in seguito, presentandosi alla Camera nel giugno 1948, De Gasperi rimandò ad ulteriori studi il processo di riforma burocratica.⁴¹⁶

Seguirono nuovi tentativi di pervenire a una riforma della pubblica amministrazione. Nell'ottobre 1948 fu istituita la Commissione Giovannini, allo scopo di razionalizzare l'impiego del personale burocratico. Ma anche per via della sua composizione mista – che prevedeva al proprio interno un folto gruppo di rappresentanti sindacali – il lavoro della commissione si rivolse essenzialmente al tema delle retribuzioni e dei rapporti di lavoro, con attenzione particolare all'erosione degli stipendi causata dall'inflazione del primo dopoguerra e alla crescita del fenomeno del precariato.⁴¹⁷ Con il gennaio 1950 venne poi istituito un dicastero *ad hoc* per la riforma burocratica. A tre anni dalla relazione della Commissione Forti, il lavoro svolto dal ministro Petrilli giungeva nel 1951 a conclusioni piuttosto simili, per le quali occorreva riorganizzare e razionalizzare il lavoro degli uffici amministrativi, concentrando le mansioni affini, rendendo più autonomi quelli efficienti e sopprimendo quelli superflui. Secondo queste ipotesi di riforma occorreva inoltre superare la rigidità della carriera burocratica uscita dalla riforma De Stefani, puntando sul merito e su gradi che implicassero responsabilità chiare e funzionali al lavoro dei singoli uffici ministeriali. La relazione del Ministero fu trasmessa nello stesso anno all'Ufficio per la riforma amministrativa, istituito da De Gasperi presso la Presidenza del Consiglio e affidato ad Attilio Piccioni, il quale, pur rendendosi disponibile a ripartizioni funzionali dell'organico, prospettò di conservare il modello unico ministeriale e rimandò tali ripartizioni all'approvazione di una legge organica sui ministeri.⁴¹⁸

⁴¹⁴ Ivi, pp. 332-336.

⁴¹⁵ P. Calandra, *Il dibattito sull'amministrazione pubblica nel secondo dopoguerra*, cit., 1731-1732.

⁴¹⁶ «Mi duole di non poter fin da ora esporre le linee della tanto invocata riforma della pubblica Amministrazione, per la quale non mancano studi e progetti». CD, AP, Seduta 1° giugno 1948, 28.

⁴¹⁷ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 405-406.

⁴¹⁸ P. Calandra, *Il dibattito sull'amministrazione pubblica nel secondo dopoguerra*, cit., pp. 1742-1747. Sebbene la direzione del nuovo organismo subì alcuni passaggi di consegna, la responsabilità effettiva del suo lavoro ricadde continuativamente sul sottosegretario Roberto Lucifredi. Egli, coadiuvato da un gruppo ristretto di esperti, diede vita a progetti volti a ridurre la complessità organizzativa della pubblica amministrazione, condusse analisi sui costi e

Dopo anni di studi e iniziative poco concrete, il percorso riformista sembrava essere ad un passo dalla sua conclusione, mancando solamente delle disposizioni attuative che sarebbero dovute essere approvate entro due anni da questo provvedimento. Ma venuta meno dopo il 1954 la spinta riformatrice dei governi De Gasperi e con essa la possibilità di attuare un rinnovamento della burocrazia, i governi successivi preferirono cercare di stabilire – prima in collaborazione con il sindacalismo autonomo e successivamente attraverso la Cisl – un rapporto di reciproca convenienza con l'*élites* amministrativa, piuttosto che forzare il percorso delle riforme. In cambio del sostegno, la Democrazia Cristiana accettò di attenuare i suoi disegni per la pubblica amministrazione e si rese disponibile alle richieste corporative del suo personale. Dopo nuovi altri passaggi, gli anni successivi segnarono il definitivo trionfo dell'approccio moderato alla riforma amministrativa: con il modello unico ministeriale già acquisito dai propositi riformisti, l'istituzione del grado funzionale venne cancellata, i vecchi gradi esistenti subirono modifiche di poco conto mentre gli scatti salariali furono ricondotti all'ambigua nozione di «anzianità senza demerito».⁴¹⁹

Se ci accordiamo dunque alle principali indicazioni e ai risultati di questo processo, l'ipotesi di istituire un ministero dotato di un'agile struttura, lontana dai modelli burocratici tradizionali, che rappresentava – assieme al riordino delle partecipazioni pubbliche – l'asse centrale della proposta di La Malfa, possiamo individuare un primo elemento ostativo ai propositi di riforma. Non parevano inoltre replicarsi, per la riorganizzazione del sistema delle partecipazioni statali, le «circostanze eccezionali» che avevano invece permesso alla Cassa per il Mezzogiorno di essere istituita, dopo un percorso che aveva visto i suoi principali attori lungamente impegnati negli anni precedenti a raggiungere tale esito. Dove infatti a sostegno del nuovo «ordinamento meridionalista» si erano concentrati i pareri positivi del governo statunitense e della Banca mondiale in favore delle aree depresse del mondo e la peculiare sensibilità mostrata proprio dalla classe dirigente americana nei confronti della questione meridionale italiana, il prestigio guadagnato sul campo sia nell'ambito politico internazionale sia presso le sue istituzioni finanziarie da parte degli ideatori di tale intervento – Menichella e Giordani –, lo spazio politico concesso da De Gasperi a questa iniziativa e il contestuale

sui tempi di esecuzione, si operò per la razionalizzazione del lavoro negli uffici e per l'introduzione di elementi di meccanizzazione nel lavoro amministrativo. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 422 e ss.

⁴¹⁹ G. Astuto, *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Roma, Carocci, 2009, p. 273. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 439-452.

interessamento di gran parte del mondo imprenditoriale, il progetto di riordino delle partecipazioni statali non sembrò trovare altrettanto supporto.⁴²⁰

La riorganizzazione delle partecipazioni statali proposta da La Malfa difficilmente poteva inoltre convivere con i coevi propositi di espansione dell'Agip e, in questo senso, potremmo dire che mancava di tempismo. Negli anni precedenti, gli anni del dopoguerra, Mattei era stato alla ricerca dei finanziamenti per lo sviluppo delle ricerche petrolifere e del necessario sostegno politico per rinnovare e potenziare le strutture dell'Agip, incontrando il sostegno di una parte del personale politico democristiano, che apprezzava l'idea di promuovere la crescita economica e ridurre la dipendenza energetica del paese verso l'estero, ma anche numerosi detrattori. Uno di questi era certamente Epicarmo Corbino, che nella sua veste di Ministro del Tesoro, ancora nell'agosto 1946 non solo spingeva per il blocco dei finanziamenti alle ricerche ma riapriva la questione della liquidazione dell'azienda. Il suo intervento fu discusso nel Consiglio di amministrazione dell'Agip del 9 agosto 1946.⁴²¹ Le difficoltà finanziarie, la necessità di pervenire ad una razionalizzazione delle sue attività e la condizione di incertezza politica che aleggiava sui destini dell'azienda aveva portato infatti lo stesso vertice dell'azienda a considerare nell'estate del 1946 un matrimonio con l'Iri.

Nel corso della stessa riunione, Mattei aveva presentato il proprio progetto di riorganizzazione dell'azienda, che prevedeva la creazione di una distinta società per ciascuno dei rami industriale, commerciale, marittimo e minerario. La creazione di un gruppo di società indipendenti, secondo Mattei, avrebbe offerto notevoli vantaggi: la possibilità in primo luogo di reperire maggiori risorse, associando alle varie società capitale privato italiano o estero – in posizione di minoranza – mantenendo il controllo pubblico attraverso la capogruppo; la costituzione della holding avrebbe permesso in

⁴²⁰ Delle «circostanze eccezionali» che permisero al nuovo «ordinamento meridionalista» di essere varato si veda in particolare L. D'Antone, *'Straordinarietà' e Stato ordinario*, cit., pp. 579-625 ed Ead., *L'«interesse straordinario» per il Mezzogiorno (1943-60)*, in «Meridiana», n. 24, 1995, pp. 17-64. Sulla funzione svolta da Menichella e Giordani nella creazione della Cassa per il Mezzogiorno si veda M. Finola, *Il ruolo di Donato Menichella nella creazione della Svimez e della Cassa per il Mezzogiorno*, in Donato Menichella. *Testimonianze e studi raccolti dalla Banca d'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1986, pp. 323 e ss. Lo schema istitutivo della Cassa per il Mezzogiorno ricalca in sostanza la bozza di Menichella, riprodotta in S. Cafiero, *Menichella meridionalista*, in AA.VV., *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, Vol. 2, *Problemi strutturali e politiche economiche*, Roma-Bari, Laterza, 1998, pp. 519-539. Per un riferimento all'atteggiamento avuto da De Gasperi e dalla Dc relativo all'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno si veda S. Zoppi, *Il Mezzogiorno di De Gasperi e Sturzo (1944-1959)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1998, pp. 28 e ss.

⁴²¹ Uno di questi era certamente Epicarmo Corbino, che nella sua veste di Ministro del Tesoro, ancora nell'agosto 1946 non solo spingeva per il blocco dei finanziamenti alle ricerche ma riapriva la questione della liquidazione dell'azienda. Il suo intervento fu discusso nel Consiglio di amministrazione dell'Agip del 9 agosto 1946. AS ENI, Agip - Organi sociali, Verbali Consiglio di amministrazione (1946-1947), n. 9, Seduta del 9 agosto 1946, b. 2, f. 19, p. 2.

secondo luogo una razionalizzazione dell'Agip in una struttura dagli organici ristretti e il cui personale sarebbe stato opportunamente selezionato «in relazione alla [sua] competenza e preparazione». Il disegno di riforma era tuttavia accompagnato da proposte meno radicali, da tenere in considerazione nel caso in cui «considerazioni di natura politico-sociale e fiscale» avessero sconsigliato la costituzione di una nuova *holding*. Seguendo questa prospettiva, l'Agip avrebbe potuto allora essere organizzata come una società unitaria ma formata da gestioni autonome, con l'eccezione della sezione mineraria, che sarebbe dovuta comunque essere attribuita a una società indipendente per rendere possibile la combinazione con un gruppo petrolifero straniero e il sostegno di finanziatori privati. Come ultima possibilità, e per quanto ci riguarda la più pertinente al nostro discorso, veniva avanzata l'ipotesi di un ingresso dell'Agip nell'Iri.⁴²²

«Le mie proposte [...] prevedono anche il caso che l'Agip, qualora non riuscisse ad ottenere [...] i finanziamenti occorrenti ed i soccorsi governativi sotto forma di aumenti di capitale ed anticipazioni sui beni all'estero, passi sotto il controllo dell'Iri. Questo passaggio [...] mi sembra il solo mezzo idoneo finché in suo favore si possa efficacemente, seppure indirettamente raggiungere il necessario intervento statale per il suo risanamento».⁴²³

Le discussioni interne all'Agip di quell'epoca erano modellate sulla base dello scontro tra il vecchio vertice romano dell'azienda, che in continuità col passato riproponeva un modello imperniato sulla struttura commerciale dell'azienda, sulla collaborazione con le grandi società petrolifere straniere, e la strategia di Mattei improntata invece sulla crescita del settore minerario, sullo sfruttamento del metano e nella ricerca autonoma nei confronti delle direttive governative sulla politica energetica. In questa circostanza, il presidente Petretti, pur dichiarandosi contrario alla liquidazione dell'azienda e favorevole a un processo di snellimento, prescriveva che tale processo avvenisse «per riforme interne», senza cioè arrivare alla creazione di società autonome che avrebbero – nella sua idea – contribuito ad alimentare la troppa autonomia e le tendenze centrifughe già dimostrate dal ramo minerario. Le proposte di Mattei risultarono di fatto rigettate nel corso della successiva riunione del Consiglio di amministrazione, con la vaga promessa di riesaminarle «non appena si avranno ulteriori chiarimenti sulle direttive del Governo».⁴²⁴

⁴²² AS ENI, Agip - Organi sociali, Verbali Consiglio di amministrazione (1946-1947), n. 9, Allegato A, *Relazione e proposte del Vice Presidente Mattei per un urgente riassetto dell'azienda*, Seduta 9 agosto 1946, b. 2, f. 19, pp. 21 e ss.

⁴²³ Ivi, p. 31.

⁴²⁴ AS ENI, Agip - Organi sociali, Verbali Consiglio di amministrazione (1946-1947), n. 9, Seduta 23 settembre 1946, b. 2, f. 19, pp. 55-56.

I progetti di riordino dell'Agip sembrarono definitivamente tramontati nella primavera del 1947 quando, tra il maggio e il giugno, Mattei si dimise dalla carica di vicepresidente e, con una modifica apportata allo statuto nell'assemblea degli azionisti, l'Agip tornò al modello della vicepresidenza unica. Era questa una situazione che si sarebbe tuttavia capovolta nei mesi centrali dell'anno successivo, quando i risultati della nuova industria del gas naturale che era nata con la scoperta di Caviaga e l'affermazione politica di Enrico Mattei portarono in dote le condizioni per il rientro dello stesso Mattei ai vertici direzionali dell'azienda e per l'inizio di una nuova fase.⁴²⁵ Una nuova fase contraddistinta da un deciso impulso all'attività di ricerca e delle trivellazioni, che portarono negli anni alla scoperta di nuovi giacimenti quali Ripalta e Cortemaggiore nel 1949 e di altri disseminati per la valle padana; da investimenti per la costruzioni delle reti di metanodotti, guidati sia dai tecnici dell'Agip che della Snam, le cui quote di maggioranza erano state rilevate nel 1949; da una riorganizzazione interna volta a potenziare e migliorare il coordinamento delle proprie strutture di ricerca che, passando dalla costituzione nel luglio 1948 del Comitato Tecnico Ricerche e Produzioni (Ctrp) e arrivando tra la fine del 1949 e gli inizi del 1950 alla costituzione in sezione autonoma della Direzione mineraria, fu caratterizzata dall'acquisto di macchinari ed apparecchiature all'avanguardia, dallo stabilirsi di proficue collaborazioni con tecnici stranieri e dal rinnovamento del personale, realizzato a sua volta sia attraverso il rientro in organico dei migliori tecnici che avevano lavorato in azienda durante il fascismo e che avevano contribuito in modo informale all'attività dell'azienda fino a quel momento, sia attraverso la formazione e l'assunzione di nuovo personale.⁴²⁶

La rapidità con la quale furono realizzati i progetti di sviluppo rappresentò inoltre una carta da giocare in sede politica per permettere all'azienda il raggiungimento di traguardi sempre nuovi ed ambiziosi e guadagnare così posizione di forza nella definizione del

⁴²⁵ Sull'affermazione politica di Mattei si veda G. Galli, *La sfida perduta. Biografia politica di Enrico Mattei*, Milano, Bompiani, 1976, pp. 52 e ss. M. Colitti, *Energia e sviluppo*, cit., pp. 104 ss.

⁴²⁶ In quegli anni il Ctrp rappresentò per anni il vero centro nevralgico dell'azienda. Si trattava infatti di un organismo integrato con le funzioni operative dell'azienda, dotato di ampi poteri decisionali. L'interesse del Comitato non si limitò infatti allo studio delle problematiche tecniche inerenti alla ricerca ma arrivò a predisporre veri e propri piani strategici di espansione come lo «schema e finanziario per l'esplorazione e la ricerca di idrocarburi nel sottosuolo della Valle Padana» elaborato nell'agosto 1949. Un piano questo scandito in un periodo di cinque anni, che prevedeva una più organica gestione delle risorse da investire e mirava a sfruttare appieno le possibilità che quest'area stava dimostrando, attraverso il completamento dell'esplorazione geofisica dell'intera zona entro tre anni, l'esecuzione di oltre duecento sondaggi e l'entrata in produzione di due nuovi giacimenti già individuati, con un investimento totale di circa 53 miliardi di lire a fronte di entrate ricavabili dalla produzione di gas di circa 37 miliardi. L'istituzione della Direzione mineraria rappresentò infine un ulteriore passo verso la trasformazione in organismo autonomo, dotato di una propria amministrazione e di un proprio servizio del personale del ramo aziendale interessato alla ricerca di potenziali giacimenti, alla perforazione di pozzi esplorativi e lo sviluppo di impianti per i siti commercialmente più convenienti. M. Colitti, *Energia e sviluppo*, cit., pp. 137-142 e D. Pozzi, *Dai gatti selvaggi al cane a sei zampe*, cit., pp. 239-241.

contesto giuridico relativo al metano. Accanto alla strategia di espansione che l'Agip condusse in quegli anni, venne ingaggiata una battaglia serrata per legittimare pubblicamente l'azienda, per convincere l'opinione pubblica della bontà e dell'efficienza della sua gestione e per affermare il primato dell'interesse pubblico sopra l'interesse particolaristico delle società private, che si sarebbero riunite sul finire del 1949 in una nuova associazione, l'Unione petrolifera. Quando nell'aprile 1949 venne presentato da parte del ministro dell'Industria Ivan Matteo Lombardo una proposta di legge allo scopo di superare la normativa ereditata dagli anni Venti per il settore minerario e procedere verso una liberalizzazione dello sfruttamento dei giacimenti in Val Padana, lo stesso Mattei provò a sabotarla in ogni modo, cercando di mobilitare attorno a sé i consensi dell'opinione pubblica e sfruttando i propri rapporti personali e il legame politico con alcuni importanti dirigenti della Dc, primo tra tutti l'allora ministro delle Finanze Ezio Vanoni.⁴²⁷ Fu allora che la visita del ministro ai giacimenti di Cortemaggiore nel giugno 1949 si trasformò in un enorme *spot* per il suo piano di espansione. Come ebbe a dichiarare lo stesso Enrico Mattei nel novembre, il sottosuolo padano è diventato «una cassaforte aperta» nella quale «basta ormai affondare le mani per portare alla luce i tesori che essa contiene», un tesoro «scoperto e rivelato» per merito dello Stato e della sua azienda e che ora rivendica il diritto di «presentarsi solo alla riscossione del premio».⁴²⁸ Nonostante sulla quantità di risorse rinvenute fosse in realtà limitata, le dichiarazioni a mezzo stampa dei protagonisti diedero alla notizia un enorme eco, tanto che il governo fu costretto ad un passo indietro definitivo sulla legge.⁴²⁹

Se dunque questa manovra servì a far crollare definitivamente il progetto di Lombardo, anche la stessa figura di Vanoni ne uscì rafforzata sia all'interno del governo che dello stesso partito, così come le sue richieste di una politica statale più decisa nel campo degli idrocarburi che prevedesse per l'Agip il monopolio di estrazione nell'area padana. Un simile progetto portò però il fronte delle imprese private e dei difensori del libero mercato

⁴²⁷ Il provvedimento, presentato al Consiglio dei ministri il 22 aprile 1949, fu contestato dal ministro dell'Agricoltura Antonio Segni per aspetti legati ai canali di irrigazione che andavano a violare una precedente intesa raggiunta tra i due ministeri, e soprattutto dallo stesso Vanoni, che ne propose il rinvio al Cir, dichiarando allo stesso tempo che si potessero «porre le basi per la nazionalizzazione delle industrie produttrici del metano». ACS, Presidenza del Consiglio, *Atti (1948-49)*, Provvedimenti rinviati sospesi ritirati, b. 26, f. Industria e commercio, sf. 12 e ACS, Presidenza del Consiglio, *Verballi consiglio ministri*, b. 27, 22 aprile 1949.

⁴²⁸ Gli interessi sollevati dalla conferma delle portate dei giacimenti avevano fatto registrare pressanti richieste di acquisto di azioni delle società coinvolte e numerose di concessione mineraria sul territorio nazionale. *Il sottosuolo padano è una cassaforte aperta*, in «Corriere della Sera», 10 novembre 1949.

⁴²⁹ D. Pozzi, *Dai gatti selvaggi al cane a sei zampe*, cit., pp. 197-198. Sui risultati reali dei ritrovamenti a Cortemaggiore si è molto dibattuto, con posizioni spesso polarizzate. Mentre era interesse dell'Agip presentare la scoperta con toni trionfalistici, di risposta una parte della pubblicistica dell'epoca e di poco successiva aveva invece insistito molto sulla tesi del *bluff* propagandistico. Una ricostruzione equilibrata dei risultati è presentata da M. Colitti, *Energia e Sviluppo in Italia*, cit., pp. 125-126.

a ricompattarsi e l'azienda subì nuovi attacchi mediatici, ai quali Mattei rispose con dichiarazioni e interviste.⁴³⁰ Nel luglio 1950 si registrarono intanto alcune iniziative a livello parlamentare. In primo luogo, il gruppo comunista entrò nel merito della discussione proponendo un disegno di legge a nome dei senatori Piero Montagnani, Giacomo Ferrari, Severino Bolognesi e Michele Giua che prospettava la nazionalizzazione dell'intero settore, con la creazione di un unico ente nazionale riunendo insieme Agip e Ente Nazionale Metano – che si sarebbe chiamato Ente Nazionale Idrocarburi Italiani, Enii –, introduceva il monopolio integrale dell'estrazione e del trasporto degli idrocarburi su tutto il territorio nazionale, parallelamente alla revoca di tutte le concessioni allora esistenti e all'esproprio degli impianti e delle attrezzature appartenenti alle aziende concessionarie.⁴³¹ Qualche settimana prima, invece, il ministro Togni, rispondendo in Senato a varie interpellanze, aveva confermato che l'esecutivo stava lavorando a una proposta per l'istituzione di un Istituto nazionale idrocarburi (Ini) che avrebbe coordinato le attività dello Stato nel settore degli idrocarburi e che avrebbe – almeno in un primo momento – esercitato un diritto di esclusiva sulla valle Padana. Nel provvedimento sarebbero state inoltre previste norme che avrebbero riformato la legge mineraria nel suo complesso.⁴³²

A questo punto, i temi principali al centro del dibattito erano due: la legge mineraria e l'istituzione di un nuovo ente pubblico nel settore degli idrocarburi. I ritardi e le indecisioni dell'esecutivo fecero scivolare le discussioni fino alla primavera del 1951, quando si decise che le due disposizioni sarebbero state trattate in due provvedimenti separati. Questa opzione dava infatti la possibilità di procedere ad una più rapida creazione del nuovo ente statale, rimandando però la definizione delle norme sulla ricerca di giacimenti al di fuori della valle Padana, ritenuto un argomento più delicato e divisivo. Un progetto per la costituzione di un istituto per gli idrocarburi fu presentato quindi da

⁴³⁰ Un esempio a testimonianza di queste azioni fu la polemica tra Mattei e Sturzo tra l'ottobre e il novembre 1949. M. Colitti, *Energia e Sviluppo in Italia*, cit., pp. 141-146.

⁴³¹ SR, *Disciplina della ricerca e coltivazione dei giacimenti di idrocarburi nel sottosuolo nazionale*, Disegno di legge d'iniziativa dei Senatori Montagnani, Ferrari, Bolognesi e Giua, Comunicato alla Presidenza il 28 luglio 1950. Sebbene il progetto presentato dal gruppo comunista non potesse sperare di essere convertito in legge, seguendo le parole di Marcello Colitti, riuscì comunque nel tentativo di spingere la Dc verso la soluzione del problema degli idrocarburi dimostrando come «le soluzioni sostenute da Vanoni non [fossero] poi estreme» rispetto a quelle dei comunisti. M. Colitti, *Energia e Sviluppo in Italia*, p. 151.

⁴³² SR, AP, Seduta del 14 luglio 1950, 18495. Il progetto del ministro Togni non sembrava essere molto apprezzato dai dirigenti dell'Agip, i quali vedevano in esso prevalere più uno spirito compromissorio che una chiara idea di come intervenire nel settore. Era rigettata in particolare la scarsa chiarezza di alcune disposizioni, che se da un lato sembravano porre sotto stretta dipendenza i programmi di ricerca dell'Ini nei confronti degli organici tecnici del Ministero, con la possibilità di intraprendere da parte dello stesso Ministero progetti di ricerca alternativi e in concorrenza con quelli dell'Ini, dall'altra sembravano inserire il nascente istituto in una posizione subordinata rispetto all'Ente Nazionale Metano. *Osservazione sugli articoli del progetto riguardanti l'Ini*, AS ENI, Agip - Ricerche e Produzione, Settore Italia [ex Scatole Rosse], b. 532, f. 5DB.

Ezio Vanoni al Consiglio dei ministri del 28 giugno 1951 e successivamente portato in aula il 13 luglio. In quella data, il Ministro dell'Agricoltura Segni presentò, a nome del Ministro dell'Industria, il disegno di legge n. 2101, intitolato «Istituzione dell'Ente nazionale idrocarburi».⁴³³ Come avrebbe chiarito Vanoni successivamente, con l'istituzione dell'Eni non si intendeva attribuire allo Stato il monopolio assoluto nel settore degli idrocarburi, quanto piuttosto istituire un sistema misto, prevedendo l'esclusiva statale per le attività nella pianura Padana, mentre nelle altre aree del territorio nazionale lo Stato avrebbe operato in regime di concorrenza con i soggetti privati.

«ora, se nella pianura Padana certamente vi sarebbe stato un arricchimento ingiustificato delle imprese che avessero seguito quegli stessi insegnamenti tecnici che l'Agip ha messo a disposizione di tutti gli italiani, fuori della pianura Padana i metodi di ricerca e di sfruttamento sono ancora da impostare e da risolvere [...]. Ed allora, il problema si pone, dal punto di vista economico, tecnico e politico, in modo diverso. Se l'iniziativa privata si cimenterà fuori della pianura Padana e riuscirà ad ottenere risultati concreti, è giusto che sia compensata per i rischi assunti, poiché ogni rischio merita il suo premio, in quanto il rischio rappresenta un costo».⁴³⁴

È stato notato a questo proposito come il percorso di conversione del disegno in legge si sia svolto in una quasi totale assenza di dibattito attorno alla proposta, che si limitò nei mesi successivi ad alcune precisazioni dei membri delle commissioni che avevano lavorato sul testo e alle richieste delle sinistre – che alla fine si astennero – di emendamenti in favore degli enti locali e delle società municipalizzate.⁴³⁵ Una situazione che appare ancor più paradossale se consideriamo come già a partire dal 1951 la stessa dirigenza dell'Agip, confidente che il progetto sarebbe passato senza significative modifiche, iniziò a contabilizzare come risorsa finanziaria anche consistenti anticipi sul fondo di dotazione che sarebbe stato concesso all'Eni solo due anni dopo.⁴³⁶ Ed è in questo frangente dunque che andava a conclusione il lavoro di La Malfa, un contesto nel quale nonostante l'attività dell'Iri fosse giudicata da più parti – e ragionevolmente anche dall'Iri stessa – come troppo slegata dall'attività di indirizzo degli organi governativi – peraltro molto lacunosa – e manchevole del necessario coordinamento, i percorsi della riforma amministrativa da una parte, e l'iniziativa dell'Agip dall'altra assieme al sostegno politico

⁴³³ AS ENI, Agip - Organi sociali, Verbali Consiglio di amministrazione (1950-1954), n. 11, Seduta 31 luglio 1951, b. 3, f. 1B, pp. 85-86. Il disegno di legge di istituzione dell'Eni fu accompagnato inoltre dai disegni di legge n. 2092 «Ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi» e n. 1840 «Costruzione ed esercizio di oleodotti e di gasdotti». Sulla vicenda si veda anche A. Magliolo, *Ezio Vanoni*, cit., p. 70 e ss.

⁴³⁴ SR, AP, Seduta del 21 gennaio 1953, 38102.

⁴³⁵ G. Galli, *La sfida perduta*, cit., pp. 87-88 e M. Colitti, *Energia e Sviluppo in Italia*, p. 154 e ss.

⁴³⁶ D. Pozzi, *Dai gatti selvaggi al cane a sei zampe*, cit., pp. 298.

ricevuto, minavano le fondamenta dei contenuti più originali e decisivi della stessa riforma prospettata dal deputato repubblicano.

Il lavoro di La Malfa non andò tuttavia sprecato. Mentre, anche a causa dei mutevoli equilibri politici che si sarebbero sviluppati in questa fase, esso trovò per il momento un difficile terreno di praticabilità, l'attenzione generale al tema del coordinamento e dell'indirizzo degli investimenti pubblici servì a mantenere presente sullo sfondo la necessità di intervenire sul sistema delle partecipazioni statali. Muovendosi un poco verso gli anni centrali del decennio, l'entrata in vigore degli accordi della Comunità economica del carbone e dell'acciaio aiutò la ripresa di interesse nei confronti di una riforma dell'Iri. Una volta realizzatesi le condizioni politiche, come due facce della stessa medaglia, tuttavia, se da un lato fu possibile recuperare e opportunamente riadattare alle nuove esigenze le proposte di fondo derivanti dal lavoro di La Malfa, dall'altro, accettando i caratteri formali della proposta a fronte di uno svuotamento del loro significato più profondo, la riorganizzazione istituzionale del sistema delle partecipazioni statali perse di organicità e infine risultò manchevole nel soddisfare le richieste di maggior coordinamento ed indirizzo delle attività pubbliche che erano state alla base dello stesso processo di riforma.

UN RINNOVATO IMPULSO ALLE PROPOSTE DI RIFORMA DELL'IRI

5.1. LE REAZIONI AL RAPPORTO STANFORD E IL RECUPERO DEL PROGETTO DI LA MALFA

Nello stesso periodo in cui era predisposto l'aumento del fondo di dotazione si animava un'altra iniziativa a carattere governativo, le cui risultanti produssero un breve riaccendersi delle polemiche sul futuro dell'Istituto. Costituita nel settembre 1950 ed attiva nel corso del 1951, la Commissione di indagini e studi sull'industria meccanica (Cisim), avvalendosi del programma di assistenza tecnica dell'Eca, aveva firmato sempre nel marzo dello stesso anno un accordo con lo Stanford Research Institute per l'avvio di una consulenza sulla riorganizzazione dell'industria meccanica italiana.⁴³⁷ Il compito affidato a questo *team* di studiosi era quello di analizzare la situazione, fornire osservazioni e soprattutto predisporre un «programma d'azione per migliorare le condizioni generali economiche e produttive dell'industria meccanica».⁴³⁸

L'Italia era un paese in cui una «parte considerevole del proprio apparato produttivo nel settore meccanico [risultava] non utilizzata in modo proficuo» e in cui, nonostante le sovvenzioni, gli aiuti internazionali, una certa qualità degli strumenti e delle attrezzature presenti negli impianti e la disponibilità di tecnici «capaci, dotati di grande abilità», questo settore continuava a operare «con gravi perdite».⁴³⁹ Di qui la necessità e il compito incarnato dalla commissione di riprendere lo studio e le analisi relative al settore meccanico e preparare un piano di rilancio in grado di superare le ingenti difficoltà che caratterizzavano questo comparto economico: scarsa specializzazione delle linee produttive, alti costi di produzione, inadeguata diffusione delle produzioni in serie e una generale mancanza di precisi indirizzi produttivi e commerciali. Il Cisim avrebbe quindi condotto delle indagini sui vari rami produttivi dell'industria meccanica, analizzandone le condizioni operative, le caratteristiche e la struttura. I risultati di questi studi sarebbero

⁴³⁷ La Commissione aveva dato mandato alla Delegazione Tecnica dell'ambasciata italiana a Washington (Deltec) di individuare il centro specializzato più idoneo, che sarebbe stato appoggiato dal lavoro di società di consulenza americane. Il lavoro dello Stanford Research Institute, il soggetto infine selezionato, si sarebbe svolto con l'appoggio di altri due centri di ricerca, il Southwest Research Institute e l'Armour Research Institute. La selezione, che non risparmiò momenti di discussione con la Deltec e tra gli stessi commissari, ebbe come risultante la volontà da parte della maggioranza degli stessi commissari di ottenere un'assistenza dal carattere tecnico ed evitare un'impostazione eccessivamente politica. Si veda a questo proposito Verbale della seduta del 6 dicembre 1950, ACS, MIC, Direzione generale della produzione (1944-1959), Cisim, b. 40.

⁴³⁸ Cisim, *Rilievi e proposte sulla industria meccanica italiana*, Ufficio Studi Cisim, Tivoli, 1952, pp. XVII-XXXII.

⁴³⁹ *Richiesta di assistenza alla «Economic Cooperation Administration» per la preparazione di un programma d'azione concernente l'industria meccanica italiana*, 1° settembre 1950, ACS, MIC, Direzione generale della produzione (1944-1959), Cisim, b. 40.

stati presentati al gruppo di lavoro americano, le cui osservazioni avrebbero costituito la base per la redazione di un rapporto finale da parte della commissione. In tale documento si sarebbero indicate le riforme necessarie per il riordino di quello che veniva considerato un settore strategico per l'economia nazionale.

Il compito del gruppo di consulenti americani consisteva nell'assistere la stessa Cisim nella redazione del suo «programma di azione». E, per favorire questo lavoro e più in generale una migliore conoscenza del contesto italiano, furono messe a disposizione relazioni dall'Ufficio studi del Cisim, furono organizzate una serie di visite presso stabilimenti industriali e programmati incontri con esperti di varia provenienza ed estrazione. L'obiettivo finale del programma era, come esposto dal presidente della Commissione Guido Corbellini nel maggio 1951 al direttore del gruppo americano John Abbink, economico e politico allo stesso tempo: attraverso lo sviluppo dell'industria meccanica contribuire a riassorbire l'elevato numero di disoccupati nel paese. Per ottenere questo risultato, Corbellini delineava quattro aree di intervento: «provvedimenti concernenti l'apparato produttivo della industria meccanica nel suo complesso e nelle singole aziende»; assorbimento dell'eccesso di manodopera «basato su uno studio delle leggi, della prassi e delle condizioni di lavoro in Italia»; studio dei prodotti ed esame dei mercati e infine, valutazione dell'opportunità di operare una revisione del sistema fiscale.⁴⁴⁰

Il lavoro prodotto dagli esperti americani portò alla redazione nel novembre 1951 di sette relazioni, due delle quali riguardanti le tecniche di produzione e i problemi del lavoro, una incentrata invece sul controllo dello Stato attraverso l'Iri di una buona fetta del settore meccanico.⁴⁴¹ Molto severe erano, in particolare, le critiche nei confronti dell'Iri, ente caratterizzato secondo gli osservatori americani da una struttura organizzativa ridondante e foriera di costi di gestione eccessivi e da un controllo gerarchico nei confronti delle

⁴⁴⁰ Lettera di Corbellini ad Abbink del 26 maggio 1951, pubblicata in Cisim, *Rilevi e proposte sulla industria meccanica*, cit., pp. XIX-XXII. John Abbink, presidente della Mc Graw Hill International, era stato designato dallo Stanford Research Institute a capo del gruppo di lavoro. Nei mesi precedenti alla conclusione dei lavori, i commissari del Cisim avevano cercato di sostituire proprio Abbink con George Armstrong, considerato una figura dalla «competenza specifica nell'industria meccanica», a capo del gruppo americano. Verbale della seduta del 20 dicembre 1950, Ivi.

⁴⁴¹ All'interno dei prime due, gli esperti americani non lesinavano critiche al contesto industriale italiano. Per una trattazione di questi aspetti e per un commento sulle risposte ricevute dai consulenti della Stanford da parte dei commissari italiani si veda F. Lavista, *Cultura manageriale e industria italiana*, cit., pp. 180 e ss. La relazione incentrata sull'Iri, intitolata *Partecipazione dello Stato nell'industria italiana – Iri*, fu preparata in particolare da Thomas H. Tudor del Gruppo Stanford con l'approvazione dello stesso Abbink. Lettera di Abbink a Corbellini, 10 novembre 1951, ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Studi e memorie sull'Iri, b. STO/522. La lettera accompagna il testo della relazione, ripubblicato poi in Cisim, *Economic and Industrial Problems of the Italian Mechanical Industries*, Ufficio studi Cisim, Tivoli 1952. Per comodità si fa qui riferimento alla copia del testo presente sempre in ACS, IRI, NN, Studi e memorie sull'Iri, b. STO/522.

proprie aziende esercitato «in modo incoerente», eccessivo in talune circostanze, insufficiente in altre. Le carenze strutturali e organizzative dell'ente erano evidenziate dalla mancanza «di quel complesso di controlli e di distribuzione di responsabilità necessarie a realizzare il principio della supervisione sull'attività direttiva». Essendo «le stesse persone che prendono le iniziative» quelle che «successivamente le approvano», a causa di una intercambiabilità dei quadri direttivi tra l'Iri e le stesse finanziarie di settore, un «esame imparziale delle direttive e delle idee» risultava impedito, così come la possibilità di mettere in luce eventuali errori. La confusione nella struttura organizzativa determinava inoltre una scarsa coerenza nelle responsabilità demandate agli amministratori delle singole aziende, i quali si ritrovavano spesso a dover richiedere «l'approvazione dal centro» per «decisioni di scarso rilievo» e, contestualmente, ad essere abbandonati nella ricerca della «soluzione [dei] problemi più importanti». ⁴⁴² Ulteriori aspetti critici riguardavano il rapporto dell'Iri nei confronti del settore privato e, in generale, gli effetti distorsivi che la forte presenza pubblica determinava nell'economia nazionale. Si evidenziava in particolare come l'accesso relativamente facile a fonti di finanziamento avesse costituito un vantaggio economico nei confronti delle industrie private tale da costituire una forma di concorrenza sleale e minare le basi stesse del libero mercato. ⁴⁴³

Il documento metteva inoltre in luce l'assenza di una definizione chiara e condivisa del ruolo dell'Iri e dei suoi scopi: se durante il periodo fascista e nell'immediato dopoguerra il mantenimento dei livelli occupazionali e le necessità legate alla ricostruzione e alla riconversione industriale potevano giustificare la presenza di un massiccio intervento pubblico, il protrarsi nel tempo di tale intervento senza alcuna definizione degli obiettivi e senza predisporre sufficienti criteri di efficienza, finiva adesso per generare pesanti distorsioni. Pur riconoscendo il ruolo svolto dall'Iri nel passato, gli esperti americani sottolineavano la necessità di transitare verso una nuova fase, quella della liquidazione progressiva dell'ente e del ritorno all'iniziativa privata. In altre parole, l'importante funzione che aveva avuto l'Iri nel momento della crisi era da considerarsi esaurita e una sua permanenza avrebbe potuto trasformarsi in un ostacolo strutturale allo sviluppo di un'economia di mercato, libera e competitiva.

Data questa analisi, i consulenti non potevano che constatare tuttavia l'assenza di un vero e proprio programma che prevedesse una progressiva ed ordinata dismissione e restituzione all'industria privata delle imprese pubbliche. Sia per ragioni economiche che per motivazioni politiche, infatti, la cessione delle partecipazioni statali veniva

⁴⁴² *Partecipazione dello Stato nell'industria italiana – Iri*, Ivi, pp. 15-19.

⁴⁴³ Ivi, in particolare pp. 24-25.

continuamente rinviata: sul piano economico, molte aziende del gruppo Iri non si trovavano in condizioni tali da poter essere facilmente privatizzate senza registrare ingenti perdite; sul piano politico, resistenze sindacali e il timore di impatti negativi sull'occupazione bloccavano ogni tentativo di disimpegno. Il dibattito interno ai governi rifletteva questa ambivalenza: da una parte, vi era chi sosteneva che lo Stato dovesse ritirarsi gradualmente dall'economia nazionale, conservando il controllo solo in settori di interesse strategico o in casi di necessità pubblica evidente; dall'altra, una parte significativa della classe dirigente e politica riteneva che l'intervento statale dovesse invece continuare, non solo per ragioni di tutela economica, ma anche come strumento di politica industriale. In questo contesto, l'assenza di una chiara linea guida determinava una gestione incerta e contraddittoria: l'Iri, lungi dall'essere un attore dinamico capace di indirizzare la modernizzazione industriale, finiva per mantenere una struttura pesante, burocratica e spesso inefficiente.

In risposta a queste criticità, il gruppo di esperti delineò una proposta di riorganizzazione dell'ente il cui obiettivo dichiarato era quello di razionalizzarne la gestione e avviare un processo di liquidazione delle attività meno redditizie. Era proposta quindi l'istituzione di una Commissione di controllo «fornita di ampi poteri» e composta da un gruppo ristretto di membri rappresentanti del governo, dei lavoratori e delle imprese private, svincolato da interessi di parte e i cui membri dovessero essere «sinceramente convinti della possibilità di dare un nuovo impulso all'iniziativa privata». La Commissione, non avrebbe avuto solo il compito di indirizzare le riforme, ma anche quello di farsi carico della gestione dell'ente durante il periodo transitorio, evitando decisioni affrettate o incoerenti, come vendite o liquidazioni di partecipazioni non previste dal piano generale. Era auspicata inoltre una riforma degli statuti societari, in modo da dare «un più chiaro indirizzo all'attività dei gradini inferiori dell'organizzazione del gruppo» e imporre «la stretta osservanza degli statuti e regolamenti senza alcun ricorso ad interpretazioni estensive».

La strategia suggerita si caratterizzava per la presenza di due fasi. Nel breve termine, si prevedeva di introdurre misure operative per migliorare l'efficienza delle gestioni, con iniziative che riguardavano dalla revisione dei metodi contabili allo sviluppo di studi di mercato, dal controllo delle scorte al miglioramento dei rapporti tra direzione e lavoratori. Il progetto prevedeva una razionalizzazione tanto delle produzioni quanto delle strutture produttive, attraverso la fusione e il ridimensionamento di alcuni impianti, e la «riduzione della troppo estesa gamma di prodotti attualmente fabbricati». Queste misure miravano a preparare il terreno per il programma di lungo termine, che prevedeva la liquidazione delle partecipazioni estere, delle quote di minoranza e di tutte quelle realtà industriali considerate non strategiche. Le imprese sane e in attivo sarebbero state ricondotte al settore privato, con attenzione a coinvolgere «i piccoli investitori e la massa del pubblico» e distribuendo parte del capitale azionario «fra i dirigenti ed il personale delle società».

Anche le banche e i servizi pubblici, secondo il documento, avrebbero dovuto essere restituiti all'iniziativa privata, salvo quei settori per i quali «la regolamentazione esistente dovrebbe essere appropriatamente modificata» a tutela dell'interesse pubblico.

Nei casi in cui si fosse ritenuto necessaria la nazionalizzazione, questa dovrà essere sottoposta a un ente apposito, in modo da garantire un controllo diretto e razionale, evitando la situazione ibrida attuale, in cui «le imprese vengono finanziate dallo Stato ma gestite come imprese private». Le conclusioni generali del documento sono estremamente nette. Il programma di smobilizzo e riorganizzazione dell'Iri avrebbe apportato «vari benefici all'economia italiana e particolarmente all'industria meccanica» perché, restituendo le aziende alla proprietà privata, «tutte le aziende concorreranno fra loro su basi essenzialmente uguali ed in condizioni economiche e finanziarie generalmente paragonabili». Ciò non solo avrebbe stimolato l'efficienza e la redditività, ma avrebbe anche favorito una migliore utilizzazione del capitale, una più equa distribuzione della proprietà e migliori rapporti fra direzioni e lavoratori. Lo Stato, da parte sua, avrebbe dovuto tornare a un ruolo di regolatore e legislatore dell'iniziativa privata, abbandonando quello di imprenditore: «non più proprietario di imprese e controllore dei destini economici [ma] guida, arbitro e legislatore dell'iniziativa individuale».⁴⁴⁴

Nel momento in cui, superata la fase della ricostruzione, l'Istituto si preparava a rilanciare la propria iniziativa e a richiedere l'assunzione di un ruolo propulsivo nell'economia nazionale e, soprattutto, in un momento in cui le forze politiche di maggioranza si erano accordate dopo lunghi mesi di attesa ed incertezza per concedere all'Iri l'importante finanziamento che gli consentisse di spingere sull'attuazione dei programmi approvati negli anni precedenti, i risultati della consulenza dello Stanford Research Institute riaccendevano gli animi sulle ipotesi di smobilitazione del gruppo e sulle distorsioni dell'intervento pubblico, ravvivando polemiche mai del tutto sopite e donando nuova linfa ai diffusi malumori del mondo economico. Il rapporto incontrò tuttavia scarso favore presso le forze di maggioranza e gli stessi membri del Cisim. Nell'agosto 1951, durante una riunione della Commissione, Pasquale Saraceno – che vi era membro – aveva espresso la propria preoccupazione circa la possibilità che il *team* di esperti potesse presentare i risultati del proprio lavoro «alla vigilia della partenza, quando non vi sarebbe [stato] più tempo per eventuali modifiche e ritocchi». Saraceno consigliava allora una proroga del loro lavoro anche per dare modo alla stessa Commissione di preparare un documento convincente in risposta, prefigurando evidentemente il taglio che avrebbe

⁴⁴⁴ Ivi, pp. 29-36.

avuto l'indagine americana.⁴⁴⁵ Successivamente, lo stesso Saraceno mise in atto un tentativo – poi fallito – volto ad evitare che il contenuto della relazione degli esperti fosse reso pubblico.⁴⁴⁶ L'insoddisfazione dell'economista cattolico non era limitata alla questione dell'Iri, ma, più in generale, egli aveva lamentato già precedentemente la scarsa capacità da parte del gruppo di lavoro americano nel «fornire [...] un'effettiva assistenza tecnica di carattere costruttivo» verso la risoluzione dei problemi del settore meccanico, lamentando come il lavoro degli esperti Stanford avesse soltanto fatto «perdere del tempo prezioso».⁴⁴⁷

E, dal momento della sua resa pubblica, le risposte non mancarono. Lo stesso gruppo di tecnici italiani chiamati dal Cisim, nel pubblicare ulteriori considerazioni e risposte al lavoro degli esperti americani, si mostrò molto cauto nel trattare il tema dell'Iri, limitandosi a constatare come, nell'andare ad analizzare l'attività dell'intero gruppo Iri e non esclusivamente del suo complesso meccanico, la relazione della Stanford avrebbe raggiunto una «estensione che non [era] stata richiesta». Essendo poi, allo stesso tempo, non rientrante nelle stesse competenze assegnate al Cisim il compito di «esaminare e criticare tutto il complesso della organizzazione Iri», nell'astenersi da ogni commento sulla relazione Stanford nella sua parte non pertinente e nel rimandare piuttosto su quei temi ad «altri studi autorevoli e qualificati in precedenza compiuti in sede governativa», i tecnici del Cisim si trovavano a dover rilevare come la proposta di liquidare il complesso industriale dell'ente fosse un tema complesso e ricco di implicazioni politiche trattato in modo «troppo succinto e generico» da parte degli esperti americani.⁴⁴⁸

⁴⁴⁵ Verbale della seduta del 31 agosto 1951, ACS, MIC, Direzione generale della produzione (1944-1959), Cisim, b. 40.

⁴⁴⁶ Verbale della seduta del 20 febbraio 1952, Ivi. Sul tentativo di Saraceno si veda anche F. Ricciardi, *Lezioni dall'America*, cit., pp. 41-44 e F. Lavista, *Cultura manageriale e industria italiana*, cit., p. 184.

⁴⁴⁷ Verbale della seduta del 19 dicembre 1951, Ivi.

⁴⁴⁸ Cisim, *Rilievi e proposte sulla industria meccanica italiana*, cit., p. 368. Il Cisim, tuttavia, si mostrava disponibile ad accettare alcune delle critiche formulate dal rapporto, in particolare quelle riguardanti la revisione dei metodi contabili, lo sviluppo di nuovi programmi di studio dei mercati, l'istituzione di migliori metodi nel controllo delle scorte, uno sviluppo della pratica tecnica di produzione e dei rapporti tra direzione e lavoratori. Ivi, pp. 371-372. Come rileva il Cisim, una parte delle difficoltà del settore meccanico pubblico e dei diversi risultati rispetto al settore privato è da rintracciare nella «divisione molto significativa delle attività produttive generali delle aziende» secondo la quale quelle che «si dedicano ai prodotti assorbiti dai mercati più variabili e difficili, che sono costituiti da macchinari pesanti e in genere da beni strumentali [risultano] in gran parte gestite sotto il controllo dello Stato» mentre quelle che si «dedicano a beni meccanici di consumo, collocabili sui mercati interni in espansione ed internazionali, con larghe possibilità di assorbimento, [sono] gestite in prevalenza dalla industria privata». Secondo il Cisim, è utile sottolineare come, in definitiva, «lo Stato ha [...] il carico della gestione o la partecipazione in aziende meccaniche più difficili e più vulnerabili, specialmente in recenti e passate crisi cicliche ed eccezionali, della economia nazionale o mondiale». Ivi, p. 354. Occorre ricordare tuttavia come non solo gli esperti di Stanford avevano maturato un'opinione molto negativa sull'industria pubblica italiana. Si veda a tal proposito l'impetoso *report* dei

Una bozza della stessa pubblicazione sviluppava critiche ancora più aspre, poi evidentemente non pubblicate per prudenza nella versione finale dei rilievi del Cisim. In questa versione dello scritto si indicavano le caratteristiche della richiesta del Governo di assistenza «strettamente tecnica», fatta pervenire tramite una lettera all'Eca del 10 settembre 1950, rivolta a ricevere un «esame accurato degli affari di un gruppo selezionato di imprese private, di aziende finanziate dal Fim e di aziende controllate dall'Iri». La richiesta e l'accettazione dei suoi principi erano stati alla base del contratto stipulato dal Governo italiano con lo Stanford Research Institute, un contratto nel quale era riaffermato ed esplicitato come fosse «su problemi di produttività che il Governo italiano intendeva ottenere l'assistenza americana». Il lavoro degli esperti americani, tuttavia, non si «svol[se] su tale piano», e le proposte contenute nel rapporto si ridussero «essenzialmente a quella di mettere in liquidazione l'Iri». Si rivelava allora una «impropria impostazione data dallo Stanford allo studio» e si accusava di «grave inadempienza contrattuale rilevabile nel rapporto». Gli esperti americani si sarebbero dovuti occupare anche delle aziende finanziate dal Fim ma – evidentemente – hanno pensato di poter risolvere «una volta per tutte il problema dell'intervento dello Stato nell'industria meccanica quale si manifesta nel settore dell'Iri» e poi di poter «facilmente estendere» queste considerazioni alle industrie del Fim. Il Rapporto Stanford lasciava quindi molte domande insolte e problemi che «si sarebbero potuti analizzare da un gruppo di esperti di problemi aziendali». La critica lasciava infine spazio a una sensazione di occasione mancata che comunque non pregiudicava l'importanza e l'utilità di sviluppare collaborazioni di questo genere.⁴⁴⁹

Le reazioni in campo politico non erano da meno. Il Ministro Campilli, esaltando l'operato dell'Istituto a favore delle aree depresse, affermò senza mezzi termini di ritenere poco validi «i suggerimenti venuti anche da cattedratici ed astratte relazioni straniere di liquidare il gruppo».⁴⁵⁰ Sulle pagine di «Il Mondo», Ernesto Rossi scriveva di non riuscire a capacitarsi di come «gli “esperti” americani [avessero] ancora potuto suggerire al Governo di restituire ai privati tutte le aziende Iri, comprese le banche e le aziende esercenti pubblici servizi», constatando come se da un lato i privati non avrebbero avuto nemmeno lontanamente le risorse per impegnarsi in operazioni di simile entità, dall'altro, tramite la cessione degli istituti di credito al ceto industriale si sarebbero ripresentate

funzionari dell'Eca datato 20 agosto 1951 sulla cattiva amministrazione e organizzazione delle aziende meccaniche dell'Iri citato in F. Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia*, cit., pp. 245-246.

⁴⁴⁹ *La partecipazione dello Stato nell'industria meccanica italiana*, 1952, [bozza], ACS, IRI, NN, Studi, Attività dell'ufficio, Miscellanea Dottor Marsan, b. STU/603, f. 2.

⁴⁵⁰ *Approvati a Palazzo Madama i bilanci del Ministero dell'Industria e del Commercio estero*, in «Il Popolo», 1° novembre 1952.

paradossalmente quelle stesse condizioni che avevano portato proprio alla nascita dell'Iri.⁴⁵¹

Un ulteriore intervento pubblicato su «Il Popolo» nel corso del novembre 1952, inscenando una polemica con «Il Tempo» sulla operatività del governo in ambito economico, difese l'ente dalle accuse di essere un «ospedale dove temporaneamente si curano le aziende malate» e, definendo l'Iri un sistema di aziende che andava realizzando compiti industriali importanti per la vita del paese, in accordo con le direttive predisposte dal governo, rifiutava sia ipotesi di liquidazione che avrebbero rischiato di riprodurre «al primo stormire di fronde le situazioni che a suo tempo imposero la creazione dell'Iri» sia che la sua attività fosse «la prima tappa verso lo Stato "faccio tutto"». ⁴⁵² Si respingevano, dunque, le ipotesi di una riprivatizzazione dell'Iri, così come si contrastavano quelle orientate verso una sua piena nazionalizzazione; se ne esaltava, al contempo, la funzione all'interno delle politiche economiche del governo. Tuttavia, tanto la natura di tale quadro politico quanto il ruolo effettivo dell'ente restavano oggetto di confronto e discussione.

Il clima dei lavori parlamentari di quei mesi, nel frattempo, sembrava registrare un mutamento. Nel contesto delle discussioni sui bilanci dei ministeri economici è possibile cogliere un quadro articolato di riflessioni e posizionamenti riguardanti l'Iri. Questi dibattiti rappresentavano occasioni privilegiate per avanzare valutazioni critiche e proposte, concentrandosi non soltanto sul ruolo svolto dall'ente nel sistema economico nazionale, ma anche sul potenziale strategico che esso avrebbe potuto assumere nei programmi di governo.⁴⁵³ Frequenti erano i riferimenti alla natura dei rapporti tra le imprese pubbliche e il settore privato, nonché alle relazioni industriali che l'Iri intratteneva nel contesto produttivo nazionale. E, se in ambito governativo andava maturando progressivamente la consapevolezza della necessità di una riforma dell'Iri, che implicasse una ridefinizione delle sue finalità, del contorno e delle modalità del suo intervento, nonché del sistema istituzionale che ne accompagnava l'azione, nelle forze della sinistra, parallelamente, la rinnovata spinta alla nazionalizzazione dei settori a carattere monopolistico, e la stessa aspra critica all'operato dell'Iri e alla sua natura

⁴⁵¹ E. Rossi, *I topi nel formaggio*, in «Il Mondo», 29 marzo 1952. Due anni più tardi, il vicepresidente dell'Iri Visentini, stimolato a discuterne, riprese argomentazioni molto simili rispetto a quelle presentate da Rossi sul sistema bancario. Gli esperti americani sottovalutavano le differenze tra il sistema finanziario americano e quello italiano, così come «del resto» essi suggerirono la vendita ai privati delle industrie meccaniche dell'Iri e del Fim, proprio quella industrie in cui «il capitale privato non ha più voluto o potuto assumere impegni e che sono state da esso abbandonate in condizioni assai gravi, sotto ogni aspetto», B. Visentini, *Il problema dell'Iri - Risposte ad alcuni quesiti*, in Ivi, 17 agosto 1954.

⁴⁵² *La situazione dell'Iri – Realtà e fantasia*, in «Il Popolo», 10 novembre 1952.

⁴⁵³ Un primo importante lavoro sulle fonti parlamentari è in L. Avagliano, *La "mano visibile" in Italia*, cit., pp. 225 e ss.

“mista”, muovendosi nel solco di un rinnovamento dell'intervento pubblico, contribuivano a richiamare anch'esse l'urgenza della revisione dei suoi strumenti e delle sue finalità.

La chiusura di ogni ipotesi di riprivatizzazione totale dell'ente, l'accettazione dell'intervento pubblico come caratteristica ineliminabile e quasi connaturata alla moderna realtà industriale, apriva insomma le porte a un rinnovato dibattito sulle forme e sui modi, sulle strategie e sui fini dell'azione dello Stato in economia e, segnatamente, sul complesso delle aziende dell'Iri, delineando in questo modo non solo punti di contrasto, ma anche momenti di convergenza all'interno del panorama politico parlamentare. Un patrimonio comune del dibattito era rappresentato dalla necessità di sviluppare sistemi di presidio democratico all'attività pubblica e strumenti di controllo al fine di orientare verso il progresso sociale la sua azione.

Nel quadro delle discussioni sullo stato di previsione di spesa del Ministero dell'Industria e del Commercio avvenuta nel settembre 1952 si delineò un primo appuntamento. In quella sede, il deputato di area gronchiana Giuseppe Rapelli aveva presentato un ordine del giorno per immettere nei Consigli di amministrazione delle aziende pubbliche i rappresentanti dei lavoratori, un appello a cui faceva eco il collega Colasanto, sindacalista cattolico, il quale rilanciava l'opportunità di sperimentare anche comitati misti di produttività.⁴⁵⁴ Antonio Pesenti, constatando la crescente concentrazione monopolistica e l'assenza, da parte del governo, di una «propria coerente politica di sviluppo economico», sosteneva l'urgenza di approvare «provvedimenti di democratizzazione della struttura economica del nostro paese in armonia con la Costituzione». Essi prevedevano la «nazionalizzazione dell'industria elettrica attraverso l'abolizione degli attuali gruppi monopolistici», la nazionalizzazione del «trust Montecatini», la «nazionalizzazione dell'Iri attraverso la riorganizzazione delle partecipazioni statali nelle industrie siderurgiche e meccaniche», un ente quest'ultimo che risultava «aggredito all'esterno dal monopolio privato, minato all'interno dalle quinte colonne del capitale finanziario, non sorretto dal Governo, pronò ai ceti capitalistici».⁴⁵⁵ Ruggero Lombardi,

⁴⁵⁴ CD, AP, Seduta del 23 settembre 1952, 40359.

⁴⁵⁵ Ivi, Seduta del 24 settembre 1952, 40486 e ss. Sempre Antonio Pesenti all'inizio del 1952 aveva definito l'Iri su «Critica economica» come un gruppo di «holdings in cui le partecipazioni statali sono commiste e confuse con le private e dal capitale monopolistico privato direttamente o indirettamente dominate». Essa non era una vera nazionalizzazione, definita da Pesenti come «la effettiva abolizione della proprietà monopolistica, il passaggio di questa allo Stato, la sua gestione nell'interesse del Paese con forme di enti autonomi i quali uniscano la ricerca della riduzione dei costi aziendali di produzione e dei prezzi con considerazioni di economia generale che tendano allo sviluppo economico e sociale di tutto il Paese». Una condizione che si sarebbe potuta realizzare solo attraverso «il ripudio della forma di azionariato di Stato propria delle aziende Iri» e un'azione diretta a «nazionalizzare l'Iri effettivamente». A. Pesenti, *Significato delle nazionalizzazioni*, in «Critica economica», n. 1, 1952, pp. 8-39.

fratello del socialista Riccardo e deputato democristiano, nel richiamare la necessità di pervenire a una gestione unitaria nel settore elettrico, non mancava di ricordare come «vi era stato un progetto La Malfa che proponeva un ministero delle partecipazioni, ma oggi ognuno va per conto suo e di quel progetto non si parla più». ⁴⁵⁶

L'indomani sarebbe stato invece Riccardo Lombardi a rilanciare alla Camera un'iniziativa per la nazionalizzazione dell'industria elettrica, motivandola con una puntuale denuncia delle inefficienze del settore privato, attribuite all'ingerenza dei cosiddetti baroni elettrici, e proponendo la costituzione di un'azienda nazionale unitaria a carattere pubblico. ⁴⁵⁷ Nel corso del successivo dibattito, i deputati socialisti Faralli, Lizzadri e Matteucci avevano riproposto un ordine del giorno alla Camera chiedendo che l'Iri fosse svincolato «dal legame che lo imprigiona[va] nella Confederazione generale dell'industria», nella convinzione che l'Iri rappresentasse «non soltanto una forza economica della collettività italiana, ma una forza tecnica nazionale e direi quasi una garanzia di poter produrre quello che effettivamente è utile e indispensabile ai bisogni del paese». ⁴⁵⁸ Intervenendo nuovamente in aula, Rapelli aveva espresso la convinzione che fosse ormai venuta meno la speranza «di poter arrivare alla trasformazione dell'Iri in un senso più sociale, arrivando alla realizzazione di un nuovo prototipo di organismo sociale che potesse risolvere il problema della collaborazione dei lavoratori», rilevando al contempo come l'ente «spesso serv[isse] come paravento dei monopoli privati». Egli aveva poi proposto un approccio molto diretto alla questione dell'Iri: «sono convinto che l'Iri, per servire, deve rispondere a scopi di ordine sociale; altrimenti, perché tenerlo in piedi? Se in quel sanatorio [...] le aziende dissestate si sono guarite, dimettetele; se non sono guarite, trovare altra soluzione. Se l'Iri non risponde a scopi di ordine sociale, è chiaro che la questione della sua continuazione va posta». ⁴⁵⁹

Nella relazione di Teresio Guglielmone pronunciata al Senato nell'ottobre, sempre nei riguardi dello stato di previsione di spesa del Ministero dell'Industria e del Commercio, fu presentata chiaramente la necessità di pervenire a un «miglioramento dei mezzi d'intervento che lo Stato ha a disposizione», registrando come la complessità dell'economia moderna, con i suoi processi di integrazione internazionale e di progresso

⁴⁵⁶ Ivi, Seduta del 24 settembre 1952, 40460 e ss.

⁴⁵⁷ Ivi, Seduta del 25 settembre 1952, 40531 e ss. L'intervento di Riccardo Lombardi è stato ripubblicato in Id., *Discorsi parlamentari*, cit., pp. 442-465.

⁴⁵⁸ CD, AP, Seduta not. del 26 settembre 1952, 40629 e ss. Il giorno seguente, saranno i deputati comunisti Serbandini e Pessi a presentare un o.d.g. per «affrontare il problema non più dilazionabile del riordinamento delle industrie Iri secondo le proposte più volte formulate dalle organizzazioni dei lavoratori» e per avanzare un blocco dei licenziamenti nelle industrie di Stato. Ivi, Seduta del 30 settembre 1952, 40683 e ss.

⁴⁵⁹ CD, AP, Seduta pom. del 26 settembre 1952, 40599.

tecnico, faceva sì che «la vita economica di un grande Paese non [potesse] essere esclusivamente affidata all'automatismo ed alla spontaneità dei meccanismi riequilibratori del mercato». Questo significava che, nell'opinione di Guglielmone, dato come necessario l'intervento pubblico, si dovesse andare a definire i limiti e i criteri di tale intervento al fine di conservare «la libera iniziativa economica e le libertà politiche».⁴⁶⁰

In sede di dibattito, il senatore socialista Castagno, dopo aver recuperato alcuni passaggi del rapporto Stanford e del lavoro del Cisim per mettere il governo di fronte alla necessità di interventi nel mondo delle fabbriche, affermò che «era stato promesso un riordinamento di tutte le partecipazioni nelle varie attività economiche», promesso, ma appunto fino a quel momento non realizzato. Il rappresentante socialista respingeva allora la proposta del rapporto Stanford di liquidare l'Iri – proposta «da buona Commissione americana» – sostenendo come, sebbene l'ente non fosse «il frutto di una pratica nazionalizzatrice», anche qualora lo fosse stato non sarebbe stata possibile «la rinuncia dello Stato alle sue diverse partecipazioni già in atto». Se al governo ci fossero stati i socialisti, avrebbe proseguito Castagno, «noi [saremmo intervenuti] nel senso di nazionalizzare tutte le aziende che sono oggi sovvenzionate in un modo qualsiasi da parte dello Stato; nazionalizzarle, sì, ma secondo dei principi ben definiti e studiati, cioè applicando i programmi di produzioni, non comunque, pur di avere un profitto o pur di dare del lavoro; ma sviluppando programmi che investano veramente l'interesse collettivo».⁴⁶¹ Ancora il socialista Carmagnola si chiedeva quale sviluppo avesse avuto la relazione presentata l'anno precedente dal Ministro La Malfa, «lodata dallo stesso Consiglio dei Ministri» della quale però «non ne abbiamo saputo niente e neanche il Paese».⁴⁶² Il comunista Flecchia anticipava intanto il contenuto dei provvedimenti che sarebbero stati presentati dal suo gruppo. Proposte che prevedevano la nazionalizzazione del settore meccanico-siderurgico dell'Iri, quella dei gruppi monopolistici nel settore elettrico, quella della Montecatini.⁴⁶³ In un momento successivo del dibattito, ancora il

⁴⁶⁰ SR, Disegni di legge e relazioni, n. 2594-A, 11 ottobre 1952.

⁴⁶¹ Ivi, AP, Seduta ant. 29 ottobre 1952, 36481 e ss.

⁴⁶² Ivi, 36562.

⁴⁶³ Ivi, 36498- 36499. Nel settembre 1952, su un contributo apparso su «Rinascita», Scoccimarro definiva il settore elettrico e quello chimico le «le industrie nelle quali si è raggiunto il più alto grado di concentrazione monopolistica», fatto che rappresentava «motivo di grave danno per tutta la economia nazionale» e che ne comprometteva un ulteriore sviluppo. La situazione economica era ulteriormente resa grave dalla corsa al riarmo. Scoccimarro esponeva allora i contorni di una grande riforma del sistema pubblico, in linea con i principi del dettame costituzionale. Si prevedeva la nazionalizzazione dei monopoli elettrici e della Montecatini, di «rendere effettiva la nazionalizzazione che per ora è solo apparente» per le aziende siderurgiche e meccaniche dell'Iri. Il progetto prevedeva di riunire le imprese nazionalizzate in un'organizzazione composta da uniche aziende a carattere settoriale, costituite come persona giuridica pubblica, dotate quindi di «ampia autonomia e la massima libertà di movimento, come si richiede per qualsiasi impresa industriale», aziende che sarebbero state amministrate «in funzione del progresso e dello sviluppo

socialista Michele Giua, al fine di realizzare un effettivo controllo sulla sua attività, aveva avanzato l'ipotesi che le «l'Iri pass[asse] subito alle dirette dipendenze del Ministero dell'Industria».⁴⁶⁴

Cesare Merzagora, da indipendente eletto nelle liste Dc ma, soprattutto, da rinomato avversatore dell'intervento pubblico in economia, offriva al dibattito una testimonianza interessante sui motivi che avevano condotto il governo De Gasperi dell'epoca ad avallare l'art.1 dello statuto dell'Iri, quello che assegnava il compito di impartire le direttive all'ente al Consiglio dei ministri.

«Perché abbiamo fatto ciò nel quarto Governo De Gasperi? Perché allora era veramente il momento dei tecnici come oggi è quello dei politici; c'erano problemi talmente ardui e difficili da risolvere che chi ha formato questo Governo ha chiamato Einaudi, Del Vecchio, Corbellini, Merzagora (che erano completamente fuori della vita politica: io difatti ero in Brasile), poi un Pella, un Togni, un Tremelloni ed altri, che erano soprattutto elementi tecnici. Ora, in quel momento il Ministro dell'industria, l'onorevole Togni, esigeva il controllo dell'Iri; d'altra parte, il Tesoro non voleva cedere questo controllo ed Einaudi giustamente intendeva vedere tutto. Si è trovata allora una formula cooperativa, nella quale avevamo molte speranze, che poi, passando gli anni, le circostanze hanno fatto cadere».

Merzagora affermava poi che, riferendosi al rapporto Stanford, «non c'era affatto bisogno di chiamare degli americani, per questa indagine». Dopo aver richiamato i concetti espressi nel proprio rapporto del 1947, concetti appunto ribaditi dal lavoro degli esperti statunitensi, egli indicava sommariamente un programma per provare a risolvere quello che lui definiva «il problema industriale più difficile che esista al mondo».⁴⁶⁵ L'Iri avrebbe dovuto innanzitutto cedere le partecipazioni detenute in campo immobiliare, agricolo e quelle estere e le piccole quote di minoranza disseminate aziende termali, alberghiere e di generi diversi «che proprio non interessano la collettività». Poi proseguiva, richiamando il progetto di La Malfa:

«Dopo aver fatto questa azione di stralcio, molto marginale e modesta, nel seno dell'Iri, vediamo la parte positiva. Io vorrei che l'Iri fosse l'unico organismo ad occuparsi delle industrie italiane nelle quali lo Stato abbia deciso di rimanere con tutta la dignità e l'autorità che uno Stato occorre abbia sempre».

E infine concludeva:

dell'economia nazionale [...] con particolare riguardo al Mezzogiorno». M. Scoccimarro, *Le riforme economiche e sociali necessarie al popolo italiano*, in «Rinascita», n. 9, 1952, pp. 457-461. Sempre sul tema dei monopoli si veda anche L. Longo, *I monopoli e lo Stato*, in «L'Unità», 27 novembre 1952.

⁴⁶⁴ SR, AP, Seduta ant. 29 ottobre 1952, 36567.

⁴⁶⁵ Si riferisce a C. Merzagora, *Appunti per il Comitato di Presidenza*, 24 febbraio 1947, cit.

«occorre innanzi tutto tagliare i rami secchi ed inutili dell'Iri e chiarire le responsabilità, anche di Governo, mutandone lo statuto. [...] Occorre poi dare alle aziende che dipendono dall'Iri una forma che ne chiarisca meglio le responsabilità».

Da Merzagora, arrivava dunque un sostegno di massima alla necessità di sopraggiungere a una riforma dell'Iri che ne rendesse chiari i limiti e chiara la catena di comando. E, in una sorta di polifonia convergente, considerando Merzagora «pseudo-privatistiche» le formule gestionali attuate dall'Iri, si trovava sostanzialmente a condividere con i socialcomunisti una bocciatura nei confronti dell'azionariato di Stato.⁴⁶⁶ Il senatore Corbellini, presidente del Cisim, organismo chiamato in causa più volte nel corso del dibattito, intervenne allo scopo di specificare come il lavoro di studio compiuto dal *team* di esperti americani fosse stato svolto in autonomia rispetto a quello della Commissione, invitando a non confondere le conclusioni dell'uno e dell'altro gruppo.⁴⁶⁷ Il lavoro del Cisim e, in particolare, l'uscita del Rapporto Stanford produssero l'effetto sul dibattito pubblico di riportare in auge quello che era stato il progetto di La Malfa, inizialmente passato in sordina.⁴⁶⁸ Nel suo intervento a conclusione del dibattito, il Ministro Campilli affermava infine che, proprio a partire dal lavoro del collega repubblicano, passando per un «esame dei Ministeri più direttamente interessati», il tema dell'ordinamento della struttura e della vigilanza dell'Iri sarebbe stato presto «motivo di discussione in seno al Consiglio dei ministri».⁴⁶⁹

Un progetto di riforma non fu tuttavia presentato da parte del governo mentre, d'altra parte, gli intendimenti esposti dai parlamentari produssero intanto all'inizio del 1953 la stesura di tre proposte caratterizzanti, sottoscritte da entrambi i partiti della sinistra italiana. La proposta di legge n. 3194 del 1953, avanzata congiuntamente da socialisti e

⁴⁶⁶ SR, AP, Seduta del 30 ottobre 1952, 36609 e ss. Merzagora aveva commentato il rapporto Stanford qualche settimana precedente sulle pagine del «Corriere della Sera». In un primo intervento, egli aveva scritto che «l'unico complesso maggiore dell'Iri in fatto di difficoltà di direzione industriale [era] rappresentato dallo Stato sovietico» e, appoggiando le considerazioni sviluppate dagli esperti americani, arrivava tuttavia a considerarsi scettico nelle soluzioni: «pretendere di risolvere il problema di questo grande organismo rapidamente, come si preme un bottone, sarebbe assurdo e potrebbe essere pericoloso: assai più conveniente appare incominciare a piccoli passi la riorganizzazione per poi arrivare al concentramento di tutta l'attività statale nel ramo industriale con formule moderne e unitarie che ne assicurino l'indirizzo e il collegamento». C. Merzagora, *Incominciare*, in «Corriere della Sera», 9 ottobre 1952. In un intervento successivo, ancora Merzagora spiegava i passi di quelle che potevano essere soluzioni per l'Iri, posizioni esposte anche durante il dibattito. Ma, mentre nel passaggio parlamentare la questione dell'azionariato di Stato risultava più sfumata, nell'articolo si chiedeva esplicitamente se non fosse più opportuno «per le industrie che lo Stato vuol tenere avere una formula più aperta di diretta e chiara responsabilità che consenta non soltanto un serio controllo, ma anche una politica concreta e unitaria». Id., *Ritrovare la via*, in Ivi, 24 ottobre 1952.

⁴⁶⁷ SR, AP, Seduta del 30 ottobre 1952, 36627 e ss.

⁴⁶⁸ Intervenendo nel dibattito a risposta del senatore Castagno, lo stesso La Malfa ammise che la sua stessa relazione era stata «stampata in via riservata». Ivi, Seduta ant. 29 ottobre 1952, 36494.

⁴⁶⁹ SR, AP, Seduta del 31 ottobre 1952, 36701.

comunisti, dichiarava di raccogliere «l'esigenza di una profonda riorganizzazione di tutte le partecipazioni economiche dello Stato [...] ormai quasi unanimemente avvertita» e proponeva la nazionalizzazione delle aziende siderurgiche e meccaniche appartenenti all'Iri e al Fim, che sarebbero state riunite in una azienda di nuova costituzione, la Azienda nazionale per l'industria siderurgica e meccanica. Queste erano imprese giudicate come strategiche, non solo per il loro ruolo nella struttura industriale nazionale, ma anche per la loro incidenza sullo sviluppo economico, sull'occupazione e sulla coesione territoriale. I promotori della proposta ritenevano che la nazionalizzazione rispondesse a fondamentali esigenze di carattere economico, sociale e politico, tra cui il rafforzamento dell'indipendenza produttiva, la riduzione degli squilibri regionali, in particolare a vantaggio del Mezzogiorno, e l'orientamento degli investimenti verso obiettivi di modernizzazione tecnologica. In questa ottica, la gestione a carattere privato delle imprese pubbliche era criticata per la sua assenza di un disegno strategico coerente con l'interesse collettivo e per la prevalenza di logiche speculative. L'intervento statale, quindi, era interpretato come uno strumento necessario per stabilizzare il sistema produttivo, consolidare l'occupazione e assicurare una azione industriale conforme ai principi della Costituzione.⁴⁷⁰

La proposta di legge n. 3195, questa volta diretta alla nazionalizzazione dei monopoli elettrici, con l'istituzione dell'Azienda nazionale per l'industria elettrica con il mandato istituzionale di «incrementare il numero e l'efficienza degli impianti» per soddisfare le esigenze economiche nazionali, offrendo energia «al prezzo più rispondente alle esigenze di sviluppo» e promuovendo una «perequazione di tariffe» a vantaggio del Mezzogiorno e della piccola e media industria, assicurando inoltre «il diritto dei lavoratori stessi a collaborare alla gestione dell'Azienda».⁴⁷¹ La n. 3196, infine, riguardava la nazionalizzazione della società Montecatini, il cui patrimonio sarebbe stato trasferito alla nascita Azienda nazionale per l'industria mineraria e chimica, alla quale sarebbero stati assegnati i compiti di «aumentare la produzione, anche attraverso nuovi impianti», nonché quello di «determinare, per i principali prodotti delle sue attività industriali, prezzi rispondenti alle esigenze dell'industria e dell'agricoltura nazionale». L'Azienda avrebbe avuto inoltre il compito di «promuovere e favorire, con misure appropriate, [...] la ricerca scientifica, la qualificazione professionale, l'istruzione tecnica, lo scambio scientifico con industrie estere». Infine, in attuazione dell'art. 46 della Costituzione, essa avrebbe dovuto garantire «il diritto dei lavoratori stessi a collaborare alla gestione dell'azienda», da

⁴⁷⁰ CD, Proposta di legge n. 3194, 18 febbraio 1953. I firmatari erano i deputati socialisti e comunisti: Amendola, Bottai, Faralli, Ghislandi, Giolitti, Lombardi, Novella, Pesenti, Pessi, Pieraccini, Sannicolò, Venegoni.

⁴⁷¹ Ivi, Proposta di legge n. 3195, 18 febbraio 1953. I firmatari erano gli stessi della precedente proposta, primo firmatario Lombardi.

realizzarsi «entro un anno dalla sua costituzione, mediante accordi con le organizzazioni dei lavoratori». ⁴⁷²

Le proposte presentate dai deputati socialcomunisti, almeno nelle intenzioni, sembravano presentare qualche novità di rilievo: era ricercato uno schema di intervento pubblico lontano dalla burocrazia ministeriale allo scopo di mantenere un profilo economico dinamico; era previsto un mandato istituzionale preciso all'attività delle nasciture aziende statali; le aziende pubbliche erano organizzate settorialmente, erano sottoposte alla vigilanza di una Commissione parlamentare apposita e di un Ministero referente; era riproposta la partecipazione dei lavoratori alla direzione d'azienda. Con l'eccezione dell'azienda nazionalizzata per il comparto elettrico, il cui raggio d'azione avrebbe riguardato l'intero settore, le imprese non venivano investite né di un ruolo di coordinamento nei confronti del settore privato né di un particolare ruolo rispetto agli indirizzi predisposti in ambito governativo. Questa impostazione, pur introducendo elementi di razionalizzazione e democratizzazione della gestione pubblica, lasciava dunque irrisolto il problema dell'integrazione organica fra l'intervento statale e l'insieme del sistema produttivo nazionale. Ma, ad ogni modo, i caratteri proposti sono interessanti non solo in relazione al processo di maturazione delle posizioni in ambito socialista e comunista nei confronti dell'impresa pubblica ma anche perché, come si vedrà, alcuni rilievi qui presenti saranno recuperati e valutati successivamente.

La tensione politica con le opposizioni, determinata da un lungo anno di polemiche relative alla cosiddetta "legge truffa" e alla successiva ricomposizione politica dei governi centristi a seguito della sconfitta elettorale del giugno 1953, determinarono un riaccendersi delle polemiche nei confronti dell'Iri. Durante la discussione integrata sullo stato previsionale del bilancio del Ministero del Tesoro, delle Finanze e del Bilancio, svoltasi alla fine del settembre dello stesso anno, il deputato socialista Eugenio Dugoni aveva denunciato l'atteggiamento del governo di gettare «allo sbaraglio le industrie Iri» facendole assumere la forma di «azienda-cavia», una sorta di testa di ponte per permettere a tutte le società di un determinato settore di andare «a ridimensionare, a riconvertire, a licenziare o a fare qualcosa che [colpisce] le maestranze nei loro interessi». ⁴⁷³ Su questa stessa scia, il comunista Li Causi aveva avanzato l'accusa nei confronti dei governi guidati da De Gasperi di aver «favorito l'indebolimento dell'Iri» sotto la pressione dei «monopoli idroelettrici, della Montecatini e della Fiat essenzialmente». ⁴⁷⁴ Il collega socialista Pieraccini osservava come «lo Stato, se deve essere elemento di produzione e

⁴⁷² Ivi, Proposta di legge n. 3196, 18 febbraio 1953. I firmatari erano ancora gli stessi, primo firmatario Pesenti.

⁴⁷³ CD, AP, Seduta del 23 settembre 1953, 813

⁴⁷⁴ Ivi, Seduta ant.del 24 settembre 1953, 869.

di guida, se deve essere soggetto attivo della produzione, deve avere i suoi strumenti d'azione». Con l'assenza di indirizzi e nessun passo in avanti da parte delle autorità politiche sul piano organizzativo, tuttavia, esso aveva assunto le forme di una «enorme macchina ritardatrice». Pieraccini constatava allora la mancanza di «una politica di sviluppo dell'Iri», un «agglomerato informe, retto senza unità di intenti» le cui aziende vedevano sedere nei propri consigli di amministrazione «i più bei nomi del capitale monopolistico». Seguiva una lettura molto interessante sul motivo intimo che non aveva permesso all'Iri di rappresentare uno strumento di politica economica e, inoltre, un'ulteriore rivalutazione del lavoro di La Malfa.

«Lo Stato rifiuta di servirsi del potere strumentale che ha tra le mani e si capisce: c'è una coerenza tra questo rifiuto e la sfiducia radicale nella gestione della collettività. Del resto non esiste un organo di Stato di coordinamento e di controllo, unitario ed organico. I Ministri del Tesoro, della Industria e delle Finanze controllano aziende diverse, e l'unico tentativo di coordinare almeno in teoria, che fu fatto dall'on. La Malfa, giacque là dimenticato in bozze; e quella sua relazione non arrivò nemmeno all'onore di una pubblicazione [...]. Occorre dare allo Stato mezzi nuovi legarlo alle sue attività economiche, nazionalizzare l'Iri effettivamente e non sulla carta, occorre creare una burocrazia moderna».⁴⁷⁵

In quella sede, Giolitti riprese la proposta della nazionalizzazione e si dichiarò «d'accordo sull'esigenza di una riorganizzazione di questo fondamentale strumento della politica economica ed industriale dello Stato che è l'Iri».⁴⁷⁶ Prendendo la parola durante i lavori della Camera, Vanoni sostenne che, per il governo, «l'Iri [fosse] uno strumento di politica economica che [dovesse] essere conservato e, semmai, reso sempre più idoneo ai propri fini», facendo sì al contempo che le sue aziende continuassero a operare nei confronti delle private in «piena parità di condizioni». L'Istituto, che nel secondo dopoguerra era riuscito a riorganizzare gradualmente le proprie aziende marittime, a mettere in cantiere e a portare quasi a compimento il programma di ammodernamento siderurgico e che negli ultimi mesi aveva riunificato le proprie partecipazioni elettriche in un complesso omogeneo, stava attualmente procedendo al risanamento delle proprie industrie meccaniche. E dunque, nell'opinione di Vanoni, non meritava l'accusa, mossa da alcuni settori di sinistra, di essere il capofila dei problemi dei licenziamenti, provvedimenti che lo Stato aveva messo in atto con gradualità e attenzione alle ripercussioni sociali, nel quadro tuttavia di una necessaria riduzione del personale eccedente in determinati ambiti aziendali, fondamentale per preservare la salute stessa delle aziende e a evitare una dispersione improduttiva dei denari pubblici. Ma, in ogni caso, Vanoni chiariva

⁴⁷⁵ Ivi, Seduta pom. del 24 settembre 1953, 899.

⁴⁷⁶ Ivi, Seduta del 25 settembre 1953, 950.

«l'esistenza di una volontà di riorganizzare e di strutturazione dell'ente inteso come mezzo di azione economica per l'accrescimento della produzione nazionale» e, chiudendo questa parte del suo intervento, prometteva novità: «verrà nei prossimi giorni ripresa al Parlamento la legge per il controllo degli enti-pubblici, che fu a suo tempo studiata e predisposta in seguito alla relazione dell'on. La Malfa».⁴⁷⁷

La discussione che si era sviluppata nelle settimane precedenti al Senato sullo stesso argomento aveva visto il socialista Giacometti accusare il relatore Bertone di aver omesso il tema dell'intervento pubblico dal suo intervento. Egli aveva poi criticato l'assenza di un piano che potesse coordinare e disciplinare l'intervento pubblico e il carattere favorevole agli interessi privati dell'azione dell'Iri.⁴⁷⁸ Il senatore comunista Bitossi ancora aveva affermato come l'Iri fosse «succube di gruppi monopolistici» e che, fino a che tale situazione non fosse stata affrontata, non si sarebbe potuto venire a «una valida soluzione dei problemi economici».⁴⁷⁹ Nel suo intervento, invece, Pesenti aveva invocato la responsabilità del Ministro del Tesoro dietro alla politica dei licenziamenti e alla disoccupazione nel settore industriale, reo di non aver fornito i finanziamenti per permettere all'Iri di sostenere «investimenti adeguati» per il rinnovamento degli impianti.⁴⁸⁰

Nel corso della discussione sul bilancio dell'Industria, svoltasi nell'ottobre 1953, le critiche e i suggerimenti assunsero un carattere maggiormente articolato. Il fatto nuovo era rappresentato dalla scelta governativa, alla fine di settembre, di istituire una Commissione con il compito di predisporre una riforma dello statuto dell'Iri. Questa novità fu salutata da più parti come un fatto positivo, un primo passo che poteva condurre, come molti interventi parlamentari avevano auspicato, dalla fase degli studi a quella delle riforme. Nell'intervento del deputato comunista Roveda era denunciata l'insufficienza del controllo esercitato dallo Stato, era contestata l'impostazione esclusivamente economica della proposta avanzata da La Malfa – da lui definita «la politica del semplicione» – ed era messo in luce il saldo legame di quest'ultima con gli interessi della Confindustria, piuttosto che con quelli dell'esecutivo, il quale appariva privo di una qualsivoglia politica industriale coerente.

«il complesso Iri per la sua funzione e la sua entità, o è la base dello sviluppo industriale italiano o è la base della smobilitazione dell'industria italiana. Non si può permettere che l'Iri faccia da sé; o l'Iri è un elemento di propulsione o un elemento

⁴⁷⁷ Ivi, Seduta del 29 settembre 1953, 1025-1027.

⁴⁷⁸ SR, AP, Seduta ant. del 26 agosto 1953, 283 e ss.

⁴⁷⁹ Ivi, Seduta ant. del 27 agosto 1953, 371 e ss.

⁴⁸⁰ Ivi, Seduta pom. del 26 agosto 1953, 322 e ss.

di liquidazione dell'industria. Un Governo che lascia per molti anni una situazione di questo genere, con la miseria e la disoccupazione che vi è, è un Governo che, nella più benigna delle ipotesi, non sente il problema industriale».

Roveda chiedeva pertanto la nazionalizzazione dell'Iri e «la nomina di un Ministro responsabile».⁴⁸¹ Non molto difforni erano i punti di vista espressi da altri parlamentari. Il socialista Roda, dopo aver definito come inaccettabile la partecipazione delle sue aziende in Confindustria, prospettò che occorresse anzitutto «riformare la mentalità che vuole l'Iri come un coacervo di aziende che sono capitate in grembo allo Stato per pura disgrazia». L'ente doveva smettere di essere considerato «un ospedale di cronici» o un «convalescenziario», e doveva piuttosto trasformarsi in uno «efficiente strumento attraverso il quale lo Stato [avesse] la possibilità di orientare tutta la sua politica economica intesa come un tutto organico che mira a ben determinati obiettivi e non già attività frammentaria ed episodica, come purtroppo oggi avviene, priva di legami, di nesso, di continuità».⁴⁸² Il repubblicano Carmagnola insisteva invece, con pochi cenni, sulla necessità di una relazione annuale sulle attività dell'ente in parlamento, di semplificare la burocrazia interna, spesso eccessivamente potente e composta da personale inadatto. Era altresì essenziale riformare la composizione dell'azionariato delle società del gruppo, che, per la loro funzione sociale, avrebbero dovuto essere interamente pubbliche. Era presentata poi l'esigenza di accorpare le aziende con produzioni simili in organismi settoriali e di garantire una gestione autonoma ma sottoposta a un controllo serio da parte di governo e parlamento, sul modello delle Ferrovie dello Stato.⁴⁸³ Il monarchico Fiorentino auspicava un arresto del progressivo aumento delle posizioni detenute dall'Iri e che, anziché procedere agli studi, si fosse passato piuttosto alla definizione di obiettivi da parte del Consiglio dei ministri.⁴⁸⁴ Ancora il comunista Asaro, riprendendo polemicamente un passaggio del discorso di Malvestiti, affermava come dietro l'intenzione di un «Ministero dell'Iri» vi fosse la volontà di costituire «un Ministero della smobilitazione».⁴⁸⁵ Il democristiano Caron, relatore per il bilancio dell'Industria e del Commercio, pur difendendo l'Iri, esprimeva la necessità di «una sua riorganizzazione interna ed un efficace controllo tecnico-amministrativo», riproponendo alcuni argomenti già trattati dal rapporto Stanford.⁴⁸⁶

⁴⁸¹ SR, AP, Seduta ant. del 9 ottobre 1953, 916.

⁴⁸² Ivi, Seduta pom. del 9 ottobre 1953, 932.

⁴⁸³ Ivi, 940.

⁴⁸⁴ Ivi, Seduta ant. del 13 ottobre 1953, 1034.

⁴⁸⁵ Ivi, Seduta pom. del 13 ottobre 1953, 1041.

⁴⁸⁶ Ivi, Seduta del 14 ottobre 1953, 1122.

Nella discussione parallela alla Camera, il deputato socialista Foa sottolineava la necessità che l'Iri si trasformasse in «strumento di benessere, uno strumento di civiltà per tutto il popolo italiano», lamentando nel contempo che il compito di portare a riforma lo statuto dell'ente fosse stato affidato a una Commissione, anziché al Parlamento.⁴⁸⁷ L'onorevole Dosi, in rappresentanza della Democrazia Cristiana, metteva in guardia sul fatto che la politica dell'Iri dovesse evitare di ostacolare «lo sviluppo di sane iniziative private», chiedendo che attraverso una riforma venissero fissati dei limiti all'espansione delle sue attività.⁴⁸⁸ Dal canto suo, il comunista Longo affermava che le aziende dell'Iri, liberate dalla «interferenza degli interessi monopolistici», avrebbero dovuto costituire «lo strumento di resistenza e di concorrenza contro il dominio e il potere dei grandi monopoli, sul piano della produzione di massa ed a buon mercato dei prodotti siderurgici e meccanici». Contestava poi il perdurare di una gestione ispirata ai «vecchi criteri fascisti», secondo cui «privata è l'appropriazione dei profitti [e] solo le perdite sono nazionalizzate», sostenendo la necessità che l'amministrazione dell'Iri fosse sottoposta alla vigilanza di una commissione mista, composta da rappresentanti del Parlamento, da esperti e dai lavoratori.⁴⁸⁹ Il socialdemocratico Simonini dava il proprio appoggio a un «energico intervento nell'opera di riorganizzazione e risanamento dell'Iri».⁴⁹⁰ De Vita, deputato del gruppo repubblicano, riconosceva nell'ente un «utilissimo e valido strumento di programmazione economica su scala nazionale» e manifestava la speranza che l'ipotesi di riforma non celasse, in realtà, un disegno volto alla sua liquidazione. Egli auspicava inoltre che dalla riforma emergesse anche il superamento del modello dell'azionariato di Stato.⁴⁹¹ Il comunista Faralli invocava una «riforma riorganizzativa, moralizzatrice, potenziatrice» dell'Iri, da realizzarsi attraverso l'unificazione e il coordinamento delle proprietà pubbliche, allora «sparpagliate in diverse e talvolta contrastanti direzioni».⁴⁹²

Si stava chiudendo ormai una fase anche del dibattito pubblico e, faticosamente ne stava emergendo una nuova. L'analisi dei problemi dell'Iri redatta dal *team* americano era stata in parte recepita. Le conclusioni, invece, non erano state accolte. Il loro rifiuto finì così per rappresentare l'ultimo colpo di coda del lungo confronto sviluppatosi nel dopoguerra, segnato dall'alternanza tra ipotesi di liquidazione e progetti di nazionalizzazione dell'Istituto. Gli avversatori dell'intervento pubblico in economia ora chiedevano riforme

⁴⁸⁷ CD, AP, Seduta del 27 ottobre 1953, 3171.

⁴⁸⁸ Ivi, Seduta ant. del 28 ottobre 1953, 3239 e ss.

⁴⁸⁹ Ivi, Seduta pom. del 28 ottobre 1953, 3307 e ss.

⁴⁹⁰ Ivi, 3322 e ss.

⁴⁹¹ Ivi, 3334 e ss.

⁴⁹² Ivi, Seduta pom. del 29 ottobre 1953, 3501 e ss.

in grado di limitarne una ulteriore espansione dell'attività pubblica, una netta separazione tra il settore pubblico e quello privato, la riorganizzazione di un quadro istituzionale che potesse svolgere un più attento controllo sulla sua azione. I sostenitori delle nazionalizzazioni affermavano di voler dare una forma concreta agli studi condotti da La Malfa e, nel farlo, pur nel quadro di un superamento dell'azionariato di Stato come modello di riferimento dell'intervento pubblico, ne recuperavano almeno in parte alcune indicazioni. Il mondo cattolico trovava adesso nell'impresa pubblica un possibile strumento per il raggiungimento di fini sociali e per lo sviluppo dell'intero sistema economico nazionale.

I progetti industriali in corso e la delibera che aveva messo in atto l'aumento del fondo di dotazione avevano da un lato sigillato la presenza dell'Iri nell'ecosistema industriale italiano, dall'altro, il contributo di Ugo La Malfa aveva avuto il merito di spostare il *focus* delle discussioni intorno all'Iri dalla sua esistenza ai progetti di riforma che lo avrebbero dovuto accompagnare in futuro. E, non a caso, dopo essere caduto nel vuoto nella fase della sua elaborazione, tornava adesso a rappresentare la base di ogni analisi e di ogni iniziativa di riforma del sistema delle partecipazioni statali. Chiudeva idealmente il cerchio proprio la relazione sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'Industria e del Commercio per il 1953-1954, la quale, dedicando un paragrafo all'attività dell'Iri, affermava che lo Stato dovesse considerare l'ente e più in generale la partecipazione pubblica in attività industriali «non come qualcosa di contingente, ma come un aspetto permanente dell'attuale sistema economico misto».

«L'Iri, difatti, attraverso la riorganizzazione esemplare, sia finanziaria, sia tecnica, sia amministrativa, delle aziende da essa dipendenti – le quali debbono divenire veramente impianti pilota ad alta produttività o buona redditività, dando attuazione ai risultati degli studi compiuti in tale campo all'estero e in Italia – può rivelarsi un efficace strumento sia di propulsione, di guida e di controllo, in particolare per quanto riguarda o la lotta contro eventuali tendenze monopolistiche o l'obiettiva rilevazione delle condizioni in cui operano le imprese, sia di integrazione delle iniziative dei privati, nei settori dove esse sono del tutto assenti o comunque insufficienti, per esempio nel campo delle attività scarsamente remunerative, ma indispensabili per la collettività».

In modo inconsueto, la relazione si soffermava su una critica diretta proprio al lavoro del gruppo di esperti americani:

«Dovrà venire naturalmente affrontato il problema della sistemazione definitiva delle aziende del complesso, non già smobilitandole, come hanno suggerito i tecnici dello Stanford Research Institute [...], bensì, se mai, sviscerando i problemi dei settori privi di ogni interesse pubblico, dei pacchetti azionari esteri, delle partecipazioni marginali, e delle partecipazioni minoritarie, le quali ultime implicano in particolare, quasi sempre solo oneri senza alcuna possibilità di influire sull'indirizzo produttivo del

relativo settore industriale».⁴⁹³

Una riqualificazione dell'Iri, intesa come riforma volta a potenziarne la capacità di intervento e a rafforzarne il ruolo di guida nel contesto economico nazionale, avrebbe dovuto aprire la strada a un percorso di equilibrata convivenza e di convergenza prospettica tra le esigenze di sviluppo sociale e quelle di progresso economico del paese. Il 30 ottobre, con la conclusione del dibattito sui bilanci dei ministeri economici alla Camera, era stato presentato un ordine del giorno dagli onorevoli Pessi e Farini (Pci), Pertini e Faralli (Psi), Ariosto (Psdi) e Macrelli (Pri), che invitava il governo a far fronte alla necessità di una completa riorganizzazione del complesso delle aziende industriali controllate o finanziate dallo Stato, predisponendo nel frattempo seguito a una sospensione dei licenziamenti. L'o.d.g. fu approvato all'unanimità, nonostante il parere negativo del governo.⁴⁹⁴ Qualche settimana più tardi, un nuovo ordine del giorno firmato dai repubblicani De Vita, Macrelli, Camangi invitava il governo a presentare «un provvedimento legislativo che disciplini organicamente la materia e risolva i problemi non solo dell'organizzazione, ma anche del controllo sulle partecipazioni economiche dello Stato».

5.2. IL MUTAMENTO DEGLI INDIRIZZI NEL MONDO CATTOLICO

Le riflessioni intorno al tema della disoccupazione e ai problemi sociali attorno al 1952 si stavano coagulando e, nella volontà di porvi rimedio, erano emerse la necessità di riqualificare i caratteri disomogenei dell'intervento pubblico. Alla metà di marzo era organizzato un Convegno di studi statistici sulla disoccupazione, promosso dall'Istituto per gli studi di economia (Ise) e l'Istat, evento a cui aderirono studiosi, enti e organizzazioni che furono successivamente impegnati nel lavoro di ricerca e di raccolta dati relativo alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione. Nata su proposta di Roberto Tremelloni nel novembre 1951, la Commissione aveva iniziato a svolgere la propria attività nel giugno successivo. Nell'ottobre, parallelamente all'iniziativa di Tremelloni, era stata istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria e suoi mezzi per combatterla, presieduta dal collega di partito Ezio Vigorelli. Queste iniziative, pur non producendo effetti concreti rilevanti nell'immediato, svolsero un ruolo significativo nell'evidenziare la rilevanza strutturale del problema della disoccupazione e della sottooccupazione, nonché della povertà (intesa come condizione

⁴⁹³ Relazione della X Commissione permanente sullo Stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria e del commercio per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1953 al 30 giugno 1954, Relatore De' Cocci, 14 ottobre 1953, p. 80.

⁴⁹⁴ CD, AP, Seduta pom. del 30 ottobre 1953, 3631.

in cui il reddito individuale si attesta su livelli insufficienti rispetto agli *standard* medi di vita prevalenti). Esse contribuirono inoltre allo sviluppo di metodologie innovative per l'analisi empirica dei fenomeni sociali, promuovendo una più accurata comprensione delle dinamiche socioeconomiche in atto, e misero in luce la frammentarietà e la disorganicità degli interventi pubblici adottati sino a quel momento.⁴⁹⁵

Nel mondo cattolico la sensibilità nei confronti di questi temi trovarono un importante approdo nel Convegno nazionale di studio delle Acli, riunitosi a Roma nell'ottobre 1952, un'assise che portava il significativo titolo *Per la piena occupazione*. In uno degli interventi inaugurali, Francesco Vito riconobbe la necessità di passare dalla «lotta alla disoccupazione alla politica di occupazione», superando le incertezze e la disomogeneità degli interventi in ambito economico messi in atto dai governi attraverso un rinnovato impegno a una politica che «espanda gli investimenti fino al limite massimo compatibile con la stabilità monetaria», che sappia stimolare gli investimenti privati e si accordi con il più generale quadro delle politiche sociali intraprese. Vito parlava poi della necessità di giungere a una «più razionale distruzione funzionale e territoriale degli investimenti» tendente a portare il sistema economico al massimo grado di efficienza, contando in questa categoria anche le politiche per l'istruzione professionale, la qualificazione e la specializzazione dei lavoratori, e cercando di privilegiare la collocazione di tali investimenti nelle «aree insufficientemente sviluppate».⁴⁹⁶ Saraceno poneva in analisi le condizioni del paese e le sue caratteristiche strutturali, indicando come l'obiettivo di raggiungere un alto e stabile livello di occupazione fosse raggiungibile solo attraverso una politica di spesa pubblica intesa a «creare le condizioni ambientali sufficienti per rendere conveniente un flusso di investimenti privati» e rivolta a «valorizzare quelle risorse che l'iniziativa privata non ha la convenienza di utilizzare». Una politica fatta anche di «limitazioni» e di redistribuzione del reddito, e che «implica un nuovo modo di essere dei rapporti tra attività economica pubblica ed attività economica privata».⁴⁹⁷

Significativi i lavori della seconda giornata nei quali, tra gli strumenti necessari a rendere concretamente praticabile il percorso verso la piena occupazione, venne sottolineata l'importanza dello sviluppo del settore energetico, della programmazione, della politica del credito e del controllo sul commercio estero. Alcune note arrivano sulla questione

⁴⁹⁵ Sulle due iniziative si veda rispettivamente G. Palamara, *Una repubblica fondata sul lavoro. L'inchiesta parlamentare sulla disoccupazione 1950-1954*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007 e G. Fiocco, *L'Italia prima del miracolo economico. L'inchiesta parlamentare sulla miseria, 1951-1954*, Manduria-Bari-Roma, Piero Lacaita Editore, 2004.

⁴⁹⁶ F. Vito, *Un alto e stabile livello di occupazione come obiettivo della politica economica di uno Stato moderno*, in Acli, *Atti del II Convegno nazionale di studi per, la piena occupazione*, Roma, Tipografia poliglotta vaticana, 1952, pp. 27-70.

⁴⁹⁷ P. Saraceno, *Lo sviluppo della occupazione nei paesi sovrapopolati*, in Ivi, pp. 114-124.

dell'Iri e della sua riforma: una riorganizzazione come presupposto affinché «tutti i mezzi con cui la politica dello stato può influire sullo sviluppo economico [...] siano impegnati in modo da assicurare uno sviluppo omogeneo del sistema» per Siro Lombardini; la necessità che l'ente si liberi dalle «esigenze privatistiche» e dalla connivenza con gli interessi privati e diventi «uno strumento di politica sociale produttivistica» per Erasmo Peracchi.⁴⁹⁸ Erano arrivate inoltre alcune sottolineature all'importanza di una politica programmata. Labor auspicò «un piano democraticamente realizzabile» che potesse essere soggetto a controlli nel corso della sua «applicazione concreta», mentre Rossi Ragazzi richiamò l'importanza di giungere a «un'azione programmatica» come strumento di realizzazione di una «politica espansionistica».⁴⁹⁹

Nel seguito degli interventi, Pella sottolineò che, con le politiche attuate dal governo, «veramente [...] siamo andati agli estremi limiti cui potevamo andare», negando al contempo la validità dell'idea che un incremento dei consumi avrebbe portato necessariamente a un aumento della produzione in grado di coprire le manovre espansive e generare nuovi posti di lavoro.⁵⁰⁰ Giovanni Gronchi se la prendeva invece contro quell'«empirismo» che pervadeva anche il mondo cattolico e finiva per dire che «lo Stato deve stare a vedere [...] cercando di disturbare il meno possibile, limitandosi ad integrare, a stimolare» nei confronti della «taumaturgica iniziativa privata», appiattendosi di fatto su una concezione liberale non propria del patrimonio culturale cattolico. Se, infatti, «per una visione liberale ci sono alcuni limiti al di là dei quali non si va [...] per una visione sociale-cristiana, vi sono certe esigenze sociali per le quali il provvedere è una necessità insopprimibile qualunque sia la difficoltà finanziaria che ne derivi».⁵⁰¹

Nei mesi precedenti Gronchi si era reso protagonista di una rinnovata azione politica. In un articolo, dal titolo emblematico *Torniamo alle origini*, aveva proposto una «politica seriamente ed organicamente riformatrice» al fine di riportare il partito «alle grandi aspirazioni delle sue origini». Egli aveva aggiunto, in riferimento alla politica di riforme portata avanti dal suo partito:

«nel campo economico sempre più frequente appare a molti assai rischiosa ogni realizzazione di sostanziali riforme nella struttura delle imprese agricole e industriali, e si accresce la diffidenza verso qualsiasi intervento organico dello Stato nel campo della iniziativa privata. E siccome questo orientamento si risolve, com'è inevitabile, nella conservazione del regime economico vigente, la quale postula, con l'accettazione del sistema capitalistico, la predominanza delle classi abbienti, ne

⁴⁹⁸ Ivi, pp. 145-153 e 241-245.

⁴⁹⁹ Ivi, rispettivamente a p. 157 e 227 e ss.

⁵⁰⁰ Ivi, pp. 321-332.

⁵⁰¹ Ivi, pp. 167-171.

deriva che vanno guadagnando terreno le tendenze a limitare anche la democrazia sociale ed economica a profitto dello Stato “forte”».

La battaglia della Dc andava quindi combattuta «sul terreno della giustizia sociale, del riconoscimento concreto dei nuovi diritti e della posizione del lavoro, della trasformazione, sia pur graduale ma sostanziale ed effettiva dei rapporti fra i ceti e le classi che debbono cooperare al comune benessere economico e civile».⁵⁰² Tra le indicazioni sul piano economico, la sua attenzione si era focalizzata agli «strumenti che sta nelle nostre possibilità predisporre prontamente». Egli prospettava allora una riforma degli «organi collegiali» come i comitati interministeriali del credito e dei prezzi o, ancor più propriamente, il Cir, al fine di porli nella condizione di «manovrare tutte le leve dell'apparato produttivo», e un «riordinamento» dell'industria pubblica e dell'Iri in particolare fondata sulle indicazioni fornite da La Malfa.⁵⁰³

Nelle mozioni conclusive al Convegno delle Acli, accanto a una politica antimonopolistica e per lo sviluppo del settore elettrico, era prescritta tra le soluzioni atte a sviluppare una «più coordinata ed efficace politica nei settori fondamentali del sistema economico» una «più razionale ed efficace condotta delle attività dell'Iri nonché di ogni iniziativa nella quale partecipi lo Stato, adeguandone allo scopo gli statuti e le strutture».⁵⁰⁴ Con il Convegno delle Acli si manifestò un primo importante appunto in ambito cattolico per la riforma dell'Iri. Le tante suggestioni emerse nel corso dell'incontro contribuiranno, inoltre, a formare quell'immaginario di proposte ed obiettivi che sarà in parte recuperato dallo Schema Vanoni: la necessità di un «organico piano» di investimenti produttivi, sia pubblici che privati; una razionale distribuzione funzionale degli investimenti, da perseguire secondo criteri di priorità, al fine di promuovere l'espansione dei settori ritenuti più determinanti per lo sviluppo economico nazionale; la centralità di una più razionale distribuzione territoriale degli investimenti, con l'obiettivo di elevare il

⁵⁰² G. Gronchi, *Una politica sociale. Scritti e discorsi scelti (1945-1954)*, Bologna, Il Mulino, 1962, pp. 33-37.

⁵⁰³ Gronchi proponeva una riforma dell'organizzazione delle partecipazioni statali articolata su quattro livelli di responsabilità: al Ministro per le partecipazioni statali e a un apposito Comitato di Ministri sarebbero state attribuite la responsabilità politica e l'indirizzo economico-finanziario generale; all'Iri sarebbe invece spettato l'indirizzo tecnico, economico e finanziario complessivo; alle aziende capogruppo la responsabilità dei singoli settori; e alle singole imprese quella della gestione operativa. Questo assetto avrebbe eliminato, secondo Gronchi, la mancanza di un organo ministeriale direttamente responsabile e avrebbe permesso al Parlamento di occuparsi con regolarità delle questioni relative alle partecipazioni statali. La riforma avrebbe mirato inoltre a raggiungere gli obiettivi propri di un'impresa pubblica: migliorare produttività e redditività tramite la collaborazione tra imprese controllate; contribuire all'attuazione dei programmi economici statali; intervenire dove l'iniziativa privata è carente o riluttante, specie in settori strategici ma poco redditizi; sviluppare servizi di interesse generale con una gestione efficiente e disinteressata; contrastare le tendenze monopolistiche dell'industria privata; e fornire allo Stato dati oggettivi sull'economia industriale per orientare politiche e interventi. Ivi, pp. 62-65.

⁵⁰⁴ Acli, Atti del II Convegno nazionale di studi per, la piena occupazione, cit., pp. 427-433.

tenore di vita nelle aree meno sviluppate e di aprire nuove prospettive di sviluppo produttivo; il fondamentale ruolo della sviluppo delle esportazioni.

Nella mozione finale, è centrale quindi il compito assegnato allo Stato nel «superare lo squilibrio esistente nel nostro Paese» e «garantire organicamente il più razionale impiego di ogni mezzo e di ogni sforzo». Un impegno che per svolgersi su solide basi, necessita che lo stesso attore pubblico adegui i suoi «strumenti», il suo «metodo di agire» e lo «spirito stesso» della sua azione attraverso lo sviluppo dell'istruzione professionale e dell'addestramento delle maestranze; il perfezionamento i sistemi di rilevazione statistici e documentali, la riforma amministrativa e la «capacità di individuare e delineare, nel concreto svolgersi delle nuove esperienze, enti, organi e metodi che possano via via integrare la capacità dello Stato nelle nuove e difficili responsabilità».⁵⁰⁵

Nel corso del IV Congresso di partito, svoltosi a Roma nel novembre 1952, il segretario Guido Gonella aveva indicato nella lotta alla disoccupazione «l'obiettivo principale della nostra politica economica», da raggiungere attraverso l'«espansione della produttività» e il processo di integrazione europea. Egli si era poi soffermato sul ruolo dello Stato che, in un breve cenno, era circoscritto a una funzione di «integrazione e stimolo dell'iniziativa privata», da esercitare «quando [...] indispensabile nell'interesse collettivo».⁵⁰⁶ Gronchi, andando a riprendere il suo discorso sull'«empirismo», aveva affermato che sulle riforme si sarebbe dovuto procedere «secondo il principio della utilità e della possibilità», chiarendo tuttavia la necessità di «andare decisamente incontro alle esigenze delle classi lavoratrici» attraverso un programma preciso. Secondo Gronchi, lo Stato non avrebbe più potuto permettersi di rimanere «agnostico» nei confronti dei problemi derivanti anche dall'atteggiamento dell'iniziativa privata nei confronti del mondo del lavoro, così come sulla «gestione dell'Iri», un ente di cui «lo Stato si [sarebbe dovuto] giovare efficacemente per realizzare la sua politica economica, che dovrebbe servire di guida alla iniziativa privata».⁵⁰⁷ Pella, nel respingere le accuse di una politica creditizia troppo cauta richiamava «la malattia dell'Iri» come conseguenza dell'«errata politica bancaria svolta nell'altro dopoguerra» e ribadiva come la soluzione al «problema del dualismo iniziativa privata-statalismo» fosse da ricercare nella «dottrina sociale cristiana».⁵⁰⁸ Campilli parlò dell'Iri, della sua «funzione» e della sua «riorganizzazione».⁵⁰⁹

⁵⁰⁵ Ivi, p. 431.

⁵⁰⁶ *I Congressi Nazionali della Democrazia Cristiana*, cit., pp. 332-381.

⁵⁰⁷ Ivi, p. 396.

⁵⁰⁸ Ivi, p. 427.

⁵⁰⁹ Ivi, p. 434. Si segnala in questo caso un piccolo refuso nelle trascrizioni rispetto all'originale intervento in *Gli interventi*, in «Libertas», n. 40, 1952, p. 24.

I lavori congressuali in ambito economico furono presentati dalla relazione di Mario Ferrari-Aggradi, nella quale egli affermava che lo Stato doveva essere concepito come uno strumento al servizio della persona e non come «unico possessore e distributore dei beni», in una visione che rifiutava gli assolutismi e si fondava su famiglia e società come cardini dell'intervento economico. Lo Stato aveva «il dovere e il diritto di intervenire» per il bene comune, indicando come «mete prossime del programma d'azione»:

«l'aumento della produzione e dell'occupazione attraverso l'incremento del risparmio, la spinta agli investimenti privati e una crescente destinazione della spesa pubblica ed investimenti produttivi, i quali dovranno essere predisposti in base a una visione unitaria e a largo respiro e secondo criteri di priorità e con piani di coordinamento tecnico ed economico».

Proseguiva Ferrari-Aggradi:

«Altri strumenti per l'aumento della produzione e dell'occupazione sono: un indirizzo degli investimenti pubblici alla costruzione di un ambiente favorevole allo sviluppo di tali iniziative e alla soluzione di esigenze essenziali e infine un'esecuzione più rapida possibile degli investimenti sia privati che pubblici».⁵¹⁰

Nella sua relazione conclusiva, De Gasperi annunciava come obiettivo storico la «difesa del regime democratico» e il cristianesimo non come un'utopia ma come un «patrimonio morale e dottrinale» da cui discendevano «dei principi e delle direttive d'interesse sociale cui siamo tenuti». La questione cruciale posta da De Gasperi riguardava la necessità di tradurre i principi ispirati dalla dottrina cristiana in politiche pubbliche effettive e coerenti con le esigenze concrete del paese. In questa prospettiva, egli rilevava come «esistano troppi filosofi e teologi, ma pochi economisti» nella storia del movimento cattolico. La sua critica era rivolta alla carenza di analisi empiriche e alla tendenza a formulare enunciazioni di principio astratte e generiche, le quali, sebbene «elaborate e razionali» e «illuminate dalla fede», risultavano spesso prive di «dati che permettano conclusioni esatte per determinati luoghi e per circostanze specifiche». De Gasperi esortava i giovani ad approfondire lo studio dei «fenomeni economici sulla base delle statistiche per arrivare ad una precisa valutazione dei fenomeni storici». Per dare ai principi una concreta applicazione c'era bisogno di «economisti» che potessero incarnare i principi ispiratori e che ne fossero diretta espressione. Egli ribadiva allora la necessità di un approfondimento

⁵¹⁰ Ivi, pp. 429-431. Nel luglio, Ferrari-Aggradi aveva tracciato un bilancio più che positivo sulla politica economica dei tre tempi seguita dai governi nel dopoguerra. Una politica che, senza fare ricorso a «rigidi schemi generali precostituiti», era riuscita a riattivare l'economia italiana dopo la fine del conflitto e a prepararne le condizioni per una crescita caratterizzata dall'«equilibrio fra la necessità dell'occupazione, dello sviluppo della produzione e le preoccupazioni di ordine sociale». Ferrari-Aggradi entrava dunque in polemica contro coloro che avevano richiesto «artificiose, massicce costruzioni logiche che volevano modellare la realtà». M. Ferrari-Aggradi, *La politica economica italiana nel dopoguerra*, in «Civitas», n. 7, 1952.

sistematico, affermando che «bisogna studiare di più», ma al contempo ammoniva che «rimanere sul generico è un pessimo servizio alla collettività».

Quanto alle «socializzazioni», la questione per De Gasperi era rappresentata dalla necessità che «il problema della distribuzione venga parallelamente ad essere risolto insieme a quello della produzione». Nella ricerca di una soluzione a questo problema potevano essere valutate sia la «socializzazione di singoli servizi» sia «un piano». E, guardando all'operato del governo, egli affermava che sebbene «noi non abbiamo il piano quinquennale, ma piani ne abbiamo parecchi», come l'intervento della Cassa per il Mezzogiorno, quello dei lavori pubblici, quello nell'agricoltura presentato da Fanfani, quello della ricerca delle forze endogene nel Mezzogiorno, il «piano del petrolio, del metano». E qui De Gasperi era particolarmente duro con Luigi Sturzo, fiero portatore di un cattolicesimo in odore di liberismo e accanito contestatore dell'intervento pubblico in economia.

«Egli se la prende anche con la statizzazione del petrolio, ma noi questo problema l'abbiamo affrontato anche al Consiglio Nazionale dove lunghe discussioni furono imposte su cifre, su risultati in base ai quali giungemmo alla conclusione consapevole sulla necessità dell'intervento dello Stato nella direzione e nello sviluppo delle ricerche di questa energia nazionale».

Non sottovalutando comunque le «cattive conseguenze derivanti da possibili difetti burocratici», affermava De Gasperi, «non si possono negare le circostanze positive». Si trattava allora di trovare le modalità più adatte per realizzare «soluzioni che in teoria sarebbero necessarie» attraverso un approccio pragmatico fondato sullo «studiare caso per caso» e sul «decidere secondo i dati raccolti e le prospettive che si presentano».⁵¹¹ Pur essendo stato considerato spesso un congresso povero di temi economici, in esso, e specialmente dalla relazione finale, possiamo ricavare alcuni spunti.⁵¹² Nel confermare una tendenza radicata da sempre nell'elaborazione degasperiana nel volersi affidare ai tecnici, in quella sede il *leader* trentino annunciava la necessità di valorizzare il contributo specifico di economisti di matrice cattolica, con un chiaro riferimento a Vanoni e Fanfani; dall'invito a «studiare» e a trovare «soluzioni» concrete fu d'altra parte prontamente colta dallo stesso Vanoni, come si dirà a breve.⁵¹³

⁵¹¹ Ivi, pp. 458-467.

⁵¹² Bottiglieri sottolinea come l'unico argomento economico degno di nota trattato fosse stato espresso dalla polemica tra Pastore e De Gasperi sull'atteggiamento dell'industria privata nei confronti del mondo del lavoro. B. Bottiglieri, *La politica economica dell'Italia centrista*, p. 198.

⁵¹³ Questa sorta di investitura nei confronti di Fanfani e Vanoni è stata notata da G. Badet-Bozzo, *Il partito cristiano al potere*, cit., p. 429.

Gli indirizzi di politica economica provenienti dal mondo cattolico, alla cui base vi era un intervento più organico da parte del governo nei confronti della questione sociale, tra il 1952 e il 1953 tendevano a intrecciarsi: da una parte, la necessità di superare una politica giudicata a più voci come frammentaria proponeva all'ordine del giorno l'idea di sopraggiungere a formule di coordinamento dell'attività del governo che, insieme ai propositi di una politica propulsiva per lo sviluppo delle aree depresse del paese, sarebbe sfociata nell'elaborazione del cosiddetto Schema Vanoni; dall'altra, l'esigenza di inquadrare l'azione dell'impresa pubblica in una strategia complessiva, gli studi condotti prima da Ugo La Malfa e più tardi dal gruppo Stanford che avevano sottolineato la disorganicità del sistema dell'industria pubblica, la difficoltà nell'esercitare non solo una funzione di coordinamento ma anche solo di presidio della sua attività, la reazione politica tendente a rifiutare definitivamente ogni ipotesi di riprivatizzazione del complesso Iri, la chiusura della fase di riconversione economica delle aziende e la necessità di imprimere un nuovo ordine di intervento alla loro azione, le difficoltà riscontrate in certi settori con annessi problemi di ordine sindacale, consigliavano alle autorità governative un intervento volto a dare un effettiva attuazione a quella riforma dell'Iri che, a seguito del «compromesso» del febbraio 1948, in una successione discontinua di fasi di slancio seguite da repentine battute d'arresto, era rimasta sempre sullo sfondo.

Nel febbraio 1953 si svolgeva un importante convegno promosso dall'Accademia nazionale dei Lincei, dal titolo *Pianificazione economica in regime democratico* e che vedeva tra i suoi organizzatori Francesco Giordani, ex presidente dell'Iri negli anni prima della guerra. Durante i lavori dell'incontro, Giuseppe Ugo Papi sottolineava come il ricorso al «piano» fosse indispensabile per chiunque volesse affrontare consapevolmente un'attività economica proiettata nel futuro, essendo esso un ponte tra passato e futuro che permette al presente di orientarsi e stabilizzare l'andamento economico tramite previsioni e misure assicurative. Il piano rappresentava un efficace strumento di analisi dei dinamici fenomeni economici, soprattutto in relazione ai rapporti tra fluttuazioni congiunturali e tendenze di lungo periodo, al quale bisognava tuttavia accompagnare una solida struttura morale ai principi di razionalità economica affinché da una pianificazione «indicativa» – strumento compatibile e anzi necessario in una moderna società industriale – non si scadesse in una pianificazione «totalitaria», da considerarsi economicamente inferiore e moralmente pericolosa perché con essa si sarebbe eliminato il mercato e si avrebbe costretto la società a un'irreggimentazione autoritaria.⁵¹⁴ Gino Luzzatto proponeva un *excursus* sui prodromi e, specialmente a partire dal dopoguerra, sulla diffusione della politica di piano nei vari paesi, sui suoi effetti, sui suoi diversi approcci e sui problemi tra

⁵¹⁴ Accademia nazionale dei Lincei, *Pianificazione economica in regime democratico*, Quaderno n. 30, Roma, 1953, pp. 5-35.

l'azione nei singoli paesi e il più ampio processo di integrazione economica internazionale.⁵¹⁵ Paolo Grieco proponeva una lettura sui limiti e sulle concessioni che i principi di diritto e i dettami costituzionali avrebbero posto nello sviluppo di una politica dirigista, non mancando di sottolineare anche le ripercussioni di questa politica sul diritto di proprietà, sul valore dei contratti, sulla libertà d'iniziativa.⁵¹⁶ I lavori del convegno, al quale intervennero altri importanti studiosi, furono impreziositi dal contributo di due figure politiche di prim'ordine come Ugo La Malfa ed Ezio Vanoni.⁵¹⁷

La Malfa offriva una densa riflessione sul ruolo dello Stato nell'economia moderna, con particolare attenzione ai limiti della pianificazione, alle difficoltà decisionali dei governi, ai rapporti commerciali internazionali e ai problemi amministrativi legati all'intervento pubblico. Con l'intervento, il dirigente repubblicano metteva in gioco la sua esperienza da Ministro del commercio estero, esperienza contraddistinta da una continua tensione tra la responsabilità politica quotidiana e l'insufficienza degli strumenti teorici ed empirici a disposizione per guidare decisioni complesse. L'intervento statale, sebbene necessario, si scontrava nel discorso di La Malfa con l'impossibilità di prevedere con certezza gli effetti economici delle scelte pubbliche, specie in contesti dinamici e non pienamente conosciuti. Questo produceva, nella prassi quotidiana, una serie di casi di coscienza in cui le decisioni dovevano essere necessariamente prese senza poter contare su basi scientifiche solide. L'azione dello Stato era giudicata necessaria, ma allo stesso tempo faticosa, carica di rischi e sempre esposta alla critica. Gli amministratori si trovavano stretti tra vincoli normativi e discrezionalità, tra esigenze interne e pressioni internazionali, tra investimenti privati e responsabilità pubbliche. La soluzione, almeno in parte, passava secondo La Malfa attraverso una migliore tecnica amministrativa capace di salvaguardare equità, efficienza e rapidità nell'azione pubblica.⁵¹⁸

L'intervento di Ezio Vanoni si apriva con una considerazione «più da studioso che da uomo politico»: la pianificazione non era un'invenzione della modernità ma una costante della vita sociale. E, dunque, fondamentale in questo senso apporre un'analisi che potesse

⁵¹⁵ Ivi, pp. 37-60.

⁵¹⁶ Ivi, pp. 62-83.

⁵¹⁷ Gli studiosi che intervennero al dibattito furono come Jannaccone, Griziotti, Di Nardi, De Meo, Pitigliani, Tumedei, Malagodi, Arena, Bruguier, Gambino. Le risposte durante il convegno specie alla relazione di Papi furono diverse. Jannaccone sostenne il problema della impossibilità di calcolo del costo economico in un regime di «economia mista». Arena affermò che la pianificazione economica, dovendo per essere efficace regolare i prezzi, era destinata ad essere «diretta dal favoritismo politico» e quindi necessariamente antidemocratica. Griziotti sostenne invece che «in Italia, se si fossero adempiute più pianificazioni [...] le condizioni economiche del Paese sarebbero di molto migliori». Arena sostenne che la pianificazione economica, dovendo per essere efficace regolare i prezzi, era destinata ad essere «diretta dal favoritismo politico» e quindi necessariamente antidemocratica. Ivi.

⁵¹⁸ Ivi, pp. 84-91.

definire non tanto la necessità o meno di una politica di piano, quanto piuttosto le caratteristiche e gli strumenti della sua attuazione. La qualità di un piano – il poter distinguere tra un «piano buono» e un «piano cattivo» – risiedeva per Vanoni nella sua aderenza alla situazione storica e nella sua capacità di adattarsi alle contingenze. Il piano non rappresentava dunque nient'altro che il «coordinamento di attività che si svolgono in un dato ambiente e in un determinato momento» e, in quanto tale, esso può assumere forme diverse, non necessariamente dirigistiche. Non era sempre necessario che lo Stato intervenisse direttamente nell'attività economica; poteva, piuttosto, limitarsi a orientare e condizionare i processi produttivi.

«non c'è bisogno che lo Stato intervenga direttamente, ma può limitarsi a condizionare attività produttive, attraverso una impostazione, attraverso obblighi, attraverso interventi; può limitarsi a sostenere una certa attività produttiva, tipica la politica dei dazi doganali; può in sostanza fare tante cose, lo Stato, la collettività, coordinando la propria azione con l'azione dei privati, determinandola e sostenendola, senza arrivare al dirigismo economico, all'intervento diretto e immediato dello Stato per risolvere dati problemi».⁵¹⁹

È proprio qui che risiede la filosofia ispiratrice di quello che sarà lo Schema Vanoni: un intervento pubblico che si radica nella società di mercato e che si pone come obiettivo quello di orientare lo sviluppo complessivo del sistema economico.⁵²⁰

Il IV Congresso della Democrazia Cristiana si era svolto in un clima interlocutorio, fortemente condizionato dalla preparazione alle imminenti consultazioni elettorali. In questo contesto, le critiche interne più aspre vennero sospese, mentre le questioni strutturali di fondo sarebbero state rinviate a un momento successivo.⁵²¹ Con l'approssimarsi dell'appuntamento elettorale, tuttavia, mentre il partito si preparava a sviluppare un'iniziativa programmatica, l'azione governativa si concretizzò in alcuni passaggi importanti: l'istituzione dell'Eni nel febbraio 1953, il riordino del credito industriale per il Mezzogiorno nell'aprile. Con la legge del 22 marzo 1952 n. 166 era stata dapprima concessa alla Cassa per il Mezzogiorno l'autorizzazione a ricorrere a prestiti esteri, andando così incontro alle indicazioni della Birs e predisponendo la possibilità di accedere a prestiti anche per progetti non inizialmente contemplati nel piano istitutivo della Cassa.⁵²² La successiva legge dell'11 aprile 1953 n. 298 andava ora a riorganizzare

⁵¹⁹ Ivi, pp. 116-120.

⁵²⁰ Faucci ha avanzato una interessante teoria, non dimostrata ma plausibile, sull'influenza del pensiero economico di Giuseppe Ugo Papi sullo stesso Ezio Vanoni. R. Faucci, *Il dopoguerra e la fine dell'isolamento*, cit., pp. 58-59.

⁵²¹ Gronchi dichiarò apertamente di voler rinviare le proprie critiche a «dopo la battaglia elettorale». Altri interventi furono di questo tenore. Si veda G. Galli, *Storia della Democrazia Cristiana*, cit., p. 151.

⁵²² A. De Benedetti, *Lo sviluppo sospeso*, cit., p. 94 e ss.

il credito industriale nelle regioni meridionali, affidandolo a tre istituti di credito speciale: l'Isveimer per il Mezzogiorno continentale (fondato nel 1938), l'Irfis per la Sicilia (costituito nel 1952) e il Cis per la Sardegna (di nuova istituzione). Il fondo di dotazione di ciascun ente era suddiviso tra i banchi di provenienza (40%), istituzioni creditizie locali (20%) e Cassa per il Mezzogiorno (40%), che mantenne così un ruolo di controllo senza divenire un ente bancario. Il coordinamento politico era affidato al Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, d'intesa con il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, configurando un sistema istituzionale formalmente ordinato. Le scelte concrete di quei mesi erano accompagnate dalla volontà di meglio chiarire i principi caratterizzanti dell'azione politica del partito.

La Consulta economico-sociale, istituita dalla Dc nel gennaio, concludeva i propri lavori il primo maggio 1953 presentando un programma articolato di principi che avrebbero dovuto caratterizzare l'azione del partito nei confronti degli elettori – si sarebbe votato all'inizio di giugno – ma anche di orientare l'operato del partito nei mesi e negli anni successivi. La sezione di politica economica, diretta da Giuseppe Petrilli, aveva visto la partecipazione di uomini di partito, dirigenti d'azienda, sindacalisti, acilisti ed economisti.⁵²³ La Consulta definiva l'intervento pubblico nei termini «di incoraggiamento, di stimolo, di integrazione» rispetto all'iniziativa privata.

«L'intervento dello Stato deve concorrere a creare le condizioni più efficaci per l'attuazione del programma di massimo sviluppo economico, nel quale la proprietà, legittima nel suo fine sociale, abbia la doverosa tutela e la più ampia diffusione. [...] La Democrazia Cristiana riconosce come fine primo dell'economia quello della espansione produttiva, interdipendente con una equa distribuzione che ne consegue e che deve avvenire nel modo più rapido possibile».

La Dc si impegnava, inoltre, oltre che ad «affrontare con criterio unitario e razionale il problema delle fonti di energia» e a «proseguire con la massima intensità la industrializzazione e valorizzazione del Mezzogiorno», a «riesaminare la partecipazione dello Stato nei settori economici, conservando le imprese per le quali tale partecipazione risulti indispensabile» e di «raggruppare per settore di produzione o servizio le partecipazioni statali, coordinando, con criterio unitario, l'attività finanziaria ed economica delle gestioni».⁵²⁴ Nel numero di marzo-aprile della rivista di partito «Per l'Azione», nel tentativo di rispondere al recente libro di Ernesto Rossi e alle critiche ricevute dal programma economico-sociale della Dc, Franco Grassini rispondeva alla

⁵²³ Tra i membri della sezione economica della Consulta si contavano Bruno Bianchi della Finelettrica, Guido Corbellini, Aldo Fascetti, Mario Ferrari-Aggradi, Giovanni Gronchi e Teresio Guglielmone. Il vicepresidente era Giuseppe Togni.

⁵²⁴ A. Damilano (a cura di), *Atti e documenti della Democrazia Cristiana, 1943-1967*, cit., pp. 596-615.

riflessione proposta – «in ispecie da parte americana» – sull’influsso negativo della presenza dell’Iri in un mercato concorrenziale affermando che «la partecipazione finanziaria dello Stato è divenuta un elemento indispensabile per il mantenimento del potenziale produttivo esistente, in quanto il capitale privato ha già mostrato la sua incapacità a questo», come indispensabile era pure il supporto finanziario dello Stato ai fini di sviluppo. Si presentava allora il problema di «riformare profondamente la struttura delle partecipazioni industriali di Stato». Grassini recuperava le proposte di La Malfa sulla necessità di «un controllo e di una responsabilità politica che non deve concentrarsi in un ministero ma in una persona (possibilmente un Ministro) responsabile di fronte al Parlamento e al Paese», così come la necessità di coordinare l’attività delle partecipazioni e rendere la sua organizzazione più uniforme e impegnava il proprio partito ad affrontare questo tema nella prossima legislatura.⁵²⁵

La sconfitta elettorale del 7 giugno 1953 spinse De Gasperi a tentare la formazione di un esecutivo caratterizzato da un chiaro orientamento programmatico, soprattutto sul piano della politica economica. In quest’ottica, il 21 giugno egli redasse un appunto indirizzato a Ferrari-Aggradi, invitandolo a «raccolgere dai vari Ministri e Dicasteri elementi per un programma economico», specificando tuttavia che «quando i dati sono raccolti» il compito di sovrintendere al coordinamento generale sarebbe spettato a Pella, all’epoca titolare del Bilancio e, *ad interim*, anche del Tesoro.⁵²⁶ Il tentativo di formare un governo stabile da parte di De Gasperi non riuscì ad andare a buon fine, ma l’impegno preso dalla Consulta economico-sociale del partito fu mantenuto. Il governo monocolore guidato da Giuseppe Pella, insediatosi dopo le elezioni politiche del 1953, istituì allora il 24 settembre dello stesso anno, con decreto del Ministro dell’Industria d’intesa con il Ministro del Tesoro, una Commissione incaricata di studiare la riforma dello statuto dell’Iri. La Commissione, presieduta da Orio Giacchi, segretario della sezione milanese della Democrazia Cristiana e noto studioso di diritto canonico, pur avendo come obiettivo iniziale la revisione dello statuto dell’Iri, si confrontò presto anche con la questione più ampia della definizione di un assetto istituzionale per l’intero sistema delle partecipazioni statali. Nell’estate del 1954, ancora De Gasperi, questa volta nelle funzioni di segretario

⁵²⁵ F. Grassini, *Note sulle industrie di Stato*, in «Per l’Azione», n. 3-4, 1953. Il libro in questione era E. Rossi, *Lo Stato industriale*, Bari, Laterza, 1953. Rossi sosteneva l’abolizione dell’azionariato di Stato, specie nelle società a partecipazione statale con capitale totalmente detenuto dallo Stato, Ivi, pp. 136 e ss.

⁵²⁶ M.R. Catti De Gasperi, *De Gasperi scrive*, Vol. 1, cit., p. 281. Secondo Barucci è con questo appunto che «nasce [...] almeno in termini politici, il rilancio della politica di programmazione economica». P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno*, cit., p. 261. Di opinione diametralmente opposta è invece Bottiglieri, secondo il quale l’iniziativa di De Gasperi «non si spinge più in là di una generica intenzione». B. Bottiglieri, *Tra Pella e Vanoni: la politica economica degli ultimi governi De Gasperi*, in AA.VV., *Keynes in Italia*, Atti del convegno organizzato dalla facoltà di Economia e commercio dell’Università degli studi di Firenze, 4-5 giugno 1983, Ipsoa, Milano, 1984, p. 162.

del partito, nel corso del V Congresso invitava Ezio Vanoni a fornire qualche indicazione sugli studi in corso per un piano contro la disoccupazione. Da questi spunti avrebbe preso forma successivamente lo *Schema decennale di sviluppo dell'occupazione e del reddito 1955-64*. Se ne riparerà.

Le riflessioni condotte nell'ambito della necessità di realizzare un'azione di governo attraverso politiche pubbliche più organiche e il rinnovato impulso nel porre rimedio al quadro delle industrie pubbliche e nel renderlo funzionale a un disegno di sviluppo rappresentarono due elementi che crebbero insieme come diversi aspetti dello stesso problema. L'agente coagulante che permise ad entrambi di maturare un passaggio dalle aule dei convegni ad impegni politici più concreti, oltre che fattori come la necessità politica per la Dc di rinnovarsi e di rilanciare la propria azione dopo l'insuccesso del giugno 1953, si ebbe nel cambio di passo sulla politica per il Mezzogiorno.

Nell'ottobre del 1952, intervenendo presso il Convegno di Napoli della Cassa per il Mezzogiorno, il Ministro Campilli aveva ribadito come «servizi pubblici ed agricoltura [costituissero] l'obiettivo di fondo della Cassa per il Mezzogiorno», alle cui politiche era data primaria importanza alle «disposizioni per il miglioramento fondiario».⁵²⁷ Il clima che contraddistinse invece il successivo appuntamento, quello sempre a Napoli del novembre 1953, svoltosi a pochi mesi dalle elezioni, pareva cambiato. In quella sede, durante la sua relazione, Pasquale Saraceno dichiarava che «l'industrializzazione non [fosse] un processo da avviare solo dopo che [sarebbero state] costituite condizioni ambientali comparabili a quelle dei distretti industriali» e che «non solo la creazione delle condizioni ambientali ma anche il processo di industrializzazione [dovesse] trovare il suo principale centro propulsore nello Stato, non già, evidentemente, nel senso che lo Stato debba darsi carico dell'esercizio delle nuove industrie così come si dà carico della costruzione di opere pubbliche, bensì nel senso che lo Stato deve prendere determinati ordini di iniziative [...] aventi il fine di creare incentivi capaci di indurre l'iniziativa privata a svolgere il suo ruolo tradizionale».

La riflessione di Saraceno era motivata attraverso la considerazione che, perseverando nella strada di investimenti in infrastrutture, edilizia e agricoltura, lo squilibrio tra le regioni settentrionali – a vocazione industriale – e quelle meridionali sarebbe andato ampliandosi. Lo sviluppo dell'industria meridionale, inoltre, non avrebbe implicato «un corrispondente minore sviluppo industriale al Nord» ma, al contrario, avrebbe costituito per esso «un elemento dinamico di cui essa ha oggi molto bisogno».⁵²⁸ La necessità di

⁵²⁷ Cassa per il Mezzogiorno, *Atti del Convegno di Napoli, 13-14 ottobre 1952*, Roma, 1952.

⁵²⁸ Id., *Atti del Convegno di Napoli, 3-4 novembre 1953*, Roma, 1953. L'intervento di Saraceno è stato ripubblicato anche in P. Saraceno, *Il meridionalismo dopo la ricostruzione, 1948-1957*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 163-189.

sviluppare l'industria meridionale, in questo senso, diveniva una questione di carattere nazionale. Il Ministro Campilli, nel suo intervento, certificava un significativo cambio di paradigma sottolineando in quel convegno come «le cure maggiori della “Cassa” sono però rivolte allo sviluppo industriale del Mezzogiorno».⁵²⁹

⁵²⁹ In quell'occasione si andò realizzando una convergenza tra i nuovi propositi della Cassa espressi da Saraceno e Di Vittorio, il quale dichiarò: «Non siamo soddisfatti del modo come è gestita l'Iri, ma se questa fosse sottoposta al controllo del Parlamento, e messa sotto la diretta responsabilità del ministro, si potrebbe intervenire in modo diretto e quegli investimenti, che sono denaro pubblico, resterebbero di proprietà pubblica». Ivi. Sul mutato atteggiamento delle forze della sinistra nei confronti dei nuovi indirizzi della Cassa si veda P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno*, cit., p. 262 e L. Bussotti, *Studi sul Mezzogiorno repubblicano. Storia politica ed analisi sociologica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. pp. 125-129.

VI

L'IRI TRA REVISIONE DEI COMPITI E RIFORMA DELL'ORDINAMENTO

6.1 L'IRI: «PROGRAMMI A PIÙ AMPIO RESPIRO», FINANZA E NUOVE FORME ORGANIZZATIVE

Una volta giunta al termine la gestione commissariale affidata a Imbriani Longo, a partire dal febbraio 1948 e per i successivi due anni, l'Iri ebbe come presidente Enrico Marchesano. Il suo mandato presso l'ente fu caratterizzato da una certa linea di continuità con la fase precedente, della quale furono recuperati e portati avanti i programmi principali e dalla quale fu adottato un indirizzo di fondo tendente a ridimensionare, razionalizzare e ristrutturare l'Iri secondo un principio privatistico. Imbriani Longo, l'ex commissario dell'ente, ricoprì l'incarico di vicepresidente. Il resoconto di questo lavoro lo si evince dalle relazioni ai bilanci del 1948 e del 1949 e, forse ancora meglio, da una lettera inviata a De Gasperi il 26 gennaio 1950. In essa, Marchesano esponeva i caratteri principali del suo operato e rivendicava i successi della propria gestione sia nel campo del risanamento finanziario delle imprese – «importantissimo quanto sovente doloroso» – sia nel sostegno a «quella politica di ripresa [...] produttivistica che si impone al nostro Paese come esigenza vitale», momenti questi letti dal giurista siciliano come uno propedeutico all'altro.

«[...] il risanamento economico delle gestioni deficitarie è stato tenacemente perseguito come tappa indispensabile verso la più alta meta di una sana espansione produttiva, con le conseguenti più vaste possibilità di occupazione».⁵³⁰

Il fondo di dotazione di 60 miliardi di lire, insieme a una raccolta obbligazionaria da 45 miliardi, aveva permesso all'Istituto di liberare ingenti investimenti per un totale di 65 miliardi nei settori ove operavano le finanziarie settoriali Finsider, Finmeccanica, Finmare e Stet. Ad essere messo in evidenza da Marchesano era l'aumento di capitale disposto per queste *holding* e, in particolare, lo scarto avvenuto durante i suoi due anni di presidenza: per Finsider da 1,8 a 14,4 miliardi; Finmare da 900 milioni a 18 miliardi; Finmeccanica da 1,5 a 25 miliardi; la Stet da 440 milioni a 7,7 miliardi. Risorse queste destinate a sostenere i «programmi di conversione, aggiornamento e sviluppo»: il riammodernamento degli impianti e lo sviluppo del piano per la siderurgia; la graduale ricostruzione della flotta; il riassetto dei cantieri navali, delle produzioni elettromeccaniche e la non facile conversione delle vecchie industrie belliche verso

⁵³⁰ Lettera di Marchesano a De Gasperi, 26 gennaio 1950, ACS, PCM, 1945-1953, SPDG, b. 13.

produzioni civili a prezzi concorrenziali. Una politica espansiva, dunque che, si diceva, era stata condotta all'insegna dell'equilibrio e senza ulteriori interventi da parte del Tesoro ma che, al contempo, si contraddistingueva anche per la particolare attenzione alle regioni meridionali. Si sottolineava a questo proposito come il 20% degli investimenti totali del gruppo fossero stati destinati proprio nel Mezzogiorno.⁵³¹

Per quanto riguardava invece i problemi presenti e persistenti all'interno del gruppo, se da un lato, come si era suggerito precedentemente nella relazione al bilancio del 1948 – pubblicata nell'aprile 1949 –, essi erano raffigurati per la maggior parte come «a carattere generale e non già specifici delle aziende di partecipazione Iri», dall'altro si rendevano manifeste le azioni introdotte che ne avrebbero avvicinato progressivamente la risoluzione.⁵³² Si guardava insomma con una giusta dose di ottimismo nei confronti delle problematiche dell'universo Iri in una lettera al presidente De Gasperi che, tuttavia, assumeva anche i contorni di un resoconto di fine mandato. Era infatti intenzione esplicita di Marchesano non continuare la sua esperienza nell'Iri.⁵³³

Una nota meno lieta, tuttavia, era aggiunta da un documento redatto ancora per il *leader* democristiano qualche settimana prima. In esso si valutava che l'opera di ristrutturazione delle imprese poteva considerarsi ultimata nel settore elettrico nel 1947 e in quello telefonico fin dal 1946. Per i settori siderurgico e meccanico-cantieristico il 1949 era da considerarsi come «un anno di transizione fra la fase della ricostruzione e dei ripristini, che negli anni precedenti aveva assorbito pressoché tutta l'attività dell'ente, e quella di sviluppo dei nuovi programmi che assumerà importanza crescente negli anni prossimi». Nel comparto siderurgico, si specificava nella nota, la ricostruzione postbellica degli impianti industriali poté partire solo nel 1947, per svilupparsi poi in modo sistematico nel

⁵³¹ Come si sarebbe spiegato in una nota non datata, ma sicuramente successiva, se nel 1947 l'ente aveva goduto di 15 miliardi di lire in anticipazioni da parte del Tesoro, successivamente, «pur intensificandosi il processo di ricostruzione e di riconversione in tutti i settori», non aveva più fatto ricorso allo Stato. Relazione al disegno di legge per l'aumento del fondo di dotazione dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale, s.d., ACS, IRI, NN, Studi, Attività dell'ufficio, Miscellanea dottor Marsan, b. STU/603, f. 1.

⁵³² Relazione del Consiglio di Amministrazione, Esercizio 1948, 30 aprile 1949, ACS, IRI, Pubblicazioni, Bilanci annuali Gruppo Iri.

⁵³³ Lettera di Marchesano a De Gasperi, 26 gennaio 1950, cit. Le nomine proposte per il nuovo Consiglio di amministrazione all'inizio del 1950 avevano scatenato la reazione di Merzagora e il disagio dello stesso Marchesano. *Appunto urgente*, s.d., ACS, PCM, 1945-1953, SPDG, b. 13. Nei suoi pensieri, probabilmente, vi era un possibile passaggio in Pirelli, poi sfumato. N. De Ianni, *«Quel terribile malanno»*, cit., p. 38. Come chiarito dallo stesso Marchesano nel corso del suo ultimo Comitato di presidenza, egli aveva «da tempo [...]» manifestato a chi di dovere l'intendimento che altri fosse a lui sostituito nella presidenza dell'IRI, naturalmente non ponendo alcun termine, ma lasciando anzi ogni maggiore elasticità, affinché al problema della sostituzione potesse essere data la migliore soluzione senza l'assillo di una scadenza». Ritenendo che «la prima fase almeno dei compiti affidatigli e assunti al momento della nomina fosse ormai compiuta», egli aveva già ribadito nel corso del gennaio al Presidente De Gasperi la sua volontà di lasciare l'ente. CdP, Seduta del 24 aprile 1950, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Organi deliberanti di controllo e di coordinamento, b. AG/786, f. 3.

1948. L'avvio di una vera e propria politica di sviluppo impiantistico, intesa come progettazione e realizzazione di nuovi stabilimenti, poté concretizzarsi soltanto a partire dal 1949. L'anno 1950 sarebbe stato quello in cui si sarebbe visto «un accentuarsi dei programmi di lavoro dei vari settori». E, se i programmi non mancavano, occorre fare un discorso diverso per le risorse. Marchesano sottolineava infatti la necessità, oltre che nell'emissione di nuove obbligazioni garantite dallo Stato, anche di un «apporto diretto dello Stato sotto forma di aumento del fondo di dotazione e delle anticipazioni del Tesoro». La politica che si rivendicava da una parte di essere riusciti ad evitare era adesso quella che si consigliava per il prossimo futuro.⁵³⁴ La questione dei finanziamenti fu in effetti centrale per tutta una prima fase di presidenza del suo successore.

Il passaggio di consegne con il nuovo presidente avvenne il 21 marzo 1950 quando, dopo una valutazione a stretto giro, fu nominato Isidoro Bonini. La carica di vicepresidente fu invece affidata a Bruno Visentini, già membro del Comitato di presidenza a partire dal 1948.⁵³⁵ Era riconfermato come direttore generale Arturo Ferrari, carica che deteneva fin dal febbraio 1948 e che adesso si prestava a interpretare con maggiori responsabilità visto che, nelle preoccupazioni e nell'attività del presidente Bonini, si faceva sempre più centrale il tema del finanziamento.⁵³⁶ Le stesse riunioni del Comitato di presidenza si fecero rarefatte. Come ebbe a dire lo stesso Bonini durante la seduta del 4 aprile 1951, nonostante fosse «suo vivo desiderio» quello di dare alle riunioni del Comitato «un ritmo più costante e uno svolgimento più ordinato», ciò non era stato possibile a causa «dei rapporti dovuti intrattenere con le autorità di governo» sulla precipua questione dei finanziamenti. Rapporti che, non senza un certo rammarico, «assorbono – prosegue Bonini – la maggior parte del tempo della presidenza».⁵³⁷

La risoluzione del problema dei finanziamenti con l'aumento del fondo di dotazione da 60 a 120 miliardi, una partita a lungo giocata, fu risolta solo alla fine dell'agosto 1951.

⁵³⁴ *Il programma d'investimenti dell'Iri all'inizio del 1950*, 12 gennaio 1950, ACS, PCM, 1945-1953, SPDG, b. 13.

⁵³⁵ Fin dal dopoguerra Bruno Visentini si era distinto come un sostenitore dell'economia mista e aveva manifestato la sua esplicita contrarietà a ogni ipotesi di smobilitazione dell'Iri. B. Visentini, *Liberismo attivo in Italia?*, «La Nuova Europa», a. II, n. 13, aprile 1945, p. 4.

⁵³⁶ Si ha notizia di un colloquio svoltosi presumibilmente agli inizi di febbraio tra il presidente uscente Marchesano e De Gasperi, durante il quale il politico trentino avrebbe presumibilmente chiesto allo stesso Marchesano di sondare la disponibilità del direttore generale Arturo Ferrari a collaborare con uno dei possibili candidati alla presidenza dell'Iri, Guido Corbellini, in quelle settimane ministro uscente dei Trasporti e di lì a poco presidente della Commissione di indagini e studi sull'industria meccanica (Cisim). Successivamente sarà nominato a capo dell'Azienda Comunale Elettricità ed Acque di Roma. Lettera di Marchesano a De Gasperi, 10 febbraio 1950, ACS, PCM, 1945-1953, SPDG, b. 13.

⁵³⁷ CdP, Seduta del 4 aprile 1951, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Organi deliberanti di controllo e di coordinamento, b. AG/786, f. 21. In verità anche Marchesano aveva espresso la volontà di riunire «con maggiore frequenza» il Comitato così «che possa tenersi in più vivo contatto con l'amministrazione dell'ente». CdP, Seduta del 25 giugno 1948, Ivi, b. AG/785, f. 4.

Quello che si nota tuttavia è un cambio di passo da parte della nuova amministrazione, determinato a sua volta da un cambio di fase ormai andatosi realizzando. La fase della ricostruzione era ormai alle spalle, i livelli di produzione prebellica raggiunti. La sfida di questa nuova era per l'Iri sarebbe coincisa, come dichiarato nella relazione del Consiglio di amministrazione per l'esercizio 1950, in uno «spostamento del nostro impegno e delle nostre responsabilità dai programmi più delimitati attinenti alla ricostruzione ai programmi di più ampio respiro». L'Iri e lo Stato in generale, attraverso il controllo diretto o indiretto dei più importanti settori, avrebbe dovuto costituire «l'elemento di propulsione e di sostegno» dell'economia nazionale e, dunque, come si sarebbe detto più avanti nella relazione, lo «strumento della politica economica del governo». L'impegno dell'ente si sarebbe svolto lungo due direttrici insieme legate: la messa in atto di nuovi programmi per lo «sviluppo dell'attrezzatura produttiva» che fossero allo stesso tempo «adeguati alle necessità imprescindibili delle aziende controllate». ⁵³⁸ In altre parole: lo sviluppo dell'economia nazionale perseguita attraverso il raggiungimento di obiettivi di crescita aziendale e attraverso l'esercizio di una funzione di ordine generale nel sistema economico e politico italiano. In questo contesto, la richiesta di essere adeguatamente finanziati, la volontà di portare a risoluzione i problemi ereditati dal passato e imprimere un'accelerazione al processo di crescita nel presente sostituiva la politica cauta ed equilibrata che aveva contraddistinto la precedente gestione e, nel farlo, mostrava implicitamente una cesura.

Mentre nell'idea di Marchesano i programmi di sviluppo settoriale erano stati «imposti» nel ramo elettrico e telefonico «dal dinamismo stesso che li caratterizza», nel comparto siderurgico «dalla concorrenza internazionale» e in tutti gli altri ambiti come «“conditio sine qua non” per conseguire un qualsiasi equilibrio economico», la forza che muove i programmi è, per il nuovo presidente Bonini, la necessità di perseguire in maniera sistematica obiettivi di crescita e progresso nei quali il risanamento finanziario e il rilancio delle aziende assume la funzione di mezzo e non di fine. ⁵³⁹ L'Iri rappresenta, nella visione di Bonini, lo «strumento della politica economica del governo» e come tale richiede il supporto delle autorità governative e linee programmatiche da assolvere. Ma, allo stesso tempo, la funzione degli uffici centrali dell'ente nei confronti delle amministrazioni aziendali e settoriali del gruppo è intesa, a sua volta, nei termini di assistenza finanziaria, coordinamento generale e attività di rappresentanza degli interessi del gruppo nell'ambito dei processi decisionali pubblici.

⁵³⁸ Relazione del Consiglio di Amministrazione, Esercizio 1950, 26 aprile 1951, ACS, IRI, Pubblicazioni, Bilanci annuali Gruppo Iri.

⁵³⁹ Lettera di Marchesano a De Gasperi, 26 gennaio 1950, cit.

L'Iri non è un gruppo che si integra verticalmente e, per la natura multisettoriale ed eterogenea della sua attività, probabilmente non potrebbe nemmeno esserlo. E, allora, l'ente concede alle sue finanziarie e alle aziende, una programmatica autonomia rotta solo al momento della nomina degli amministratori e dell'attività ispettiva.⁵⁴⁰ Sul tema del coordinamento dell'attività delle imprese e dell'autonomia, Marchesano aveva affermato di aver tenuto «fede al principio di indirizzare le gestioni aziendali secondo sani criteri economico-industriali, e di [aver perseguito] il razionale coordinamento, pur nel rispetto dell'autonomia e dell'autorità direzionali».⁵⁴¹ Se, allora, con la presidenza Bonini si va compiendo un passaggio nel mandato istituzionale dell'ente, una linea di continuità marcata è invece espressa nei rapporti con le unità finanziarie e produttive del gruppo. Il modello composto dall'ente, dalla finanziaria di settore e dalla singola impresa rappresenta la formula «coordinatrice nel campo tecnico-industriale» alla cui base sono l'autonomia e la responsabilità a tutti i livelli: della finanziaria nei confronti della capogruppo, dell'azienda dalla propria *holding* di riferimento.

Nell'ambito del disegno organizzativo perseguito dall'Iri, si affermava quindi una chiara articolazione funzionale delle competenze: le questioni di rilevanza esclusivamente aziendale, purché contenute entro determinati limiti dimensionali, venivano affidate alla gestione diretta delle singole imprese; i problemi afferenti a insiemi di attività omogenee restavano di competenza delle rispettive finanziarie settoriali. L'attuazione di tale assetto richiedeva tuttavia l'adozione di misure cautelative volte a scongiurare sia l'eccessiva ingerenza delle finanziarie nella gestione operativa delle controllate, sia la tendenza ad accentrare in modo sproporzionato i rapporti tra *holding* e imprese, onde evitare la creazione di un'intermediazione rigida tra l'Iri e il proprio patrimonio produttivo, un «diaframma tra l'Iri e le aziende del settore». Nel modello organizzativo delineato, l'autonomia riconosciuta alle finanziarie di settore sulle questioni circoscritte all'ambito del gruppo si trasforma in collaborazione nelle problematiche di ampia portata, contraddistinte da effetti trasversali su più comparti o da rilevanti implicazioni di ordine generale. Nelle circostanze in cui si determinava la necessità dell'intervento della capogruppo, le finanziarie contribuiscono esse stesse, attraverso l'elaborazione preliminare degli elementi valutativi e mettendo in gioco la loro competenza tecnica, all'elaborazione di strategie a risoluzione dei problemi. E, ancora, in questo contesto, l'Istituto si poneva infine il compito di coniugare l'esigenza di un efficace coordinamento con quella, parimenti strategica, di preservare e promuovere nei vertici aziendali un'autonomia decisionale consapevole, ritenuta essenziale per scongiurare «ogni rischio

⁵⁴⁰ *Notizie sull'Istituto per la Ricostruzione industriale*, gennaio 1951, ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Studi e memorie sull'Iri, b. STO/522.

⁵⁴¹ Lettera di Marchesano a De Gasperi, 26 gennaio 1950, cit.

di burocratizzazione» e garantire una gestione dinamica e responsabile.⁵⁴² È interessante notare come il documento, compilato e datato 29 gennaio 1951, riportasse letteralmente alcuni passaggi presenti negli appunti inviati da Imbriani Longo a De Gasperi. Il filo conduttore sui principi gestionali con la precedente amministrazione e, in questo caso con la gestione commissariale, è dunque evidente anche nelle scelte redazionali.⁵⁴³

Ma, ad ogni modo, i risvolti concreti di questo mandato si delineano lungo alcuni indirizzi strategici interpretati dal gruppo: la richiesta di sviluppare più efficaci strumenti di coordinamento e indirizzo da parte delle autorità governative e il supporto dato dall'ente nella definizione di tali strumenti in occasione del Comitato dei Ministri per l'Iri e, come vedremo, del lavoro della Commissione Giacchi; la necessità di provvedere per le proprie finanziarie a un adeguato grado di finanziamento, indispensabile alla messa in opera dei piani di sviluppo e dunque al realizzarsi di quel profilo di autonomia progettuale a cui si aspirava; un primo impulso allo sviluppo di pratiche aziendali innovative, il miglioramento della funzionalità tecnica degli uffici centrali e di assistenza delle realtà operative ed industriali del gruppo.

La questione dell'aumento del fondo di dotazione, aperta, come abbiamo visto, dal documento del gennaio 1950, rimase per un certo tempo lettera morta. Con l'insediamento di Isidoro Bonini alla presidenza dell'Iri, dopo i mesi decorsi per il definitivo congedo di Marchesano, fu tempestivamente riposta al centro dell'agenda della nuova amministrazione. Nel corso del Comitato di presidenza del 23 giugno Bonini dava comunicazione che il Governo si era reso conto della necessità di sostenere l'equilibrio finanziario e il piano di investimenti dell'Iri e che avrebbe «studiato le misure confacenti allo scopo».⁵⁴⁴ Nel corso dell'estate il presidente avrebbe comunicato nuovamente al Comitato di presidenza di aver fatto più volte presente la complicata situazione finanziaria dell'Istituto e la necessità di approvare l'aumento del fondo di dotazione, e aveva tenuto aggiornati i suoi membri circa l'andamento dell'*iter* relativo, approvato poi in settembre dal Consiglio dei ministri. Nella seduta di 10 ottobre dichiarava di aver ricevuto rassicurazioni circa una sua rapida approvazione e l'impegno da parte del governo circa un anticipo di 30 miliardi entro la fine dell'anno o al massimo ai primi del 1951, di cui 20 miliardi sarebbero stati versati «non appena formalmente perfezionata la legge

⁵⁴² *Nota sull'attività dell'Iri nei confronti delle aziende controllate*, 29 gennaio 1951, ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Studi e memorie sull'Iri, b. STO/522.

⁵⁴³ Si veda *Appunti sulla riorganizzazione dell'IRI*, ACS, PCM, 1945-1953, SPDG, b. 13.

⁵⁴⁴ CdP, Seduta del 23 giugno 1950, ACS, IRI, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/786, f. 6. Nel corso della seduta precedente era stato annunciato da Bonini l'avvenuta costituzione, presso il Cir, di un comitato allo scopo di «proporre poi i provvedimenti più idonei» al fine di risolvere il «problema finanziario dell'Iri». Il comitato sarebbe stato presieduto dal Ministro Pella e composto dal sottosegretario Gava, dai ministri Campilli, La Malfa e Togni. Ai lavori avrebbe inoltre partecipato il presidente dell'Iri. CdP, Seduta del 9 giugno 1950, Ivi, b. AG/786, f. 5.

relativa». Bonini ammoniva infine che «ove siffatte assicurazioni e previsioni dovessero dimostrarsi fallaci, bisognerà trarre le inevitabili conseguenze, anche personali».⁵⁴⁵

La lunga gestazione del provvedimento, tuttavia, non era affatto conclusa. Il disegno di legge, presentato già al Senato nell'ottobre fu discusso e approvato da questa aula solo tra il maggio e il giugno 1951. Dietro a questi ritardi si profilò una certa resistenza da parte di alcune aree del governo. Nel luglio, nel corso di una riunione del Cir, La Malfa aveva sostenuto la necessità di sostenere finanziariamente l'Iri, trovando d'accordo i ministri presenti e Menichella. Egli aveva infine ricevuto il mandato di redigere il provvedimento «di concerto con i Ministri dell'Industria [Togni] e del Tesoro [Pella]».⁵⁴⁶ Nella riunione del Consiglio dei ministri del 1° agosto 1950, tuttavia, i ministri Scelba e Pella ottennero che la richiesta di aumento del fondo di dotazione dell'Iri formulata da La Malfa, giudicata urgente e necessaria da tempo, fosse rimandata.⁵⁴⁷ Il 10 novembre, nel corso della successiva riunione del Comitato di presidenza dell'Iri, ancora Bonini annunciava che, date le gravi circostanze in cui riversava l'ente, si era «ritenuto opportuno di abbandonare il consueto riserbo sull'attività dell'Iri» per dare luogo a una «progressiva opera di divulgazione sulla stampa dei problemi dell'Iri» al fine di «accendere pubblica discussione».⁵⁴⁸

All'inizio del nuovo anno sarebbe stato invece il Comitato a invitare il suo presidente a far presente «energicamente» al Cir «la necessità di riequilibrare la situazione finanziaria dell'Istituto, le cui condizioni, in conseguenza all'attuazione di piani, programmi e iniziative approvati dalle superiori Autorità, furono primariamente rassegnate a chi di dovere nel dicembre 1949 e dei cui relativi provvedimenti le prime assicurazioni furono date nell'aprile 1950». I provvedimenti, tuttavia, si trovavano incagliati nella Commissione di finanza del Senato. Si faceva presente, infatti, che le disponibilità procuratesi col prefinanziamento bancario dell'aumento stesso del fondo di dotazione stavano per esaurirsi.⁵⁴⁹ In una lettera del gennaio 1951 di Pella al presidente dell'Iri, il Ministro richiamava l'ente affinché i programmi che si accinge ad approvare e il relativo piano finanziario fossero «preventivamente sottoposti all'esame ed all'approvazione del Comitato dei Ministri, appositamente costituito presso la Presidenza del Consiglio. Ciò

⁵⁴⁵ CdP, Seduta del 10 ottobre 1950, Ivi, b. AG/786, f. 10.

⁵⁴⁶ Cir, Verbale della riunione del 1° luglio 1950, in ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Miscellanea, Riunioni Cir, b. STO/565, f. 5.

⁵⁴⁷ ACS, PCM, Verbali adunanze, Seduta del 1° agosto 1950.

⁵⁴⁸ CdP, Seduta del 10 novembre 1950, Ivi, b. AG/786, f. 11. Nel dicembre 1950 esce su «Cronache sociali» un articolo sull'Iri allo scopo di smentire la tesi del «convalescenziario Iri» e delle «aziende parassitarie» e sensibilizzare il mondo cattolico riformista sulla necessità dell'aumento del fondo di dotazione e sulla bontà del suo utilizzo. *Origini e sviluppo dell'Iri*, in «Cronache sociali», n. 15-16, 1950.

⁵⁴⁹ CdP, Seduta del 3 gennaio 1951, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/786, f. 13.

perché il Governo abbia modo non solo di poter esaminare ad approvare i piani predisposti impartendo le necessarie istruzioni, ma anche di conoscere e valutare in precedenza quale è il fabbisogno che eventualmente possa richiedere allo Stato un nuovo apporto, sotto forma di ulteriore aumento del fondo di dotazione dell'Istituto».⁵⁵⁰

Il contenuto della lettera sarà discusso presso il Comitato di ministri per l'Iri durante la riunione del successivo 12 gennaio. E, in quella occasione, Bonini ripropose con forza la posizione dell'ente in merito al sostegno finanziario da corrispondere all'ente. Egli dichiarava infatti che «i programmi attualmente in corso [erano] stati studiati fino dal 1947 ed approvati dai competenti organi governativi entro il 1948, nel quale anno furono anche stabiliti i relativi costi di attuazione». Solo «dopo ampie discussioni» fu autorizzata l'emissione di obbligazioni garantite dallo Stato, come misura di transizione, in attesa che fosse risolto «il problema del fondo di dotazione». «Oggi» – asseriva ancora Bonini – «la situazione finanziaria dell'Istituto comincia ad essere insostenibile».

«Tutti i programmi che verranno attuati con tali mezzi sono, come detto, vecchi programmi ben conosciuti. L'Iri ha però messo allo studio anche dei nuovi programmi, che ben corrispondono alle caratteristiche sue di istituto di propulsione oltre che di gestione».⁵⁵¹

Nella riunione successiva del Comitato dei ministri, La Malfa forniva rassicurazione sullo svolgimento dei passaggi parlamentari del provvedimento.⁵⁵² Ma, ancora il 4 aprile Bonini annunciava che la situazione finanziaria fosse tale da impedire «di effettuare operazioni transitorie» e che sarebbe stato quindi opportuno «assumere provvedimenti sulla gravità dei quali non vi ha alcun dubbio, ma che si presentano come gli unici mezzi da adottare nella presente situazione». In quell'occasione pareva aprirsi un ennesimo spiraglio. A detta di Saraceno, che per l'Iri stava seguendo l'andamento dei lavori parlamentari, allorché la Commissione aveva accettato l'impostazione generale del provvedimento e si era detta disposta a concedere un'altra quota di anticipo sul fondo di dotazione.⁵⁵³ Ma, evidentemente, per il presidente Bonini la misura era colma. Era preparata lo stesso giorno, ma al momento non inviata, una lettera da indirizzare a tutto il Consiglio dei ministri, nella quale si arrivava a minacciare di sospendere il pagamento

⁵⁵⁰ Lettera di Pella a Bonini, 10 gennaio 1951, ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Miscellanea, Riunioni Cir, b. STO/565, f. 5

⁵⁵¹ Comitato dei ministri per l'Iri, Seduta del 12 gennaio 1951, ACS, IRI, NN, Ex Archivio Storico, Miscellanea, Comitato dei ministri per l'Iri, b. STO/569, f. 2.

⁵⁵² Comitato dei ministri per l'Iri, Seduta del 25 gennaio 1951, Ivi. Nel Comitato di presidenza dell'Iri del 14 febbraio era affermato che il «Ministro La Malfa [...] esercita[va] invero tutti i suoi buoni uffici per accelerare la procedura». CdP, Seduta del 14 febbraio 1951, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/786, f. 16. Per l'Iri era Pasquale Saraceno a seguire direttamente l'andamento dei lavori parlamentari.

⁵⁵³ CdP, Seduta del 4 aprile 1951, Ivi, b. AG/786, f. 21.

dei fornitori, i rimborsi sulle operazioni finanziarie a breve termine e, soprattutto, di sospendere le retribuzioni se l'aumento del fondo non fosse stato accordato.⁵⁵⁴ Nella successiva riunione del giugno, il vicepresidente Visentini e il consigliere Sinigaglia prospettavano l'opportunità di «far presente al Governo l'impossibilità per gli amministratori dell'Istituto di assumere la responsabilità dagli sviluppi della situazione odierna» e invitavano il presidente a procedere con l'invio della missiva.⁵⁵⁵ L'ultima carta dei dirigenti dell'Iri sembrava allora far leva sulle possibili ripercussioni sociali che si sarebbero presentate qualora la richiesta adesso perentoria non fosse stata accolta.

Con l'approvazione del provvedimento da parte del Senato nel giugno, dopo significative e ricorrenti sollecitazioni, la strada era finalmente in discesa: con la legge n. 940 del 30 agosto 1951 l'ente ebbe il tanto agognato aumento del fondo di dotazione e poté sostenere economicamente vecchi e nuovi programmi di sviluppo. In una fase contraddistinta dai forti investimenti, la questione dei finanziamenti non finirà con questo passaggio. Nel luglio 1952 era valutata nel Consiglio di amministrazione dell'ente la costituzione di un fondo rischi su partecipazioni e finanziamenti e la possibilità di una «opportuna sistemazione del bilancio» attraverso una «diversa destinazione di valori già conferiti», mentre ancora nel dicembre era sondata la possibilità di ricevere dal Ministero del Tesoro e del Bilancio Pella apporti diretti, poi negata.⁵⁵⁶

Nel quadro delle riflessioni che saranno sviluppate intorno alla questione dell'organizzazione dell'ente in relazione all'attività della Commissione Giacchi e al delinearsi progressivo di nuovi intendimenti a livello politico, nell'autunno 1954 il tema dei finanziamenti era di nuovo posto all'ordine del giorno da parte dei vertici dell'ente. In un appunto senza titolo erano enunciati – ma non articolati – provvedimenti che avrebbero dovuto accompagnare la promulgazione del nuovo statuto.⁵⁵⁷ In un ulteriore documento redatto in forma di bozza di statuto, erano delineate con più precisioni le fonti di finanziamento a supporto delle nuove iniziative e dell'assorbimento da parte dell'Iri delle aziende del Fim e del Demanio. In esso era previsto un aumento del fondo di dotazione da 120 a 175 miliardi e il conferimento all'Istituto di un ulteriore somma di 25

⁵⁵⁴ Lettera di Bonini al Presidente De Gasperi e ai ministri del governo, 4 aprile 1951, ACS, PCM, 1945-1953, SPDG, b. 13. Essendo la lettera presente tra le carte di De Gasperi, è presumibile che sia stata infine spedita.

⁵⁵⁵ CdP, Seduta del 6 giugno 1951, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/786, f. 25.

⁵⁵⁶ CdA, Seduta del 15 luglio 1952, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/588, f. 2 e CdA, Seduta del 30 luglio 1952, Ivi, b. AG/588, f. 8. Il progetto di costituire un fondo rischi fu avanzata, con tanto di bozza di schema di legge, al Ministro Pella e al Presidente De Gasperi attraverso due missive dall'identico contenuto. Lettera di Bonini a Pella, Lettera di Bonini a De Gasperi, 23 luglio 1952, ACS, IRI, NN, Studi, Attività dell'ufficio, Miscellanea dottor Marsan, b. STU/603, f. 1.

⁵⁵⁷ *Appunto senza titolo*, s.d. [1954], ACS, IRI, NN, Studi, Attività dell'ufficio, Miscellanea Dottor Marsan, b. STU/603, f. 2.

miliardi come «riserva speciale» per sostenere il processo di riconversione delle industrie meccaniche e cantieristiche.⁵⁵⁸ Un nuovo appunto, sempre non datato, ma risalente allo stesso periodo, approfondiva ulteriormente questi aspetti. Nel documento era enunciata l'opportunità di «comprendere anche una proposta di aumento del fondo di dotazione» nel futuro provvedimento di riforma dello statuto dell'Iri. L'ultimo intervento sul fondo di dotazione era stato eseguito nell'agosto 1951 a copertura – parziale – dei fabbisogni finanziari dell'ente per gli anni 1949 e 1950. Nelle «more della ritardata approvazione del provvedimento legislativo», l'ente fu costretto a ricorrere, con le debite autorizzazioni a speciali operazioni di prefinanziamento bancario. Nonostante «i massicci investimenti dell'Istituto in questi anni» per i piani siderurgico e navale, per l'assestamento delle aziende cantieristiche e meccaniche, per lo sviluppo dei settori elettrico e telefonico, erano «ormai 4 o 5 anni che l'Istituto non ricorre[va] al Tesoro dello Stato». In conseguenza a questi fatti, l'Iri affermava di avere «una situazione non equilibrata tra i fondi propri e quelli di terzi, avendosi, a fronte di un fondo di dotazione di 120 miliardi, debiti [...] per circa 270 miliardi».

L'aumento del fondo di dotazione era dunque ritenuto necessario per «il rilievo dal Demanio Mobiliare delle note partecipazioni azionarie Cogne, Lai, Alitalia», per l'assunzione delle aziende dal Fim, per il «consolidamento delle anticipazioni dello Stato» ottenute nel luglio e nell'ottobre 1947 per 15 miliardi, per il consolidamento dell'altra anticipazione «Interim aid» di 4 miliardi. Era stimata dunque la necessità di un aumento del fondo di dotazione per 80 miliardi, di cui «una non piccola parte (circa 25 miliardi) non rappresenterebbe un vero e proprio nuovo esborso», in quanto compensabile con il rilievo delle aziende Cogne e delle compagnie aeree, e con le anticipazioni già riscosse. A questo quadro si sarebbe aggiunta, tuttavia, la necessità di «addivenire con la occasione alla sistemazione del fondo perdite da ammortizzare che trovasi nel suo bilancio» per un ammontare di 25 miliardi che sarebbe potuto essere definito nel quadro del già citato «fondo di riserva». Come chiariva un allegato alla nota, l'Iri avrebbe dovuto provvedere «a breve scadenza» al piano di sviluppo siderurgico per un fabbisogno tra i 10 e i 15 miliardi, al nuovo programma di costruzioni navali per 18-20 miliardi, allo sviluppo di impianti in aziende elettriche e telefoniche per almeno 20 miliardi previsti per il solo 1955, al prosieguo della sistemazione delle aziende meccaniche, a cui si sarebbero aggiunte quelle del Fim, per un totale di almeno 10 miliardi.⁵⁵⁹

Lo scoppio delle ostilità in Corea aveva nel frattempo concentrato l'attenzione della politica statunitense nei confronti dell'Europa dagli aiuti per la ricostruzione

⁵⁵⁸ *Appunto senza titolo* [bozza di Statuto], s.d. [1954], Ivi.

⁵⁵⁹ *La situazione finanziaria dell'Iri*, s.d. [1954], Ivi

all'assistenza per un impegno comune di difesa. Nel 1951, con l'approvazione del *Mutual Security Act* e di due successivi emendamenti, il Congresso americano si era impegnato a contrastare i possibili contraccolpi negativi sull'economia europea dovuti agli oneri crescenti per la difesa attraverso la promozione di programmi di consulenza per le aziende, servizi di informazione a carattere tecnico, il supporto a studi settoriali, corsi di formazione per dirigenti d'azienda e prestiti speciali per l'acquisto di materiali o di impianti. Negli ultimi mesi del 1951 venne istituito quindi un nuovo ente, la Mutual Security Agency (Msa) per amministrare gli aiuti, che avrebbe sostituito quello che era stato fino a quel momento l'Eca e sarebbe entrato in azione ufficialmente dal 1° gennaio 1952. Da questi nuovi impulsi provenienti dall'altra parte dell'Atlantico ne uscì una rinnovata attenzione per i temi della produttività e nuove opportunità per sviluppare programmi di assistenza tecnica. La pressione americana ebbe un certo seguito sui soggetti istituzionali italiani, con la creazione, nell'ottobre 1951, del Comitato nazionale per la produttività, presieduto da Pietro Campilli e che vedeva come vicepresidente Guido Corbellini, e con l'avvio della collaborazione, nel marzo dello stesso anno, con lo Stanford Research Institute nel quadro delle iniziative della Commissione di indagini e studi sull'industria meccanica (Cisim). Nell'estate del 1951, Confindustria aveva inoltre siglato un accordo per la realizzazione di tre progetti di assistenza tecnica per altrettanti settori dell'industria meccanica, mentre nel corso dell'anno successivo sarebbe stata l'Iri, insieme alla sua finanziaria meccanica, a stipulare un programma di assistenza tecnica.⁵⁶⁰

L'incarico di esplorare le possibilità di un'assistenza tecnica sarebbe ricaduto, con l'accordo di Visentini e Luraghi, su Richard Miller, un ingegnere industriale americano di comprovata e piuttosto eterogenea esperienza, precedentemente membro del gruppo di lavoro della Stanford Research Institute sull'industria meccanica italiana.⁵⁶¹ Il compito di Miller sarebbe stato quello di facilitare l'organizzazione dell'assistenza, predisporre e coordinarne i vari passaggi, trovare i soggetti più adatti ad una collaborazione,

⁵⁶⁰ L. Segreto, *Americanizzare o modernizzare l'economia?*, cit., pp. 68 e ss. Sul tema dei programmi di assistenza nel contesto europeo e per i suoi presupposti politici si veda J.L. McGlade, *Lo zio Sam ingegnere industriale. Il programma americano per la produttività e la ripresa economica dell'Europa occidentale (1948-1958)*, in «Studi Storici», n. 1, 1996, in particolare pp. 26-32. Per una loro applicazione nel contesto italiano si rimanda a P.P. D'Atorre, *Anche noi possiamo essere prosperi. Aiuti Erp e politiche della produttività negli anni Cinquanta*, in «Quaderni storici», n. 58, 1985, pp. 55-93 e, con particolare attenzione alle vicende dell'Iri, F. Ricciardi, *Lezioni dall'America. L'Iri, il piano Marshall e lo "scambio" di esperti con gli Stati Uniti durante gli anni Cinquanta*, in «Imprese e storia», n. 27, 2003, pp. 33-67. Per una disamina dell'organizzazione del Mutual Defense Assistance Program si veda F. Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia*, cit., pp. 248-269. Per un profilo della penetrazione delle società di consulenza in Europa si veda infine M. Kipping, *American Management Consulting Companies in Western Europe, 1920-1990: Products, Reputation and Relationship*, in «Business History Review», n. 73, 1999, pp. 190-220.

⁵⁶¹ *Rapporti con il Signor Miller*, 31 maggio 1952, ACS, APS, Istituto per la ricostruzione industriale, Iri, Affari diversi, Rapporti Miller, b. 43.

circoscrivere attraverso studi preliminari e dare una forma concreta all'attività di supporto e, a partire dai risultati attesi, definire un piano di azione coerente ed efficace. In collaborazione con Pasquale Saraceno, Miller avrebbe infine stilato un «programma di massima» da comunicare alla Msa, al fine di sfruttare l'assistenza tecnica offerta dai programmi americani e di organizzare dunque nel modo più proficuo possibile l'attività relativa. Le finalità e alcuni passi a livello organizzativo erano spiegati dallo stesso Miller in una bozza di relazione risalente al dicembre 1951.

In una delle sue preliminari definizioni, l'obiettivo prefissato dal programma era che, entro tre anni, le 25 aziende di Finmeccanica coinvolte avessero potuto beneficiare dell'assistenza di esperti americani su questioni produttive, commerciali e finanziarie, mentre i loro dirigenti – non solo quelli minori, ma anche quelli maggiori – avrebbero svolto un «intenso addestramento negli Stati Uniti». Insieme all'assistenza per le aziende, era prevista un'azione diretta nei confronti della sub-holding e della capogruppo «al fine di stabilire la pratica attuabilità dei programmi delle singole aziende e per apprestare certi controlli sia sul piano aziendale che sul piano più generale del gruppo». Per fare questo, Miller aveva consigliato alla dirigenza dell'Iri di non appoggiarsi direttamente ai tecnici dell'Eca-Msa, ma di agire «autonomamente nel reperire esperti negli Stati Uniti» per ciascuna delle aree soggette alla consulenza. E per ciascun tema – assistenza finanziaria e contabile, assistenza nel settore della produzione, assistenza nella tecnica delle vendite – erano avanzati suggerimenti sulla selezione del personale, sulla composizione dei gruppi di lavoro e sull'organizzazione materiale dell'assistenza.⁵⁶²

Durante un periodo di nove mesi, avendo avuto Miller l'occasione di visitare circa 90 stabilimenti meccanici e siderurgici, tra cui 15 di aziende Finmeccanica, aveva avuto la possibilità di accumulare conoscenza ed esperienza sul sistema industriale italiano, alla quale si univa quella dell'organizzazione e delle migliori pratiche americane. Nel corso del 1952 Miller redasse più di una decina di rapporti preliminari su vari aspetti: gli acquisti *off-shore*, l'utilizzo delle macchine Erp, l'assistenza tecnica nei settori commerciale e contabile finanziario, l'analisi del lavoro di Alfa-Romeo e l'attività della Ansaldo-Fossati. E, proprio a queste due aziende era, almeno inizialmente, circoscritta la richiesta di assistenza tecnica alla Msa.⁵⁶³ Sul finire della primavera, la redazione di uno schema generale dell'intervento da sottoporre alla Msa avrebbe trovato la sua definitiva

⁵⁶² *Programma di massima per un'assistenza tecnica all'Iri-Finmeccanica*, dicembre 1951, Ivi.

⁵⁶³ Tra le opzioni considerate, su proposta di Saraceno, sarebbe dovuta esserci anche un'attività di consulenza sulla Ansaldo San Giorgio. Vedi *Relazione preliminare. Assistenza tecnica nei settori produttivi dell'Ansaldo-San Giorgio*, 12 marzo 1952, ACS, APS, Istituto per la ricostruzione industriale, Iri, Affari diversi, b. 43.

stesura.⁵⁶⁴ Al documento, nella sua forma definitiva, erano allegate alcune appendici riguardanti i problemi ricorrenti dell'industria meccanica e le possibili soluzioni per attuare l'assistenza tecnica. Secondo Miller, l'industria meccanica soffriva dei seguenti problemi: mancanza di una efficace programmazione, organizzazione e controllo della produzione; un disegno del prodotto teoricamente avanzato ma che occorreva di essere ripensato a livello produttivo; metodi di produzione lenti, inefficienti, costosi che mostravano una mancanza di studi; necessità di sviluppare una rete di approvvigionamento adeguata degli strumenti richiesti dalla produzione. Si consigliava alle aziende di dotarsi di un ufficio produzione composto da ingegneri specializzati con il compito di predisporre, organizzare ed assistere il processo produttivo.⁵⁶⁵

Agli obiettivi di ottimizzazione dei processi produttivi si affiancava la volontà di implementare un sistema informativo più funzionale, caratterizzato da un monitoraggio contabile periodico e da strumenti di rendicontazione standardizzati. Queste misure avrebbero consentito di ottenere dati più accurati e, di conseguenza, di sviluppare sistemi di previsione affidabili, a supporto di una gestione più efficace della politica di investimento del gruppo Iri. In un ulteriore documento, era riconosciuta da parte della direzione dell'Iri «la necessità di migliorare l'efficienza dei servizi finanziari e contabili sia dell'Iri stesso che delle holdings di settore e delle aziende da queste controllate». Un miglioramento che avrebbe potuto essere realizzato o attraverso una revisione dei «sistemi attualmente in vigore, come ad esempio l'affinamento dei sistemi di contabilità dei costi applicati dalle singole aziende» oppure «introducendo nuovi sistemi quali il controllo dei bilanci di previsione delle aziende stesse». Ci si poneva allora due obiettivi:

- «1) di consentire una maggiore accuratezza e metodicità nella programmazione, nei preventivi, nell'esecuzione e nell'analisi della politica finanziaria, sia a breve che a lungo termine, a tutti i livelli operativi e finanziari del gruppo Iri;
- 2) di ottenere dati contabili dei costi che siano già esatti, più significativi e più aggiornati e che permettano di sviluppare un programma inteso a trasformare la contabilità dei costi da una semplice e passiva registrazione dei risultati in uno strumento costruttivo e analitico sul quale si possano basare, con piena fiducia, le decisioni prese a tutti i livelli direttivi».

Erano dunque indicate nuove prescrizioni che avrebbero dovuto essere adottate dalle singole aziende, dalle finanziarie di settore e dalla capogruppo. Nelle singole unità si richiedeva un aggiornamento dei sistemi di contabilità e una standardizzazione di questi

⁵⁶⁴ Era convinzione di Miller che «a well-written report which gives to the Msa officials in Rome the impression that these matters were previously discussed with Msa officials in Washington [...] and that a general accord was reached will make the IRI-Finmeccanica position such stronger». Lettera di R. Miller a P. Saraceno, 16 maggio 1952, Ivi.

⁵⁶⁵ *Programma Iri per l'assistenza tecnica alle aziende del gruppo Finmeccanica*, 5 giugno 1952, Ivi, b. 44.

sistemi presso tutte le realtà industriali afferenti a una finanziaria di settore; un miglioramento dei preventivi finanziari delle aziende, sottoposti a revisione periodica e all'approvazione della finanziaria di settore; il passaggio a un «sistema di controllo del “budget”» da «una semplice e passiva registrazione di dati» a un «costruttivo strumento analitico»; la revisione periodica dei conti.

Nelle finanziarie settoriali si prescriveva, in generale, di rafforzare i servizi finanziari e contabili e di «creare un ufficio indipendente, il quale [rispondesse] del suo operato alla direzione della holding e all'Iri». Altri compiti avrebbero riguardato la «preparazione di preventivi finanziari e di “budgets” di settore» a partire dai relativi dati comunicati dalle aziende; predisporre controlli sulla base di periodici sull'andamento dei costi, vigilare sul rispetto del “budget”, analizzare le cause di eventuali difformità e operare, eventualmente, una «azione correttiva»; stabilire i «criteri da adottarsi nel determinare le priorità degli investimenti entro l'ambito del settore stesso»; revisione periodica dei conti delle proprie aziende. La direzione dell'Iri riconosceva quindi la «necessità di poter raccogliere più accurati e precisi dati» al fine di «assolvere con maggiore efficacia i compiti di programmazione finanziaria complessiva e di controllo generale delle operazioni» e stabilire «preventivi a lunga scadenza necessari a guidare lo sviluppo del gruppo». Per raggiungere tale obiettivo, gli uffici centrali dell'Iri avrebbero dovuto «estendere l'attività dei propri servizi finanziari e contabili» andando a «preparare il preventivo finanziario e il “budget”» a livello di gruppo, stabilirne il sistema di controllo; stabilire i «criteri di base» attraverso i quali sarebbero stati stabiliti «le relative priorità da darsi ai possibili investimenti che si presentino», revisioni periodiche dei conti delle proprie finanziarie di settore da parte degli uffici finanziario-contabili.⁵⁶⁶

Un viaggio negli Stati Uniti, nel quale Miller aveva accompagnato un alto dirigente dell'Iri, permise nel giugno di prendere contatto con le università americane e con varie società di consulenti americani. Dai rapporti intrattenuti in quel periodo ne uscirà, su sua indicazione, una collaborazione con la Booz-Allen & Hamilton relativa alle società Alfa-Romeo, Ansaldo-Fossati e, in prospettiva, una duratura collaborazione tra la galassia Iri e la società di consulenza americana.⁵⁶⁷ Responsabile del lavoro presso l'Iri fu il socio anziano della società americana John Burns, il quale, nel suo soggiorno in Italia tra il settembre e l'ottobre sempre del 1952 visionò gli stabilimenti della Microlambda a

⁵⁶⁶ *Prima fase del programma inteso a migliorare il settore finanziario contabile dell'Iri e delle sue holding*, s.d., Ivi. Una copia del documento è presente in ACS, IRI, NN, Ex Archivio storico, Studi e memorie sull'Iri, b. STO/522.

⁵⁶⁷ F. Ricciardi, *Lezioni dall'America*, cit., p. 44-54 e P. Quattrone, P. Monfardini, P. Ruggiero, *Le pratiche di programmazione e controllo nel gruppo Iri: tra contesti organizzativi, politica economica e cambiamenti globali*, in F. Russolillo (a cura di), *Storia dell'IRI*, vol. 5, cit., pp. 753 e ss. Sulla vicenda si rimanda a ACS, IRI, NN, Ispettorato, Relazioni, Documentazione sulle società, Rapporti con la Booz. Allen Hamilton 1952, b. ISP/198, f. 1.

Napoli, l'Ansaldo-Fossati a Genova e l'Alfa Romeo di Milano e sottopose un nuovo «programma di massima» alla Finmeccanica. In esso era prospettato lo sviluppo professionale dei quadri direttivi e tecnici intermedi, da effettuarsi negli Stati Uniti per un periodo di un anno, per un ripetersi di 4/5 anni, in modo da poter fornire in prospettiva a Finmeccanica 50/60 elementi formati da poter inserire gradualmente in società e un «programma organico abbracciante tutte le funzioni aziendali» specifico per la Ansaldo-Fossati. Mentre per l'Alfa Romeo nell'ottobre 1952 il progetto sembrava al momento rimandato, e successivamente sarebbe stato ripreso a partire dallo studio di un'entrata della società automobilistica nel mercato americano, non si escludevano nel frattempo possibili collaborazioni in Microlambda.⁵⁶⁸

La stessa società Booz-Allen & Hamilton collaborò attivamente alla messa a punto del progetto Finsider sullo stabilimento di Cornigliano. Nel corso dei colloqui intrattenuti tra Saraceno e Miller, nel novembre 1952 era emersa la possibilità di allargare la collaborazione della società americana anche nei confronti del gruppo siderurgico.⁵⁶⁹ Nei primi mesi del 1953 fu allora organizzata da parte della Booz-Allen & Hamilton una missione in America con lo scopo inizialmente di studiare le tecniche contabili nelle aziende statunitensi, ma ben presto allargatosi fino a coprire tutto l'insieme delle pratiche gestionali. Il programma prevedeva la partecipazione dei dirigenti Iri e Finsider a dieci conferenze tenute da specialisti della stessa società di consulenza, ciascuna su un diverso aspetto della gestione aziendale, una serie di visite presso gli stabilimenti di società siderurgiche americane – tra cui la Armco, che presto svilupperà una collaborazione con Finsider – per concludersi infine con l'invito a partecipare alla conferenza annuale dell'American Management Association.⁵⁷⁰

L'esperienza maturata nel contesto delle missioni negli Stati Uniti concorse, in ultima istanza, a consolidare la sensibilità maturata – in certi ambiti già negli anni precedenti al conflitto bellico – da parte del gruppo Iri nei confronti dei vari aspetti che compongono la direzione aziendale. Seguì negli anni successivi una prima riorganizzazione degli uffici centrali. Nel 1953 la divisione della Direzione finanziaria che, guidata dal 1948 da Pasquale Saraceno, aveva raggruppato insieme l'Ufficio piani tecnico-economici e l'Ufficio studi, giungeva a un nuovo assetto volto a raggiungere una maggiore efficacia

⁵⁶⁸ Una sintetica descrizione di queste vicende è presentata in *Programma di assistenza tecnica per le aziende del gruppo Finmeccanica*, in CdA, Seduta del 16 ottobre 1952, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/588, f. 5.

⁵⁶⁹ Lettera di Miller a Saraceno, 19 novembre 1952, ACS, APS, Istituto per la ricostruzione industriale, Iri, Affari diversi, Rapporti con Mr. Miller, b. 43.

⁵⁷⁰ R. Ranieri, *The remodelling of Italy's public-sector steel industry in the 1950s and 1960s*, in M. Kipping, O. Bjarnar (a cura di) *The Americanisation of European Business. The Marshall Plan and the transfer of US management models*, London, Routledge, 1998, pp. 217-218.

operativa e un più alto grado di specializzazione. L'Ufficio studi era scorporato e si trasformava nel Servizio studi economici e programmazione; la Direzione era ridenominata in Servizio Affari finanziari e bancari; erano istituite altre cinque divisioni, poste alle dirette dipendenze del direttore generale. Nelle mani di Saraceno era affidato il compito di coordinare il lavoro di tutti i servizi e di dirigere il nuovo Servizio studi economici e programmazione, certificando in tal modo la sua sempre più marcata centralità nel funzionamento interno dell'ente.⁵⁷¹ Dall'apertura nei confronti delle pratiche gestionali americane e dall'incontro di questi principi con la matrice cattolica di Giuseppe Glisenti e l'interesse «filosofico» di Felice Balbo per la natura e l'organizzazione del lavoro, infine, emergerà una cultura manageriale come felice intreccio tra principi di efficienza e responsabilità sociale, in un percorso che, passando dall'istituzione prima Ufficio affari del lavoro (1955), successivamente ridenominato Servizio problemi del lavoro ed ampliato nei suoi compiti (1957), porterà alla nascita dell'Istituto per la formazione e l'addestramento professionale (Ifap).⁵⁷²

Dalle missioni e dalle collaborazioni intraprese nei primi anni Cinquanta si manifesterà progressivamente negli uffici dell'Iri l'esigenza di adeguare le prassi consolidate all'interno del gruppo agli strumenti gestionali più moderni, allo scopo di migliorarne l'efficienza operativa, la capacità di coordinamento delle proprie partecipazioni, la coerenza complessiva degli investimenti e la loro rendicontazione. E, con essa, l'esperienza dei piani economici, finita di fatto con il 1948 a livello istituzionale, ebbe modo di essere recuperata in un contesto questa volta aziendale.

6.2 LA COMMISSIONE GIACCHI E L'IRI

Il 21 ottobre 1953, nell'insediare presso il proprio ministero la nuova Commissione, Malvestiti aveva esposto i caratteri del suo mandato e i convincimenti maturati dal governo. L'Iri doveva essere considerato, spiegava un articolo apparso su «Il Popolo», non più «un espediente provvisorio» quanto piuttosto un «aspetto permanente» dell'economia italiana. Fino a quel momento, tuttavia, «[era] mancata la individuazione dei fini a cui l'Iri deve tendere, della funzione deve svolgere, e di conseguenza delle

⁵⁷¹ Erano istituiti: il Servizio affari generali e personale; il Servizio coordinamento società finanziarie; il Servizio partecipazioni dirette; il Servizio affari finanziari e bancari; il Servizio ispettorato; il Servizio contabilità generale; il Servizio studi economici e programmazioni. CdA, Seduta del 6 agosto 1953, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/590, f. 2. Si veda anche Delibera presidenziale 1° agosto 1953, Ordinamento degli uffici, ACS, IRI, Ordini di servizio, delibere, schede ed elenchi riguardanti le società del gruppo, 1953.

⁵⁷² Un ruolo nei percorsi formativi organizzati dall'Iri negli anni Cinquanta lo ebbe ancora la Booz-Allen & Hamilton. E. Saletnich, *Le politiche e gli indirizzi formativi dell'Iri negli anni del suo consolidamento. 1938-1968*, in «Le Carte e la Storia», n.1, 1999, p. 170. Sul contributo di Glisenti a questo percorso si veda D. Felisini, *Biografie di un gruppo dirigente*, cit., pp. 233-237. Per una lettura approfondita della figura di Balbo si veda invece F. Ricciardi, *Un filosofo in impresa. Felice Balbo e la formazione manageriale all'Iri*, in «Studi storici», n. 4, 2016, pp. 823-841.

strutture nelle quali deve essere ordinato». Del coevo statuto dell'Iri, che agli occhi del governo appariva come «assolutamente inadeguato», erano indicate alcune principali criticità:

- «1) non è assicurata in alcun modo una effettiva possibilità di indirizzo generale nell'interesse pubblico» da parte del Governo;
- 2) non è possibile alcun controllo finanziario sostanziale, che non sia cioè un mero controllo contabile del tutto esteriore;
- 3) è lecita una ragionata perplessità circa l'organizzazione data al complesso del Gruppo, e circa la possibilità di confusioni di poteri, di mancati controlli, di accavallarsi di competenze, di dannose contrapposizioni tra Aziende, di possibile sciupio di energie e di mezzi finanziari, ecc.»

Il compito della Commissione guidata dall'on. Giacchi sarebbe stato allora quello di «affrontare e risolvere [...] il problema essenziale della funzione dello Iri nella vita economica nazionale e delle conseguenti strutture giuridiche da determinarsi nello Stato perché quella funzione sia assolta» attraverso la presentazione di uno «studio completo anche se sintetico» che potesse permettere di portare in Parlamento un disegno sulla riforma dello statuto dell'ente. La Commissione – concludeva Malvestiti – avrebbe dovuto infine lavorare «con senso di realtà, anche nei confronti delle limitate possibilità economiche del nostro Paese e dello Stato» rifuggendo così la tentazione di istituire una «perfetta, utopistica costituzione di una repubblica inesistente». E, a questo scopo, veniva l'indicazione del Governo affinché la Commissione «fosse composta non soltanto di giuristi». ⁵⁷³ Fecero dunque parte della Commissione, oltre a Giacchi, altri 23 membri, di cui 9 in rappresentanza dei ministeri competenti, (Industria, Tesoro, Lavoro e Affari esteri), del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, e 14 esperti indipendenti. ⁵⁷⁴

Una lettura più puntuale ed operativa degli obiettivi posti dal governo era presentata dai verbali della stessa Commissione, ripubblicati nel 1956 nel secondo dei tre volumi editi dal Ministero dell'Industria e del Commercio. Nel discorso tenuto durante la seduta di insediamento, il Ministro Malvestiti affermò la «necessità che l'Iri [fosse] posto alle dipendenze di un Ministero che ne [assumesse] il controllo e la responsabilità, perché esso diventi veramente uno strumento utile per l'economia italiana». Giacchi replicava indicando come «non [fosse] possibile addivenire ad una efficiente riorganizzazione giuridica dell'Iri e dei suoi rapporti con lo Stato, senza aver prima preso conoscenza dei

⁵⁷³ Dichiarazioni di Malvestiti. *I compiti della Commissione per la riforma dello Statuto dell'Iri*, in «Il Popolo», 22 ottobre 1953.

⁵⁷⁴ Giacchi aveva chiesto a Menichella di fare parte della Commissione, il quale, tuttavia, rifiutò sottolineando come vi fossero «evidenti motivi di riservatezza e di delicatezza in relazione alle funzioni che, presso quell'Istituto, per lungo tempo ho esercitato». Menichella a Giacchi, 10 ottobre 1953, ASBI, Direttorio Menichella, c. 24, f. 2, 10 ottobre 1953. L'episodio è stato riportato in L. D'Antone, *L'Architettura di Beneduce e Menichella*, cit., p. 248.

problemi sostanziali dell'Istituto e della sua posizione nella vita nazionale». Il compito di elaborare un nuovo statuto per l'Iri, secondo Giacchi, «strettamente giuridico», avrebbe dovuto rappresentare il risultato di una «indagine compiuta nel campo dei rapporti finanziari, industriali, commerciali e di lavoro, quali si svolgono nella effettiva realtà dell'Iri, delle Finanziarie da esso dipendenti e delle Aziende da esso controllate». I lavori furono dunque organizzati in cinque sottocommissioni: 1) coordinamento e problemi giuridici; 2) problemi finanziari; 3) problemi della produzione; 4) problemi della distribuzione; 5) problemi del lavoro.⁵⁷⁵

Un articolo apparso nel febbraio 1954 su «Il Popolo di Roma» raccontava come «mentre al Ministero dell'Industria si alternano, nel breve spazio di pochi mesi, gli on.li Malvestiti, Aldisio e Villabruna [...] a scapito invero della continuità, anzi dell'esistenza stessa di una politica industriale da parte dello Stato, la Commissione nominata dall'on.le Malvestiti e presieduta dall'eminente prof. Giacchi per la riforma dello Statuto dell'Iri, non solo ha sopravvissuto alle mutevoli vicende ministeriali, ma ha silenziosamente e fervidamente lavorato».⁵⁷⁶ Nonostante la spiccata instabilità degli esecutivi all'indomani delle elezioni del giugno 1953 – negli otto mesi successivi si sarebbero succeduti quattro governi – la Commissione guidata da Giacchi ebbe rinnovato in più occasioni l'invito a proseguire i lavori e, per quanto possibile, a pervenire a una proposta quanto prima.⁵⁷⁷ Una Commissione, composta da tecnici ed esperti, lontana dai riflettori, che andava lavorando anche senza un quadro politico chiaro di riferimento, e che andava – almeno nei suoi propositi – ridisegnando il raggio d'azione, le funzioni, il fine ultimo, la configurazione istituzionale dell'intervento pubblico in economia. Un contesto all'apparenza idilliaco, destinato tuttavia, come si vedrà, a rivelare ben presto i suoi elementi di complessità latenti.

La nomina della Commissione di studio per la riforma dello statuto dell'Iri fu appresa dal presidente Bonini «dal notiziario della Rai e dalla lettura dei quotidiani». Il Presidente,

⁵⁷⁵ Verbale della seduta d'insediamento della Commissione per la riforma dello Statuto dell'Iri del 21 ottobre 1953, in Ministero dell'Industria e del Commercio, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale, Iri*, vol.2, Progetti di riordinamento, Torino, Utet, 1956, pp. 225-227. Non esistendo un resoconto stenografico della riunione, e potendo ritrovare tra i verbali e gli articoli di stampa passaggi diversi del discorso di Malvestiti, ci è sembrato utile fare riferimento ad entrambe le fonti.

⁵⁷⁶ *Parlamento segreto*, in «Il Popolo di Roma», 19 febbraio 1954.

⁵⁷⁷ Il Ministro Villabruna, intervenendo alla Camera il 30 giugno 1954, annunciava come la Commissione stesse lavorando intensamente e prometteva che i suoi lavori sarebbero terminati entro l'agosto. Egli indicava inoltre come scopo ultimo della Commissione il «dare giusti limiti, organicità di struttura e vitalità d'azione» all'Iri e, concludeva, come «non sarebbero [state] consigliabili soluzioni parziali». CD, AP, Seduta pom. del 30 giugno 1954, 9899. Da questo fatto, dall'insistenza di Villabruna, è possibile ipotizzare il motivo della pubblicazione dello Schema preliminare da parte di Giacchi, sebbene le discussioni fossero in quel momento rese difficili dalla mancanza di unità di vedute nella Commissione.

nel sottolineare come la notizia avesse «sollevato alquanto rumore e numerosi commenti», prometteva che si sarebbe seguito attivamente lo sviluppo di questa iniziativa, ribadendo tuttavia la necessità, per via della «delicatezza della cosa», di «essere estremamente gelosi» nei confronti della natura e dell'attività dell'ente.⁵⁷⁸ Le preoccupazioni di Bonini sarebbero state ribadite al Consiglio di amministrazione il mese successivo quando, affermando che «niente è stato fino ad oggi ufficialmente significato all'Istituto», prometteva di «tutelare la dignità e la serietà degli organi amministrativi dell'Ente e dell'operato di esso».⁵⁷⁹ L'esordio, insomma, non pareva essere dei migliori. È lecito ritenere che Bonini sospettasse, dietro a questa iniziativa, la volontà di gettare discredito sull'attività dell'ente e, forse, addirittura una sorta di rappresaglia. In quelle settimane era emerso d'altra parte uno scontro istituzionale tra il Ministro dell'Industria Malvestiti e lo stesso Bonini in merito alla nomina di Antonio Ernesto Rossi a presidente della Finsider.⁵⁸⁰

Il chiarimento con il Presidente del Consiglio Pella avvenne nel novembre, quando fu assicurato allo stesso Bonini che i compiti della Commissione dovessero «intendersi limitati a proposte formali di riforma del testo di legge, senza alcun intervento sul merito della gestione».⁵⁸¹ In una lettera del 19 novembre, Orio Giacchi comunicava a Bonini come i lavori della Commissione fossero arrivati ad una fase per cui sembrava «assai utile una collaborazione [dell'Iri] all'attività di essa». Egli invitava dunque – «in modo speciale il dott. Ferrari e il Prof. Saraceno» – a partecipare «almeno ad alcune sedute» al fine di scambiare con i membri della Commissione «informazioni e opinioni».⁵⁸² Nel corso della

⁵⁷⁸ CdA, Seduta del 24 settembre 1953, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/590, f. 3

⁵⁷⁹ CdA, Seduta del 22 ottobre 1953, Ivi, f. 4.

⁵⁸⁰ La nomina di Rossi a presidente della Finsider, avvenuta senza preventiva comunicazione, non fu infatti gradita dall'allora Ministro dell'Industria Malvestiti, che se ne lamentò in una lettera a Bonini. Lettera di Malvestiti a Bonini, 16 settembre 1953, ACS, IRI, NN, Studi, Miscellanea Dott. Marsan, Aumento Fondo di dotazione, b. STO/603, f. 2. In una successiva lettera di Bonini a Pella, il Presidente dell'Iri dichiarava di aver sperato che «da parte del Ministro Malvestiti non fosse fatto nessun gesto che aggravasse la situazione già sufficientemente delicata. Invece il Ministro, nell'insediare la Commissione, ha fatto delle dichiarazioni molto gravi le quali, anche a prescindere dalle persone, possono portare discredito all'Istituto e rendere quindi critica una situazione già difficile». Lettera di Bonini a Pella, 27 ottobre 1953, Ivi. Per correttezza, non mi è stato possibile riscontrare particolari accuse nei confronti dell'Istituto e dei suoi dirigenti né nei verbali della Commissione al momento dell'insediamento, né nella stampa dell'epoca. Così ne scrisse lo stesso Malvestiti: «Una bella mattina chi scrive, Ministro per l'Industria, apprese dai giornali la dolce notizia che era stato nominato il Presidente della Finsider [...]. La nomina era stata decisa dal solo Consiglio della Finsider, e ci si era guardati bene dall'informare il Superiore Consiglio dell'Iri per la legittima preoccupazione che i Membri del Consiglio dell'Iri che erano funzionari dello Stato ne avvertissero il Governo. [...] il Presidente del Consiglio e il Collega del Tesoro, da me subito interpellati, non ne sapevano di più. [...] si deve concludere che, in concreto, l'Iri non dipendeva (e non dipende) da nessuno». P. Malvestiti, *Lo Stato e l'economia*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 1955, p. 253-254.

⁵⁸¹ CdA, Seduta del 12 novembre 1953, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/590, f. 5

⁵⁸² Lettera di Giacchi a Bonini, 19 novembre 1953, ACS, IRI, NN, Studi, Attività dell'ufficio, Miscellanea Dottor Marsan, b. STU/603, f. 2.

riunione dell'11 dicembre 1953 della I Sottocommissione fu allora chiamato ad intervenire Visentini, il vicepresidente dell'ente. Il presidente Giacchi, riassumendo i risultati del lavoro svolto fino a quel momento, espose in quella sede «le due tesi» che si erano manifestate circa la natura e i compiti dell'Iri.

«l'una [...] considera l'Iri come un Istituto di finanziamento, ovvero di finanziamento e di gestione, con un fine prevalentemente se non esclusivamente economico, cioè con un fine di carattere di amministrazione patrimoniale; l'altra [...] considera l'Iri come uno strumento indispensabile e permanente dell'intervento dello Stato in materia economica».

Queste considerazioni furono commentate proprio dal vicepresidente dell'Iri. Visentini rispose che da quando era sorto l'Istituto si erano manifestate due correnti:

«l'una che vede nell'Iri una pura gestione con caratteri economici di un complesso di partecipazioni dello Stato, l'altra invece che considera l'Iri come lo strumento per una politica economica dello Stato».

Entrambe queste tesi, nell'opinione di Visentini, avevano un fondamento. Dalla formulazione dello statuto, infatti, era dato dedurre – sosteneva ancora Visentini – «che vi sono delle partecipazioni che lo Stato mantiene per sue insindacabili finalità politiche le quali però vengono perseguite non già attraverso un regime giuridico particolare ma attraverso lo stesso regime privatistico», configurando così l'Iri come uno «strumento di politica economica [che] opera attraverso aziende soggette al regime giuridico ed economico privatistico». Uno strumento, tuttavia, la cui politica doveva essere «stabilita dai competenti organi dello Stato, e non [poteva] e non [doveva] essere esso stesso portatore e titolare di una sua volontà politica e di una autonoma competenza a stabilire le direttive di politica economica». Sollecitato da altri interventi dei commissari, le considerazioni di Visentini si spostavano anche in altri ambiti. Egli affermava infatti che «non sempre [veniva] tenuta sufficientemente presente la distinzione fra quello che è di competenza del Governo e quello che è di competenza dell'Iri o del suo Consiglio di amministrazione» e, sebbene fosse stato sempre il governo a «fissare le direttive della politica dell'Iri mediante un periodico intervento», nella pratica dei suoi rapporti istituzionali, si era sviluppato talvolta un «eccesso di interventi particolari ed un difetto di interventi generali», in contrasto dunque «con lo spirito e la lettera dello statuto».

La possibilità di delineare attraverso un nuovo statuto la sfera di autonomia dell'Iri era giudicata da parte di Visentini possibile «solo in sede teorica» perché si sarebbe presentata l'opportunità evidente di lasciare al Governo la competenza di poter «emanare le direttive sostanziali» e di decidere quelle che fossero «le questioni più notevoli» su cui intervenire. C'erano dunque, ancora secondo Visentini, «dei fatti talmente rilevanti nell'economia italiana» che «né l'attuale né qualunque altra amministrazione [dell'Iri] può decidere senza che il Governo lo sappia». Come ebbe a precisare poco dopo Visentini, rispondendo all'intervento del commissario Romani, «in sostanza non c'è stata una vera e propria

carenza di direttive generali, ma solo la conservazione di una certa linea fissata precedentemente». ⁵⁸³ In un successivo incontro, ancora Visentini affermava di fronte ai commissari:

«questo Istituto è sì uno strumento di politica economica ma bisogna sapere come usarlo e come indirizzarlo, mentre le finanziarie sono *Holdings* vere e proprie che hanno il controllo sulle aziende». ⁵⁸⁴

In altri termini, dagli interventi di Visentini in seno alla Commissione emergeva con chiarezza come, a suo avviso, il nodo dell'organizzazione dell'Iri non risiedesse tanto nella struttura interna dell'ente – ovvero nel rapporto tra l'Istituto, le proprie finanziarie di settore e le imprese controllate – quanto piuttosto nelle relazioni dirette tra l'Iri e le autorità governative.

La questione, secondo Visentini, era da ricondurre più a un problema di natura politica che tecnica: l'Iri non aveva svolto il ruolo di strumento di attuazione della politica governativa non per la mancanza di meccanismi di indirizzo, né per una deliberata volontà dell'ente di sottrarsi a tali orientamenti, bensì per l'assenza di un effettivo interesse, da parte dei governi, a esercitare in modo costante e strutturato una funzione di guida nei confronti dell'Istituto. Emergeva da questi passaggi un pensiero da parte di Visentini che si sarebbe meglio esplicitato successivamente. Ma, anche solo mettendo insieme le parti del suo discorso tenuto presso la Commissione, si potrebbe concludere che, nei confronti di un problema il cui carattere principale era di tipo politico, era opinione di Visentini che difficilmente un nuovo statuto avrebbe potuto colmare la mancanza di una chiara visione, di una progettualità coerente e di obiettivi strategicamente definiti da parte dei diversi esecutivi. Come vedremo a breve, sarà proprio questa la strada indicata da Giacchi per la sua Commissione, una strada che oltre a suscitare le proteste di una nutrita minoranza degli stessi suoi esperti, provocò anche una certa irritazione negli uffici dello stesso ente.

Durante i lavori della III Sottocommissione agli inizi di febbraio, infatti, Giacchi aveva avanzato la proposta che il nuovo statuto dovesse contenere «l'indicazione precisa delle finalità dell'Istituto», che sarebbero state elaborate dalla Commissione nei termini «di utilità economica, di utilità tecnica, di utilità sociale». Nell'esigenza di dare «una maggiore autonomia e responsabilità alle aziende e disporre che le finanziarie provvedano soltanto ai finanziamenti delle aziende stesse e non a controllarle» egli prospettava inoltre una profonda revisione degli organismi interni all'Iri. Infine, ancora Giacchi, invitava la Commissione a riflettere sull'opportunità di istituire «organi comuni per l'Iri», di

⁵⁸³ Verbale della riunione dell'11 dicembre 1953. I Sottocommissione, Ministero dell'Industria e del Commercio, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale, Iri*, vol.2, cit., pp. 254-256.

⁵⁸⁴ Verbale della riunione del 20 gennaio 1954. IV Sottocommissione, Ivi, p. 259.

«affidare la vigilanza dell'Istituto al Ministero dell'Industria, mentre il controllo dovrebbe essere effettuato dai Ministeri dell'Industria, del Tesoro e del Lavoro». La vigilanza sul bilancio sarebbe invece spettata a una Commissione parlamentare.⁵⁸⁵ Le riflessioni condotte in sede di Commissione da parte di Visentini in merito all'indirizzo politico e alla revisione dell'organizzazione interna all'ente, evidentemente, non furono tenute molto in considerazione.

All'inizio di gennaio, nel frattempo, il commissario Urciuoli in una lettera indirizzata non solo ai colleghi ma anche al vicepresidente Visentini e al Ministro dell'Industria, aveva affermato come i lavori della Commissione si fossero «arenati nelle secche dell'articolo primo» e che «l'ampiezza delle discussioni intervenute non [avessero] finora consentito che i vari non sempre uniformi concetti esposti si incanalassero verso un concreto piano costruttivo». Egli presentò una attenta relazione nella quale erano riportati e commentati i caratteri delle varie proposte fatte dai suoi colleghi.⁵⁸⁶ Giacchi sottopose allora alla metà di febbraio uno schema di relazione agli esperti della Commissione, cosa che contribuì a fare emergere ulteriormente le differenze di vedute all'interno del gruppo di lavoro, differenze che fino a quel momento erano rimaste sullo sfondo.

Il documento del presidente non piacque in particolare ancora a Urciuoli, il quale definì la prima parte della relazione del presidente sui fini dell'intervento pubblico in economia come «inutile e anche pericolosa», indicando come lo scopo del lavoro, per come era stato indicato dalle autorità, fosse quello ben più ristretto di «emendare e chiarire lo Statuto attuale» nelle sue parti riguardanti i rapporti tra l'Iri e il governo, la posizione delle finanziarie di settore, il rapporto con il capitale privato.

«L'attuale Statuto, egli continua, ha bisogno soltanto di essere emendato e chiarito in tre punti fondamentali, e cioè:

- 1) che l'Iri non ha una dipendenza gerarchica dal Consiglio dei Ministri;
- 2) che le Aziende Iri devono avere una vita autonoma e che, pertanto, la holding non deve interferire nella loro gestione, perché, ove ciò avvenga si amministra da Roma, e per necessità di cose, poiché nessuno può gestire dal centro non partecipando direttamente alla vita e ai problemi aziendali, tale amministrazione si rivela sempre antieconomica;
- 3) che è necessario richiamare il capitale privato nelle aziende Iri».⁵⁸⁷

⁵⁸⁵ Verbale della riunione del 4 febbraio 1954, III Sottocommissione, Ivi, p. 260.

⁵⁸⁶ Si noti come Carlo Urciuoli fosse membro del Consiglio di amministrazione dell'Iri fin dal maggio 1950, in quanto rappresentante del Ministero dell'Industria e Commercio. *Proposte del Dott. Urciuoli sulla formulazione dell'art. 1*, 2 gennaio 1954, Ivi, pp. 333 e ss.

⁵⁸⁷ Verbale della riunione del 16 febbraio 1954. I Sottocommissione, Ivi, p. 269.

Giacchi aveva poi diramato in quei giorni una nota all'Ansa aggiornando l'opinione pubblica sullo svolgimento dei lavori. Conclusa una prima fase di studio, egli annunciava che i lavori della Commissione erano entrati nel vivo. Il nuovo statuto avrebbe avuto l'obiettivo di avviare l'Iri «ad una attività che risponda ancora meglio alle sue caratteristiche finali e alla sua natura di ente economico pubblico». E aggiungeva:

«È evidente che un Istituto il quale assorbe l'imponente onere economico che lo Stato si assume per l'Iri, non può non avere fini che vanno oltre la semplice gestione economica delle aziende comprese nel gruppo. La individuazione di questi fini, lungi dal permettere un abbandono dei criteri economici darà modo di specificare e puntualizzare i limiti che l'Iri non può varcare se vuole garantire una sana condotta economica delle aziende dipendenti. In altri termini, al vago e indistinto ricorso a "ragioni politiche" che spesso turba la vita del complesso del gruppo controllato dall'Iri, va sostituita una precisa determinazione dei fini economici, tecnici e sociali che l'Iri deve raggiungere e fra i quali occupa un posto particolare l'introduzione di nuovi rapporti di lavoro».⁵⁸⁸

La «precisa determinazione» dei compiti e delle finalità istituzionali dell'ente iniziava ad emergere per i lavori della Commissione come un punto critico, a partire dal quale si sarebbe verificata una spaccatura.

Il 31 agosto 1954 il presidente Giacchi, di propria iniziativa, trasmise alle autorità governative una relazione «nella quale – egli affermò – [erano] riassunte le argomentazioni svolte dai vari membri della Commissione, con l'indicazione della soluzione di quasi tutti i problemi connessi con la riforma statutaria dell'Iri».⁵⁸⁹ Alla fine di settembre era invece presentato, sempre dal presidente, uno schema preliminare dello Statuto.⁵⁹⁰ Entrambe le situazioni furono rese note alla stampa. L'iniziativa di Giacchi, come avrebbe ammesso in una successiva riunione, era stata motivata dai richiami da parte degli esponenti del governo, e del Ministro Villabruna in particolare, nel «giungere rapidamente alla conclusione dei lavori».⁵⁹¹ Le sortite pubbliche di Giacchi, il suo promettere risultati a stretto giro e il suo parlare a nome dell'intero gruppo pur in presenza di forti contrasti interni, contribuì a deteriorare il clima di discussione presente nella Commissione.

La relazione, intanto, suscitò una risposta risoluta da parte dell'Iri. Come si evince dal verbale del Consiglio di amministrazione dell'11 novembre, il Presidente Bonini e il Direttore generale Ferrari avevano chiesto delucidazioni al Ministro dell'Industria e

⁵⁸⁸ *Il nuovo statuto dell'Iri pronto fra due o tre mesi*, in «Il Globo», 18 febbraio 1954.

⁵⁸⁹ Verbale della riunione del 29 settembre 1954. II, III e IV Sottocommissione, Ivi, p. 286.

⁵⁹⁰ Schema preliminare di Statuto presentato dal Presidente in data 28 settembre 1954, Ivi., p. 282.

⁵⁹¹ Verbale della riunione del 30 settembre 1954. I e II Sottocommissione, Ivi, p. 287.

Commercio, ottenendo come risposta che la relazione di Giacchi dovesse essere considerata a «carattere strettamente personale» e che sarebbe stata oggetto di un ulteriore studio da parte della Commissione stessa.⁵⁹²

Nel mese di settembre, gli uffici dell'Iri avevano intanto prodotto alcune relazioni sulla futura organizzazione dell'ente. Ma, prima di arrivarci, un piccolo passo indietro. All'inizio del 1954, il Cir, sotto la spinta del Ministro Ezio Vanoni, sembrava voler assumere un ruolo nel portare a compimento la riforma dell'Iri. L'ente era stato chiamato in quei mesi a fornire elementi supplementari circa l'andamento dei propri settori e, specie nel marzo, si concentrarono una serie di riunioni nelle quali, oltre al presidente dell'Iri Bonini era chiamato anche lo stesso Giacchi, in rappresentanza della Commissione.

Nella prima riunione del 9 marzo, Bonini ebbe modo di esporre i risultati del settore elettrico e di quello telefonico, di parlare della «crisi che ancora turba il settore meccanico e cantieristico», delle trasformazioni in atto nei settori marittimo e siderurgico. Nella seconda del 16 marzo, l'intervento di Bonini si concentrò piuttosto sul lato formale dell'ordinamento dell'Iri, sulla sua organizzazione, le necessità finanziarie dell'ente – secondo il quale occorre circa 70 miliardi per l'assestamento delle aziende – dei programmi di riconversione. Era fatta discussione in quella sede, in relazione ai lavori parlamentari, delle proposte di «sganciamento» delle aziende Iri dalla Confindustria, dalla quale era emerso il parere contrario del Ministro Vanoni.⁵⁹³ In una riunione successiva, era stato invece trattato il tema delle società finanziarie. Il 10 maggio 1954, in una lettera destinata ai membri della Commissione, Giacchi faceva nuovamente riferimento a queste riunioni e indicava come, essendo al momento potuto svolgersi solo un esame

⁵⁹² CdA, Seduta del 11 novembre 1954, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/592, f. 5.

⁵⁹³ Verbale della riunione del 23 marzo 1954. Il Sottocommissione, Ministero dell'Industria e del Commercio, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale, Iri*, vol.2, cit., p. 279. La questione dello «sganciamento» fu esaminata durante il Consiglio di amministrazione dell'ente del 15 luglio 1954, arrivando alla conclusione che «un estraniamento delle aziende dell'Iri dalla Confindustria provocherebbe assai più inconvenienti che non benefici e sfocerebbe in maggiori oneri organizzativi a carico dell'Iri e delle aziende dipendenti». CdA, Seduta del 15 luglio 1954, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/592, f. 1. Nella riunione successiva del 5 agosto, nel porre nuovamente il tema in esame, il Consiglio rilevava «i molti e difficili problemi di carattere organizzativo e sindacale che occorrerà risolvere per attuare detto "sganciamento", il quale, comunque, non potrà avere se non un'attuazione graduale sia in nesso con la soluzione degli accennati problemi, sia in relazione agli impegni di associazione delle aziende». CdA, Seduta del 5 agosto 1954, Ivi, f.2. In una lettera datata 2 settembre 1954, indirizzata ai dirigenti delle aziende del gruppo da Ernesto Cianci ed Ernesto Manuelli, uomini della Finsider, nel contesto del dibattito suscitato dalla cosiddetta «mozione Pastore» avevano manifestarono una ferma opposizione a ogni forma di ingerenza politica nell'attività delle imprese. Contestualmente, i due proposero una riforma strutturale dell'intervento economico dello Stato, suggerendo la trasformazione dell'Iri in un ente che avrebbe raccolto tutto il sistema delle partecipazioni statali, ad eccezione dei monopoli e delle ferrovie. Secondo la proposta, avrebbe dovuto operare in regime di diritto privato, godendo di piena autonomia decisionale e non risultando subordinato ad alcun ministero. *Lettera ai dirigenti del gruppo*, ACS, IRI, NN, Finanza, Attività della direzione, Materiale per la redazione del Libro bianco di Pasquale Saraceno e per i suoi aggiornamenti, b. FIN/13, f.3.

approfondito del settore meccanico-cantieristico, il Ministro Vanoni aveva chiesto al presidente Giacchi di «attendere le conclusioni che il Cir potrà prendere circa la situazione sostanziale dell'Iri e delle Società da esso controllate». ⁵⁹⁴

Alla fine di settembre, dopo aver rese pubbliche le conclusioni della sua relazione, Giacchi aveva predisposto uno schema preliminare di Statuto e comunicato poi, a stretto giro di posta, alla II, III e IV Sottocommissione, la richiesta del Ministro Villabruna di pervenire alla stesura anche di un regolamento dell'Istituto da allegare allo statuto, elemento che sarebbe dovuto essere elaborato, ad ogni modo, «dopo che da parte del Consiglio dei ministri sarà data un'approvazione di massima all'indirizzo prescelto dalla Commissione». ⁵⁹⁵ È in questo contesto, dunque, che si concretizza l'iniziativa dell'Iri. Una lettera del Presidente Bonini del 6 settembre indirizzava al Ministro Vanoni due copie di un «noto appunto», il quale, dopo aver avuto successive redazioni fin dai primi di settembre – con piccole ma significative modifiche tra una versione e l'altra –, era stato ricorretto a mano, datato 8 settembre e ritrascritto a macchina. ⁵⁹⁶

L'attività svolta nel dopoguerra e consistente nella «ricostruzione e nella riconversione degli impianti e nel potenziamento dei quadri direttivi aziendali», si leggeva nel documento, era ormai avviata a una sua conclusione. L'Iri avrebbe dovuto affrontare adesso «nuovi compiti».

- «a) assumere la gestione di alcune partecipazioni statali che sono oggi appoggiate direttamente all'amministrazione dello Stato;
- b) studiare e dar corso a nuove iniziative che permettano lo impiego di nuove unità lavorative nell'ambito dei programmi che il Governo ha in elaborazione e per i quali l'Istituto può prestare, per la parte di sua competenza, un'utile collaborazione»;
- c) inserirsi più attivamente nel problema italiano delle esportazioni, sia appoggiandosi alle varie nuove iniziative in corso, sia con una più intensa attività diretta;
- d) studiare e realizzare una maggiore attività nel campo delle “relazioni umane” e dell'istruzione professionale». ⁵⁹⁷

Allo scopo di realizzare questi propositi, si erano messe allo studio le varie proposte di riforma dello statuto dell'Iri, «utilizzando altresì le esperienze di questo primo periodo di gestione dello stesso». La prevista assunzione da parte dell'ente – il quale, si avverte, «ha

⁵⁹⁴ Lettera del Presidente ai membri della Commissione in data 10 maggio 1954, Ivi, p. 281.

⁵⁹⁵ Schema preliminare di Statuto presentato dal Presidente in data 28 settembre 1954, Ivi, pp. 282-285. Verbale della riunione del 29 settembre 1954. II, III, IV Sottocommissione, Ivi, p. 286. Lo schema di Giacchi era stato presentato lo stesso giorno al Presidente del Consiglio Scelba. *Presentata all'on. Scelba la relazione sulla riforma dell'Iri*, in «Il Popolo», 29 settembre 1954.

⁵⁹⁶ Lettera di Bonini a Vanoni, 6 settembre 1954, ACS, IRI, NN, Studi, Attività dell'ufficio, Miscellanea Dottor Marsan, b. STU/603, f. 2.

⁵⁹⁷ *Istituto per la Ricostruzione industriale. Sua futura attività e riforma statutaria*, 8 settembre 1954, Ivi, p. 1.

in animo di proseguire la politica di smobilizzo di aziende dei rami non caratteristici» – di partecipazioni statali gestite dal Fim, il cui mandato sarebbe scaduto a fine anno, oltre ad altre partecipazioni facenti capo al demanio mobiliare come Cogne, Lai ed Alitalia, unita all'«avvenuto potenziamento dei quadri aziendali del Gruppo Iri» avrebbe consentito allo stesso ente un «notevole passo in quel riordinamento organico delle partecipazioni statali che è uno degli obbiettivi più importanti dell'attuale politica governativa».

Per quanto riguardava invece le nuove iniziative, il documento proseguiva elencando lo studio del prossimo intervento dell'Iri nel settore delle autostrade, la eventuale creazione a Napoli di una fabbrica di automobili utilitarie, lo sviluppo dei tre grandi centri siderurgici, lo sviluppo del settore trattoristico, il potenziamento delle aziende elettriche e telefoniche del gruppo, con particolare riguardo, per quelle elettriche, agli impianti destinati alla copertura dei fabbisogni dell'Italia meridionale. La revisione dello statuto si doveva porre in relazione non solo alla «maggiore attività dell'Ente», ma anche nei confronti di alcuni obiettivi a carattere più generale:

- «a) stabilire un più diretto e continuativo collegamento tra Autorità di Governo e la gestione dell'Iri; istituendo un Comitato di Ministri, e ciò anche in vista di una migliore informativa al Parlamento;
- b) potenziare gli organi amministrativi dell'Istituto attraverso:
 - 1) varianti nel Consiglio di amministrazione;
 - 2) costituzione di un Comitato direttivo espresso dal Consiglio di amministrazione;
 - 3) costituzione di comitati tecnici intesi a fornire al Consiglio di amministrazione la più approfondita informativa sui problemi finanziari tecnici e sociali che l'Istituto deve affrontare nelle proprie attività;
- c) stabilire norme più precise circa la compilazione del bilancio dell'Istituto e delle sue finanziarie;
- d) introdurre alcune modificazioni, essenzialmente di forma, in alcune disposizioni statutarie, quali sono consigliate dall'esperienza dell'ultimo quinquennio».⁵⁹⁸

La relazione andava poi a presentare punto per punto i suoi suggerimenti. Il Comitato dei Ministri sarebbe potuto essere composto dai Ministri del Bilancio, del Tesoro, dell'Industria e del Commercio Estero. Esso avrebbe avuto il compito di «dettare le grandi linee della politica del Gruppo in stretta adesione alla politica generale e in nesso all'andamento industriale e finanziario del Paese» e di presentare attraverso il suo presidente, le comunicazioni sul bilancio annuale dell'Istituto presso il Parlamento.⁵⁹⁹ Si

⁵⁹⁸ Ivi, p. 3.

⁵⁹⁹ In una prima versione del documento, il Ministro del Commercio Estero non era incluso nel Comitato dei ministri. Inoltre, la presidenza di detto Comitato sarebbe spettata al Ministro del Bilancio, in quel momento Ezio Vanoni.

afferitava poi che, «data la buona esperienza [fatta] fino ad oggi», non erano previste grandi stravolgimenti nell'assetto del Consiglio di amministrazione, che sarebbero stati ancora composti dai rappresentanti dei Ministeri interessati e di tre personalità scelte al di fuori dell'amministrazione. Nel caso si fosse ritenuto di operare qualche variante, si suggeriva di inserire un rappresentante del Ministero del Commercio estero e uno di quello dei Trasporti.⁶⁰⁰ I Comitati consultivi sarebbero dovuti essere: un Comitato di amministrazione; un Comitato tecnico per l'esame dei programmi di investimento; un Comitato per l'esportazione; un Comitato per i problemi delle "relazioni umane" e dell'"istruzione professionale". Comitati, salvo il primo, composti dai consiglieri di amministrazione e da membri esperti. Il Comitato di amministrazione sarebbe invece stato composto da esperti, membri rappresentanti dei Ministeri coinvolti e consiglieri di amministrazione dell'Iri. Sulla relazione di bilancio, sembrava giunto il momento, concludeva il documento, come avviene nei grandi gruppi internazionali, di arrivare alla pubblicazione annuale di un «bilancio consolidato».⁶⁰¹

La formula definitiva del documento presentava qualche differenza interessante rispetto alle sue precedenti versioni. Una prima bozza del documento presentava, ad esempio, uno schema composto da cinque Comitati tecnici consultivi delineati tuttavia a carattere settoriale e non tematico. E, data la presenza del presidente della finanziaria di settore nel corrispettivo Comitato, si sarebbero configurati come una sorta di cabina di regia permanente in ambito settoriale.⁶⁰² La risistemazione istituzionale dell'ente sarebbe stata completata, oltre che dalla creazione di un Comitato dei ministri, anche dall'istituzione di una Commissione permanente bicamerale, composta da cinque senatori e cinque deputati, eletti dalle rispettive camere, presieduta in una sua prima versione direttamente dal Presidente del Consiglio e, successivamente, da un Ministro incaricato. Mentre in una prima versione la Commissione non avrebbe avuto assegnato un ruolo particolare, nella seconda risultava esplicitata una funzione di controllo dei bilanci del gruppo e delle

Proposte di norme integrative all'organizzazione permanente dell'Istituto per la ricostruzione industriale, 2 settembre 1954, Ivi.

⁶⁰⁰ Sempre nella prima versione del documento, il Consiglio di amministrazione dell'ente risultava modificato con la sola inclusione di un rappresentante del «Ministero delle Comunicazioni» e attraverso la facoltà, per i ministri, di indicare anche consiglieri esterni alla pubblica amministrazione. *Proposte di norme integrative all'organizzazione permanente dell'Istituto per la ricostruzione industriale*, cit. Quest'ultimo punto sarebbe stato confermato in redazioni successive fino a quella presumibilmente subito precedente alla definitiva, dove viene di fatto cancellato dal testo. *Istituto per la Ricostruzione industriale. Sua futura attività e riforma statutaria*, bozza, 8 settembre 1954, Ivi.

⁶⁰¹ *Istituto per la Ricostruzione industriale. Sua futura attività e riforma statutaria*, cit., pp. 4-5.

⁶⁰² *Proposte di norme integrative all'organizzazione permanente dell'Istituto per la ricostruzione industriale*, 2 settembre 1954, cit.

finanziarie.⁶⁰³ E, proprio in questa seconda versione, senza titolo, del documento, era esplicitato come il nuovo statuto avrebbe dovuto prevedere l'obbligo per l'amministrazione dell'Iri di sottoporre preventivamente all'approvazione del Comitato: i programmi di nuovi investimenti; gli smobilizzi importanti per «determinatezza» o significativi dal punto di vista della presenza dell'Iri in determinati settori; le principali operazioni di natura finanziaria; il bilancio dell'ente e delle finanziarie.⁶⁰⁴

In termini generali, potremmo dire che alcune osservazioni compiute da parte dell'Istituto nel periodo coincidente all'avventura del Consiglio dei ministri per l'Iri, sotto l'impulso dell'«esperienza dell'ultimo quinquennio», della una rinnovata volontà politica di andare a risolvere l'annosa questione dell'attuazione dell'art. 1 dello statuto, che si trascinava sostanzialmente fin dalla sua emanazione e influenzate, non poteva essere altrimenti, dalle stesse riflessioni condotte nell'ambito della Commissione Giacchi, erano adesso recuperate e sottoposte a revisione.

Il documento assumerà, almeno in prospettiva, una certa importanza. Se, infatti, al settembre 1954 è lecito ritenere il documento come un semplice appunto, frutto dell'interlocuzione tra il Ministro Vanoni e l'Iri, stimolato a sua volta dal fiorire delle proposte presentate dalla Commissione, dall'avanzamento dei dibattiti pubblici e dal desiderio di esprimere un proprio punto di vista, di mettere in gioco la propria esperienza diretta e la propria diretta visione sui problemi e sulle prospettive dell'ente, qualche tempo più tardi le stesse riflessioni assumeranno un altro scopo. La piccola storia redazionale del documento, infatti, non era finita. Una volta tolti i riferimenti non più pertinenti e aggiunti due allegati sui problemi del settore elettrico e telefonico, il documento sarebbe stato inviato nel giugno dell'anno successivo come appunto riservato al Presidente del Consiglio Scelba, configurandosi sostanzialmente come una proposta di revisione delle proprie norme statutarie e del proprio inquadramento istituzionale.⁶⁰⁵

In esso, ribadendo i propositi contenuti nelle precedenti redazioni, l'Iri richiedeva di assumere la gestione delle partecipazioni statali a carattere industriali detenute in vario modo dallo Stato, al fine di presentarsi come «il principale strumento dell'attività industriale dello Stato» e che le nuove norme statuarie definissero la possibilità per l'ente di dare corso a nuove iniziative, sviluppate in coerenza con le esigenze del sistema

⁶⁰³ Ivi.

⁶⁰⁴ *Appunto senza titolo*, 3 settembre 1954, Ivi. Le riflessioni sull'inquadramento istituzionale dell'ente erano accompagnate, come abbiamo visto, da considerazioni operative sulle fonti di finanziamento dell'Istituto e, in particolare, dalla richiesta di un aumento del fondo di dotazione da 120 a 175 miliardi. Si veda *La situazione finanziaria dell'Iri*, s.d. [1954], Ivi.

⁶⁰⁵ *Istituto per la Ricostruzione Industriale. Nuovo assetto e conseguente riforma dello Statuto*, appunti riservati al signor Presidente del Consiglio, 3 giugno 1955, Ivi.

economico nazionale e degli «eventuali nuovi compiti» che il governo avrebbe deciso di affidargli. Si suggeriva, infine, una soluzione all'inquadramento istituzionale fondata sulla necessità di mantenere salda l'autonomia operativa in capo all'Iri, alle sue finanziarie e alle sue aziende ma, allo stesso tempo, si chiedeva – attraverso il recupero del modello del Comitato dei ministri – una maggiore attenzione al tema del coordinamento delle attività industriali alla politica economica dei governi.⁶⁰⁶ La difesa dell'autonomia e la ricerca di un migliore coordinamento, in questo senso, non rappresentavano elementi in contraddizione. L'Iri andava alla ricerca di una soluzione istituzionale, la quale avrebbe permesso all'ente di partecipare indirettamente, come elemento tecnico, all'elaborazione della politica economica del governo e vedeva nel Comitato dei ministri un luogo dove poter presentare i propri progetti, far presente le proprie problematiche e ottenere così un più chiaro e tempestivo intervento da parte delle autorità governative a supporto – in termini sia politici che finanziari – delle proprie attività. Il governo presieduto da Scelba, tuttavia, sarebbe caduto qualche settimana più tardi. Il successivo esecutivo guidato da Segni, nei primi passi del suo mandato, avrebbe definitivamente intrapreso la strada dell'istituzione di un Ministero, lasciando dunque cadere formule alternative di coordinamento e indirizzo del sistema delle partecipazioni statali.

Le considerazioni esposte da Visentini nel corso delle riunioni della Commissione furono ribadite e approfondite in alcuni suoi interventi dell'estate successiva sul settimanale «Il Mondo», pubblicati prima della definitiva resa pubblica della relazione Giacchi, ma evidentemente sostenuti da un quadro ben informato sui lavori della stessa Commissione. Per Visentini era lecito – anche se «prima di affermare questo sarebbe [stato] meglio informarsi e valutare quello che l'Istituto ha fatto o sta facendo» – giudicare insufficiente l'azione svolta fino a quel momento dall'Iri e sostenere che «senza necessità di alcuna modificazione strutturale dell'Istituto» e «conservando gli attuali caratteri e mantenendo gli attuali criteri sui quali si basa la sua gestione e quella delle aziende», l'ente potesse «svolgere una azione più intensa, più vivace, più dinamica», con maggiori investimenti e una maggiore iniziativa nei settori nuovi nei quali l'iniziativa privata è carente, in altri settori nei quali si dimostrava insufficiente o, ancora, in quelli in cui si riteneva di dover allargare la produzione. E questo con interventi «del tutto compatibili con criteri di gestione economica».

Era evidente a Visentini, tuttavia, «che le nuove iniziative [sarebbero dovute] essere subordinate al riconoscimento di obbiettive ragioni, ai fini di stimolare gli investimenti privati o di integrare l'iniziativa privata che si ritenga insufficiente». Altrimenti «non vi

⁶⁰⁶ Ivi.

[sarebbe stata] ragione di intervenire dove già la iniziativa privata opera bene e in concorrenza». Il fatto di «avere a disposizione uno strumento di azione», proseguiva Visentini, non «è motivo sufficiente per giustificare l'azione e l'intervento». Se, tuttavia, gli organici politici responsabili avessero dovuto chiedere all'Iri di «avere maggiori iniziative e una condotta più dinamica», sarebbe occorso tuttavia soddisfare un «complesso di condizioni».

«La prima è che gli organi politici (Governo e Parlamento) concretino una loro politica nei riguardi dell'Iri e sull'azione dell'Iri. La seconda, strettamente connessa, è che l'Iri venga fornito dei mezzi finanziari idonei alle funzioni che gli vengono attribuite. La terza, che riassume le altre, è che si sappia creare una atmosfera di fiducia, di appoggio e di apprezzamento nei confronti dell'Iri».⁶⁰⁷

Nell'assumere nuove iniziative, tuttavia, Visentini si poneva il problema di come «assicurare che l'attività degli organismi economici pubblici [fosse] veramente diretta al fine assegnato» e, al contempo, che «la direzione degli organismi pubblici non [diventasse] una piattaforma e strumento politico di parte». Una prima garanzia era data dalla distinzione tra le «finalità indubbiamente pubbliche dell'intervento e dell'azione dell'Iri» e «gli strumenti propri del diritto privato e dell'economia di mercato attraverso i quali quelle finalità devono venire raggiunte».⁶⁰⁸

«La presenza nelle società del gruppo di altri azionisti oltre all'Iri, la presenza nel medesimo settore di altre aziende private, la funzione di automatico controllo che questo determina, la necessità che la gestione sia ispirata a criteri economici, affrontando ogni giorno la concorrenza mantenendo il credito, perseguendo un utile, la conseguente esigenza che la direzione delle aziende sia affidata non a politici o ad equiescenti burocrati ma a dirigenti forniti di iniziativa e di temperamento ed aventi spesso per personalità assai spiccate sono tutti elementi che strutturalmente danno una prima seria garanzia contro il "politicizzarsi" delle aziende e delle loro gestioni».

Un secondo aspetto riguardava i rapporti tra l'Iri e i governi e, in questo campo, si delineava nell'intervento di Visentini una maggiore attinenza ai lavori della Commissione e alle discussioni politiche che riguardavano la riforma dell'Iri. Una delle critiche ricorrenti presenti nel dibattito aveva riguardato l'attribuzione al Consiglio dei ministri del compito di stabilire l'indirizzo generale all'attività, fattore ritenuto causa di «una eccessiva indipendenza all'Iri», che faceva «mancare una diretta responsabilità dell'Iri di fronte a un organo preciso», che escludeva un ruolo del parlamento e ostacolava le capacità stesse del governo di orientare i programmi dell'ente.

⁶⁰⁷ B. Visentini, *Il problema dell'Iri. Economia senza politica*, in «Il Mondo», n. 31, 3 agosto 1954.

⁶⁰⁸ Su questo punto di vista anche Id., *Il problema dell'Iri. Una fama usurpata*, in «Il Mondo», n. 30, 27 luglio 1954.

Per Visentini, tuttavia, queste critiche non erano esatte: gli inconvenienti non derivavano dal sistema e sarebbero potuti essere «facilmente superabili». La creazione di un Ministero – conclusione a cui sarebbe giunta la Commissione Giacchi – avrebbe significato «politicizzare l'Iri e le aziende», cosa che non sarebbe stata «opportuna» nemmeno nel caso in cui esse fossero state «aziende nazionalizzate». L'idea di affidare questo incarico a un Ministro senza portafoglio era altresì da condannare. Si sarebbe dovuti rimanere allora al «principio che l'indirizzo generale dell'attività dell'Iri [venisse] disposto dal Consiglio dei Ministri». Un ruolo di coordinamento sarebbe potuto essere assegnato al Ministro del Bilancio, mentre era assolutamente da respingere l'idea di affidare questa competenza al Ministro dell'Industria. Quanto al controllo parlamentare, si sarebbe dovuto «trovare il mezzo più idoneo», fermo restando il principio, e in questo passaggio si riassumeva una buona parte delle riflessioni condotte da parte della dirigenza dell'Iri sul tema del proprio inquadramento, che

«da parte del Parlamento (come del resto da parte del Governo) occorre nei riguardi dell'Iri un maggior interessamento e un maggiore approfondimento sui problemi di indirizzo e di ordine generale, e minori interferenze su questioni di carattere particolare o addirittura strettamente aziendale».

Visentini intravedeva allora più che «una crisi dell'Iri» una «crisi dell'opinione pubblica e di quella parlamentare nei riguardi dell'Iri». Esso era un «fenomeno di adattamento» dovuto alla necessità di ambientare e inquadrare l'attività dell'ente, nato in una fase diversa, a una «nuova situazione politica». Un processo ancora in divenire, dunque, ma dal quale se ne potevano iniziare a scorgere anche i primi elementi distorsivi. La volontà di ridefinire l'Iri come uno strumento di politica economica, da più parti emersa nel dibattito pubblico e che emergerà pure dalle conclusioni della Commissione, presentava per Visentini un malcelato rischio: che «con il pretesto di fare dell'Iri uno strumento di politica economica se ne [fosse fatto] semplicemente uno strumento di politica».⁶⁰⁹ La

⁶⁰⁹ B. Visentini, *Il problema dell'Iri. Economia senza politica*, cit. Iniziava ad emergere, per il momento da parte di commentatori interessati, come a una maggiore attenzione alle finalità sociali dell'intervento pubblico sarebbe corrisposta anche una maggiore presenza politica all'interno degli organismi direzionali deputati ad attuare queste finalità. Scriveva a questo proposito il deputato comunista Mario Lena: «L'inserimento di uomini della Democrazia Cristiana nei Consigli di amministrazione o alla direzione di società, enti, organismi a partecipazione statale o del tutto statali, ha costituito la categoria più sfruttata per il collocamento dei più bei nomi della Dc. [...] Due appaiono dunque essere stati i criteri ispiratori dell'attività della maggior parte dei gerarchi clericali nelle alte posizioni di governo e di direzione, conquistate con l'intrigo, con la prepotenza, con elezioni truccate e grazie al monopolio politico: il favoreggiamento sistematico degli interessi privati dominanti nelle concrete situazioni di fatto; la caccia al compenso per sé stessi e per il gruppo politico dominante». Lena riproponeva, come sottotitolo del proprio contributo, una frase di Mario Scelba, particolarmente indicativa: «bisogna che la gente si abitui a vedere i democratici cristiani a capo delle grandi aziende finanziarie e industriali». Poco importava se la citazione risalisse al 27 aprile 1948 e che fosse stata oggetto di smentite e manipolazioni. M. Lena, *I gerarchi democristiani alla conquista dell'economia italiana*, in «Rinascita», n. 4, 1953, pp. 243-246. Ivi, p. 243. L'episodio e la relativa coda polemica è presentata sulla rubrica *Cronaca contemporanea*, in «Civiltà Cattolica», n. 2, 1948, p. 437. Ancora più

battaglia politica per la riforma dell'Iri si sarebbe fatalmente incrociata ed incontrata non solo con i grandi obiettivi di sviluppo e progresso, ma anche con quelli a carattere più limitato. E, a queste istanze, l'Iri avrebbe risposto attraverso la piena disponibilità ad assumere nuovi ruoli e nuovi compiti nel processo di sviluppo, unita alla strenua difesa della propria autonomia e del carattere operativo delle proprie aziende.

esplicitamente, l'organo di partito del Pci motivò il sostegno della Dc allo «sganciamento»: l'«obiettivo di Fanfani sarebbe quello di sostituire al diretto controllo della Confindustria sull'IRI il diretto controllo dei torchettoni democristiani, per farne uno strumento di quella “clericalizzazione integrale” dei gangli e della vita economica nazionale che è notoriamente nel suo programma politico di tipo corporativistico». Fanfani vorrebbe trasformare l'IRI in un carrozzone Dc, in «L'Unità», 6 agosto 1954.

VII

IL DELINEARSI DI UNA NUOVA FUNZIONE PER L'IRI

7.1 DAL CONGRESSO DC DI NAPOLI ALLA «MOZIONE PASTORE»

Le dinamiche interne al partito cattolico erano in evoluzione. Dal Congresso di Roma era emersa l'autonomia dell'area sindacale, che aveva presentato una lista alternativa alla ritrovata unità del partito. Con Giulio Pastore, primo segretario generale della Cisl, come principale promotore, si sarebbe organizzata l'anno successivo in una tendenza denominata Forze Sociali. Nell'estate del 1951, a seguito del Consiglio nazionale di Grottaferrata, si era intanto delineata una convergenza fra Paolo Emilio Taviani e Mariano Rumor, alla quale avevano aderito anche Aldo Moro, Benigno Zaccagnini, Emilio Colombo, Luigi Gui e altri e, sul finire dell'anno, nasceva Iniziativa democratica. Nel suo primo numero, dichiarava la sua intenzione di influenzare il governo «per un più congruo e razionale coordinamento degli sforzi, la più intelligente scelta dei settori di applicazione, [...] il coraggio di affrontare certi temi di impostazione economica e sociale per i quali non si chiedono soluzioni massimalistiche nell'una o nell'altra direzione, ma che si esca finalmente dall'attesa e si chiariscano le direttrici essenziali».⁶¹⁰ Il gruppo di Iniziativa Democratica, al quale aderì in seguito anche Amintore Fanfani, si caratterizzava per una concezione del partito diversa rispetto a quella degli ex popolari e assunse sin dall'inizio un atteggiamento più pragmatico. A seguito dell'insuccesso elettorale della coalizione centrista del giugno 1953, infine, si tenne il primo convegno nazionale di una nuova tendenza nella sinistra democristiana, quella de La Base, fondata da Giovanni Marcora e destinata a raccogliere l'adesione di personalità di rilievo come Ezio Vanoni ed Enrico Mattei.

Con le elezioni del giugno 1953, anche sul piano politico più generale, iniziò a delinearsi la crisi del «centrismo degasperiano». Con il tentativo mancato di De Gasperi nel formare il suo nono esecutivo iniziava a delinearsi una nuova fase della politica nazionale, per il momento accompagnata da una certa instabilità istituzionale. Il compito di provare a formare una maggioranza passò allora ad Attilio Piccioni, vicesegretario del partito e rappresentante dell'anima ex popolare, il quale tuttavia non riuscì a comporre un quadro con l'astensione dei tre partiti di centro e dei monarchici. Il fallimento dell'incarico

⁶¹⁰ *Prospettiva*, in «Iniziativa democratica», n. 1, 1951. Giulio Andreotti avrebbe invece presentato al Congresso di Napoli una propria lista, denominata Lista Primavera.

esplorativo di Piccioni generò riflessioni che condussero il dirigente democristiano a superare l'idea di ricomporre l'alleanza quadripartita e a dirigere il proprio partito verso, come si disse all'epoca, un «governo d'affari». Su indicazione dello stesso De Gasperi, fu allora Pella a inscenare un tentativo, questa volta riuscito, di formare un governo, che riuscì a raccogliere il sostegno dei liberali e dei repubblicani anche in assenza di vere e proprie contrattazioni. De Gasperi, nel frattempo, raccogliendo il testimone da Guido Gonnella, presentatosi dimissionario insieme all'intera direzione al Consiglio nazionale della fine del settembre, fu eletto segretario del partito.⁶¹¹

Con l'organizzazione della corrente sindacale della Dc e attraverso il particolare attivismo del suo massimo dirigente, l'urgenza di pervenire a una riforma dell'Iri era riaffermata con tutta la sua forza. Nell'agosto 1953, in una memoria della Cisl al Ministro dell'Industria e Commercio disposta al fine di «indicare le vie lungo le quali, pur nelle difficoltà dell'ambiente, si [possa] tentare di avviare a soluzione i massimi problemi economici del nostro Paese», era ribadita la necessità di «orientare la politica del Governo nei riguardi della industria controllata» ad un programma di sviluppo economico. La Cisl invitava allora il governo ad «applicare all'industria controllata» i principi formulati sul piano generale per l'industria: «riorganizzazione generale definitiva dei servizi di direzione e di controllo della produzione»; «razionalizzazione degli impianti»; «applicazione aziendale dei principi produttivistici». Il sindacato chiedeva allora l'istituzione presso il Ministero dell'Industria o direttamente negli «organi massimi dell'Iri», di una «attività di ricerca» che, attraverso il supporto di un comitato consultivo e di studio e con la partecipazione di esperti e dei lavoratori, potesse pervenire a promuovere un «maggior dinamismo nell'organizzazione direttiva [...] contro l'attuale tendenza al ristagno burocratico» con il fine ultimo di applicare all'industria di Stato «i principi produttivistici».⁶¹²

Qualche mese più tardi, nel dicembre, era organizzato il Convegno della Cisl per la riforma dell'Iri, durante il quale Pastore aveva sottolineato «il disagio che crea nell'economia nazionale l'attuale inorganico sistema delle partecipazioni economiche dello Stato» e la necessità di rendere il funzionamento dell'ente coerente con la sua funzione di «azienda-guida» del paese. L'Iri era riconosciuto, nell'elaborato finale disposto dal Convegno, come uno «strumento fondamentale per lo sviluppo del nostro sistema economico», cui attribuire un ruolo attivo e propulsivo all'interno del sistema produttivo nazionale. In questa prospettiva, si riteneva imprescindibile metterlo nelle condizioni di operare quale «elemento di guida dell'apparato industriale e creditizio del

⁶¹¹ F. Malgeri, *La stagione del centrismo*, cit., pp. 138-154.

⁶¹² G. Pastore, *La nostra battaglia per la riforma dell'Iri*, Collana documenti n. 8, Roma, Cisl, 1954, pp. 6-7.

Paese», superando l'impostazione meramente gestionale per assumerne una autenticamente strategica. Questo imponeva un «adeguamento della natura, delle funzioni e della conseguente struttura giuridica dell'Istituto», volto a renderlo coerente con le esigenze di una moderna economia mista, nella quale la presenza dello Stato nell'economia non si limitasse a finalità di emergenza, ma si configurasse come strumento strutturale di politica economica.

La proposta elaborata nel corso del Convegno si fondava su una precisa concezione dell'Iri quale soggetto pubblico capace di perseguire una sintesi tra «i fini sociali e quelli economici». L'affermazione di questa funzione richiedeva una razionalizzazione delle competenze pubbliche in ambito industriale e creditizio, da realizzarsi mediante il conferimento all'Iri «di tutte le aziende controllate dallo Stato che operano nei settori industriale e creditizio», ad eccezione di quelle aziende autonome che, «per ragioni di funzionalità», rappresentavano una diretta estensione dei rispettivi dicasteri. In questo quadro si postulava una «netta differenziazione dei settori pubblico e privato dell'attività industriale» e la concentrazione dell'intervento statale «su quei settori di base che sono essenziali ai suoi fini», in una logica selettiva e di specializzazione dell'azione pubblica. Parallelamente, la proposta auspicava il superamento della forma giuridica della società per azioni, che, secondo il giudizio espresso dalla mozione, «mostra[va] chiari segni di crisi anche nel settore privato».

L'Iri veniva concepito dal punto di vista funzionale come «elemento pilota dello sviluppo dell'apparato produttivo», e al contempo come «strumento fondamentale del Governo per realizzare una efficiente politica industriale». Questa politica doveva essere aperta all'innovazione tecnica, orientata a modificare in senso progressivo la struttura dei mercati, e pronta ad accogliere «le forme più progredite di politica del lavoro». La mozione proponeva, in questo senso, un'ampia gamma di obiettivi sociali cui l'Istituto avrebbe dovuto tendere: il «sostenere ed elevare il livello della occupazione», il «migliorare le capacità tecniche, professionali ed umane» del personale a tutti i livelli, nonché l'«introdurre un sistema coordinato di relazioni umane». Al centro della proposta stava inoltre la partecipazione dei lavoratori alla vita produttiva, articolata attraverso la «promozione della partecipazione del lavoro ai vari aspetti della vita produttiva» e la previsione di forme retributive tali da «legare il guadagno dei lavoratori alla efficienza di azienda».

Un elemento di particolare innovazione era infine rappresentato dall'istituzione, a livello di gruppo, di «Comitati consultivi composti da rappresentanti delle Organizzazioni sindacali», chiamati a garantire la «cooperazione necessaria in una attività di questo particolare tipo». Il documento proponeva, infine, di sottoporre «alla responsabilità politica del Ministro dell'Industria e del Commercio» la direzione dell'ente, nel quadro di una più ampia esigenza di «una politica industriale unitaria». A garanzia del carattere pubblico dell'azione dell'Istituto, si invocava un rafforzamento del controllo

parlamentare, attraverso l'attribuzione alle Camere del potere di vigilanza «sulle risultanze della gestione amministrativa e sugli indirizzi generali di politica economica dell'Istituto». Era infine delineato un progetto organico di accentramento delle funzioni strategiche dell'intervento pubblico, finalizzato a garantire l'«unicità degli investimenti sotto il profilo tecnico e finanziario», nonché il coordinamento della produzione, dell'approvvigionamento e degli sbocchi di mercato, oltre che del lavoro. Queste funzioni avrebbero dovuto essere esercitate nel rispetto di rigorosi criteri di efficienza gestionale, assicurando «snellezza nel funzionamento, prontezza nelle decisioni, chiarezza nelle responsabilità e nella delimitazione delle competenze sul piano aziendale».⁶¹³

I destini del governo monocolore guidato da Pella, in carica dall'agosto 1953 al gennaio dell'anno successivo si legarono alla politica estera e alla questione di Trieste in particolare. La caduta di Pella, causata dal progressivo deteriorarsi dei rapporti tra partito e governo, aprì la strada alla formazione di un governo guidato da Fanfani. Nel periodo intercorso tra la crisi del primo e la nascita del secondo, Pella provò agli inizi del gennaio a organizzare un rimpasto. Secondo quanto formulato il 3 gennaio dallo stesso Pella a seguito di un colloquio con De Gasperi, nel maneggiare i vari equilibri interni al partito ne sarebbe uscita l'indicazione di affidare a Ferrari-Aggradi un Ministero senza portafoglio per le Partecipazioni Statali. Uno spunto interessante, che tuttavia non ebbe seguito.⁶¹⁴ Fanfani, pur cercando di rilanciare l'impegno sociale dell'esecutivo, si ritrovò tuttavia in uno schema politico complessivo che doveva fare i conti con l'adozione dei necessari pesi e contrappesi, anche in relazione alle dinamiche interne al partito.⁶¹⁵

Durante il suo discorso programmatico, pronunciato alla Camera il 23 gennaio 1954, Fanfani espose i punti salienti che avrebbero caratterizzato il proprio mandato fondato sulla difesa del potere d'acquisto, la riduzione del disavanzo del bilancio, agevolazioni per le industrie siderurgiche e meccaniche, edilizia popolare e scolastico, l'impegno a un piano di costruzione autostradale, sostegno alla piccola proprietà contadina e sussidi alla disoccupazione. Fanfani dichiarò inoltre che «dalle conclusioni della commissione speciale, e ad integrazione di quanto già predispose l'onorevole La Malfa», si attendevano «elementi per procedere alla tanto auspicata vitalizzazione nel settore Iri e di quello delle

⁶¹³ Convegno della Cisl per la riforma dell'Iri, 12 dicembre 1953, ripubblicato in Confederazione generale dell'industria, *Il distacco delle aziende a prevalente partecipazione statale*, cit., pp. 114-117.

⁶¹⁴ B. Bottiglieri, *La politica economica dell'Italia centrista*, cit., p. 215.

⁶¹⁵ F. Malgeri, *La stagione del centrismo*, cit., pp. 155 e ss. Pietro Nenni scrisse nei suoi diari che il ministero Fanfani era «una delusione e il suo programma una brusca chiusura a sinistra senza nessuna apertura a destra». P. Nenni, *Tempo di guerra fredda. Diari 1943-56*, Sugarco, Milano, 1981, p. 608.

partecipazioni statali».⁶¹⁶ L'iniziativa di Pastore fu rinnovata allora con l'insediamento del breve esecutivo guidato da Fanfani. Con una lettera al nuovo Presidente del Consiglio, la Cisl confermò «il proprio orientamento a proposito delle industrie Iri», invitando contestualmente la Commissione Giacchi a concludere rapidamente il proprio lavoro e il governo a emanare un «provvedimento che realizzi [...] l'assunzione di una totale autonomia dell'Ente con propria configurazione nei confronti del settore della industria privata».⁶¹⁷ L'impegno della Cisl nei confronti della Commissione Giacchi fu dunque di duplice natura: da un lato, l'organizzazione sindacale esprimeva sostegno alla Commissione, ma la esortava al contempo a procedere con tempestività e rigore; dall'altro, grazie a Mario Romani, imprimeva alla stessa Commissione una spinta dall'interno e la faceva tendere verso l'introduzione di nuovi principi nella gestione delle relazioni industriali e, parallelamente, verso l'innovazione delle tecniche produttive.⁶¹⁸

A seguito del fallito tentativo di formare un governo, Amintore Fanfani assunse la guida di Iniziativa democratica e intraprese una intensa campagna di comizi nelle principali città italiane, riscuotendo un consenso crescente all'interno del mondo cattolico. Nei suoi interventi pubblici sostenne con decisione che i risultati delle elezioni del 7 giugno non costituivano una sconfitta del centrismo, ma offrivano piuttosto l'occasione per avviare un rinnovamento politico. Questo rinnovamento, secondo Fanfani, doveva partire da un profondo intervento sulle strutture organizzative della Democrazia Cristiana. La necessità di riorganizzare il partito nasceva infatti dalla maturata consapevolezza che il significativo arretramento elettorale del 1953 fosse da attribuire in larga misura alla fragilità della sua architettura interna e alla scarsa capacità di penetrazione nella società. Per recuperare consenso e rafforzare la propria posizione nel sistema politico, la Dc doveva ampliare la propria base sociale e dotarsi di un apparato moderno, efficiente e autonomo, capace di emanciparsi dalla dipendenza da tre principali centri di potere: innanzitutto la Chiesa e le organizzazioni cattoliche, che avevano fornito nel decennio precedente risorse fondamentali ma non avevano mancato di condizionare la linea politica del partito; in secondo luogo, le reti clientelari meridionali, che avevano garantito il controllo del territorio a livello locale, ma ostacolavano ogni prospettiva di riforma; infine

⁶¹⁶ «Dopo aver messo ordine in casa nostra – concludeva Fanfani – si potrà affrontare il problema dei monopoli». CD, AP, Seduta del 26 gennaio 1954, 5023.

⁶¹⁷ Lettera della Cisl al Presidente del Consiglio dei Ministri, 22 gennaio 1954, ripubblicato in Confederazione generale dell'industria, *Il distacco delle aziende a prevalente partecipazione statale*, cit. pp. 120-121.

⁶¹⁸ Relazione del Prof. Mario Romani sugli oggetti di studio della Sottocommissione, 9 novembre 1953, in Ministero dell'Industria e del Commercio, L'Istituto per la Ricostruzione Industriale, Iri, vol.2, cit., pp. 465-470. Dal marzo 1950 Mario Romani era a capo dell'Ufficio studi e formazione della Lcgil. Su Romani si veda V. Saba, *I caratteri originali dell'Intersind*, in G. Sapelli (a cura di), *Impresa e sindacato, Storia dell'Intersind*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 233-238 e G. Baglioni, *La lunga marcia della Cisl*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 91-110.

i grandi gruppi economici, quali Confindustria, Confagricoltura e le principali imprese private, il cui sostegno finanziario implicava un'influenza diretta sull'indirizzo della politica economica. L'obiettivo strategico delineato da Fanfani era la costruzione di una Democrazia Cristiana in grado di autosostenersi politicamente e finanziariamente, riducendo la dipendenza da queste mediazioni esterne e instaurando un rapporto diretto con l'elettorato. Questo progetto implicava una ridefinizione profonda dei rapporti tra partito, società civile e interessi organizzati, delineando un percorso ambizioso destinato a suscitare resistenze sia all'interno della compagine democristiana che nel più ampio contesto politico nazionale.⁶¹⁹

La nascita dell'esecutivo guidato da Mario Scelba segnava, con importanti concessioni, il riavvicinamento della Dc verso i socialdemocratici di Saragat, in uno schema politico che vedeva i liberali entrare al governo e i repubblicani offrire un appoggio, senza tuttavia ricoprire ruoli nel nuovo esecutivo.⁶²⁰ L'intesa tra le forze che costituivano la nuova maggioranza fu raggiunta attraverso la definizione di un programma comune, elaborato da delegati delle rispettive formazioni politiche, nel quale era ribadito l'impegno di «riordinamento e rivitalizzazione delle Aziende di Stato, sia ai fini di un efficiente controllo pubblico, sia per renderle sempre più idonee agli scopi di interesse generale».⁶²¹

Il 26 giugno 1954, al teatro San Carlo di Napoli, si svolse il V Congresso nazionale della Dc. Nel corso del suo intervento di apertura, De Gasperi aveva difeso i governi a guida democristiana dalle accuse di aver operato soltanto con «provvedimenti frammentari e di emergenza», richiamando lo sforzo intrapreso non solo per la «stabilizzazione monetaria» ma anche per «un organico sviluppo ed un ammodernamento dei principali settori economici»: la costruzione di centrali e impianti idroelettrici e termoelettrici «sollecitate con finanziamenti statali»; la «coraggiosa azione dell'Agip» nel settore del metano e della raffinazione petrolifera; il settore siderurgico che «rischiava di essere completamente abbandonato»; i progressi in agricoltura; l'inserimento del paese nell'economia mondiale; la «spinta costante verso una maggior produzione ed un più alto livello di occupazione». Egli aveva poi discusso della relatività delle varie esperienze di capitalismo in America e

⁶¹⁹ G. Galli, *Storia della Democrazia Cristiana*, cit., pp. 161 e ss. Su questo argomento si veda anche M. Maraffi, *Politica ed economia in Italia*, cit., pp. 198 e ss. e G. Poggi, *L'organizzazione partitica del PCI e della DC*, Bologna, Il Mulino, 1968, pp. 216-224.

⁶²⁰ La scelta di non partecipare al governo da parte dei repubblicani fu motivata da La Malfa attraverso una nota di disillusione nei confronti del riformismo dei governi centristi. I fondamenti di quel riformismo erano stati il credere che attraverso una «politica dall'alto» si potessero «modificare le condizioni politiche fondamentali del Paese» ma, questa «azione di carattere illuministico» si è rivelata essere votata all'insuccesso. U. La Malfa, *La politica economica in Italia*, cit., p. 266.

⁶²¹ *Programma governativo concordato fra la Dc, il Psdi, il Pli e il Pli, 5 febbraio 1954*, in A. Damilano (a cura di), *Atti e documenti della Democrazia Cristiana*, cit., p. 662.

in Europa, sottolineando come «nel campo economico ci si trovava in un periodo di evoluzione verso un tipo misto che escludeva la rigidità degli estremi dottrinali e seguiva nelle strutture e negli ordinamenti, per quanto in ritardo, le trasformazioni del regime democratico». E proseguiva: «per la scuola cristiano-sociale mi pare che le conclusioni della contemporanea esperienza si possano formulare così: né capitalismo né comunismo, ma solidarismo di popolo in cui lavoro e capitale si associno, con crescente prevalenza del lavoro sotto il controllo e ove occorra con la propulsione dello Stato democratico». De Gasperi affermava ancora la necessità di levare lo sguardo al prossimo decennio attraverso lo «sforzo di progredire e marciare verso la giustizia sociale» e che sarebbe stato un «piano» a indicare «le condizioni alle quali la soluzione globale del problema può essere raggiunta». De Gasperi aggiungeva poi: «economisti, come il nostro Vanoni, calcolano che, a certe condizioni, la radiosa meta è raggiungibile entro pochi anni. [...] Forse Vanoni potrà dare già qualche calcolo e quale cifra». ⁶²²

Il richiamo dello statista trentino fu raccolto dall'intervento di Vanoni, il quale parlò della acquisita «consapevolezza che l'ulteriore progresso economico» andasse ricercato nella sua inserzione e integrazione in aree economiche sempre più vaste. A partire dalla «politica di stabilità della moneta tenacemente difesa dall'on. Pella» e sostenuta dalla ripresa del gettito fiscale, i governi avevano iniziato «un'organica azione di investimenti nel Mezzogiorno ed in alcune aree del centro-nord» e avevano partecipato al processo di integrazione economica europea. I progressi dell'economia italiana degli anni del dopoguerra, tuttavia, contribuivano a mettere in maggiore evidenza i punti deboli, ancora in attesa di soluzione. Nel discorso si delineano le linee generali di uno «studio teorico» volto «all'espansione armonica dei diversi settori produttivi» e finalizzato «a una graduale ma incisiva eliminazione della disoccupazione e della sottoccupazione». Lo Schema era dichiaratamente concepito come un'elaborazione «astratta e politicamente non impegnativa», che si sarebbe potuta tradurre in «impegni politici attuali e concreti» solo con il progressivo maturare delle «condizioni storiche che ne [avrebbero consentito] l'adozione».

Lo studio si fondava su alcune premesse: che un ragionevole equilibrio potesse essere raggiunto se si sarebbero creati 4 milioni di posti di lavoro; che lo sviluppo economico si dovesse realizzare «armonicamente, senza avventure monetarie» che ne avrebbero compromesso la realizzazione; che l'azione pubblica avrebbe dovuto conservare «la sua funzione di stimolo e, dove occorra, di condizionatrice dell'azione privata», fermo restando che il «compito più impegnativo» sarebbe spettato a una iniziativa privata «rettamente orientata a realizzare col proprio benessere il benessere della società

⁶²² *I Congressi nazionali della Democrazia Cristiana*, cit., pp. 478-503.

nazionale»; che, nello scegliere tra le diverse combinazioni, si sarebbe dovuto scegliere la soluzione in grado di garantire «la massima produzione col massimo impiego di mano d'opera e con minimo investimento di capitali».

Il programma avrebbe avuto «una seria possibilità di realizzazione» se si fossero presentate sia sul piano interno che su quello estero alcune «condizioni essenziali»: un aumento del reddito nazionale che si fosse tradotto in aumento del risparmio; il verificarsi delle condizioni per «continuare ad aumentare in misura sempre più evidente l'attuale ritmo degli investimenti soprattutto privati senza turbare l'equilibrio monetario»; il realizzarsi «in modo sempre più chiaro [di] una maggiore giustizia tributaria»; l'apertura internazionale del paese. Il discorso di Vanoni si chiudeva dunque con un appello alla concretezza.

«Le indicazioni generali ed astratte che derivano dagli indirizzi accennati debbono condizionare i concreti programmi di settore già elaborati e gli altri in corso di elaborazione, il loro collegamento, il loro ordine di priorità nell'esecuzione. [...] Tutta la nostra politica deve essere impegnata al fine di sostenere questa politica di sviluppo, che è politica di equilibrio politico, di progresso economico, di sicurezza morale, in una parola politica di alta, serena, sicura giustizia sociale».⁶²³

Durante i lavori congressuali, Giulio Pastore, constatando come «l'attuale Congresso nazionale [fosse] il più positivo che la Dc abbia sinora tenuto» per via della rivendicazione al «pieno dibattito» e all'intenzione di «portare tutti i problemi alla ribalta e trovare la strada giusta per la [loro] risoluzione», invitava il partito a dare piena attuazione al «solidarismo» menzionato da De Gasperi e auspicava «un clima di maggiore fiducia e stima vicendevole nei rapporti tra Sindacati e Governo».⁶²⁴ Pella esprime il proprio apprezzamento per il «piano organico» annunciato da Vanoni, condividendone l'impostazione volta a promuovere una «intensificazione della produzione e del massimo impiego di mano d'opera». Egli sottolineò tuttavia, l'importanza che i programmi fossero espressi chiaramente, in modo da non generare quelle «incertezze» che «spaventano e reprimono ogni spirito di iniziativa». L'ex Presidente del Consiglio richiamò inoltre l'esigenza di insistere su quei principi che avevano sempre contraddistinto la sua azione: la difesa della moneta e del risparmio, il contenimento del disavanzo pubblico e della spesa. Allo stesso tempo, riconobbe anche l'opportunità di continuare a sostenere investimenti produttivi diretti a creare nuove occasioni di lavoro e, in uno dei pochi cenni provenienti dal Congresso, ribadì infine il necessario impegno a riordinare il settore delle

⁶²³ Il discorso integrale di Vanoni al Congresso di Napoli è stato ripubblicato in P. Barucci, *Enzo Vanoni. La politica economica degli anni degasperiani*, cit., p. 332-335.

⁶²⁴ *I Congressi nazionali della Democrazia Cristiana*, cit., pp. 544-547.

«aziende statali e parastatali», mantenendo solo quelle «utili all'economia nazionale» e sopprimendo invece le realtà ritenute «inutili». ⁶²⁵

Gronchi sostenne la necessità di una «politica nuova» fondata sull'urgenza di affrontare la questione sociale attraverso un «tono nuovo nella linea politica» e un approccio organico della politica finanziaria e sociale. Il rinnovamento doveva coinvolgere le «strutture fondamentali dello Stato». Criticò l'inerzia del partito sulle riforme di struttura e propose di utilizzare strumenti pubblici come l'Iri per limitare il potere dei «baroni della grande industria» e dei «monopolisti privati». Denunciò lo squilibrio tra il progresso tecnico e i benefici sociali, imputandolo a un'iniziativa privata non sufficientemente indirizzata all'interesse collettivo e il divario ancora profondo tra Nord e Sud nei redditi e nei consumi. Pur riconoscendo i risultati ottenuti, sottolineò una spesa pubblica ancora insufficiente e l'esclusione di «troppi settori» da interventi di natura produttivistica. Gronchi affermò infine che il programma da lui indicato e contenuto nella mozione presentata al Congresso si distingueva per la consapevolezza dell'urgenza e per lo «spirito di rinnovamento» legato all'«avanzata delle masse lavoratrici alla ribalta della storia». ⁶²⁶

La mozione presentata dalla tendenza Politica sociale chiedeva un impegno specifico al partito e al governo sulla questione dell'Iri. Una volta considerata l'importanza di una «organica politica di sviluppo economico», in relazione al controllo pubblico di «notevole parte delle aziende industriali tramite l'Iri e considerata «la carenza di una visione unitaria ed organica nell'indirizzo attuale dell'Iri, carenza dovuta a difetti di impostazione politica ed economica e di realizzazione sul piano tecnico ed economico», la corrente gronchiana chiedeva al proprio partito di «operare [...] nell'ambito di una visione organica e finalisticamente coordinata dagli interventi dello Stato nella economia» e impegnare «il Consiglio Nazionale ad ottenere dal Governo la attuazione di una riforma dell'Iri» secondo i seguenti principi:

- «1) L'Iri deve diventare uno strumento a carattere definitivo della politica industriale, capace di operare nella sfera economica non con meri criteri privatistici, ma per seguire obiettivi di carattere pubblicistico;
- 2) L'Iri, ai fini del controllo politico, deve essere inserito nella sfera di competenza di un solo dicastero direttamente interessato alla sua attività;
- 3) L'Iri, in quanto strumento pubblico della politica industriale, deve porsi come obiettivo economico-tecnico, non quello della massimizzazione del profitto, ma quello della minimizzazione dei costi, come incentivo per l'ammodernamento delle aziende private, e quello di un preciso contributo alla politica della occupazione;
- 4) L'Iri deve essere impegnato ad attuare una politica di relazioni umane all'interno

⁶²⁵ Ivi, pp. 550-552.

⁶²⁶ Ivi, pp. 552-556.

delle aziende dipendenti, tale da migliorare i rapporti di lavoro attualmente in via di continuo deterioramento. A tal fine, l'Iri dovrà studiare anche i mezzi per migliorare la preparazione professionale dei lavoratori e dei dirigenti e per facilitare l'accesso dei lavoratori alle responsabilità decisionali a diversi livelli.

5) Le aziende Iri devono definitivamente e senza equivoci venire staccate, sia dal punto di vista sindacale come da quello economico, dalla Confindustria, poiché la attuale situazione costituisce prima di tutto un assurdo politico e giuridico».⁶²⁷

Nel corso del dibattito conclusivo sulla relazione politica di De Gasperi, Amintore Fanfani si impose come figura emergente, delineando la necessità di un partito moderno e strutturato, capace di esercitare stabilmente la funzione di maggioranza relativa. Propose la creazione di un «centro di esperti» e un «collegamento continuo, disinteressato ed effettivo col mondo della cultura e dell'esperienza», al fine di rafforzare il radicamento democratico e partecipativo della Democrazia Cristiana. Rivendicò un rapporto diretto con gli elettori, affermando che «i cittadini che ci hanno consegnato la loro parte di sovranità debbono essere periodicamente informati» attraverso pubbliche assemblee locali «non caotiche ma bene organizzate», in cui discutere le vicende nazionali e parlamentari. Fanfani auspicò un'alleanza fraterna tra partito, sindacati, coltivatori diretti, dirigenti d'azienda e associazioni combattentistiche, delineando al contempo un vasto programma di riforme, tra le quali il «riordinamento e la messa in efficienza del complesso Iri» e la ricerca di un «metodo di scelta e di sollecitazione dell'opera dei rappresentanti governativi e pubblici negli Enti statali e parastatali».⁶²⁸

La mozione finale approvata dal Congresso – e nella quale fu riassorbita quella di Forze Sociali – impegnava l'azione del partito, del parlamento e del governo a «un approfondimento ed un perfezionamento dell'azione di riforma» che, per quanto riguardava il settore industriale, «identifica[va] nella revisione della struttura e dei compiti dell'Iri un mezzo valido per facilitare l'attuazione di una politica industriale in grado di ovviare ad alcune delle carenze fondamentali del nostro apparato produttivo». Il partito si impegnava inoltre a dare seguito all'esposizione di Vanoni e quindi ad «elaborare, con l'ausilio degli economisti e degli esperti, un programma integrale e poliennale di sviluppo».⁶²⁹ Il Congresso si chiuse con l'affermazione dell'asse tra Iniziativa democratica e la corrente La Base, promossa da Vanoni, che vide in Fanfani la figura in grado di affrancare il partito dai condizionamenti della Confindustria e di rilanciare l'iniziativa pubblica. Il Congresso di Napoli segnò l'ascesa di una nuova

⁶²⁷ *Mozione della corrente di Politica Sociale*, ripubblicato in Confederazione generale dell'industria, *Il distacco delle aziende a prevalente partecipazione statale*, cit., pp. 132-133.

⁶²⁸ *I Congressi nazionali della Democrazia Cristiana*, cit., pp. 556-562.

⁶²⁹ *Ivi*, p. 568-569.

generazione di dirigenti, mentre De Gasperi svolse un ruolo decisivo nella mediazione interna, favorendo l'elezione di Fanfani a segretario nel Consiglio nazionale del 16 luglio 1954.⁶³⁰

La stagione delle lotte per il «conglobamento» delle voci di retribuzione e per gli aumenti salariali, ebbe, specie dopo le elezioni del giugno 1953, «momenti, sia pur effimeri, d'impegno unitario» tra le forze sindacali. Ciò ebbe portato, come abbiamo visto, a un particolare attivismo da parte di onorevoli e senatori di estrazione sindacale, i quali, attraverso un'unità di intenti declinata in traiettorie autonome, avevano finito per porre l'attenzione sulla necessità di adottare una nuova politica per l'Iri: la questione salariale nelle aziende di Stato – le quali costituivano una quota rilevante del tessuto industriale nazionale e occupavano una parte significativa della forza lavoro complessiva – poneva con forza il problema della loro appartenenza alle associazioni datoriali private, contribuendo così a porre con più urgenza la necessità di un ripensamento complessivo ed organico dell'ente. L'azione rivendicativa della Cisl non aveva mancato di generare tensioni, almeno fino alla primavera del 1954, con i governi a guida democristiana. Con l'arrivo di Scelba, la Cisl, insieme alla Uil, conclusero un accordo separato, che la Cgil rifiutò di sottoscrivere. Con il 12 giugno era quindi firmato l'accordo sul «conglobamento», cui seguì il 28 luglio un accordo integrativo.⁶³¹

Mentre si svolgeva il V Congresso della Dc, in sede parlamentare ci si avvicinava alla nuova discussione sullo stato di previsione di spesa del Ministero dell'Industria e del Commercio per l'esercizio 1954-1955. Un o.d.g. presentato il 23 giugno da parte dei deputati socialisti Faralli, Pertini e Ducci invitava nuovamente il governo a prendere atto dell'approvazione dell'o.d.g. dell'ottobre precedente sulla riorganizzazione dell'industria di Stato e sulla sospensione dei licenziamenti.⁶³² Si intensificava quindi l'iniziativa per lo «sganciamento» tramite ancora un o.d.g. dei socialisti Lizzadri, Foa e Faralli, del 30 giugno, a cui ne seguiva un altro firmato dai comunisti Novella, Maglietta e Sacchetti. Il Ministro dell'Industria Villabruna rispose definendo il problema dell'Iri «grave e complesso», nel quale si concentravano «tutta una serie di elementi riguardanti la struttura, l'organizzazione ed il funzionamento dell'istituto che difficilmente possono essere ricondotti ad un comune denominatore». Il governo, tramite la voce del suo

⁶³⁰ Sul Congresso di Napoli e le sue implicazioni politiche si veda F. Malgeri, *La stagione del centrismo*, cit., pp. 167 e ss., G. Galli, *Storia della Democrazia Cristiana*, cit., pp. 164 e ss.

⁶³¹ Nel marzo del 1955 i risultati delle elezioni delle Commissioni interne alla Fiat denunciano un pesante ridimensionamento della Fiom. I metalmeccanici della Cgil, che dalla Liberazione aveva sempre ottenuto la maggioranza assoluta nelle elezioni per il rinnovo delle Commissioni interne della Fiat – arrivando nel 1954 al 64% delle adesioni – nel marzo del 1955 raccoglievano solo il 36% dei voti, mentre La Fim-Cisl ottenne invece il 41%, mentre la Uil raggiungeva il 23%. S. Turone, *Storia del sindacato in Italia dal 1943 a oggi*, cit., pp. 204-208.

⁶³² CD, AP, Seduta del 23 giugno 1954, pp. 9469 e ss.

Ministro, rimandava una risoluzione della questione alla conclusione dei lavori da parte della Commissione Giacchi e, nel frattempo, dichiarava di ritenere poco saggia la scelta di attuare «provvedimenti contingenti drasticamente applicati».⁶³³ L'indomani, l'azione parlamentare era ulteriormente rinnovata e con un nuovo intervento del Ministro Villabruna sulla necessità di affrontare il problema del riordinamento dell'Iri attraverso un «criterio unitario» che possa pervenire a «una soluzione organica» piuttosto che ricorrere a «soluzioni di natura puramente parziale tendenti a risolvere in una forma frammentaria i vari aspetti».⁶³⁴ Al termine della seduta, la possibilità che si pervenisse a un voto a scrutinio segreto convinse il governo ad «affrontare entro un certo termine» la questione dello «sganciamento», meritevole, nelle parole ancora di Villabruna, di un'«ampia discussione».⁶³⁵

Il 2 agosto 1954 arrivano alla Camera tre mozioni separate. Nella prima, presentata dai socialisti con primo firmatario ancora Lizzadri, si invitava il governo a promuovere il «distacco dalla Confederazione generale dell'industria italiana delle aziende Iri, Fim e Cogne». L'importanza di questa data è tuttavia da riconoscere nella seconda mozione, presentata dai sindacalisti cattolici, con Pastore in prima fila, nella quale si invitava il governo a promuovere innovazioni tecniche e forme avanzate di organizzazione del lavoro, ad «accelerare l'azione di potenziamento produttivo» delle aziende pubbliche «e a promuovere una associazione autonoma tra di esse anche ai fini sindacali».⁶³⁶ La terza mozione, presentata dai deputati missini, invitava, al contrario, l'esecutivo a promuovere «un più normale svolgimento degli interni rapporti sociali, anziché promuovere autonome associazioni delle imprese».⁶³⁷

Nello svolgersi della densa discussione sulle mozioni, insieme allo «sganciamento» si susseguirono interventi ora rivolti alla politica sindacale condotta dalle particolari aziende

⁶³³ Ivi, Seduta pom. del 30 giugno 1954, pp. 9849 e 9898.

⁶³⁴ Ivi, Seduta ant. del 1° luglio 1954, p. 9923.

⁶³⁵ Ivi, p. 9929.

⁶³⁶ Si noti come le parole della mozione erano tratte da ampio spunto dal testo dello Schema di relazione di Giacchi. Questo era il testo completo della mozione: «La Camera, nel fermo convincimento che le aziende industriali e commerciali nelle quali lo Stato ha la totalità o la maggioranza del capitale sociale costituiscono uno strumento fondamentale per lo sviluppo del nostro sistema economico ed un elemento di guida dell'apparato produttivo del paese; nel rilevare che lo Stato, mediante tali aziende, può realizzare una efficiente politica industriale aperta alle innovazioni della tecnica, capace di inserirsi validamente per modificare la struttura dei mercati, pronta ad accogliere le forme più progredite di politica del lavoro e pertanto in modo particolare a contribuire a sostenere ed elevare il livello di occupazione; migliorare le capacità tecniche e professionali dei dirigenti, degli impiegati e delle maestranze; introdurre un sistema coordinato di relazioni umane; promuovere la partecipazione del lavoro ai vari aspetti della vita produttiva, il tutto nel quadro di una sana gestione economica; invita il Governo ad accelerare l'azione di potenziamento produttivo di dette aziende e a promuovere una associazione autonoma tra di esse anche ai fini sindacali». Ivi, Seduta pom. del 2 agosto 1954, p. 11870.

⁶³⁷ Ivi.

dell'Iri nei propri stabilimenti, alle scelte operative del gruppo, all'atteggiamento dei suoi dirigenti, ora invece sul suo riordinamento complessivo e sul suo ruolo nell'economia. L'on. Lizzardi ebbe a spiegare la motivazione alla base della sua iniziativa attraverso l'esigenza di porre l'Iri nella condizione di fare «gli interessi della collettività, gli interessi del paese» e dunque che l'attività delle proprie aziende non fosse influenzata dalla Confindustria. L'incontro tra i socialisti e i sindacalisti cattolici era nei fatti. A distinguere le due posizioni vi era – come ebbe a dire Lizzardi poco prima – una nota di merito: i socialisti ritenevano che non si potesse «arrivare al nuovo organismo [...] senza realizzare prima lo sganciamento».⁶³⁸

Nel suo discorso, Pastore rifiutava le accuse giudicate strumentali che vedevano il sindacalismo cattolico impegnato nella questione dello «sganciamento» per fini particolaristici e individuava il significato profondo della mozione nell'obiettivo di «assegnare un'organica funzione alla presenza dello Stato nell'attività produttiva». Una funzione che doveva conciliarsi con le finalità «economiche, sociali, politiche di uno Stato democratico» e che doveva essere intesa come «elemento di guida dell'apparato produttivo del paese». La richiesta di una riforma dell'Iri non nasceva da motivi di natura dottrinale ma dalla necessità di «prendere atto di una realtà sorta in Italia [...] per porre riparo a gravi situazioni determinatesi nel tempo in alcuni dei più delicati settori produttivi del nostro paese, e ciò per una manifesta carenza della privata iniziativa». L'intervento dello Stato aveva assunto negli anni «nuove responsabilità di presenza e promozione di attività produttive senza mai riuscire a esprimere un chiaro e inequivocabile indirizzo, contribuendo anzi ad accrescere il disordine già esistente». Il programma di riforma dell'Iri e la necessità di «autonomia sindacale» erano giustificate, nelle parole di Pastore, «dalla diversa natura del fatto produttivo in quanto promosso dall'iniziativa privata piuttosto che dallo Stato».

«Noi chiediamo, in sostanza, di valutare la radicale non omogeneità tra interessi propri dell'economia privata industriale, che si fonda sul profitto di impresa con tutte le sue particolari e le sue proprie implicazioni sul piano della politica economica, e gli interessi propri delle aziende, che dovrebbero tendere a realizzare finalità di pubblico interesse».

Nel procedere dell'argomentazione, si riconosce che le aziende pubbliche e il settore privato debbano seguire le stesse «regole tecniche ed economiche» e una «sana gestione economica», ma è ribadito altresì che i «fini da conseguire» dello Stato siano differenti. Si poneva allora – prosegue Pastore – «il problema di superare la figura dello Stato come semplice partecipante finanziario», auspicando una riorganizzazione dell'Iri su «nuove

⁶³⁸ Ivi, Seduta pom. del 2 agosto 1954, p. 11875.

basi» che, pur non corrispondendo sul piano economico ai criteri della gestione privata, potessero favorire attraverso «l'aumento della produttività e la diminuzione dei costi [...] un vantaggio collettivo economico e sociale». Per consentire all'Iri di operare «a vantaggio della collettività» e quindi come «valido strumento della politica economica dello Stato», si riteneva allora necessaria una sua trasformazione strutturale e l'attuazione, in tutte le aziende controllate, di una «nuova politica del lavoro». Condizione preliminare per questo rinnovamento, secondo ancora Pastore, era il riconoscimento dell'«autonomia sindacale» dell'Iri e con essa la possibilità per l'ente di esercitare un'autonomia contrattuale «svincolata dalle scelte del settore privato», le quali sarebbero guidate da «motivi e [...] preoccupazioni di natura privata» estranei a quelli «propri dell'interesse pubblico». ⁶³⁹ Il missino Roberti, dal canto suo, motivando la mozione della propria componente parlamentare che l'azione del distacco fosse un problema di natura secondaria rispetto a una necessaria riforma «nella struttura interna» delle aziende che consentisse di risolvere il problema sociale attraverso la partecipazione dei lavoratori. ⁶⁴⁰

Nello svolgimento della discussione, il deputato democristiano Rapelli intervenne a richiamare l'importanza che l'Iri potesse rappresentare per un «nuovo corso sociale», in una «concezione nuova dell'azienda, come fatto sociale». ⁶⁴¹ De Vita dichiarava come «l'Iri [potesse] essere un utilissimo e valido strumento di programmazione economica su scala nazionale» ma che si preferisse «ancora mantenerlo quale organo burocratico» con «criteri strettamente ed esclusivamente aziendali». Si declinava allora secondo il deputato repubblicano la necessità di ripensare in senso globale all'organizzazione dell'Iri, non limitandosi al distacco da Confindustria, ma al superamento della struttura privatistica e delle «esigenze che questa particolare struttura comporta». ⁶⁴² Il liberale Malagodi affermava come la questione dello sganciamento fosse parte di un problema più ampio sulla natura e sulle funzioni dell'Iri e degli altri organismi pubblici e ammoniva al rischio che, rispondendo alla volontà di fare delle imprese di Stato delle «aziende-pilota», si rischiasse di condurre «sugli scogli tutta intera la non troppo solida barca della produzione italiana». ⁶⁴³ Il deputato comunista Antonio Giolitti, approvandone i termini, affermava di considerare la proposta in esame come «un primo passo verso l'effettivo esercizio da parte di queste aziende della loro funzione pubblica, che finora non è stata ad esse

⁶³⁹ Ivi, pp. 11876-11883.

⁶⁴⁰ Ivi, p. 11889.

⁶⁴¹ Ivi, p. 11897.

⁶⁴² Ivi, p. 11897-11898.

⁶⁴³ Ivi, p. 11902.

attribuita, e neppure di fatto da esse svolta». E, in modo significativo, spiegava la portata profonda delle proposte di nazionalizzazione avanzate nei mesi precedenti:

«Nazionalizzare l'Iri [...] non significa avanzare una proposta sovversiva, o che abbia un carattere socialista nella situazione attuale del nostro paese. Si tratta, in concreto, di fare qualche cosa che conduca effettivamente al potenziamento di queste aziende e al loro adeguamento reale alla situazione economica del paese, a quelle che sono le necessità, le esigenze dello Stato per l'esercizio della sua funzione nel campo economico».⁶⁴⁴

All'indomani, il dibattito sulle mozioni si aprì con l'intervento del Ministro Villabruna, il quale precisò che il governo avrebbe accettato soltanto una «soluzione meditata e responsabile» al problema dell'Iri, volta al «riordinamento giuridico e funzionale delle aziende a partecipazione statale». Nel merito del provvedimento, Villabruna rilevava che per società nelle quali il capitale privato partecipava accanto al capitale statale non sarebbe sembrato ammissibile un «atto imperio» che ne forzasse la volontà. Il problema dello «sganciamento», pur importante, non rappresentava tuttavia che «una questione limitata e circoscritta», «un problema particolare», e sarebbe stato appunto affrontato solo «dopo che il governo sarà messo in condizioni di avere una visione organica ed unitaria di tutta la materia». In altre parole, nella prospettiva del governo, si sarebbe dovuto aspettare la conclusione dei lavori della Commissione Giacchi prima di poter, eventualmente, prendere una decisione in merito. La questione era evidentemente anche politica e giocare con le parole poteva sembrare il metodo migliore per schivare un incidente diplomatico in seno alla maggioranza di governo.

Andando ad interpretare lo spirito della mozione di Pastore non come una pretesa che la Camera sottoscriva «incondizionatamente, indiscriminatamente tutte quelle premesse alle quali si ispira», Villabruna sostenne che essa era una richiesta che rientrava «in pieno nel programma e negli sforzi del Governo». Una lettura altrettanto interessante era data alla richiesta formulata di Pastore nel chiedere che gli enti a partecipazione statale si fossero costituiti in associazione autonoma, una proposta che secondo Villabruna «implicitamente accetta[va] l'idea di una trasformazione della struttura giuridica e funzionale di tali enti» e dunque trovando «una sostanziale coincidenza fra la visione dell'onorevole Pastore e la visione del Governo». Il governo, tramite le parole del proprio Ministro, ribadiva la volontà di aspettare le conclusioni della Commissione Giacchi prima di formulare una proposta – conclusioni che sarebbero arrivate alla fine del mese – e

⁶⁴⁴ Ivi, p. 11914.

rassicurava la platea circa il fatto che non fosse in animo del governo «rimandare alle calende greche la soluzione di questo problema».⁶⁴⁵

Lizzadri rispose che le argomentazioni di Villabruna rispecchiavano «chiaramente il pensiero di Confindustria».⁶⁴⁶ Pastore rendeva giustizia nella sua replica al pensiero espresso il giorno precedente, sottolineando come la «mancanza di unità di indirizzo e il contrasto implicito tra fini pubblici e fini privati» fosse «la causa determinante per cui molte aziende sono in uno stato di permanente malattia». Per tale motivo, sosteneva Pastore, appariva logico che la priorità, prima ancora del riordinamento del settore pubblico, dovesse essere – a scanso di equivoci – «lo «sganciamento delle aziende Iri dalla Confindustria». Un'azione questa che si sarebbe potuta realizzare senza leggi, senza ulteriori dibattimenti parlamentari né provvedimenti da parte del governo:

«è sufficiente che l'Iri inviti le proprie aziende a dar luogo alla procedura normale per la costituzione del nuovo organismo sindacale. Questo è tutto».⁶⁴⁷

L'intervento di Pastore fece dissipare ogni dubbio: Lizzadri ritirò la propria mozione dichiarò di sostenere quella del sindacalista cattolico; Di Vittorio (Pci) dichiarò di sostenerla, così come Riccardo Lombardi (Psi) e Martoni (Psdi). Aldo Moro, a nome del gruppo democristiano, trovò la giusta formula per sostenere la mozione: il governo avrebbe inserito il tema dello «sganciamento» nell'ambito del progettato riordinamento giuridico dell'ente. La mozione di Pastore fu quindi approvata a larga maggioranza.

7.2. LE CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE GIACCHI

La Commissione per lo studio della Riforma dello Statuto dell'Iri andava a presentare il 31 agosto 1954, per iniziativa del suo presidente Orio Giacchi, la famosa relazione alla quale finora abbiamo dedicato solo note di contesto. Nel suo apparato critico, anche in considerazione del suo campo di indagine limitato, la relazione di Giacchi accoglieva buona parte delle istanze mosse dalla Relazione Stanford.⁶⁴⁸ Ma, nel farlo, andava

⁶⁴⁵ Ivi, Seduta pom. del 3 agosto 1954, pp. 11951-11955.

⁶⁴⁶ Ivi, p. 11957.

⁶⁴⁷ Ivi, p. 11962.

⁶⁴⁸ I dati richiesti all'Iri ad accompagnamento dello studio, d'altra parte, furono – a quanto si apprende dalle carte dell'Istituto – molto scarni: alla metà di novembre furono richiesti i bilanci del biennio trascorso delle società e delle finanziarie, i bilanci dell'Iri dell'anteguerra, dati sugli oneri previdenziali e assicurativi, dati sulla manodopera eccedente nelle singole aziende. Lettera della Commissione Riforma Statuto Iri all'Iri, 16 novembre 1953, ACS, IRI, NN, Studi, Attività dell'ufficio, Miscellanea Dottor Marsan, b. STU/603, f. 2. Rimane chiaramente possibile che altre informazioni approfondite siano state richieste recuperate presso altre personalità, enti, istituzioni, ma dall'individuazione dei problemi dell'Iri si evince che molto credito sia stato dato a lavori di indagine condotti in precedenza.

proponendo tuttavia uno scenario diverso a risposta dei problemi aperti: non la cessazione dell'Iri ma la sua riforma; non il ritorno al settore privato delle sue aziende ma una riqualificazione della natura pubblica della sua attività. Nella sua apertura, il presidente Giacchi osservò come le norme che avevano regolato l'Iri si fossero presentate come caratterizzate da un'evidente incertezza e contraddittorietà, attribuibile alla «mancata indicazione dei fini», la quale rappresentava il «risultato dell'incertezza esistente al momento in cui tale Statuto fu redatto ed approvato». Questa impostazione aveva determinato – e continuava a determinare – una situazione in cui «resta[va] incerta e contraddittoria sia la funzione dell'Iri sia l'autorità che su di esso esercita[va] il Governo ed il Parlamento». Questa condizione era originata in primo luogo dal «silenzio dello Statuto» e dalla conseguente «mancata determinazione delle responsabilità», che rendeva incerta l'autorità effettivamente esercitabile sia dall'esecutivo che dal potere legislativo nei confronti dell'ente. Sebbene formalmente l'Iri dovesse attenersi soltanto all'«indirizzo generale» stabilito dal Consiglio dei ministri, nella prassi la Presidenza era indotta a sottoporre preventivamente ai ministri competenti atti come la nomina degli amministratori delle società partecipate, le liquidazioni azionarie e le riorganizzazioni settoriali.

Questo induceva Giacchi a ritenere che si verificasse un'eccessiva «remissività ad esigenze politiche» da parte dei dirigenti dell'Istituto. Allo stesso tempo, anche i rappresentanti politici – ministri o parlamentari – si trovavano in difficoltà nel legittimare il proprio potere di indirizzo, in quanto non esistevano «fini legislativamente determinati per l'Istituto» che consentissero loro di esercitare in modo definito una funzione di controllo o una guida. In questa cornice, l'Iri era costretto ad agire secondo «le mutevoli contingenze» e in esse finivano «con l'avere forzatamente un gioco notevole considerazioni politiche, personali, ecc.», mentre gli esponenti politici erano «spesso ridotti a fare valere la loro influenza su punti particolari», compromettendo così la visione complessiva dell'interesse pubblico. A tale incertezza si aggiungeva poi la «contraddittorietà» della situazione normativa: se da un lato l'Iri appariva «formalmente così libero di determinarsi come vuole», dall'altro era in realtà «schiacciato continuamente dal bisogno dell'intervento finanziario dello Stato». Il Parlamento, menzionato solo per la comunicazione del bilancio, finiva per intervenire costantemente nella vita dell'Istituto, e per esercitare una grande pressione nei confronti dell'ente specialmente al momento delle ricorrenti richieste di aumento del fondo di dotazione. Queste erano allora occasioni nelle quali «domina spesso incontrastata, più che la

obiettiva constatazione della realtà economica, la passione politica e la lotta tra Governo ed opposizione». ⁶⁴⁹

Un ulteriore elemento di criticità nella struttura giuridica dell'Iri era rappresentato dai rapporti interni al gruppo, i quali risultavano essere «non meno confusi ed incoerenti» rispetto a quelli esterni. La mancanza di una normativa specifica o di «qualche norma speciale che [adattasse] il diritto comune alle singolari esigenze del gruppo» generava infatti situazioni che apparivano «difficilmente compatibili con una sana amministrazione». In particolare, si rilevava una grave anomalia nella composizione degli organismi direttivi, in quanto le stesse persone risultavano spesso investite simultaneamente di cariche all'interno dell'Istituto, delle sue società finanziarie e delle aziende operative da queste controllate. Questo assetto, che non appariva come un'eccezione ma piuttosto come una prassi ricorrente, realizzava una «singolare negazione» del principio di separazione tra direzione e controllo. La prassi dell'Iri, infatti, promuoveva una «confusione tra direzione e controllo», nella convinzione che «l'identità fisica delle persone investite di alcuni degli organi amministrativi più importanti» potesse garantire un'unica e coerente propulsione direttiva all'intero gruppo. In realtà, sottolineava la relazione, questa commistione era responsabile invece di un serio indebolimento del «principio stesso della responsabilità amministrativa».

La conseguenza era che le finalità di coordinamento e indirizzo unitario, che si sarebbero volute raggiungere attraverso tale sistema, risultavano perseguite in modo «inefficiente e comunque nocivo». Emergevano anche sotto questo profilo lacune normative che impedivano una chiara definizione dei ruoli e delle responsabilità tra i diversi livelli del gruppo, ostacolando quindi l'efficienza amministrativa dell'ente e compromettendo la trasparenza e la coerenza delle sue pratiche gestionali. L'assetto giuridico dell'Iri, oltre a essere incerto, si rivelava essere profondamente contraddittorio anche nei rapporti interni tra l'Istituto e le sue aziende controllate. La mancanza di una chiara definizione del ruolo dell'Iri all'interno del gruppo comportava infatti conseguenze rilevanti e paradossali. Da un lato, si registrava la «formale assoluta indipendenza» delle società partecipate, che talvolta giungevano ad «aspre manifestazioni di concorrenza reciproca», senza alcun senso di appartenenza a un'unica struttura, tanto meno a un gruppo guidato da un ente pubblico. Dall'altro lato, molte di queste stesse aziende, fortemente dipendenti sotto il profilo finanziario, si vedevano costrette a recepire direttive anche su aspetti strettamente gestionali.

⁶⁴⁹ Schema di relazione del Presidente, 31 agosto 1954, in Ministero dell'Industria e del Commercio, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale, Iri*, vol.2, cit., pp. 11-13.

Un altro nodo rilevante emergeva dalla composizione del Consiglio di amministrazione dell'Iri, nel quale sedevano sette alti funzionari di vari Ministeri, oltre al Ragioniere Generale dello Stato. Questo assetto contrastava nuovamente con il principio secondo cui fosse inopportuna la «confusione nelle stesse persone delle qualità di controllanti e di controllati, di dirigenti e di diretti». La presenza dei rappresentanti ministeriali all'interno dello stesso organo decisionale dell'Istituto comprometteva infatti la chiarezza delle funzioni di indirizzo e controllo. Le direttive ministeriali sarebbero dovute pervenire all'Iri «in via ordinaria» e in forma esterna, ma ciò era reso impossibile dal fatto che gli stessi funzionari «non [potevano] farsi portatori di direttive cogenti ma solo di consigli». Le «non frequenti» riunioni del Consiglio e il carattere consultivo del ruolo dei funzionari escludevano inoltre la possibilità di garantire un indirizzo coerente e continuativo da parte del Governo.

La crisi normativa che investiva l'Iri era però soltanto un'espressione di una difficoltà più ampia, legata all'inadeguatezza degli strumenti giuridici tradizionali a fronte dei mutamenti dell'economia moderna. Una prima ragione strutturale di questa crisi era individuata da Giacchi nell'«insufficienza dello strumento giuridico dato dalla società per azioni», ritenuto ormai inadeguato a regolare le dinamiche di una realtà economica segnata da un forte intervento pubblico e da una crescente democratizzazione dell'attività economica. Se la società per azioni era stata «un prezioso e potente strumento dello sviluppo capitalistico» in una determinata fase storica, oggi «rivelava la sua inadeguatezza alle nuove esigenze».

La seconda ragione, ancora più profonda, riguardava il bisogno di ripensare l'intero ordinamento giuridico alla luce del nuovo ruolo dello Stato nell'economia. Come viene sottolineato, l'intervento pubblico e il mutato atteggiamento dell'iniziativa privata richiedevano infatti una revisione normativa che consentisse di «inquadrare i nuovi compiti dello Stato» salvaguardando al contempo «la libertà individuale». In questa prospettiva, «la vigente sistemazione giuridica dell'Iri, nella sua evidente insufficienza ed incoerenza», rappresentava «il più imponente o grave episodio di questa crisi generale degli strumenti e delle forme del diritto vigente di fronte al mutamento della realtà sostanziale». Nonostante la profondità di tali problemi, Giacchi insisteva sulla necessità di intervenire subito con una riforma dello Statuto, evitando di rinviare l'adeguamento a una futura trasformazione dell'intero ordinamento giuridico, fatto da considerare «non [...] certo imminente». La revisione dell'assetto normativo dell'Iri doveva dunque avvenire «ancora nel quadro del nostro attuale diritto», mirando a ristabilire chiarezza di ruoli, autonomia gestionale, coerenza tra controllo e direzione e, soprattutto, una legittimazione forte dell'intervento pubblico in economia. Solo in questo modo sarebbe

stato possibile superare la situazione attuale, in cui dominano l'ambiguità, la sovrapposizione delle funzioni e l'assenza di una visione strategica unitaria.⁶⁵⁰

Il problema, tuttavia, secondo Giacchi non si esauriva nella tecnicità dei rapporti interni ed esterni tra l'Iri, le finanziarie di settore, le aziende e le autorità governative, ma affondava le proprie radici profonde in un contesto dominato a partire dal secondo dopoguerra da una forte incertezza politica. Le direttive formulate nei suoi confronti erano state contraddittorie e instabili, al punto che «l'Iri [era sembrato] il punto di discordia persino per ogni Partito nel suo interno». Questa situazione impediva uno «schieramento politico chiaro e risoluto» e ostacolava la definizione di una linea d'azione coerente. Dal 1945 in poi «il Consiglio dei Ministri non [aveva] dato mai precise indicazioni all'Iri circa l'indirizzo generale della sua attività». Non solo era mancato un indirizzo operativo, ma anche una definizione chiara «della natura e funzione dell'Iri». In assenza di una politica coerente, si verificarono soltanto interventi «occasionalmente e sporadici» su singoli problemi, che tuttavia lasciavano intravedere una direttiva implicita, cioè la considerazione dell'Iri come «uno strumento di politica economica». Quello che mancava era, tuttavia, una riflessione strutturata e costante «dei caratteri e degli scopi di tale strumento».

La tesi secondo cui l'Iri non avesse funzionato perché mancava una politica economica fu respinta: «sono infatti abbastanza chiare le linee della politica economica seguita [...] almeno dal 1947 in poi». Le difficoltà riguardavano dunque «l'uso e la direttiva dello strumento costituito dall'Iri». Nemmeno i dibattiti parlamentari riuscirono a colmare il vuoto di indirizzo, producendo solo «la esigenza che l'attività dell'Iri si inform[asse] sempre di più alla sua funzione pubblica». Ancora nel 1953, in occasione della discussione sullo «sganciamento» delle aziende Iri dalla Confindustria, sottolineava ancora Giacchi, fu ritenuta «poco meno che rivoluzionaria» l'affermazione che tali aziende rappresentassero «uno strumento fondamentale per lo sviluppo del nostro sistema economico». L'ente si era ritrovato ad operare, dunque, «senza altra guida che non [fosse] quella per la ordinaria amministrazione», aggravata da richieste «di carattere antieconomico e non rispondenti ad alcun piano generale».⁶⁵¹

La relazione evidenziava poi come la principale causa delle criticità gestionali dell'Iri risiedesse nella «mancanza di chiarezza nelle norme giuridiche regolatrici e nelle direttive politiche». Sebbene alcune aziende controllate e finanziarie, quali le banche, la Stet, la Finelettrica e Dalmine, risultassero redditizie, il settore meccanico manifestava una crisi e inefficienze non facilmente imputabili esclusivamente alla sua gestione. L'incertezza relativa alla quota di capitale privato, stimata tra il 15% e il 20%, e il ruolo poco definito

⁶⁵⁰ Ivi, pp. 13-15.

⁶⁵¹ Ivi, pp. 15-17.

degli investitori privati ostacolavano sia la riforma che la *governance* dell'Istituto. Mancavano piani strategici di coordinamento per acquisti, vendite estere e rapporti interni tra aziende, mentre l'*export* non era considerato un obiettivo prioritario. L'assenza, infine, di una pianificazione tecnica strutturata determinava una produzione frammentata e non specializzata, contribuendo così a sottolineare la necessità di una riorganizzazione complessiva anche all'interno del gruppo. Il testo metteva in rilievo, infine, l'assenza di direttive chiare dell'Iri sui rapporti di lavoro, nonostante la sua natura statale, che impediva all'ente di offrire un modello innovativo e di conseguire benefici economici liberandosi dalle pressioni sociali. Questa situazione deriva dall'ambiguità della proprietà pubblica, limitata nell'azione, e dalla riluttanza dei dirigenti a distaccarsi dalla Confindustria.

«L'Iri finisce così con l'essere l'uomo malato della nostra vita nazionale, e poiché esso è, alimentato in certo senso, parte dello Stato democratico, la malattia si comunica a tutto l'organismo politico italiano. [...] L'Iri, nella struttura attuale, presenta la paradossale combinazione di un immenso patrimonio dello Stato con un'amministrazione che è praticamente avulsa dallo Stato».

Le problematiche gestionali dell'Iri avevano conseguenze significative sulla vita politica, economica e sociale del Paese, configurando l'Iri come una forma di «nuovo feudalesimo» privo di basi giuridiche e patrimoniali solide, rendendo necessaria una riforma istituzionale urgente.⁶⁵² La relazione proseguiva presentando una rassegna delle varie tesi e proposte che avevano riguardato l'Iri, da quella della sua «abolizione» a quella della sua «trasformazione in senso collettivistico», a quella che prevedeva un «ordinamento generale di tutte le partecipazioni statali», a quella infine della «sostanziale conservazione del regime attuale».⁶⁵³

La proposta formulata da Giacchi si fondava sulla necessità che «i caratteri essenziali dell'Iri» dovessero «risultare chiari ed univoci dal nuovo Statuto» e sul fatto che una revisione statutaria potesse rappresentare un «indispensabile strumento» attraverso il quale si potesse arrivare a modificare la situazione attuale e risolvere il «grave problema» relativo all'operatività dell'ente. Secondo Giacchi, era da riconfermare, come già disposto nelle precedenti formulazioni statutarie, la natura dell'Iri come «ente a base istituzionale a finalità collegate ai fini dello Stato». La sua natura di ente pubblico e il carattere economico della sua azione imponevano da un lato che le finalità politiche fossero connaturate alla sua attività – e dovessero dunque essere esplicitate dalle norme statutarie – e, dall'altro, che tali finalità obbedissero «ai metodi e alle esigenze dell'economia».

⁶⁵² Ivi, p. 23.

⁶⁵³ Ivi, pp. 23-33.

L'Iri doveva rispondere a due esigenze principali: sostenere aziende strategiche per il progresso tecnico-economico e permettere l'intervento statale nei servizi di pubblica utilità, inclusi banche ed energia. A queste si aggiungeva l'obiettivo di favorire lo sviluppo economico e sociale del paese mediante iniziative rivolte al progresso tecnico, al miglioramento dei rapporti di lavoro, all'incremento delle relazioni commerciali con l'estero. Dalle finalità dell'ente ne sarebbero dunque derivate le scelte operative nei termini di conservazione o alienazione delle proprie partecipazioni: le aziende esercenti pubblica utilità sarebbero state mantenute in modo permanente (ma non necessariamente perpetuo); 2) le industrie di trasformazione (siderurgia, chimica) o quelle di produzione di beni strumentali (meccanica), qualora ve ne fossero state le condizioni, sarebbero potute essere ricondotte all'iniziativa privata; 3) le altre aziende non appartenenti ai primi due gruppi erano infine da smobilitare. Si configurava un intervento pubblico il cui nocciolo era rappresentato dalla conservazione di partecipazione nelle banche, nel settore dell'elettricità, dei telefoni, della navigazione e della radio-televisione e la cui formula operativa si manifestava nell'azionariato di Stato.⁶⁵⁴

La parte conclusiva dello «Schema di relazione» redatto da Giacchi affrontava le questioni relative all'indirizzo generale e alla vigilanza, agli organi preposti a tali funzioni, nonché all'organizzazione amministrativa e agli organi direttivi sia dell'Istituto che delle società ad esso collegate. Nel complesso Iri, la conciliazione tra finalità pubbliche e gestione economica rappresentava un nodo centrale, che coinvolgeva sia l'Istituto sia le società collegate: da un lato, l'Iri, in quanto ente di diritto pubblico, doveva perseguire obiettivi di utilità generale; dall'altro, esso e le sue società dovevano operare secondo le regole dell'economia di mercato, rispettando «i due principi del massimo utile con il minimo costo e dell'equilibrio tra entrate e spese». La distinzione tra l'Istituto e le aziende era dunque fondamentale: l'Iri perseguiva direttamente fini pubblici, mentre le sue società, pur essendo a partecipazione statale, dovevano seguire criteri di economicità del tutto simili a quelli dell'impresa privata. La presenza pubblica, tuttavia, poteva imporre «modificazioni» gestionali alle aziende, affinché fossero compatibili con gli obiettivi pubblici perseguiti dall'Iri. Questa tensione non eliminava la gestione economica delle aziende, ma ne limitava il campo, rendendo necessario distinguere chiaramente, nello statuto e nella prassi, i compiti di indirizzo pubblico affidati all'Iri da quelli gestionali propri delle singole imprese al fine di garantire una coerenza tra azione pubblica e funzionamento del mercato.

La relazione chiariva poi la necessità di distinguere, nei rapporti tra governo e Iri, le funzioni di «indirizzo generale» da quelle di «vigilanza». Poiché l'Iri era un ente pubblico

⁶⁵⁴ Ivi, pp. 51-58.

con finalità legate a quelle dello Stato, il suo orientamento strategico non poteva che essere definito da un organo di governo. Lo Statuto del 1948 aveva affidato tale compito al Consiglio dei ministri, chiamato a «stabilire nell'interesse pubblico l'indirizzo generale dell'attività dell'Istituto»; tuttavia, questa prescrizione era rimasta inattuata, poiché il Consiglio non si era mai investito collegialmente del problema in forma sistematica, limitandosi piuttosto ad affrontare casi particolari e contingenti. Neppure il tentativo del 1950 di delegare il compito a un gruppo ristretto di ministri aveva prodotto risultati concreti, anche per l'assenza di una base giuridica adeguata. Questa disfunzione derivava, nell'analisi proposta da Giacchi, dalla difficoltà operativa di un organo collegiale ampio come il Consiglio dei ministri nel garantire «una continuità di impegno» su una materia così complessa, e dall'incongruenza strutturale di affidare allo stesso organo sia la definizione della politica economica generale sia la sua concreta applicazione in un settore specifico. Al tempo stesso, sarebbe risultato inopportuno attribuire l'indirizzo generale a un singolo ministro, poiché ciò avrebbe escluso altri titolari di competenze settoriali da decisioni di rilevanza generale. Si sottolineava allora la necessità di distinguere l'indirizzo generale, che implicava la traduzione dei fini pubblici in direttive concrete, dalla vigilanza, che consisteva invece nel controllo ordinario della rispondenza tra mezzi impiegati e scopi istituzionali. L'«indirizzo generale» non poteva confondersi con la semplice riaffermazione delle finalità permanenti dell'ente, ma doveva fornire indicazioni politiche sull'azione da seguire, restando estraneo alla gestione meramente economica.

«il compito di tali organi è quello di dare direttive inerenti all'attuazione o alla migliore precisazione dei fini pubblici dell'Istituto, non quello di dare direttive per la sua azione di carattere economico».

L'Iri gestisce le proprie attività secondo criteri economici, ma lo fa «sul piano dell'economia pubblica», attenendosi alle indicazioni che provengono dagli organi di governo nell'esercizio del loro potere politico, il quale può includere anche finalità di politica interna, sociale o internazionale. In questa prospettiva, qualunque intervento governativo teso ad imporre scelte economiche senza una giustificazione politica avrebbe costituito «una indebita ingerenza». Al contrario, l'attività di «vigilanza» avrebbe investito l'intera condotta dell'Istituto, tanto nella sua dimensione politica quanto in quella economica, configurandosi come un controllo strutturale, di natura «ordinaria, continuativa e per dir così quotidiana». La vigilanza, a differenza dell'indirizzo generale, doveva includere anche l'aspetto economico. Di conseguenza, i principi relativi all'indirizzo e alla vigilanza, come pure la definizione degli organi a cui tali funzioni

spettavano, dovevano essere chiaramente delineati al fine di garantire un assetto stabile e coerente nei rapporti tra Iri, governo e parlamento.⁶⁵⁵

La distinzione tra «indirizzo generale» e «vigilanza» richiedeva l'esistenza di due organi distinti: uno collegiale per l'indirizzo generale e uno individuale per la vigilanza.

«l'unica soluzione praticamente possibile è quella di attribuire il potere di dare l'«indirizzo generale» ad un Comitato di Ministri e quello di esercitare la «vigilanza» ad un solo Ministro».

La composizione di tale Comitato doveva essere scelta in base a criteri di funzionalità, affinché l'indirizzo generale riflettesse una sintesi dei diversi punti di vista sulle finalità pubbliche dell'Iri. Non era sufficiente includere soltanto i ministri della politica economica, poiché ciò avrebbe prodotto un organo simile al Consiglio dei ministri con i relativi problemi, né escludere ministri che, pur non appartenendo tradizionalmente a tale ambito, esercitavano influenza significativa, come il Ministro dell'Interno o degli Esteri.

Il criterio suggerito da Giacchi mirava a rappresentare istituzionalmente le esigenze che «si contrappongono quanto all'intervento dello Stato nell'economia ed in particolare quanto all'Iri», quali l'attuazione del piano generale per l'economia nazionale, i limiti finanziari dello Stato, il progresso tecnico e lo sviluppo dei rapporti di lavoro. Di conseguenza, il Comitato avrebbe dovuto includere il Ministro del Bilancio, il Ministro del Tesoro, il Ministro dell'Industria e Commercio, il Ministro del Lavoro e, idealmente, il Ministro per le partecipazioni statali, il quale avrebbe dovuto fungere anche da segretario permanente e propulsore del Comitato. L'esclusione di alcuni ministri, come quello delle Finanze, si giustificava con ragioni tecnico-giuridiche. Si riteneva infine non opportuna la presidenza del Comitato da parte del Presidente del Consiglio. In questo sistema il controllo parlamentare sarebbe stato limitato alla vigilanza sull'impiego delle risorse pubbliche affidate all'Istituto e sull'andamento della sua attività economica, ed esercitato attraverso una Commissione parlamentare ristretta composta da tre deputati, tre senatori e due membri del Consiglio di Stato e uno della Corte dei conti.⁶⁵⁶

Il potere di «indirizzo generale» attribuito al Comitato dei Ministri per l'Iri doveva anch'esso essere definito chiaramente per evitare interpretazioni troppo ristrette o troppo ampie. Esso riguardava in particolare la composizione del gruppo Iri, ossia l'assunzione o lo smobilizzo di partecipazioni, e le direttive di politica economica e generale da seguire nei vari settori o aziende, incluse linee di sviluppo, innovazioni tecniche e rapporti di lavoro, tutte questioni di rilievo politico ed economico. Il Ministro per le partecipazioni

⁶⁵⁵ Ivi, pp. 65-70.

⁶⁵⁶ Ivi, pp. 71-84.

statali avrebbe esercitato un potere di vigilanza continuo e approfondito sulla gestione dell'Iri. Questa vigilanza si sarebbe distinta tra operazioni politiche rilevanti – come assunzione o cessione di partecipazioni maggioritarie – che sarebbero ricadute sotto la competenza del Comitato dei Ministri, e operazioni finanziarie ordinarie soggette a controllo più limitato.

Il Ministro avrebbe dunque avuto poteri ispettivi e di controllo preventivo – come, ad esempio, sull'emissione di obbligazioni – e successivo, ma non avrebbe potuto sostituirsi direttamente all'amministrazione dell'Iri se non in casi eccezionali. Sulle società collegate all'Iri, regolate dal diritto privato, il Ministro non avrebbe esercitato una vigilanza diretta, che restava compito dell'Iri stesso. Il Ministro avrebbe potuto tuttavia esaminare direttamente la situazione delle singole aziende tramite l'Iri, garantendo così un controllo indiretto ma, secondo Giacchi, efficace. In sintesi, il Comitato dei Ministri avrebbe definito gli indirizzi politici generali e strategici dell'Iri, mentre il Ministro per le partecipazioni statali avrebbe vigilato sulla loro attuazione e sulla gestione economica, mantenendo così auspicabilmente un equilibrio tra responsabilità politica e autonomia gestionale.⁶⁵⁷

La relazione di Giacchi delineava infine la necessità di predisporre innovazioni anche nell'organizzazione interna dell'ente. L'attività amministrativa dell'Iri si caratterizzava per la necessità di conciliare la natura pubblica dell'Istituto con la dimensione privata delle sue società. La responsabilità doveva rimanere agli organi amministrativi delle singole aziende per l'azione economica conforme al tornaconto aziendale, mentre doveva essere attribuita alla capogruppo ogni «alterazione» imposta per finalità pubbliche, andando così a delineare un margine «relativamente ridotto» per l'azione dell'Istituto nella guida delle aziende controllate. L'Iri avrebbe dovuto svolgere anche una funzione tipica di *holding*, caratterizzata da un coordinamento e uniformità di direttive tra le imprese del gruppo attraverso una «funzione essenzialmente economica e non meramente finanziaria». Questa natura economica di *holding*, tuttavia, era stata finora svolta «scarsamente e poco coerentemente». La funzione di coordinamento svolta dalle finanziarie di settore aveva infatti creato un «diaframma permanente tra l'azione dell'Iri e tali Aziende», limitando la coesione del gruppo e la sua capacità di indirizzo complessivo, oltre a rinviare i problemi maggiori all'Iri, che rimane però distante dall'attività operativa delle aziende. La proposta di Giacchi consisteva dunque nella revisione del ruolo delle finanziarie di settore e nella loro riduzione a una funzione essenzialmente finanziaria. In questo modo, l'Iri avrebbe mantenuto l'unica funzione di capogruppo, restituendo alle aziende «il pieno possesso della loro autonomia» economica,

⁶⁵⁷ Ivi, pp. 84-88.

con due soli limiti: l'intervento straordinario per fini pubblici e l'intervento ordinario di coordinamento, attuato «nel campo finanziario, nella produzione industriale, nella organizzazione commerciale, nei rapporti di lavoro» attraverso direttive comuni e strumenti tecnici adeguati. Questo avrebbe permesso alle singole aziende di operare secondo direttive comuni garantendo l'equilibrio tra finalità pubbliche e gestione economica efficiente.⁶⁵⁸

Il principio fondamentale che doveva guidare la gestione delle società del gruppo Iri era quello dell'«economicità della gestione», limitabile solo da precise direttive pubbliche. Per garantirne l'attuazione, si proponeva l'introduzione statutaria di una regola del pareggio economico su base quinquennale, seguendo il modello delle Public Corporations britanniche, con l'obiettivo non di imporre vincoli all'attività aziendale, ma fornire casomai una «regola di condotta per l'Istituto pubblico» chiamato a gestire partecipazioni statali, sostituire agli stimoli propri del mercato attraverso «pressioni giuridiche» in grado di stimolare piani aziendali e la responsabilità degli amministratori. Per quanto concerneva la composizione e le funzioni del Consiglio di amministrazione dell'ente, Giacchi rilevava l'incoerenza strutturale tra le funzioni che il Consiglio avrebbe dovuto assolvere e la sua composizione normativa: se infatti «le direttive generali debbono essere [...] impartite dal Comitato dei Ministri» e «la loro attuazione deve essere vigilata dal Ministro per le partecipazioni statali», allora «non si riesce a vedere l'utilità della presenza dei sette Direttori generali contemplati nell'art. 8 dello Statuto 1948». Questa situazione alimentava un rischio di «accavallarsi ed interferirsi di direttive e di posizioni», minando l'efficacia dell'attività di coordinamento. In questa prospettiva, Giacchi sottolineava anche la problematica «confusione tra dirigenti e diretti, controllanti e controllati». Critiche analoghe vengono rivolte alla presenza del Ragioniere generale dello Stato nel Consiglio. Era poi giudicata incoerente la designazione come «persone esperte» di presidenti delle finanziarie di settore con le funzioni del Consiglio, il quale avrebbe infatti vigilare proprio su queste società.

Da tutto ciò discende una proposta di riforma sostanziale fondata sull'idea che l'Iri dovesse superare la concezione di «un fenomeno contingente ed un espediente provvisorio». Si propone dunque che il Consiglio d'amministrazione fosse composto da cinque membri: un presidente e quattro vicepresidenti, ciascuno preposto a un'area funzionale strategica del gruppo: finanziamento, produzione, relazioni commerciali, rapporti di lavoro. Questo modello, «conforme alla pratica introdottasi nei grandi gruppi finanziari ed industriali nord-americani», avrebbe garantito «una cooperazione permanente, specifica e, d'altra parte, su di un piano così elevato da costituire quasi una

⁶⁵⁸ Ivi, pp. 89-93.

stessa cosa con l'attività dello stesso Presidente». Le riunioni del Consiglio sarebbero diventate così un momento di sintesi tra visioni specialistiche e strategia generale. Per ciascun vicepresidente si sarebbe prevista la disponibilità di «ridotti organi tecnici» funzionali al proprio compito, e la loro nomina sarebbe avvenuta tramite decreto del Presidente del Consiglio su proposta dei ministri competenti per ciascun settore: Tesoro, Industria, Commercio Estero e Lavoro. Il Presidente, invece, avrebbe continuato ad essere nominato con decreto del Capo dello Stato. Questa proposta prevedeva la necessità di ridefinire il ruolo del direttore generale, il quale, pur rimanendo figura centrale sul piano esecutivo, sarebbe stato affiancato da due vicedirettori generali, con competenze distinte: uno per le aziende siderurgiche e meccaniche, l'altro per le restanti partecipazioni. Il comparto bancario sarebbe invece passato sotto la competenza esclusiva del direttore generale. Giacchi affrontava infine la questione della sovrapposizione tra organi dell'Istituto e delle società controllate, proponendo una norma statutaria che vietasse «il cumulo degli uffici di amministratore o di dirigente dell'Istituto, delle Finanziarie e delle Aziende operanti». ⁶⁵⁹ In tema di rapporti tra le società Iri e le associazioni datoriali private, Giacchi riteneva che lo «sganciamento» dalla Confindustria sarebbe sembrato ammissibile, e anche necessario, solo per le aziende esercenti servizi di pubblica utilità o comunque lontane dalle iniziative private, come la siderurgia e i cantieri. ⁶⁶⁰

La relazione presentata dal Prof. Giacchi suscitò nuove polemiche, con risposte scritte e relazioni critiche presentate da numerosi membri della stessa Commissione. ⁶⁶¹ Nelle sue osservazioni, Paolo Baffi criticava l'uscita del presidente per aver ecceduto rispetto ai compiti assegnati al gruppo di lavoro. Osservava Baffi come la definizione degli indirizzi generali di politica economica spettasse agli organismi democratici del paese ma, essendo questa mancata nel corso del tempo, vi sarebbero state due strade: lasciare «impregiudicate» le questioni di indirizzo generale, limitandosi allo studio dell'ordinamento più idoneo per l'Iri, il quale – sulla base dell'art. 1 dello statuto di allora – assegnava all'ente il compito di gestire le partecipazioni che possiede; volendo invece anticipare la soluzione politica del problema, si sarebbe dovuta almeno desumerla dagli indirizzi seguiti in concreto nelle politiche economiche, non solo in Italia ma anche negli altri paesi occidentali. Volendo quindi mantenersi nelle linee segnate dalle tendenze di politica economica – che ovunque, secondo Baffi, vedevano riabilitata l'impresa privata – si sarebbe dovuto non impegnare una affermazione del carattere permanente dell'Iri e piuttosto orientare le formulazioni statutarie verso l'ipotesi di una possibile sua

⁶⁵⁹ Ivi, pp. 93-102.

⁶⁶⁰ Ivi, pp. 102-105.

⁶⁶¹ Una risposta fu presentata dai commissari Emilio De Marchi, Luigi Aru, Mario Bocci, Mario De Falco, Romolo Sartori, Carlo Venditti, Aldo Sandulli, Aldo Sette, oltre che Carlo Urciuoli e Paolo Baffi. Ivi, pp. 499 e ss.

smobilitazione. Il presidente Giacchi, invece, concludeva Baffi, non aveva tratto le conclusioni emergenti dai fatti ed aveva elaborato una propria «filosofia dell'intervento».⁶⁶²

I giudizi di Urciuoli alla relazione e all'operato di Giacchi furono esplicitati in una lettera inviata al presidente alla conclusione dei lavori. In essa, il dirigente dello Stato affermava di ritenere la procedura seguita dal presidente Giacchi nella stesura e nella presentazione della relazione come un «fatto non previsto e prevedibile da parte dei componenti della Commissione», una «iniziativa del tutto personale» da parte del presidente sulla quale il commissario si sentiva in dovere di esprimere le proprie più ampie riserve. Il mandato di studiare e proporre una riforma dello statuto dell'ente era stato infatti affidato dal governo ad un organo collegiale ma, con le sue azioni, il presidente non aveva avuto riguardi né nei confronti del mandato del governo, né nei confronti della stessa Commissione. La diffusione del documento da parte del presidente smentiva nei fatti la giustificazione avanzata dal presidente che la sua relazione fosse da intendere in aiuto ai lavori e nient'altro che un documento ad uso interno. Ma, salvo le accuse di scarsa collegialità, la critica di Urciuoli era sostanziale. Il lavoro della Commissione impostato dal suo presidente Giacchi aveva oltrepassato di gran lunga il mandato posto dalle autorità governative, finendo per occuparsi della natura stessa dell'intervento pubblico in economia e delle sue caratteristiche, «suscitando così questioni assai vaste e complesse che dall'economia sconfinano nel diritto pubblico generale e nella dottrina dello Stato». E, di conseguenza, seguendo questo ordine, non si sarebbe più trattato di riformare lo statuto dell'Iri, quanto piuttosto di «studiare la riforma della Costituzione del Codice civile». Nel porsi questo obiettivo e vista la «politicalità della sua iniziale impostazione», concludeva questo preambolo Urciuoli, «neppure in dieci anni si potrà chiudere una siffatta discussione ufficialmente provocata e aperta e proporre, a conclusione di questa, un qualunque nuovo assetto dell'Iri».⁶⁶³

La critica sembrava essere calzante e si rivelò essere anche lungimirante. Ma, volendo avanzare un piccolo commento anche alle parole di Urciuoli e adottare così una chiave di lettura più complessiva, se da un lato occorre sottolineare come una commissione di esperti, investita di un mandato governativo circoscritto e limitato, non potesse realisticamente in vece degli organismi democratici definire le regole e gli obiettivi dell'intervento pubblico dello Stato in economia, dall'altra, non sarebbe stato possibile affrontare una semplice revisione tecnica di uno statuto nel mezzo di un processo politico

⁶⁶² Osservazioni alla relazione ed allo schema di statuto predisposti dal Presidente, da parte del prof. Paolo Baffi, in data 5 novembre 1954, Ivi, pp. 575-585.

⁶⁶³ Lettera del Dott. Carlo Urciuoli al Presidente, in data 30 ottobre 1954, Ivi., p. 514 e ss.

faticoso, e di durata ormai decennale, diretto a definire e ridefinire i compiti e le funzioni dell'intervento pubblico in relazione a scenari – non solo economici ma anche politici – in continua trasformazione. In altri termini, la Commissione, per adempiere efficacemente al proprio compito, non poteva che estendere l'ambito della propria azione; tuttavia, così facendo, avrebbe finito inevitabilmente non solo per superare i limiti del proprio originale mandato ma, soprattutto, per porsi un obiettivo quasi demiurgico che le avrebbe precluso la possibilità di arrivare a una felice conclusione.

Le divisioni in seno alla Commissione portarono infine alla pubblicazione di due relazioni allo schema di statuto separate, una firmata dal presidente e dalla maggioranza dei membri della Commissione, un'altra a nome della minoranza. Una divisione scaturita dalle differenze di venuta circa l'opportunità di sviluppare l'art.1 dello statuto andando a determinare finalità esplicite per l'ente oppure conservare una formulazione più in linea con la precedente dicitura.⁶⁶⁴ Il gruppo di minoranza, composto da membri come Paolo Baffi, Pietro Sette e Carlo Urciuoli, motivò il proprio dissenso esplicitando come «la impegnativa elencazione di numerose categorie di intervento diretto dello Stato non [trovasse] sufficiente giustificazione né nella Costituzione, né nella dottrina, né, infine, negli indirizzi dell'attuale politica economica dell'Italia e degli altri paesi occidentali». E, si aggiungeva come questo passaggio potesse risolversi in «un sistematico slittamento verso irragionevoli, indifferenziate e ingovernabili forme di nazionalizzazione». Il tentativo di «riconduurre entro categorie razionali un complesso disarmonico di interventi attuati in funzione di salvataggio» avrebbe d'altra parte comportato «una profonda revisione del presente equilibrio di politica economica». La formulazione dell'art. 1 da parte della maggioranza incontrava ulteriori problemi:

- «a) il riferimento dell'interesse dello Stato a singole aziende, anzi che alle produzioni industriali realizzate da tutte le aziende di un medesimo indirizzo produttivo: riferimento che, con l'implicazione del privilegio, ripugna al concetto stesso dello Stato quale tutore degli interessi generali della collettività;
- b) l'idea [...] che esistano casi nei quali lo Stato non possa assicurare certe produzioni essenziali altrimenti che con la gestione diretta;

⁶⁶⁴ Si noti come una prima incrinatura si fosse determinata praticamente al momento dell'istituzione della Commissione. Il 24 ottobre 1954, intervenendo presso la II Sottocommissione, Paolo Baffi aveva dichiarato come «nella seduta di insediamento della Commissione sono stati enunciati problemi i quali attengono principalmente agli indirizzi della gestione dell'Istituto; uno statuto il quale cercasse di determinare strettamente tali indirizzi sarebbe troppo vincolante per una attività come quella dell'Iri, nella quale le considerazioni di ordine politico ed il peso di situazioni costituite hanno fin qui richiesto e di fatto continueranno a richiedere che venga ricercata una conciliazione tra le esigenze economico-aziendali, le istanze dello sviluppo equilibrato della produzione nazionale nei suoi vari settori ed esigenze anche più ampie ed indefinite di ordine sociale». Verbale della riunione del 24 ottobre 1953. II Sottocommissione, Ivi, p. 232. Il Prof. Giacchi, d'altro canto, il 4 febbraio annunciava come «il nuovo statuto dell'Iri [dovesse] contenere l'indicazione precisa delle finalità dell'Istituto». Verbale della riunione del 4 febbraio 1954. III Sottocommissione, Ivi, p. 260.

- c) l'idea [...] che l'assunzione statale di un servizio pubblico in una parte del territorio modifichi sostanzialmente la situazione di concorrenza o di oligopolio esistente nel servizio;
- d) l'assegnazione statutaria all'Iri, con formula generale, del compito di gestire i servizi pubblici, i quali di fatto sono e continueranno presumibilmente ad essere distribuiti fra vari istituti ed aziende di Stato (ferrovie, poste, telefoni, fonti di energia);
- e) l'assegnazione all'Istituto di compiti contraddittori, quali sono quello tendenzialmente autarchico di "assicurare l'esistenza di aziende necessarie all'economia del paese", e quello dell'"espansione del commercio estero"; ancora, quello di attuare le varie costose forme di innovazione e sperimentazione [...] e quello di realizzare l'equilibrio del bilancio».

Il gruppo di minoranza aveva dunque ritenuto più opportuno «omettere ogni enunciazione di categorie d'intervento e porre piuttosto l'accento sul criterio di economicità ed efficienza di gestione e sulla graduale alienazione delle partecipazioni che lo stato non abbia interesse di conservare».

«L'interesse pubblico fondamentale [...] in un paese povero di capitali non può che risiedere nella economicità e nella efficienza della gestione, le quali si realizzano solo a patto di non sovraccaricare l'Iri di finalità di svariatissimo ordine e contenuto».

Con la relazione di minoranza, insomma, non si intendeva allora «indicare per l'Iri una linea di condotta geometricamente definita» ma andare a regolare un'attività che, al cospetto del lungo elenco di «attività pubbliche e semipubbliche» che concorrevano a «formare la nostra proteiforme e variopinta economia», pareva quasi «una cosa limitata e ragionevole». ⁶⁶⁵

In un commento da parte dei membri della maggioranza al lavoro dei colleghi, invece, la determinazione delle finalità dell'ente era al contrario funzionale proprio alla delimitazione dei campi dell'intervento pubblico e veniva a rappresentare una «garanzia della libertà per l'iniziativa privata». Era infatti rilevato come l'idea di lasciare «questo immenso patrimonio senza una direttiva per la sua gestione» avrebbe avuto come conseguenza il «pericolo di una presenza dello Stato nell'economia fuori di ogni ragione giustificativa e tale da insidiare permanentemente l'economia privata». La scelta aveva anche un'altra motivazione. L'indicare una finalità per l'attività dell'ente sarebbe stata una forma di garanzia anche per lo stesso Iri nei confronti dei mutevoli orientamenti degli esecutivi, in quanto, avrebbe difeso l'Iri dai governi forti, intenzionati ad operare «una sostanziale, radicale trasformazione dello stesso assetto economico e sociale della Nazione», così come avrebbe incoraggiato quelli deboli ed incerti ad esercitare una

⁶⁶⁵ *Relazione allo Schema di statuto di minoranza*, Ivi, pp. 197-199.

direttiva nei suoi confronti.⁶⁶⁶ I fini stabiliti all'art. 1 dello statuto di maggioranza per l'ente erano così elencati dai commissari di maggioranza:

- «1) assicurare l'esistenza e l'attività di aziende industriali di trasformazione e di produzione di beni strumentali, le quali siano considerate necessarie all'economia del Paese, fino a che tale attività non sia garantita altrimenti;
- 2) attuare, in relazione all'art. 41 della Costituzione, l'intervento pubblico nell'esercizio di servizi di pubblica utilità, allo scopo di evitare ogni forma di monopolio;
- 3) promuovere lo sviluppo economico generale del Paese attraverso l'adozione di nuove tecniche produttive, di nuove forme nelle relazioni di lavoro e di nuovi mezzi per l'espansione del commercio con l'estero, nonché attraverso il potenziamento dell'attrezzatura industriale del Mezzogiorno».⁶⁶⁷

Lo schema di statuto della minoranza prevedeva, come d'altra parte anche quello di maggioranza, l'istituzione di un Comitato di cinque ministri, presieduto dal Ministro del Bilancio. Diverso era invece l'atteggiamento nei confronti del Ministero per le partecipazioni, la cui istituzione era proposta dalla maggioranza ma rifiutata dalla minoranza, in quanto definita da quest'ultima foriera di un «progressivo esautoramento degli organi amministrativi dell'Iri e delle società sottostanti» e dunque «con la conseguenza di comprimere o di sopprimere quel senso di responsabilità e autonomia che è [...] dato indispensabile per la efficiente gestione industriale».⁶⁶⁸

Lo schema della maggioranza guidata da Giacchi prevedeva che, qualora non si fosse giunti in sede politica alla creazione di un Ministero dedicato, le competenze e la struttura disposte nella propria proposta sarebbero state trasferite al Ministero dell'Industria. Ma, ad ogni modo, il Ministro in questione avrebbe esercitato un «potere di vigilanza» sulla gestione delle partecipazioni e sulle attività patrimoniali dell'Iri e, dunque, solo indirettamente, sull'attività delle società controllate.⁶⁶⁹ Il modello elaborato dai membri di minoranza attribuiva invece al Ministro del Bilancio, in qualità di presidente del Comitato dei ministri, la responsabilità di riferire direttamente al Parlamento in merito alla gestione dell'Iri e alle questioni connesse alla sua attività e ai suoi programmi. Diversamente, ancora, nella visione sostenuta dalla maggioranza questa funzione di controllo sarebbe stata affidata a una Commissione parlamentare composta da otto

⁶⁶⁶ *Relazione allo Schema di statuto di maggioranza*, Ivi, pp. 159-160.

⁶⁶⁷ *Schema di statuto di maggioranza*, Ivi, p. 169.

⁶⁶⁸ *Relazione allo Schema di statuto di minoranza*, Ivi, p. 201. Furono adottati dalla relazione alcune argomentazioni in F. Vito, *La pubblica amministrazione e l'attività economica dello Stato moderno*, in «Rivista Internazionale di Scienze Sociali», n. 4, pp. 324-325.

⁶⁶⁹ *Relazione allo Schema di statuto di maggioranza*, Ivi, pp. 144.

membri, designati dai due rami del Parlamento, con il compito di verificare la coerenza dell'operato dell'Iri rispetto ai suoi fini istituzionali.

La minoranza difendeva la coeva composizione mista del Consiglio di amministrazione, costituito da cinque persone esperte in materia finanziaria e industriale e otto alti funzionari dell'amministrazione centrale dello Stato, ritenendo che tale struttura assicurasse sia la competenza tecnica sia il raccordo con l'autorità pubblica, senza dar luogo a inconvenienti. Critiche sono rivolte invece alla proposta di maggioranza, che avrebbe voluto sostituire l'attuale Consiglio con un presidente e quattro vicepresidenti, ripartiti per funzioni. Secondo la minoranza, questa innovazione avrebbe soppresso «la partecipazione tradizionale degli organi amministrativi» e avrebbe rischiato di «burocratizzare l'Istituto» e «esautorare la funzione e la figura del direttore generale». La concentrazione dei poteri nel Comitato dei ministri avrebbe inoltre trasformato il Ministro delle partecipazioni «nel vero presidente» dell'Iri, mentre il presidente nominato sarebbe diventato «in sostanza, un direttore generale», e i vicepresidenti «solo quattro direttori centrali».

Quanto alla riorganizzazione commerciale auspicata dalla maggioranza, la minoranza ne contestava la necessità, osservando che «i soli gruppi per i quali si pone un problema di organizzazione commerciale sono quelli siderurgico e meccanico» nei quali già erano presenti strumenti coordinati per gli approvvigionamenti e le vendite. Nel meccanico, inoltre, «la varietà delle produzioni [era] tale che non si [potesse], con serietà, prospettarsi una organizzazione comune e accentrata», e si ribadiva invece l'importanza di lasciare alle aziende «la piena libertà di ricercare ciascuna, di volta in volta, la propria migliore convenienza». La proposta della minoranza prevedeva infine che per investimenti, esportazioni e trasformazioni produttive l'Iri si sarebbe avvalso di «comitati tecnici, con funzione consultiva», composti da dirigenti interni ed esperti esterni, con possibilità di estendere il modello anche «alla materia dei rapporti di lavoro».

Nei confronti dei rapporti interni, la proposta della maggioranza intendeva «limitare l'attività delle società finanziarie al compito dell'amministrazione del loro portafoglio» e «precludere ai membri del consiglio dell'Iri, al suo direttore generale e ai due vicedirettori generali l'accesso alle cariche di amministratori, sindaci o dirigenti di società nelle quali l'Istituto e le sue finanziarie abbiano la partecipazione di maggioranza». I membri di minoranza, pur non negando la natura incestuosa del rapporto tra controllori e controllati determinato negli organismi dell'Iri e condividendo invece il parere che una simile prassi potesse tradursi in «una eccessiva burocratizzazione delle direzioni aziendali» a scapito anche «del criterio di autonomia e del senso di responsabilità che dovrebbe animare le

amministrazioni delle aziende operanti», non ritenevano tuttavia che questa materia potesse essere trattata da una norma statutaria.⁶⁷⁰

Lo statuto elaborato dalla componente di maggioranza fu presentato da Orio Giacchi al Presidente del Consiglio Mario Scelba e al Ministro dell'Industria Bruno Villabruna verso la fine del novembre 1954. Come riferito dallo stesso Giacchi, «prima di esprimere un suo giudizio su di esso, il governo, anche su suggerimento del Presidente della Repubblica, ha voluto procedere alla pubblicazione di tutti gli elementi utili alla decisione del problema».⁶⁷¹ Un «suggerimento», scriveva Giacchi, che tuttavia suonava come una critica severa. Il Presidente Einaudi ricavava infatti dalla lettura di entrambe le relazioni come «il problema non [fosse] abbastanza istruito per quanto riguarda l'opinione del parlamento e quella del pubblico in generale». Un provvedimento presentato su queste basi, «non potrebbe sul serio essere discusso *ex informata conscientia*».

Da questa considerazione, derivava la necessità di procedere con «la pubblicazione di ambedue i rapporti di maggioranza e minoranza», con l'aggiunta dei suoi «documenti interni», della «relazione La Malfa [...] della quale non consta sia stata data pubblica notizia», della relazione di Demaria presentata dalla commissione dell'Assemblea costituente. Sembrava, ancora, importante «aggiungere un quadro storico preparato a bella posta sulle origini storiche e le vicende e la costituzione attuale dell'Iri». L'iniziativa di Einaudi avrebbe portato alla pubblicazione del cosiddetto «libro bianco» sull'Iri e in particolare della redazione del famoso «Rapporto Saraceno» sulla storia dell'ente.⁶⁷² Ma, ad ogni modo, se la Commissione era stata chiamata a facilitare gli organismi rappresentativi nell'apportare una riforma dell'Iri attraverso la formulazione di una proposta, «le conclusioni contrastanti dei due rapporti di maggioranza e di minoranza» segnalavano invece la necessità di nuovi approfondimenti e di un quadro conoscitivo più articolato. In questo senso, cercando di cogliere lo spirito della critica di Einaudi, potremmo dire che il lavoro stesso della Commissione si era rivelato come un fallimento.

Secondo ancora Einaudi, commentando aspramente nel merito il rapporto della maggioranza, esso rappresentava «un riassunto dei luoghi comuni accumulati lungo un secolo». I suoi favori erano invece indirizzati alla relazione di minoranza, dalle cui conclusioni poteva giungere un «primo spunto per illuminare l'opinione pubblica».

«Se un ritardo di qualche mese, necessario per provvedere alla stampa materiale dei documenti indicati sopra ed alla compilazione del riassunto storico sull'Iri, giovasse

⁶⁷⁰ *Relazione allo Schema di statuto di minoranza*, Ivi, pp. 200-206 e 210-212.

⁶⁷¹ O. Giacchi, *La riforma dell'Iri*, estratto da *Oggi*, 20-27 gennaio – 3 febbraio 1955, Roma, Abete, 1955, pp. 49.-51.

⁶⁷² Si veda Lettera di Villabruna a Saraceno, 23 dicembre 1954, ACS, IRI, NN, Studi, Attività dell'ufficio, Miscellanea Dottor Marsan, b. STU/603, f. 2.

ad illuminare un po' sotto questo aspetto, l'opinione pubblica, il ritardo sarebbe davvero il benvenuto». ⁶⁷³

L'immatunità del dibattito relativo all'Iri era dunque considerata da Einaudi come il principale ostacolo nel cammino verso una revisione statutaria dell'ente e, non soddisfatto delle conclusioni della maggioranza della Commissione, nel proporre un rinvio a nuovi studi, l'economista piemontese auspicava di fatto come un successivo approfondimento della materia avrebbe potuto condurre a una diversa conclusione i progetti di riforma.

Nel commentare la relazione del Prof. Giacchi, Ernesto Rossi andò anch'egli a delineare un quadro assai negativo su tutto il lavoro della Commissione, in quanto «fin dal primo annuncio [...] sembrò che questo modo di impostare il problema fosse completamente sbagliato». L'Iri rappresentava infatti solo una parte delle aziende controllate dallo Stato e, l'idea di poter predisporre una sua riforma senza contemplare anche la riorganizzazione dell'intero sistema delle partecipazioni statali non avrebbe fatto altro che raggiungere risultati paradossali, finendo per rinnovare l'assenza di coordinamento dell'azione pubblica nel suo complesso. Il peccato originale dello studio era stato dunque quello di non «grattare l'intonaco per scoprire quello che c'è sotto», di non «guardare all'attività economica che lo Stato effettivamente svolge [...] che spesso fa apparire eguali le cose sostanzialmente più differenti, e differenti le cose sostanzialmente eguali».

Alla scarsa conoscenza del tema rilevata da Rossi era inoltre aggiunta una nota politica. Le autorità governative avevano incaricato la Commissione di presentare una proposta di riforma dello Statuto dell'Iri senza prima precisare a cosa dovesse servire l'Iri, sebbene, aggiungeva Rossi, i fini dovessero «essere sempre stabiliti dagli uomini politici [...] non dai giuristi o dagli economisti». Di conseguenza, Giacchi aveva provato ad emendare a questo problema cercando di «precisarli per suo conto» nello schema di relazione presentato nell'agosto 1954. E, nel fare ciò, egli aveva varcato i limiti del proprio mandato, scatenando anche le proteste degli stessi membri della Commissione. Ma – aggiungeva Rossi – «io non so fargliene una colpa».

«Solo così il prof. Giacchi ha potuto dire qualcosa di interessante e suscitare in seno alla commissione un dibattito, che può essere l'avviamento a una discussione più ampia e più fruttuosa nel Parlamento e nel Paese. Se non avesse superato i limiti della sua competenza, sarebbe stato costretto ad accettare come circostanza non modificabile la confusione oggi esistente, per la mancanza di una qualsiasi direttiva di politica economica da parte del governo; ed avrebbe dovuto contentarsi di suggerire modifiche marginali [...] che, attuate fuori del quadro di una riforma di carattere

⁶⁷³ L. Einaudi, *Sulla riforma dello Statuto dell'Iri*, in Id, *Lo scrittoio del Presidente*, 1948-1955, Torino, 1956, pp. 343-349.

generale, non aiuterebbero a levare un ragno da un buco».

Rossi sosteneva che nella stessa relazione di Giacchi si poteva riscontrare il «nocciolo della questione»:

«Quando manca il cervello (in questo caso la volontà del governo) non si ha un organismo che vive: si ha un sacco digerente. Tutti i difetti rilevati nell'Iri dal prof. Giacchi possono essere considerati dei corollari di questa premessa».

Il pensatore liberale criticava poi alcuni aspetti delle conclusioni di Giacchi: la definizione «arbitraria» dei fini dell'ente; «l'idoneità dello strumento dell'azionariato di Stato per realizzare la politica economica da lui indicata» e cioè la contraddizione nel voler seguire fini sociali e conservare allo stesso tempo la forma privatistica delle aziende.⁶⁷⁴

La riforma dell'Iri, seguendo queste linee interpretative qualificate, era dunque ostacolata dalla mancanza di un quadro conoscitivo generale sui caratteri e i presupposti dell'intervento pubblico e, ancor più importante forse, di una sufficiente maturazione a livello politico dei suoi fini e dei suoi obiettivi. Il dibattito politico, come abbiamo visto, aveva compiuto importanti passi in avanti: la necessità di pervenire a una riforma dell'Istituto e a una riqualificazione dell'intero settore dell'economia pubblica erano emerse progressivamente come un patrimonio comune alle diverse «culture economiche» presenti nello scacchiere politico del paese. Si presentavano allora i caratteri di un finalismo convergente che, partendo da obiettivi e strategie diversi, portava all'approdo condiviso di una necessaria revisione dell'Iri. Ma, non presentando una reale unità di intenti tra i promotori dell'iniziativa, non presentando con una sufficiente determinazione l'intenzione di seguire una strada chiara di sviluppo per l'intervento pubblico dello Stato, si finiva per trasferire il campo della discussione dalla politica all'ingegneria istituzionale. Diversamente dal progetto di La Malfa, infatti, la Commissione Giacchi nasceva dall'idea non di riformare l'intero quadro delle attività pubbliche ma da quello, apparentemente più semplice e a carattere limitato, di operare una riforma statutaria per l'Iri.

Alla luce delle tensioni emerse all'interno della stessa Commissione, si rese evidente come qualsiasi ipotesi di riforma dell'assetto e della funzione dell'ente pubblico non potesse prescindere da una preventiva chiarificazione, di natura propriamente politica, circa la finalità e gli strumenti dell'intervento statale nell'economia. Una mancanza sotto questo punto di vista avrebbe rischiato di compromettere la stessa coerenza dell'azione riformatrice. Nelle conclusioni della Commissione Giacchi si delinearono due anime, segnate entrambe, nella loro elaborazione, da una contraddizione di fondo: il lavoro della maggioranza si configurò come un tentativo di trovare una scorciatoia nell'elaborazione

⁶⁷⁴ E. Rossi, *Il riordinamento dell'Iri. L'uomo malato*, in «Il Mondo», n. 2, 11 gennaio 1955.

di scelte che avrebbero tuttavia richiesto una più ampia legittimazione; quello della minoranza si ridusse ad offrire una risposta di carattere formale a interrogativi che investivano, in realtà, questioni di natura eminentemente sostanziale.

Nella proposta di maggioranza della Commissione era recuperato e integrato l'obiettivo già espresso dal progetto di La Malfa di pervenire a più efficaci forme di coordinamento e di indirizzo nei confronti del sistema delle partecipazioni statali. Ma, se nel caso dell'elaborazione del dirigente repubblicano, l'esigenza alla base del progetto risultava limitata allo scopo di risolvere le incoerenze del sistema, intervenire sulle sue disfunzioni e migliorare i processi decisionali di natura operativa che lo coinvolgevano, il risultato finale della Commissione Giacchi mirava a fornire gli strumenti e a indicare la strada alle autorità governative per un controllo più incisivo dell'attività delle imprese pubbliche e per il loro inquadramento in una politica più organica di sviluppo complessivo dell'economia nazionale. E questo, ancora, nella convinzione che il *deficit* di indirizzo politico fosse generato dagli strumenti e non dalla politica stessa.

L'assenza di un quadro chiaro risiedeva, sinteticamente, nella differenza che intercorreva tra le parole dell'ispiratore della Commissione e quelle del suo presidente: la convinzione che l'Iri potesse essere una «uno strumento utile per l'economia italiana» nelle parole di Merzagora, l'idea che all'Iri fosse riconosciuta la natura implicita di «uno strumento di politica economica» secondo Giacchi. Ne conseguiva una possibile torsione del processo riformatore. Le istanze rivolte a trasformare l'Iri in uno strumento funzionale a un disegno di sviluppo di lungo periodo e a dotare l'ente di un quadro amministrativo ed istituzionale più coerente, oltre che incorrere in problemi nella loro intrinseca definizione, rischiavano di preparare il terreno all'inserimento di interessi particolaristici e a logiche contingenti, in un percorso in cui la riflessione sulla *governance*, sulla configurazione dell'ente e sulla operatività delle sue aziende si intrecciava in modo ineludibile con le dinamiche presenti nel sistema politico, con i rapporti di forza e con le strategie mutevoli del suo principale partito di maggioranza. Questa era in definitiva, riprendendo le parole di Visentini, la «crisi dell'opinione pubblica e di quella parlamentare nei riguardi dell'Iri»: l'introduzione di strumenti definiti per una politica indefinita avrebbe provocato esiti potenzialmente incerti per un ente che andava ricercando un difficile equilibrio tra l'operatività economica e il perseguimento di finalità di natura pubblica.⁶⁷⁵

⁶⁷⁵ B. Visentini, *Il problema dell'Iri. Economia senza politica*, cit.

VIII

NUOVI ORIZZONTI: LO SCHEMA VANONI, IL MINISTERO E L'IRI

Con l'avvicinarsi alla metà degli anni Cinquanta sembrano delinearsi le condizioni per una riforma complessiva degli strumenti di politica economica nelle mani dei governi. La messa per iscritto di un piano orientativo pareva rispondere all'esigenza di un più organico coordinamento delle iniziative condotte dai governi in ambito economico e della loro articolazione entro un quadro complessivo. Una politica tendente che nasce auspicabilmente con l'obiettivo di andare a colpire i caratteri di disparità e squilibrio in termini economici, produttivi, infrastrutturali, ma anche a livello occupazionale e sociale, persistenti tra le aree del paese. La necessità di rinnovare le linee guida dell'attività dell'Iri sposata dal nuovo corso della Dc, non senza tuttavia scontare ritardi e persistenti incertezze, riproponeva la natura non rimandabile di un intervento sul sistema delle partecipazioni statali che potesse dare non solo un'applicazione concreta alle prospettive indicate dalla Relazione di Ugo La Malfa circa la struttura istituzionale a coordinamento dell'azione dell'industria pubblica ma anche rendere disponibili queste attività come strumento della politica di sviluppo del paese.

Il rapporto dello Stanford Research Institute e le stesse analisi condotte nel quadro della Commissione Giacchi avevano contribuito a rendere evidenti non solo i problemi relativi al rapporto tra le autorità governative e l'Iri ma anche la natura problematica degli assetti interni allo stesso ente. Simili le analisi portavano, come abbiamo visto, a diverse conclusioni. Con la fine dei lavori della Commissione, si affermerà la volontà di affrontare questi due problemi, scegliendo di tenerli separati: si sarebbe cioè predisposto dapprima una riforma della architettura istituzionale a governo delle partecipazioni statali alla cui base vi era la scelta di istituire un Ministero delle Partecipazioni Statali e, in un secondo momento, si sarebbe intervenuto – almeno negli intenti – nella revisione del sistema delle aziende pubbliche al fine di ricondurre le attività economiche amministrate dallo Stato in vario modo ad uno schema coerente di gestione e responsabilità.

Il legame tra un'aspirazione mai pienamente realizzata nel mettere in atto di una politica programmatica e una riforma di struttura dell'impresa pubblica trova in questa fase un nuovo punto di approdo. La determinazione dello Schema di sviluppo giocherà un ruolo nel portare a termine un rinnovamento della *governance* relativa al sistema delle partecipazioni statali. Il difficile percorso dei suoi istituti attuativi concorrerà a determinare, tuttavia, una configurazione nella quale alle rinnovate difficoltà da parte delle autorità governative nell'indicare un indirizzo generale all'azione delle aziende pubbliche si assommeranno la problematica capacità del neonato Ministero di esercitare

da un punto di vista sostanziale il proprio ruolo di controllo e vigilanza delle attività industriali.

8.1. LO SCHEMA VANONI

Tra il 1953 e il 1954 un consesso di studiosi, consulenti ed eminenti esperti economici, convocato dalla Svimez sotto la guida di Pasquale Saraceno, aveva dato forma allo *Schema decennale di sviluppo dell'occupazione e del reddito 1955-64*. La cessazione degli aiuti del Piano Marshall aveva posto la necessità di prolungare il processo di crescita anche in assenza dell'afflusso di capitali esteri. Rimanevano inoltre insolute questioni di carattere strutturale all'interno dell'economia italiana, che la crescita del dopoguerra sembrava non aver sanato e che, al contrario, per contrasto, aveva contribuito a rendere più evidenti. Le sue premesse furono poste al Convegno di Napoli del 3-4 novembre 1953 organizzato dalla Cassa per il Mezzogiorno, evento durante il quale, come abbiamo fatto cenno, furono presentati da parte di Pasquale Saraceno i «tratti essenziali» delle «ricerche svoltesi presso la Svimez [...] dal momento stesso della sua fondazione». Nei primi mesi del 1954, la Svimez portò a compimento l'elaborazione preliminare dello Schema e, grazie all'iniziativa di Giordani e Menichella, fu coinvolto Vanoni, allora Ministro del Bilancio, il quale ne sposò i principi e ne divenne presto tra i suoi principali promotori.⁶⁷⁶

Dopo il Convegno di Napoli, presso la Svimez, si intensificò il lavoro di ricerca finalizzato alla redazione dello Schema. Accanto a Saraceno e ai suoi collaboratori dell'Ufficio studi dell'Iri, presero parte all'elaborazione degli studi preparatori e alla redazione del testo figure come Augusto Dell'Angelo, Nino Novacco, Giorgio Ceriani Sebreghondi e Claudio Napoleoni, mentre durante la fase delle discussioni dei lavori preliminari furono coinvolti esperti e dirigenti d'azienda come Gino Martinoli, Giuseppe Luraghi, Arnaldo Fogagnolo, Mario Marconi.⁶⁷⁷ Per iniziativa dello stesso Vanoni, fu chiesto a Saraceno di presentare lo stato degli studi al Consiglio economico dell'Oece del 27-28 aprile 1954, ottenendo riscontri favorevoli.⁶⁷⁸ Fu allora disposta presso la Svimez la creazione di un Comitato scientifico, composto da studiosi come Boldrini, Di Nardi, Di Fenizio, Guidotti, Lenti, Molinari, Parenti e Uggé che, avvalendosi del contributo e della collaborazione di economisti stranieri come Hollis B. Chenery, Jan Tinbergen della Ceca, Paul N. Rosenstein-Rodan della Birs e Robert Marjolin allora segretario generale

⁶⁷⁶ Si veda la testimonianza di Saraceno in P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno*, cit., pp. 261-263.

⁶⁷⁷ V. Vitale, *L'attività della Svimez dal 1946 al 1991*, cit., pp. 587-592. Si veda anche N. Novacco, *Politiche per lo sviluppo. Alcuni ricordi degli anni '50 tra cronaca e storia*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 69-71.

⁶⁷⁸ *Sviluppo economico italiano e cooperazione europea*, in P. Saraceno, *Gli anni dello Schema Vanoni (1953-1959)*, a cura di P. Barucci, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 103-111.

dell'Oece, portarono a conclusione la stesura della versione finale dello studio nel dicembre.⁶⁷⁹

Nel corso del V Congresso della Democrazia Cristiana, svoltosi come abbiamo visto nel giugno 1954, De Gasperi aveva intanto invitato Vanoni a presentare gli studi in corso, offrendo l'occasione per una prima esposizione pubblica dell'elaborazione del programma decennale, e potendo così ricevere sostegno e approvazione dal proprio partito. Nella seconda metà del 1954, mentre Vanoni si occupò di creare un ambiente favorevole sia sul piano interno che sul piano internazionale alla ricezione del lavoro svolto dagli esperti della Svimez, si svolse la fase finale della redazione dello Schema.⁶⁸⁰

Il 29 dicembre 1954 lo Schema era stato intanto sottoposto al Consiglio dei ministri e ricevette apprezzamenti.⁶⁸¹ Il documento fu successivamente presentato da Vanoni il 14 gennaio successivo presso il Consiglio dei ministri dell'Oece. Fu allora costituito il Gruppo di lavoro n. 9 presso la stessa organizzazione. Composto da membri rappresentanti di undici paesi, ebbe l'incarico di valutare il piano italiano e di individuare possibili forme di supporto internazionale alla sua attuazione. Il 10 giugno 1955, il Consiglio dell'Oece approvò una risoluzione in cui riconosceva la validità del programma italiano, ritenendolo di rilevante significato politico, sociale ed economico sia per l'Italia che per gli altri paesi membri.⁶⁸²

Il documento presentava i risultati fondamentali derivanti da una vasta e articolata serie di studi preliminari e, nel farlo, conservava il carattere di uno schema programmatico, volto a delineare la struttura di un possibile piano di sviluppo, la cui concreta attuazione sarebbe spettata all'esecutivo. I principi e gli obiettivi erano tuttavia chiaramente definiti: si trattava di un programma di sviluppo economico a lungo termine, finalizzato ad affrontare in maniera organica le principali criticità strutturali del paese, quali la disoccupazione, il divario tra Nord e Sud e lo squilibrio della bilancia dei pagamenti. In particolare, il piano mirava a promuovere la piena occupazione attraverso la creazione di 4 milioni di posti di lavoro nell'arco di dieci anni; a favorire lo sviluppo del Mezzogiorno mediante politiche mirate alla riduzione delle disparità economiche e territoriali; e a

⁶⁷⁹ A.A. Persico, *Pasquale Saraceno*, cit., p. 306 e ss.

⁶⁸⁰ Il grande merito di Vanoni sarebbe stato, secondo Barucci, quello «di aver capito che ciò che si andava elaborando sotto la guida di Saraceno poteva divenire un importante documento di politica economica concreta» e di aver di conseguenza fatto «pesare l'intero suo prestigio – che era molto alto – perché ciò avvenisse». P. Barucci, *Introduzione a P. Saraceno, Gli anni dello Schema Vanoni*, cit., p. 25.

⁶⁸¹ Con una nota amara, scrive Saraceno: «Il governo nel dicembre 1954, approvando lo Schema, dichiarò in sostanza di condividere quel ragionamento; fu un atto lusinghiero per gli autori del documento, non fu però certo un atto di governo». Ivi, p. 75.

⁶⁸² V. Vitale, *L'attività della Svimez dal 1946 al 1991*, cit., pp. 593-594.

raggiungere l'equilibrio della bilancia dei pagamenti attraverso un incremento della competitività delle imprese italiane sui mercati internazionali. Secondo quanto delineato nello Schema, era necessario porre le condizioni affinché l'economia italiana potesse mantenere, per l'intero decennio, un tasso annuo di crescita del reddito intorno al 5%. Il raggiungimento di questo obiettivo richiedeva una mobilitazione di investimenti superiore a quella del passato. Questo elevato tasso di crescita avrebbe consentito, da un lato, un incremento della domanda di lavoro – favorito dal progressivo esaurimento delle capacità produttive inutilizzate – e, dall'altro, una trasformazione della struttura industriale, con effetti redistributivi a favore del Mezzogiorno.

Il modello di sviluppo adottato si fondava sull'assunto che, attraverso investimenti in determinati settori e un contenimento dell'espansione dei consumi, necessaria per la formazione del risparmio e quindi per il finanziamento del piano stesso, fosse possibile imprimere un impulso complessivo all'economia nazionale. In questo contesto, lo Stato era destinato ad assumere un ruolo strategico nell'orientamento e nel sostegno dell'iniziativa privata. Nel documento si individuavano alcuni settori ritenuti «propulsivi di una politica di sviluppo», ovvero «settori di investimento che possono essere più rapidamente e compiutamente influenzati dall'azione dello Stato, sia perché in essi abbia un peso rilevante l'investimento pubblico, sia perché esistono già strumenti particolari per intensificare in essi gli investimenti privati». Questi ambiti strategici erano identificati nell'agricoltura, per la quale si chiedevano politiche per favorirne la modernizzazione e l'incremento della produttività; nei cosiddetti settori di «pubblica utilità» (energia elettrica, gas naturali, ferrovie, telefoni, acquedotti); nelle opere pubbliche (sistemazioni fluviali e montane, infrastrutture stradali, edifici scolastici, ospedalieri, portuali e aeroportuali).

Il piano prevedeva, infine, l'inserimento di un settore definito «regolatore», individuato nell'edilizia, la cui azione sarebbe stata condotta con maggiore elasticità in relazione all'andamento del processo di sviluppo. In questa ottica, l'intervento pubblico nel comparto edilizio assumeva una funzione anticiclica: in presenza di pressioni inflazionistiche si sarebbe potuto ridurre il tasso di crescita del settore; al contrario, in caso di rallentamento del ciclo economico, si sarebbe potuto incentivare lo sviluppo edilizio, contribuendo così alla stabilizzazione congiunturale. Nel settore industriale, i compiti dello Stato risultavano circoscritti piuttosto che indicati.

«Una [...] possibilità d'azione nel campo degli investimenti deriva dal fatto che [...] lo Stato ha la possibilità, attraverso proprie istituzioni, di far luogo direttamente ad investimenti industriali all'infuori dei settori propulsivi ove ciò si dimostri necessario per:

- a) localizzare in certe regioni l'attrezzatura industriale addizionale;
- b) sostenere industrie di base ed altre attività industriali atte a creare le economie esterne necessarie per rendere conveniente l'investimento privato;

c) assicurare l'ulteriore sviluppo dei settori industriali che lo Stato già controlla». ⁶⁸³

La politica degli investimenti pubblici – si diceva – aveva «già avuto modo di applicare, in taluni settori industriali, tali criteri di intervento». Questa «pratica potrà svilupparsi in avvenire» a seconda di quanto «i futuri sviluppi risulteranno adeguati agli obiettivi proposti» in termini di reddito e di localizzazione delle nuove capacità produttive. ⁶⁸⁴

Durante la discussione sul bilancio del proprio dicastero, svoltasi al Senato il 21 luglio 1954, Ezio Vanoni – sollecitato anche dalle osservazioni critiche del sen. Bitossi – aveva integrato una prima illustrazione dei principi dello Schema decennale con una riflessione sul ruolo e sulle funzioni dell'Iri all'interno del sistema industriale. Egli affermò, in particolare, che il perseguimento degli obiettivi di progresso economico richiedeva che alcuni punti fondamentali fossero tenuti presenti nei confronti delle aziende Iri ed in genere di tutte le aziende pubbliche, enunciando tre nodi fondamentali: Vanoni sottolineava come l'attività delle imprese pubbliche dovesse essere ispirata «alle leggi di mercato della concorrenza»; richiamava poi alla necessità di conservare «un'organizzazione elastica», aderente alle «mutevoli vicende del mercato», nella quale centrale era il ruolo dei *managers* pubblici, che dovevano essere incoraggiati a coltivare «spirito di iniziativa», «senso di responsabilità» e difesi nella loro azione economica dagli «ingiustificati attacchi»; era poi, infine, necessario il raggiungimento per le imprese pubbliche di «rendimenti economici tali da consentire la remunerazione dei capitali investiti, soprattutto quelli forniti dal mercato creditizio».

Vanoni delineava quindi un modello gestionale ispirato a criteri di efficienza e responsabilità per l'impresa pubblica come componente essenziale per lo svolgersi di una funzione sociale: una volta realizzate queste prescrizioni, una volta raggiunti «i normali autofinanziamenti», le aziende dell'Iri avrebbero potuto «impiegare il reddito eccedente le necessità normali di esercizio per finalità interessanti la politica sociale ed economica perseguita dallo Stato». L'azione delle imprese pubbliche – concludeva Vanoni – «non ha dunque natura privatistica» ma, tuttavia, doveva essere ispirata dal criterio che «lo scarso risparmio nazionale» dovesse essere «oculatamente gestito nel settore pubblico non meno che in quello privato». ⁶⁸⁵ Nel gennaio successivo, durante la presentazione dello Schema presso una platea di studiosi e professori universitari ebbe modo di ribadire come il riordinamento dell'Iri – che parallelamente teneva banco nel dibattito pubblico – dovesse essere inteso nel senso di «stimolare sempre più l'avviamento e la realizzazione,

⁶⁸³ *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-1964*, in Ministero del Bilancio, *La programmazione economica in Italia*, Vol. 1, Roma, Società Grafica Romana, 1967, pp. 101-187.

⁶⁸⁴ Ivi, p. 118.

⁶⁸⁵ SR, AP, Seduta del 21 luglio 1954, pp. 6542-6545.

nelle aziende del gruppo, di un equilibrio produttivo, accettabile ai fini della concorrenza». In questo senso, l'obiettivo che Vanoni poneva alle imprese pubbliche, in coerenza con il programma era quello di «portare più rapidamente possibile le aziende [...] all'equilibrio produttivo ed economico richiesto dall'indirizzo generale della nostra politica».⁶⁸⁶

Una bozza di Saraceno preparata in vista di un convegno di inizio febbraio 1955 ci permette di aggiungere qualche elemento. Secondo Saraceno, il contesto in cui il piano si innestava era contraddistinto da «uno Stato che fa tutto; uno Stato che fa confusamente molte cose; ma anche uno Stato che lascia fare molte cose ai privati». Il significato profondo del piano sarebbe stato allora quello di «stabilire limite – per un periodo più lungo possibile – tra quello che lo Stato ritiene di poter fare e quello che lo Stato dichiara di non voler fare». Oggi, proseguiva Saraceno, si sarebbe deciso dunque di fare un piano per «vincolare i suoi “funzionari” imprenditori, in modo che l'iniziativa di coloro che rischiano capitali propri possa svilupparsi nei limiti che ad essa vengono lasciati». Un piano, inoltre, che avrebbe fatto «capire a tutti gli infiniti uffici ed enti che operano in campo economico quelle che sono le finalità che lo Stato intende raggiungere, in maniera tale che questi enti possano operare in conseguenza».⁶⁸⁷ Dall'incontro delle riflessioni di Vanoni e Saraceno ne usciva dunque l'idea di un programma, relativamente per l'impresa pubblica, tendente a stabilire un'autonomia responsabile e coordinata delle loro attività.

In termini generali, uno degli elementi maggiormente innovativi dello Schema risiedeva nella sua capacità di configurarsi, contrariamente ai programmi elaborati nel secondo dopoguerra, come un primo tentativo sistematico di collocare l'intervento statale in ambito economico all'interno di un disegno organico di sviluppo di lungo periodo. In questa prospettiva, l'accento non era più posto sulla necessità di giustificare gli aiuti economici internazionali attraverso i loro potenziali impieghi futuri come era stato nel dopoguerra, quanto piuttosto sull'individuazione delle principali variabili macroeconomiche su cui agire per incentivare la crescita del paese. Permaneva, tuttavia, una linea di continuità con l'esperienza pregressa: la funzione propulsiva della spesa pubblica veniva infatti riconfermata, mantenendo gli stessi presupposti che avevano ispirato gli interventi di preindustrializzazione nel Mezzogiorno.⁶⁸⁸

⁶⁸⁶ E. Vanoni, *Lo «Schema decennale»: linea di sviluppo e metodologia*, 8 gennaio 1955, in P. Barucci, *Ezio Vanoni. La politica economica degli anni degasperiani*, cit., p. 354.

⁶⁸⁷ P. Saraceno, *Trascrizione dattiloscritta, s.d., di un discorso pronunciato da P. Saraceno sui caratteri del “Piano Vanoni”*, a Roma, il 1° febbraio 1955, ACS, APS, Scritti e discorsi, b. 133.

⁶⁸⁸ In questa ottica, riemergevano anche il ruolo regolatore attribuito ai settori dell'edilizia (e del rimboschimento), già delineato da Pasquale Saraceno nel 1948 all'interno del suo contributo *Elementi per un piano economico 1949-1952*. F. Lavista, *La stagione della programmazione*, cit., p. 127. Sugli aspetti di continuità con la gestione degli aiuti del

In seguito alla presentazione dello Schema, nel corso del 1955 furono istituiti dieci comitati ministeriali, incaricati di predisporre programmi di investimento coerenti con le finalità del piano e di affrontare le problematiche connesse alla realizzazione degli obiettivi previsti per il quadriennio 1955-1958. A supporto di queste attività fu costituita, nell'ambito del Cir, una Segreteria tecnica con funzioni di coordinamento degli studi condotti dai comitati ministeriali e interministeriali di settore e affidata a Ferrari-Aggradi. Nel giugno del 1956, il Consiglio dei ministri deliberò l'istituzione di un apposito Comitato interministeriale incaricato di sovrintendere all'attuazione dello Schema. Nello stesso mese fu annunciata anche la creazione di un «gruppo di esperti» a supporto del Comitato interministeriale; tuttavia, fu solo nell'ottobre che poterono essere emanati i decreti attuativi e si riuscì a istituire il Comitato tecnico per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito, affidandone la direzione a Pasquale Saraceno. Quest'ultimo organismo, composto da ventisei membri scelti tra esperti e rappresentanti sindacali e suddiviso successivamente in quattro sottocomitati, fu incaricato di analizzare i principali nodi dello sviluppo economico nazionale, con particolare attenzione all'individuazione delle prospettive industriali in chiave territoriale, alla definizione dei piani regionali, alla valutazione dell'andamento economico nel quinquennio 1950-1955 e alla predisposizione di scenari previsionali di finanza pubblica.⁶⁸⁹

Nonostante l'istituzione di questi organismi indicò una certa volontà nell'introdurre una maggiore organicità e coerenza nell'indirizzo della politica economica nazionale, tema ricorrente anche negli anni passati, il passaggio dall'impianto teorico dello Schema alla formulazione operativa di un piano vero e proprio non si realizzò mai.⁶⁹⁰ Il sostegno promesso a questa iniziativa non fu seguito con costanza e coerenza e, negli anni successivi, nessun governo tra quelli che si succedono parve avere la forza o la volontà di farsi carico di tradurre le indicazioni contenute nello Schema in un programma

dopoguerra, in termini molto critici, si veda anche il commento di A. Pesenti, *Sul Piano Vanoni*, in «Critica economica», n. 2, 1955, pp. 20-44.

⁶⁸⁹ *Dpcm 11 ottobre 1956, Costituzione del Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito*, ACS, APS, Attività di consulenza e di partecipazione a comitati, commissioni, gruppi di lavoro, Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito, b. 111. Si veda F. Lavista, *La stagione della programmazione*, cit., pp. 128-132; Id., *Dallo statuto del 1948 alla programmazione economica nazionale*, cit., pp. 541-542; V. Vitale, *L'attività della Svimez dal 1946 al 1991*, cit., pp. 587-594.

⁶⁹⁰ Barucci, citando Eugenio Scalfari, riassume efficacemente la parabola politica compiuta dallo Schema: «La sorte del Piano Vanoni non si può certo considerare felice. Suscitò, al suo apparire, grandi speranze e, insieme, non dissimulate preoccupazioni: speranze e preoccupazioni ben presto mostratesi del tutto infondate, poiché la politica economica italiana continuò e continua a camminare sui binari tradizionali, senza che apprezzabili sforzi di rinnovamento siano compiuti. Sicché, dopo tre anni dalla famosa conferenza-stampa durante la quale il ministro Vanoni presentò all'opinione pubblica italiana e internazionale le linee del suo Schema, questo si è ormai ridotto a poco più di un luogo comune, largamente citato da uomini politici e dalla pubblicistica economica e completamente ignorato nella pratica del Governo». P. Barucci, *Introduzione*, in P. Saraceno, *Gli anni dello Schema Vanoni*, cit., pp. 41-42.

effettivo, cui subordinare in maniera sistematica le decisioni di politica economica. Il Comitato non riuscì di conseguenza a svolgere un'attività organica e operativa.⁶⁹¹ La principale funzione che svolse il Comitato fu allora quella di predisporre rapporti ed esaminarne altri stilati dalla Segreteria per il programma di sviluppo.⁶⁹² L'attività del Comitato si esaurì di fatto con il 1959, senza realizzare un aggiornamento o un approfondimento sostanziale dello Schema Vanoni.⁶⁹³

L'effettiva attuazione dello Schema decennale risultò compromessa, oltre che dai limiti intrinseci all'analisi condotta e agli strumenti di indagine a disposizione, da una serie di fattori. L'assenza di indicazioni operative vincolanti rendeva necessario, di volta in volta, individuare un equilibrio politico in grado di tradurre le linee guida in provvedimenti concreti.⁶⁹⁴ Il compito di rendere operativo lo Schema era affidato allora a un Comitato

⁶⁹¹ L'andamento dei lavori del Comitato, con i suoi problemi e i momenti di sconforto, lo si può evincere dalla corrispondenza tra Rosenstein-Rodan, e lo stesso Saraceno. Nel novembre 1955 – scriveva Saraceno – la discussione dello Schema procedeva «sia nei dibattiti politici, sia nelle trattazioni più o meno tecniche» ma, dal punto di vista della sua attuazione, il Piano sembrava «in letargo». Lettera di Saraceno a Rosenstein-Rodan, 10 novembre 1955, ACS, APS, Corrispondenza, Corrispondenza con persone ed enti vari, Rosenstein-Rodan Paul, Corrispondenza 1953-1959, b. 27. Qualche settimana più tardi, qualcosa pareva muoversi. Saraceno registrava infatti a Rosenstein-Rodan la venuta di «un'interessante presa di posizione ufficiale sul Piano», con il Governo Segni che si era impegnato a riesaminare i programmi del Piano e includerli nel bilancio preventivo 1956-1957. Questa iniziativa apriva secondo Saraceno la possibilità di «rimontare, direi completamente, la situazione» Lettera di Saraceno a Rosenstein-Rodan, 29 novembre 1955, Ivi. Un anno più tardi, Saraceno scriveva nuovamente a Rosenstein-Rodan che «il lavoro che mi è capitato addosso nelle ultime settimane per effetto del rilancio del piano è stato [...] così grande da non consentirsi nessun respiro». Lettera di Saraceno a Rosenstein-Rodan, 29 dicembre 1956, Ivi. Nel successivo febbraio, Saraceno rispondeva al pessimismo di Rosenstein-Rodan circa il lavoro del Comitato asserendo che la sua impressione «non [fosse] per mia fortuna esatta» visto che si era provveduto «immediatamente» a suddividerlo in sottocomitati. Lettera di Saraceno a Rosenstein-Rodan, 13 febbraio 1957, Ivi. Il mese successivo l'attività del Comitato «che pareva destinata ad assorbire la maggior parte del mio tempo» risultava invece «molto rallentata» a causa delle turbolenze politiche che avevano investito il Governo Segni e al delinearsi di uno «stato di crisi che impedisce al Governo di utilizzare i nostri pareri». Lettera di Saraceno a Rosenstein-Rodan, 29 marzo 1957, Ivi.

⁶⁹² Scrive Lombardini: «Il comitato non sviluppò un'attività organica» e aggiungeva, significativamente «Spettava al presidente professor Saraceno accogliere documentazioni e suggerire e trasmettere memorie colla sua firma al presidente del Consiglio». S. Lombardini, *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, Torino, Einaudi, p. 31

⁶⁹³ Nonostante i limiti operativi, il Comitato pubblicò sei memorie, alcune delle quali affrontavano le trasformazioni del sistema economico italiano alla luce dell'ingresso nel Mercato Europeo Comune, mentre altre si focalizzavano su specifici settori strategici come l'elettricità e la siderurgia. Una memoria analizzò l'impatto di una possibile riduzione dell'orario di lavoro, proposta sostenuta dai sindacati, evidenziandone i potenziali effetti negativi sullo sviluppo e sulla coesione territoriale. Un ulteriore contributo si concentrò su aspetti della politica di bilancio. Ivi e F. Di Fenizio, *La programmazione economica (1946-1962)*, Torino, Utet, 1965, pp. 268 e ss.

⁶⁹⁴ Come osservava Ceriani Sebgondi il nodo cruciale risiedeva nella carenza di soggetti effettivamente in grado «di realizzare la pianificazione». Questa assenza si manifestava su un duplice piano: «in primo luogo, come base sociale e politica organizzata»; in secondo luogo, sotto il profilo istituzionale, «cioè come organi centrali e periferici di direzione di una politica di sviluppo». G. Ceriani Sebgondi, *La pianificazione in Italia*, ora in Id, *Sullo sviluppo della società italiana*, cit., pp. 291- 299. Secondo Lombardi, similmente, sottolineava come l'attuazione del piano Vanoni presupponesse anche l'individuazione delle forze che si opponevano a una programmazione economica coerente. La sua possibile efficacia da scelte politiche nette e strutturate. Intervento di Lombardi su AA.VV., *Il Piano Vanoni e la società italiana*, in «Itinerari», n. 29-30, dicembre 1957, pp. 384-394. Su questo argomento, Steve aveva rilevato come l'«estrema parsimonia e genericità delle indicazioni di politica economica» avrebbe fatto acquisire un

di esperti, senza però che fossero predisposte le condizioni politiche e istituzionali necessarie a garantirne l'efficacia. Non vennero creati quegli organismi intermedi che avrebbero potuto fungere da raccordo tra la pianificazione centrale e l'attuazione territoriale, né fu intrapresa una riforma dei meccanismi di intervento della pubblica amministrazione in funzione degli obiettivi del programma. Gli elementi critici rilevati dai commentatori alle caratteristiche dello Schema, dal punto di vista politico, furono essenzialmente due: l'assenza di una politica in chiave antimonopolistica; la determinazione di una politica di contenimento dei consumi a favore del risparmio.⁶⁹⁵ La mancata «strumentazione» dello Schema, che diede origine a critiche, allo stesso tempo risultò utile al perseguimento di una politica non vincolante, che dello Schema decennale richiamava i principi e gli obiettivi ma, allo stesso tempo, ne evitava i caratteri più sconvenienti. Lo stesso impegno assunto dal partito democristiano nella mozione conclusiva del V Congresso risultava, in effetti, parzialmente riformulato nelle sedi successive. Nelle conclusioni del V Congresso, il partito aveva dichiarato l'intenzione di elaborare un «programma integrale e poliennale di sviluppo». Qualche mese più tardi, tuttavia, nel corso del Consiglio nazionale del 12-13-14 marzo 1955, l'enunciazione sembrava delineare un proposito più circoscritto: in esso si definiva infatti come «un programma» da intendersi «più propriamente come un impegno di partito» e dal quale si sarebbero tratti «provvedimenti parziali e successivi da realizzare nei limiti di tempo ad essi consentiti».⁶⁹⁶

Durante il successivo VI Congresso della Dc tenutosi a Trento il 14-18 ottobre 1956, Amintore Fanfani sollecitò il proprio partito a un impegno maggiore nell'attuazione dello

«carattere molto vago alle possibilità di sviluppo previste dal Piano». G. Steve, *Sul Piano Vanoni*, in «Critica economica», n.2, 1955, p. 7.

⁶⁹⁵ Riccardo Lombardi evidenziava una correlazione tra il Piano Vanoni e il Piano della Cgil ma, allo stesso tempo ne sottolineava appunto l'assenza di una politica in chiave antimonopolistica che avrebbe finito per non rendere possibile la traduzione dello Schema in piano. R. Lombardi, *Alcune note sul "Piano Vanoni"*, «Mondo Operaio», n. 5, 1955. L'economista Jannaccone di fatto paragona lo Schema Vanoni alla pianificazione sovietica P. Jannaccone, *Sul Piano Vanoni*, in «Critica economica», n. 2, 1955, pp. 9-19. Molto critica era la posizione di A. Pesenti, *I radicali vizi logici del Piano Vanoni*, in «Rinascita», n. 10, 1955. Per le critiche provenienti dal mondo sindacalista cattolico si veda F. Sullo, *Il dibattito politico sulla programmazione*, in AA.VV., *I piani di sviluppo in Italia dal 1945 al 1960. Studi in memoria del Prof. Jacopo Mazzei*, Milano, Giuffrè, 1960, p. 159-161.

⁶⁹⁶ A. Damilano (a cura di), *Atti e documenti della Democrazia Cristiana*, cit., p. 747. Nel corso del Consiglio Nazionale tenutosi nel 19-20-21 agosto 1955, fu lo stesso Ezio Vanoni a sollecitare un'assunzione di responsabilità congiunta da parte del Governo e del partito in merito all'attuazione del piano da lui proposto, sostenendo la necessità di un impegno politico condiviso per superare la dimensione astratta dello Schema e giungere alla sua concreta realizzazione. A. Magliolo, *Ezio Vanoni. La giustizia sociale nell'economia di mercato*, cit., p. 76. La risoluzione conclusiva dell'assemblea ribadì la volontà politica della D.C. di perseguire specifiche linee di politica economica ispirate allo Schema Vanoni, affermando altresì l'intenzione di promuovere, attraverso l'Iri, interventi pubblici nei confronti di settori caratterizzati da posizioni monopolistiche. A. Damilano (a cura di), *Atti e documenti della Democrazia Cristiana*, cit., p. 779.

Schema. Secondo Fanfani, la realizzazione del programma non doveva risolversi in «provvedimenti slegati per quanto importanti» ma procedere invece secondo una chiara progressione in forma organica e continua». Lo Schema era stato «auspicato» nel V Congresso come un «correttivo alla precedente politica di intervento» e adesso non si sarebbe potuto «ripetere la frammentarietà che si voleva [allora] correggere». Si trattava di portare lo Schema alla «sua concezione originale di acceleratore del progresso economico e sociale» ed evitare di ridurlo a «un sistema di riparazioni di misure prese in contraddizione con esso».⁶⁹⁷ Le parole di Fanfani, piuttosto dure, furono oggetto di contestazione da parte di Adone Zoli, Ministro del Bilancio, insediatosi in quella carica a seguito della dipartita dello stesso Vanoni avvenuta in febbraio.

«i provvedimenti e le deliberazioni che il Consiglio dei ministri ha preso e può prendere sono rivolti al raggiungimento delle mete del programma e sono sulla linea di esso, ma non sono elementi di un piano, né l'espressione di una pianificazione, né possono avere effetto immediato».

Rispondendo inoltre all'accusa di frammentarietà della politica governativa, ancora Zoli affermava:

«credo che questo rimprovero non sia esatto. I nostri provvedimenti debbono essere coordinati per settori e indirizzati alla realizzazione del programma e nessuno di essi deve essere in contraddizione col programma, ma questo non significa che debbono essere presi tutti insieme».⁶⁹⁸

In questo senso, risulta significativo il parere espresso da Giorgio Bo nel dicembre 1957, quando allora era Ministro delle Partecipazioni statali, secondo il quale la natura dello Schema non consistesse in un piano vincolante ma rappresentasse piuttosto l'«indicazione di una politica che facesse propri alcuni scopi considerati essenziali per lo sviluppo economico del Paese e servisse di orientamento all'attività pubblica e privata».⁶⁹⁹

Una volta scartato, dunque, in sede politica il concreto trasferimento dai principi dello Schema verso un piano organico, si fece affidamento sull'azione degli enti autonomi, ciascuno dei quali elaborava piani settoriali di azione in modo indipendente, senza alcun coordinamento all'interno di un quadro programmatico unitario a livello nazionale. Nel contesto favorevole della congiuntura internazionale e dell'incremento degli scambi con l'estero, gli investimenti delle imprese a partecipazione statale e degli enti economici

⁶⁹⁷ *I Congressi nazionali della Democrazia Cristiana*, cit., pp. 599-600.

⁶⁹⁸ *Ivi*, pp. 699-700.

⁶⁹⁹ Intervento di Giorgio Bo in AA.VV. *Il Piano Vanoni e la società italiana*, cit., p. 342. Per usare le parole di Sullo, lo Schema non sarebbe stato altro che «una specie di bussola per la direzione della politica economica del governo». F. Sullo, *Il dibattito politico sulla programmazione*, cit., p. 153.

produssero negli anni del cosiddetto «miracolo economico» alcuni dei risultati previsti dallo Schema. Questi esiti furono, tuttavia, il frutto di dinamiche estranee al programma e non coordinate da esso. Gli stessi meccanismi lasciarono inoltre irrisolte, e in alcuni casi aggravarono, contraddizioni che lo stesso Schema mirava a superare.⁷⁰⁰

Il contributo analitico della Svimez si rivelò tuttavia determinante nel definire l'impianto della nuova legislazione meridionalistica, sottolineando la stretta interrelazione tra le politiche sulle aree depresse e la politica economica nazionale. La legge n. 634 del 29 luglio 1957 segnò l'inizio del cosiddetto «secondo ciclo» delle politiche per il Mezzogiorno, rappresentando un punto di svolta nel tentativo di colmare il divario tra il Nord e il Sud del paese attraverso un intervento più strutturato e coordinato dello Stato.⁷⁰¹ Questo provvedimento si prometteva di affrontare due sfide fondamentali: la necessità di conciliare la politica infrastrutturale con il sostegno all'industrializzazione e quella di connettere l'intervento pubblico con l'iniziativa privata. La legge del 1957 prevedeva allora un'estensione delle competenze e delle risorse della Cassa per il Mezzogiorno, prorogandone l'attività fino al 1965 e aumentandone i fondi da 1.000 miliardi di lire nel 1950 a 2.040 miliardi. I compiti della Casmez si ampliano, e sono diretti adesso non più solo agli interventi sulle infrastrutture. Con l'istituzione di aree di sviluppo industriale e nuclei di industrializzazione dotati di specifici requisiti, dove concentrare investimenti in opere pubbliche e incentivi alle imprese, in particolare a quelle piccole e medie, emerge con chiarezza la volontà di avviare un processo di industrializzazione più incisivo nel Mezzogiorno.⁷⁰² In questo contesto si inserisce l'emendamento, approvato dal Parlamento, nel quale si prese la decisione di riservare al Mezzogiorno una quota significativa degli investimenti delle imprese pubbliche – il 60% per i nuovi impianti e il

⁷⁰⁰ Nel documento pubblicato nel 1959 e che di fatto rappresentò l'ultimo atto del Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito, Saraceno tracciava un bilancio sui risultati ottenuti in relazione agli obiettivi che ci si era posti al momento della pubblicazione propria dello Schema. Il processo di riassorbimento della manodopera i risultati accorsi non fossero «molto lontani da quelli previsti»; il reddito era accresciuto nonostante gli investimenti fossero stati al disotto della previsione; negli impegni previsti per il riequilibrio della bilancia dei pagamenti erano stati conseguiti i «risultati più brillanti», tali da non porre più «problemi di carattere strutturale»; «le proporzioni in cui il reddito nazionale si riparte tra Nord e Sud», nonostante la crescita, risultavano «nel complesso invariate». Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito, *Riconsiderazione dello Schema di sviluppo nel quinto anno dalla sua presentazione*, ripubblicato in P. Saraceno, *Gli anni dello Schema Vanoni*, cit., pp. 145 e ss.

⁷⁰¹ A. De Benedetti, *Lo sviluppo sospeso*, cit., pp. 131 e ss. Sulle novità introdotte dalla legge si veda anche S. Petriccione, *Amministrazione ordinaria dell'intervento straordinario?*, in «Nord e Sud», n. 103, 1968, ripubblicato in M. Carabba (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione*, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 675 e ss.

⁷⁰² Nel corso degli anni, il sistema di incentivi subisce una trasformazione significativa. Inizialmente pensato per sostenere le piccole e medie imprese, il meccanismo viene progressivamente esteso anche alle grandi imprese, con la legge n. 1462 del 1962 che aumenta i contributi a fondo perduto e ne amplia la platea di beneficiari. Questo slittamento segna l'avvio di una ulteriore fase delle politiche per il Mezzogiorno, caratterizzata da una crescente centralità dell'impresa pubblica e dalla concentrazione degli investimenti in grandi impianti industriali ad alta intensità di capitale.

40% per quelli complessivi – facendo dunque assumere all'intervento diretto dello Stato, e segnatamente a quello dell'Iri, termini vincolanti e responsabilità dirette rispetto allo sviluppo delle regioni meridionali.⁷⁰³

8.2. IL MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI: UNA «SCATOLA VUOTA»?

Dalla chiusura dei lavori della Commissione Giacchi nel novembre 1954 all'elaborazione di una vera e propria iniziativa nel campo del riordino delle partecipazioni statali passò più di qualche mese. Il ritardo fu determinato da una serie di fattori. La decisione di avviare la pubblicazione di una serie di volumi, avanzata su suggerimento di Einaudi e sposata dal Ministro Villabruna, che era stata motivata dalla necessità di svolgere una discussione pubblica su un piano maggiormente informato, era al tempo stesso un utile espediente per rinviare ulteriormente la definizione di una soluzione per l'Iri, soluzione che, evidentemente, non era ancora emersa con sufficiente chiarezza nelle sedi di governo. La discussione svoltasi alla Camera nell'estate sulla questione dello «sganciamento» aveva introdotto un argomento che, oltre a influire strettamente sui lavori della stessa Commissione Giacchi, generava ulteriori implicazioni a livello politico che finivano per ostacolare il processo di riforma.⁷⁰⁴

⁷⁰³ Quest'ultima disposizione nasce dall'iniziativa dell'allora ex ministro liberale Guido Cortese e dal deputato democristiano Claudio Merenda, i quali presentarono un emendamento, approvato poi a scrutinio segreto. Durante il Comitato di Presidenza dell'Iri del 11 luglio 1957, il Presidente Fascetti aveva comunicato di aver «fatto presenti le difficoltà di un'applicazione efficace delle norme progettate» e di aver «rinnova[to] in ogni competente sede le vive preoccupazioni del Comitato di presidenza dell'Istituto circa norme vincolative degli investimenti, in generale, e circa quelle progettate e discusse, in particolare». CdP, Seduta del 11 luglio 1957, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/787, f. 24. Nella successiva riunione, nuovamente Fascetti informava il Comitato del risultato dei colloqui avuti col Presidente del Consiglio e con il Ministro Campilli, dai quali erano presentate iniziative al fine di garantire il rispetto dei criteri di economicità cari all'Iri. CdP, Seduta del 25 luglio 1957, Ivi, f. 25. Nel gennaio 1959 la Commissione Demaria, istituita per iniziativa del Ministero rilevò come nel gruppo Iri, nel quadriennio 1959-1962 fosse prevista una percentuale del 33,2% degli investimenti del Mezzogiorno, con un picco del 56,8% nel settore elettrico e un minimo del 10% in quello siderurgico, rilevando infine come «anche considerando il programma globale Iri ed Eni non si raggiunge la quota del 40%» e concludendo come «tenuta presente l'ubicazione degli impianti prevalentemente al Nord [...] difficilmente la norma avrebbe potuto essere rispettata senza pregiudicare quei criteri di sana condotta economica che hanno presieduto alla formulazione del programma». *Relazione della Commissione Demaria sui programmi degli investimenti e dei finanziamenti dell'Iri e dell'Eni per i quadrienni 1959-1962 e 1958-1961*, 21 gennaio 1959, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Ex Archivio di deposito, Iri-Varie, Piani quadriennali, Iri. Programma quadriennale 1959/1962, b. AG/3259, f. 8.

⁷⁰⁴ Con la fine del 1954 si avviava la presidenza di Alighiero De Micheli alla Confindustria, il quale inaugurò una «politica più aggressiva nei confronti del partito cattolico, con l'obiettivo di contenere l'intervento di partito nell'economia e difendere l'intangibilità della rappresentanza funzionale del settore industriale, pubblico e privato, sotto le insegne della Confindustria». Il culmine di questa strategia, maturata anche in relazione al protagonismo fanfaniano fu la nascita nel febbraio 1956 di Confintesa, un comitato di coordinamento tra l'associazione datoriale

Il cambio di guida ai vertici del principale partito di maggioranza aveva infine avuto i suoi riflessi nelle geometrie interne al gruppo democristiano. Nel gennaio 1955, l'elezione di Aldo Moro come capogruppo alla Camera aveva subito un'importante fronda da parte del gruppo parlamentare raccolto nella Concentrazione, il quale sostenne la candidatura di Andreotti. A seguito del fine mandato di Einaudi alla presidenza della Repubblica, nell'aprile, si delineò un nuovo scontro tra il gruppo parlamentare della Concentrazione e la segreteria del partito. Uno scontro che si concluse con la bocciatura di Cesare Merzagora – inizialmente il candidato indicato dal partito – e con la convergenza verso l'elezione di Gronchi. Il difficile innestarsi del nuovo corso inaugurato da Fanfani si concluse infine con la sostituzione di Mario Scelba con Antonio Segni alla guida del governo nel luglio.⁷⁰⁵

Nel presentare alla Camera il proprio governo, Segni disse di ispirare il suo programma economico a tre «documenti decisivi»: le due inchieste parlamentari sulla miseria e la disoccupazione e lo Schema decennale formulato da Vanoni, «del quale il Governo fa la base della sua politica economica». Nel suo intervento, si delineavano i caratteri fondamentali del proprio mandato in tre iniziative che avevano impegnato l'ultima fase del governo Scelba: la questione degli idrocarburi, i patti agrari e, per noi più interessante, il riordino dell'Iri. Egli sostenne che l'ente, non costituendo «il solo strumento di politica economica nelle mani dello Stato», non potesse «essere isolatamente considerato e regolato», ma dovesse invece inserirsi in un più ampio processo di riassetto dell'intervento pubblico. L'obiettivo che il governo si poneva era, dunque, quello di promuovere «un coordinamento ed un indirizzo comune» per le imprese a partecipazione statale finalizzato a che esse potessero rappresentare un «efficace strumento per una politica economica di maggior produzione, di maggior occupazione, di migliore comprensione di certe esigenze del mondo moderno del lavoro», mantenendo però inalterato il loro «carattere economico».

Segni riconosceva che l'estensione degli interventi pubblici nell'economia, «molte volte sollecitati dalla stessa iniziativa privata», imponeva uno «sforzo particolare di sistemazione», sia per «verificare la giustificazione degli interventi in atto», sia per «definire il ruolo che ciascun intervento [doveva] svolgere nel processo di sviluppo economico e sociale del paese». E, allora, proponeva una riforma in cui, a partire dall'istituzione e dall'attribuzione ad un «organo politico [...] della responsabilità dell'intero problema della gestione delle aziende cui lo Stato partecipa», sarebbe spettato

dell'industria, la Confederazione generale dell'agricoltura italiana e la Confederazione italiana del commercio. L. Mattina, *Gli industriali e la democrazia*, cit., pp. 300 e ss.

⁷⁰⁵ G. Galli, *Storia della Democrazia Cristiana*, cit., pp. 173-175,

a tale organo – individuato in un Ministero delle Partecipazioni – il compito di provvedere a una «generale revisione degli ordinamenti» vigenti, e predisporre una proposta di «legge sul riordinamento istituzionale dell'Iri, delle imprese collegate ad esso e delle altre imprese dello Stato». Un'azione questa che si sarebbe fondata sulla base delle indicazioni fornite dai «voti del Parlamento» e dei risultati della Commissione Giacchi, il cui terzo volume – si diceva – era in via di pubblicazione. Le «modalità per il funzionamento di questo Ministero» dovevano, infine, essere definite «in forma semplice» e dirette a che non venissero diminuite «le prerogative, i compiti e le responsabilità» delle singole aziende, in un passaggio in cui la libertà di iniziativa e l'autonomia delle direzioni aziendali rappresentavano la prerogativa a che la forza lavoro e i capitali venissero impiegati ai fini dell'«aumento del reddito nazionale e dell'occupazione».⁷⁰⁶

Il 18 luglio 1955 fu presentata con urgenza da parte del governo una proposta per l'istituzione del Ministero delle Partecipazioni statali. Nelle parole di Segni rilasciate alla Camera, egli indicava come nel disegno di legge vi fosse «un Ministero non di amministrazione di imprese ma di direttive di coordinamento dell'attività delle imprese statali». L'«eccellente relazione» di La Malfa del 1951 aveva dimostrato come il problema fosse «assai vasto» e quindi non potesse essere «limitato al campo della inchiesta della Commissione Giacchi e della mozione Pastore». Una sua soluzione sarebbe dovuta dunque andare a cercarsi nel «coordinamento di tutta l'attività delle imprese economiche che lo Stato gestisce o alle quali partecipa» attraverso appunto l'istituzione di un Ministero.

«Su queste imprese lo Stato ha finora esercitato una funzione di indirizzo dispersa [...] in molteplici organi e spesso anche confusa, e, per la stessa dispersione, poco efficace o che non si è esplicata del tutto. Queste direttive [...] saranno date da un unico organo, un Ministero [...] coadiuvato da un ristretto comitato di ministri, e così si assicureranno, in un vastissimo campo, il coordinamento e le unicità di indirizzi, che sono indispensabili e la cui soluzione era già sostanzialmente sostenuta nella relazione La Malfa».

Le imprese dei due gruppi Iri ed Eni – concludeva Segni – saranno allora «indirizzate unitariamente secondo i criteri della politica economica dello Stato, nel quadro dello schema di sviluppo dell'onorevole Vanoni, saranno valido strumento di produzione ed occupazione e potranno dare nuovo e decisivo contributo anche allo sviluppo delle zone depresse».⁷⁰⁷ Si compiva in questo modo il lungo percorso che aveva portato alla convinzione che il sistema delle partecipazioni statali dovesse essere oggetto a una

⁷⁰⁶ CD, AP, Seduta del 13 luglio 1955, 18369.

⁷⁰⁷ Ivi, Seduta del 18 luglio 1955, 18640- 18641.

revisione nella sua organizzazione e nei suoi rapporti con le autorità governative, al fine di poter meglio coordinare le attività pubbliche. Con l'assunzione dei principi e degli obiettivi posti in essere dallo Schema Vanoni, gli enti pubblici sarebbero diventati – almeno nelle intenzioni – strumenti attuativi della politica economica.⁷⁰⁸ Un rapporto che si rende palese, ad esempio, in quelle che saranno le dichiarazioni di Giuseppe Togni a seguito della nomina a Ministro delle Partecipazioni Statali, nel marzo 1957. In quella occasione il dirigente democristiano affermerà infatti che alla base dell'istituzione del Ministero vi fosse «l'esigenza di coordinare l'azione di diversi organismi» in modo da predisporli a svolgere una «politica di sviluppo e potenziamento della intera economia nazionale in relazione al piano Vanoni».⁷⁰⁹

Il provvedimento, dopo il deferimento al lavoro delle Commissioni parlamentari, era presentato alla Camera il 2 dicembre da Roberto Lucifredi. Nella sua relazione, Lucifredi individuava come premessa «due problemi completamente diversi» ma strettamente legati: il primo problema era di «politica economica» e riguardava l'estensione dell'intervento dello Stato nel campo della produzione; il secondo, era invece di «politica amministrativa» e si delineava come la necessità di «individuare il modo migliore» per organizzare tale intervento. Il disegno di legge presentato dal governo riguardava – nelle parole di Lucifredi – «soltanto il secondo problema» e si esprimeva nella necessità di «recare un contributo al riordinamento di quelle forme di intervento, che presuppone già in atto, come in atto realmente già sono». Ci si proponeva, in particolare di:

«unificare in un solo organismo, il costituendo Ministero; una serie di attribuzioni che già oggi allo Stato competono e che esso oggi esercita, in modo frammentario e disorganico, attraverso una molteplicità di suoi organi. Non si tratta, pertanto, per lo Stato, di assumere nuovi compiti: si tratta di dare un migliore assetto alla sua organizzazione, perché in modo efficiente adempia alle funzioni che già ha, e che ha esercitato, fino ad oggi, in maniera non del tutto soddisfacente».

L'obiettivo enunciato dal provvedimento era dunque limitato a una sfera esclusivamente amministrativa ed era motivato dalla necessità di razionalizzare e rendere più efficiente l'organizzazione dell'intervento pubblico esistente, intervento che rappresentava, nelle parole del suo relatore, «un dato di fatto acquisito», un fenomeno non «di natura

⁷⁰⁸ Una correlazione diretta tra il Ministero e lo Schema Vanoni era condivisa anche al di fuori delle sfere di governo nel mondo cattolico. Per il sociologo cattolico Guido Menegazzi, «dalle prime affermazioni dello schema Vanoni» si era reso necessario il Ministero che, seguendone le indicazioni, sarebbe potuto divenire «l'organo centrale della riforma solidarista con cui si sostituirebbe lo statalismo diretto e frammentario con un sistema di interventi diretti, in modo da garantire agli operatori economici la massima libertà nella solidarietà». Intervento di Guido Menegazzi in *Partecipazioni statali e politica economica*, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1958, pp. 19-21.

⁷⁰⁹ *Dichiarazioni dell'on. Togni a seguito della nomina a Ministro delle Partecipazioni Statali*, in «Il Popolo», 11 marzo 1957.

transuente [...] ma [...] intimamente collegato con le esigenze proprie della vita moderna». Era oggetto di dibattito politico se l'intervento dello Stato dovesse «ulteriormente espandersi o [fosse] destinato a contrarsi», ma era comunque «fuori di dubbio» che non potesse mai venire meno del tutto. Da questa premessa derivava la necessità di garantire un intervento dello Stato «con modalità più consone alle esigenze del pubblico interesse».⁷¹⁰

La legge intendeva affrontare «una parte del problema», concentrandosi sulle «modalità di esercizio del controllo statale sugli organismi economici», al fine di garantire «l'osservanza di un criterio unitario nell'azione di vigilanza e di stimolo» e, di conseguenza, «l'attuazione di una certa direttiva» anche da parte degli enti sottoposti, direttamente o indirettamente, al controllo pubblico, senza innovare le strutture degli organismi economici e senza modificarne le forme. La nascita del Ministero, proponendosi di «riorganizzare il controllo politico e il coordinamento» e di «fissare la determinazione dell'indirizzo generale da seguire» era quindi da intendersi come elemento «pregiudiziale» e non come elemento definitivo del riordino delle partecipazioni pubbliche.

Le soluzioni alternative alla creazione del Ministero delle Partecipazioni statali erano state ritenute inadeguate. L'attribuzione di poteri di controllo e vigilanza a un Ministero esistente avrebbe finito per «isterilire» la sua azione: nel caso del Ministero dell'Industria si sarebbe creato uno squilibrio nel rapporto tra iniziativa privata e pubblica; nel caso, invece, del Bilancio, essendo esso il «sovrano equilibratore della vita economica nazionale» si sarebbe delineato un intrinseco contrasto tra la necessità di stimolare l'attività pubblica e quello di contenere la spesa. La strada del Ministero senza portafoglio sarebbe stata destinata ad avere una scarsa efficacia a causa dell'assenza di poteri e mezzi a disposizione e si sarebbe ridotta, infine, a «un prolungamento della fase di studio».

L'istituzione del nuovo Ministero – ammetteva Lucifredi – aveva suscitato d'altra parte timori legati alla possibile «burocratizzazione» dell'intervento statale, cosa che avrebbe rischiato di compromettere l'attività di settori che necessitavano invece «di una scioltezza di forme e di una rapidità di movimenti». Si temeva infatti che «l'agilità propria degli istituti privatistici» potesse essere soffocata dalle «pastoie della consueta pedanteria burocratica». Pur riconoscendo che «tale pericolo [...] non [poteva] onestamente affermarsi insussistente», si confidava tuttavia che esso potesse essere evitato attraverso

⁷¹⁰ R. Lucifredi, *Relazione della I Commissione permanente della Camera sul disegno di legge «Istituzione del Ministero delle Partecipazioni statali»*, 2 dicembre 1955, n. 1727-A. Il carattere «amministrativo» del provvedimento sarebbe stato richiamato più volte nel corso dei lavori. Si veda D. De Cocci, *Parere espresso dalla X Commissione (Industria) alla I Commissione (Interni) sul disegno di legge «Istituzione del Ministero delle Partecipazioni statali»*, Ivi.

specifiche disposizioni del progetto di legge e, soprattutto, grazie a una «decisa» azione del governo e dei futuri ministri, volta a «stroncare senza alcuna esitazione ogni forma di appesantimento burocratico». E, in questo senso, non era difficile intravedere una certa dose di volontarismo nella relazione di Lucifredi.

Il tema dell'organizzazione del Ministero era stato e continuava ad essere piuttosto rilevante: La Malfa, nel suo progetto del 1951, aveva avanzato la proposta di istituire un Ministero senza portafoglio, ipotesi che veniva adesso scartata; la relazione di maggioranza della Commissione Giacchi aveva proposto un Ministero referente ma, nel farlo, non aveva avanzato nessuna particolare nota nel prevenire i rischi di una eccessiva burocratizzazione; la relazione di minoranza, infine, rilevando gli stessi pericoli ora presentati da Lucifredi, aveva preferito scartare del tutto la figura del Ministero referente. La redazione del testo di legge si era dunque posta l'obiettivo, muovendosi nel campo dell'istituzione di un dicastero di natura tradizionale, di evitare che il «nuovo Ministero fosse causa di appesantimento eccessivo dell'apparato burocratico». Era allora prevista un'organizzazione interna «snella e razionale», articolata in una Segreteria tecnica al posto della ordinaria Direzione generale, e in due Ispettorati distinti per gli affari amministrativi e per quelli economici. Si aggiungevano altre disposizioni rivolte allo stesso obiettivo: i ruoli apicali potevano essere affidati, per i primi cinque anni, anche ad «estranei alla pubblica Amministrazione», con incarichi «in qualunque momento revocabili»; era posto «un limite numerico massimo di cento unità» per il personale dello stesso Ministero; gli incarichi ad esterni dovevano essere «di natura professionale e di carattere temporaneo», in modo da non dar luogo a «rapporto di impiego».

Il nuovo Ministero avrebbe assunto il ruolo di «organo di vigilanza per l'azione concreta da svolgere giorno per giorno», mentre al Comitato sarebbe stata attribuita la funzione di «organo collegiale competente a fissare le direttive generali d'azione» e ad assicurare «quell'azione di coordinamento tra i vari Ministeri». La presidenza del Comitato sarebbe spettata al Presidente del Consiglio dei Ministri, con facoltà di delega – anche in via permanente – al Ministro delle Partecipazioni statali.⁷¹¹ Avrebbero fatto parte del Comitato, oltre a quest'ultimo, i Ministri per il Bilancio, per il Tesoro, per l'Industria e il Commercio, nonché per il Lavoro e la Previdenza sociale.⁷¹² Per rispondere a simili

⁷¹¹ Si noti come nel testo governativo fosse invece definita la facoltà di presiedere il Comitato dei Ministri «al Presidente del Consiglio o da un Ministro da lui delegato». CD, Disegno di legge sull'«Istituzione del Ministero delle partecipazioni statali», 18 luglio 1955, n. 1727, p. 2. La relazione di Giacchi aveva d'altra parte ritenuto non opportuna affidare la presidenza del Comitato al Presidente del Consiglio. Schema di relazione del Presidente, cit., p. 75.

⁷¹² Era escluso dal Comitato interministeriale il Ministero delle Finanze, così come già definito anche dalla relazione allo schema di maggioranza della Commissione Giacchi. Relazione allo schema di statuto di maggioranza, in Ministero dell'Industria e del Commercio, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale, Iri*, vol.2, cit., p. 173.

esigenze di coordinamento, il Ministro delle Partecipazioni Statali veniva designato come componente dei Comitati interministeriali per la Ricostruzione, per il Credito, per i Prezzi, e del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. L'obiettivo di razionalizzare il sistema si realizzava anche dal passaggio nelle mani del Ministero di prossima istituzione di «tutti i compiti e le attribuzioni spettanti [...] al Ministero delle Finanze per quanto attiene alle partecipazioni da esso finora gestite ed alle Aziende patrimoniali dello Stato». Questo trasferimento si estendeva anche alle competenze precedentemente esercitate «dal Consiglio dei Ministri, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, da Comitati di Ministri o da singoli Ministeri» in riferimento all'Iri, all'Eni e «a tutte le altre imprese con partecipazione statale diretta o indiretta».⁷¹³

L'elenco delle imprese interessate sarebbe stato definito mediante decreti del Presidente del Consiglio, «di concerto con il Ministro per le partecipazioni statali ed il Ministro interessato». Si intendevano trasferite al nuovo Ministero «tutte le aziende patrimoniali e le quote di partecipazione» e, infine, sempre a quest'ultimo erano devolute anche le competenze dei Ministeri del Tesoro e dell'Industria e Commercio in relazione al Fim.⁷¹⁴ Il sistema previsto dalla proposta di legge si completava attraverso gli enti autonomi di gestione, nei quali sarebbero dovute essere inquadrare le unità aziendali. Questi enti – Iri, Eni e di futura istituzione – erano concepiti come un livello intermedio tra gli organismi di natura politica e le attività di carattere economico.

Il dibattito che si sviluppò a partire dalla relazione fu denso e articolato. Del Frate (Pmi) si mostrava contrario all'intervento pubblico e dunque contrario all'istituzione del Ministero.⁷¹⁵ Secondo Degli Occhi, anch'egli del gruppo monarchico, la prosa di Lucifredi era «seminata tutta di atti di fede e di prudenti reticenze». Egli avanzava

⁷¹³ È stato notato da Bachelet come dal testo legislativo che ne risultò dalla proposta del governo emergesse con chiarezza come non dovessero essere ricomprese tra le competenze del nuovo Ministero le gestioni dirette di attività produttive da parte dei Ministeri (come nel caso degli arsenali) e le aziende autonome dello Stato. Risultava invece meno definita la questione relativa agli enti pubblici che esercitano attività economiche in quanto nel testo non si definivano in modo esplicito i contorni del concetto di «partecipazione economica dello Stato». V. Bachelet, *L'istituzione del ministero delle Partecipazioni Statali*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n.2, 1958, p. 204 e ss.

⁷¹⁴ Con la nascita del Ministero delle Partecipazioni statali lo spazio di manovra di alcuni ministeri preesistenti in ambito economico andava riducendosi. Il nuovo Ministero ereditava le prerogative in materia di partecipazioni statali in particolare dal Ministero delle Finanze e per quello dell'Industria e del Commercio, mentre, importanti leve rimanevano salde nelle mani del Tesoro, che continuava a disporre del potere di autorizzazione all'alienazione di partecipazioni e, soprattutto, di quello di autorizzazione all'emissione di obbligazioni. A. Massera, *La riorganizzazione del settore pubblico dell'economia e la costituzione del Ministero delle partecipazioni statali*, in «Economia Pubblica», n. 5-6, 1974, pp. 19-21. Sui poteri del Tesoro sul finanziamento degli enti autonomi di gestione si veda anche F. Merusi, *Le direttive governative nei confronti degli Enti di Gestione*, cit., pp. 74 e ss.

⁷¹⁵ CD, AP, Seduta del 24 gennaio 1956, 23012-23619.

preoccupazioni circa la legittimità della nascita del nuovo ministero.⁷¹⁶ L'on. Giolitti (Pci) non condivideva l'impostazione di Lucifredi nei termini di un «problema di politica amministrativa», affermando che il disegno di legge andava valutato sotto due profili principali: da un lato come espressione di un preciso indirizzo di politica economica, dall'altro come strumento volto a garantire un intervento statale efficace nell'economia, con particolare riferimento all'attività produttiva e, soprattutto, all'industria. Sotto questo punto di vista, il provvedimento risultava deludente e lo stesso Ministero rischiava di assumere la forma di una «scatola vuota». Egli lamentava l'assenza nel testo di una norma sullo «sganciamento», constatando come «la tesi che il Governo aveva allora accolto non [fosse] stata rispettata». Giolitti sottolineava poi l'assenza di una linea politica esplicita nel disegno di legge presentato dal Governo, osservando che ogni tentativo di individuare un orientamento politico «si potesse fare soltanto in modo indiretto e allusivo». L'intervento si soffermava poi, seppur fuggacemente, sull'operato della Commissione Giacchi, che veniva definito «alquanto deludente a quanto risultava dagli atti pubblicati nel libro bianco sull'Iri». I lavori della Commissione venivano descritti come caratterizzati da un tono inconcludente, riducendosi per lo più «ad un battibecco di idee confuse e di luoghi comuni fra un gruppo e l'altro». Sebbene venisse riconosciuta la fondatezza di alcune osservazioni avanzate dal presidente della Commissione, Giolitti rilevava una «sostanziale sterilità, ai fini della soluzione del problema» da parte degli esperti, attribuibile all'assenza di una «indagine concreta della situazione di fatto, dei problemi economici, una analisi della situazione economica delle industrie Iri».

Il deputato comunista riconosceva che tale inefficacia non potesse essere interamente imputata alla Commissione, poiché essa era limitata dal «compito attribuito», consistente «essenzialmente [nella] riforma dello statuto dell'Iri», il che aveva condotto inevitabilmente a una «visione unilaterale e parziale». Di fronte a due volumi di documentazione prodotti dalla Commissione, egli affermava che la relazione di La Malfa del 1951 «rimaneva ancora il documento più esauriente e più illuminante della situazione», a dimostrazione della scarsa utilità dei lavori successivi. Era dunque espresso un giudizio severo sul quinquennio intercorso dal 1951, che veniva definito come «anni perduti», nel quale lo studio e l'approfondimento del problema non avevano portato a risultati significativi. L'unico esito concreto del rinvio era stato «un puro e semplice ritardo della soluzione concreta del problema, senza nessun beneficio». Giolitti giudicava dunque il disegno di legge «estremamente ambiguo» sotto il profilo politico mentre

⁷¹⁶ Ivi, 23020- 23021.

sembravano riscontrarsi «debolezze e insufficienze» sotto quello della sua efficacia come strumento per l'intervento statale.⁷¹⁷

La discussione sul disegno di legge riprese, dopo oltre un mese di pausa, con l'intervento dell'onorevole De' Cocci (Dc), relatore della Commissione Industria. Egli riaffermò con convinzione la necessità e l'inevitabilità dell'intervento statale nell'economia contemporanea, individuando nell'azionariato di Stato una modalità capace di coniugare libertà, democrazia e collaborazione tra pubblico e privato, senza alterare le regole del mercato. Ribadendo le proprie posizioni già espresse in sede di Commissione, De' Cocci sostenne l'opportunità di istituire un Ministero specifico, ritenendo che nel testo di legge fossero presenti «sufficienti garanzie contro la degenerazione burocratica dell'organismo». In continuità con lo spirito dell'intervento dell'on. Lucifredi, inoltre, precisò che la creazione del nuovo Ministero non costituisse «un problema di sostanza» bensì «un problema di metodo e di organizzazione», in grado di «accelerare la soluzione dei problemi di sostanza», configurandosi dunque come una precondizione necessaria per un efficace riordino delle partecipazioni statali.

In quest'ottica, la successiva riorganizzazione dell'intervento pubblico nell'economia si sarebbe potuta rivelare uno strumento decisivo per il «potenziamento delle attrezzature industriali» nelle aree depresse come il Mezzogiorno, offrendo una risposta concreta alle «inefficienze e deficienze dell'iniziativa privata», promuovendo «il massimo sviluppo possibile» dei servizi di pubblica utilità, contrastando «le tendenze monopolistiche dell'industria privata» e favorendo al contempo l'adozione di nuove tecnologie e nuove forme di relazione tra capitale e lavoro. Se affidato a una guida capace, il nuovo Ministero avrebbe potuto costituire «lo strumento valido per la migliore valorizzazione delle partecipazioni economiche dello Stato», con l'obiettivo di promuovere «lo sviluppo economico nazionale», incrementare l'occupazione e contribuire alla costruzione di «una nuova società ordinata secondo giustizia», nella quale ogni cittadino vedesse garantiti «il diritto al lavoro e la libera evoluzione della propria personalità».⁷¹⁸

⁷¹⁷ «Il Governo oggi, di fronte a questa nostra richiesta, si trova assolutamente allo scoperto: esso non può più nascondersi dietro il pretesto dei lavori di una commissione di studio per la riforma dello statuto dell'Iri; non può più nascondersi dietro il pretesto "editoriale" del libro in corso di stampa». Ivi, 23022- 23089. In un documento elaborato dall'Ufficio economico della Cgil si esprimeva un parere similmente duro nei confronti della Commissione Giacchi, nata come «diversivo» alla richiesta presentata dai parlamentari dell'opposizione di istituire una Commissione parlamentare e rivelatasi sostanzialmente uno strumento per rimandare una decisione sull'Iri e sulla questione dello «sganciamento». *Le proposte della Commissione Giacchi in uno studio dell'Ufficio economico della Cgil*, in «Notiziario della Cgil», 31 gennaio 1955, ripubblicato in Confederazione generale dell'Industria, *Il distacco delle aziende*, cit., pp. 282-285.

⁷¹⁸ CD, AP, 9 marzo 1956, pp. 24232- 24239.

Il monarchico Cafiero, che aveva definito l'Iri una «congerie di aziende che abbiamo ereditato dal ventennio» e l'istituzione del Ministero inutile e pericolosa, riscontrava nel progetto un difetto di legittimità costituzionale.⁷¹⁹ Di opinione diversa era l'on. Chiaramello (Psdi), secondo cui la creazione del nuovo dicastero poteva significare «molto o nulla» ma, se «ben condotto ed organizzato», avrebbe potuto contribuire concretamente all'aumento della produttività generale e della ricchezza collettiva del paese.⁷²⁰ Lizzadri (Psi) giudicava l'iniziativa un «passo importante», seppur «timido ed incerto, dominato dalla preoccupazione di cambiare poco o nulla». Egli denunciò quella che definì una «volontà predeterminata di svuotare di ogni contenuto essenziale il fatto della costituzione del nuovo Ministero e le funzioni del Ministero stesso». A suo avviso, infatti, l'impostazione assunta dal governo pregiudicava la possibilità di conferire al Ministero una reale funzione politica e operativa. Se così non fosse stato – osservò – si sarebbe giunti «ad una ben diversa conclusione», ovvero all'«indicazione di una ben chiara precisazione dei compiti da parte del costituendo Ministero» e all'«elaborazione dettagliata di norme vincolanti il suo funzionamento». Il Ministero avrebbe dovuto configurarsi come «lo strumento di una politica, non il registratore di fatti e tanto meno un organo di controllo e niente più»; avrebbe dovuto essere posto nelle condizioni di «avere una sua politica»; le aziende di Stato sottratte «all'azione dei monopoli».⁷²¹

Il missino Angioy, invece, riteneva che il provvedimento fosse dettato esclusivamente dal condizionamento socialista sulla maggioranza.⁷²² Napolitano (Pci) esprimeva forti riserve, sostenendo che la legge non affrontasse realmente i problemi ma si limitasse a rinviarne o eluderne la soluzione, ponendo «semplicemente una premessa, ad apprestare uno strumento per l'opera, che poi dovrà venire, di riordinamento effettivo delle partecipazioni statali».⁷²³

Nel corso del dibattito, un importante sostegno al progetto fu dato da Ugo La Malfa, la personalità il cui documento aveva avviato la lenta riflessione che a partire dal 1951 aveva condotto alla attuale proposta di legge.⁷²⁴ Il dirigente repubblicano ritenne che con

⁷¹⁹ Ivi, Seduta del 13 marzo 1956, pp. 24265-24273.

⁷²⁰ Ivi, pp. 24273-24278.

⁷²¹ Ivi, pp. 24278- 24283.

⁷²² Ivi, pp. 24283-24288.

⁷²³ Ivi, Seduta del 16 marzo 1956, pp. 24387- 24396.

⁷²⁴ Scrive a questo proposito Guido Carli: «La nascita del Ministero delle Partecipazioni statali reca la firma indelebile di Ugo La Malfa. Fu lui a volerne caparbiamente l'istituzione, contro la fortissima opposizione di Bruno Visentini, allora vicepresidente dell'Iri. Sul piano politico fu determinante l'appoggio di Enrico Mattei ed Ezio Vanoni. I maligni dell'epoca insinuarono il sospetto che l'operazione nascondesse il desiderio di La Malfa di ritagliare un posto in più, munito di portafoglio, nel gabinetto. Erano i tempi nei quali si manifestavano le prime difficoltà nella ripartizione delle poltrone ministeriali e viceministeriali tra le diverse correnti del partito di maggioranza relativa. In verità, se questo era uno dei moventi dell'iniziativa di La Malfa, essa non ebbe successo. Infatti, con una mossa del

l'istituzione di un Ministero il governo avesse «scelto la via migliore nella risoluzione di questo problema», rivendicando, al contrario dello stesso gruppo democristiano che lo andava proponendo, la natura politica della decisione.

«La creazione del ministero è una scelta politica, ma una scelta, trattandosi di organi strutturali, abbastanza larga, perché, entro questa scelta, si possono definire diverse politiche. Per parte mia non vedo assolutamente che questo ministero debba nascere agnostico».⁷²⁵

Il sistema delle partecipazioni pubbliche non poteva continuare ad essere «amministrato al di fuori di una responsabilità politica precisa». La Malfa ritenne che per la legge non vi fossero critiche di alcun genere, «nemmeno dal punto di vista della cosiddetta burocratizzazione». Ricordava di aver inizialmente proposto «un ministro senza portafoglio, del tipo del ministro per la Cassa per il Mezzogiorno, che avesse a sua disposizione una segreteria tecnica e un ispettorato», e osservava con soddisfazione che, dopo la proposta della Commissione, «ci si [fosse] orientati verso questo tipo di ministero». La soppressione della direzione generale ne era la conferma. Un'ampia condivisione era poi mostrata dal dirigente repubblicano sulla questione della definizione degli enti autonomi di gestione. Il sindacalista cattolico Colasanto si trattenne sulle scelte operative dell'Iri condotte in particolar modo nel Mezzogiorno e richiamò l'esigenza a che si pervenisse a politiche di sviluppo per le aree arretrate.⁷²⁶

Nel disegno di legge inizialmente mancava un articolo dedicato allo «sganciamento», tema che aveva occupato d'altra parte un ampio spazio nel corso del dibattito sull'istituzione del Ministero. La questione fu quindi ripresa attraverso la presentazione di tre emendamenti, proposti rispettivamente dal gruppo socialista, da quello comunista e dai sindacalisti cattolici, in una dinamica che richiamava quanto avvenuto nell'agosto 1954. Il parere positivo espresso dal governo sull'emendamento presentato da Pastore e la convergenza delle altre forze politiche permise l'approvazione a larga maggioranza dell'art. 2-bis, diventato poi l'art. 3.⁷²⁷ Nella redazione definitiva del testo, era inoltre

tutto a sorpresa, Antonio Segni, il 2 marzo del 1957 nominò Giuseppe Togni, democristiano di destra, ex dirigente della Montecatini, suscitando le ire dei repubblicani che videro in questa nomina una vera e propria beffa. Con il governo Zoli, del quale anch'io facevo parte come ministro per il Commercio con l'Estero, ministro delle Partecipazioni statali fu Giorgio Bo, legato da strettissimi rapporti professionali con l'Eni, di cui era il legale. E fu proprio Bo, per contrastare il monopolio Montecatini, a favorire l'ingresso dell'Eni nella chimica». G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., p. 131.

⁷²⁵ CD, AP, Seduta del 16 marzo 1956, pp. 24396-24403.

⁷²⁶ Ivi, pp. 24403-24417.

⁷²⁷ Lo «sganciamento» porterà, tra il 1958 e il 1960, alla costituzione di due associazioni di rappresentanza sindacale, rispettivamente per le aziende appartenenti all'Iri e per quelle controllate dall'Eni: l'Intersind e l'Asap. Sugli sviluppi di queste dell'Intersind si veda G. Sapelli (cura di), *Impresa e sindacato: storia dell'Intersind*, cit. e F. Ricciardi, *Il*

accolto un emendamento – seppur modificato – dell'on. Dominedò, attraverso il quale era introdotto il vincolo che gli enti autonomi di gestione fossero tenuti a operare secondo «criteri di economicità». Il testo dell'emendamento iniziale dell'on. Domiedò recitava: «operanti secondo criteri di economicità, nei confronti delle aziende vincolate a partecipazione statale per fini di utilità generale».⁷²⁸ Egli aveva spiegato la necessità di apportare una simile correzione nell'idea che a una efficiente gestione sarebbero corrisposti maggiori investimenti e, dunque, «lotta per l'occupazione», esplicitando così in un quadro ideale per cui «economicità significa socialità».⁷²⁹

Con il passaggio del provvedimento alla I Commissione del Senato, nel nuovo testo presentato dal relatore Schiavone, era reintrodotta la Direzione generale ed erano ridotti conseguentemente gli Ispettorati da due a uno, relativo al personale e agli affari amministrativi; era modificata la disposizione relativa al personale; risultavano esclusi dal dispositivo sullo «sganciamento» le banche e gli istituti di credito.⁷³⁰ L'opportunità di ritornare al testo della Camera circa la questione degli organismi interni al Ministero era segnalata dal sen. Jannuzzi, il quale affermò che il sistema precedentemente stabilito sembrava snellire e sburocratizzare «la pesantezza che al nuovo organo darebbe

rinnovamento delle relazioni industriali e la nascita dell'Intersind. Un esperimento di regolazione sociale (1954-1969), in F. Amatori (a cura di), *Storia dell'IRI*, Vol.2, pp. 260-312.

⁷²⁸ L'introduzione dell'emendamento sui «criteri di economicità» fu così commentata dal Presidente dell'Iri Aldo Fascetti: «Quando con la legge istitutiva del Ministero delle Partecipazioni Statali si è prescritto che gli enti pubblici di gestione sono tenuti ad operare secondo criteri di economicità, è evidente che il Parlamento ha voluto affermare in modo solenne un principio che l'IRI del resto ha sempre cercato di osservare, pur perseguendo finalità sociali nel più ampio senso della parola: perché non è vero – e sono perfettamente d'accordo col Prof. Vito – che l'economico sia antisociale, né che il pubblico sia antieconomico». A. Fascetti, *Il Programma Quadriennale dell'Iri*, supplemento a «Notizie Iri», n. 8, 21 ottobre 1958, p. 9.

⁷²⁹ CD, AP, Seduta del 20 aprile 1956, pp. 25339-2540. Una nota sui «criteri di economicità» era presente anche nella relazione di minoranza della Commissione Giacchi, intesa nel senso «dell'equilibrio del conto economico e di una normale remunerazione del capitale investito, piuttosto che in quello della massimizzazione dei profitti». Relazione allo Schema di Statuto della minoranza, in Ministero dell'Industria e del Commercio, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale, Iri*, vol.2, cit., p. 215. Il vincolo a operare secondo «criteri di economicità» diede luogo ad ampie discussioni in ambito dottrinale, finendo per essere interpretati, secondo Massera, come «espressione della necessità di conformità dell'azione imprenditoriale stessa alle regole del mercato ed alla logica privatistica dell'impresa». A. Massera, *Partecipazioni statali e servizi di interesse pubblico*, cit. p. 15. La compresenza di numerose chiavi interpretative, non solo limitatamente a questo passaggio, è stata sottolineata come riprova del carattere indefinito della legge. S. Cassese, *Partecipazioni pubbliche ed enti di gestione*, cit., 150-152. Sulla questione si veda anche P. Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Milano, Giuffrè, p. 40 e ss. Sul tema, infine, ha scritto Giuliano Amato: «L'imposizione del criterio di economicità, in un clima nel quale la richiesta politica si puntualizzava sempre in chiave di "socialità antieconomica", legittimava l'autonomia decisionale nelle scelte d'affari e convalidava così la schizofrenia emersa nella prima fase (l'impresa pubblica fa da sola la politica economica e si presta, entro i limiti dettati da questa, alla politica sociale dello Stato, che è un'altra cosa)». G. Amato, *Il governo dell'industria*, cit., p. 45.

⁷³⁰ D. Schiavone, Relazione della I Commissione permanente del Senato sul disegno di legge «Istituzione del Ministero delle partecipazioni statali», 16 luglio 1956, n. 1463-A. Queste ultime due indicazioni furono confermate nella versione finale della legge.

l'istituzione di direzioni generali». ⁷³¹ Della stessa opinione il socialista Roda, che richiama alla necessità che il Ministero fosse il «meno burocrate di tutti i Ministeri». ⁷³² La soluzione, trovata nel corso della presentazione degli emendamenti al Senato, e successivamente accettata anche dalla Camera, fu nella reintroduzione dell'Ispettorato generale coadiuvato da un servizio per gli affari amministrativi e per il personale, e da un servizio per gli affari economici (art. 6). La legge del 22 dicembre 1956, n. 1589, che istituiva il Ministero delle Partecipazioni Statali, fu approvata, quindi, con votazione a scrutinio segreto, a larghissima maggioranza.

La preoccupazione che l'istituzione di un vero e proprio Ministero comportasse lo scivolamento verso forme burocratiche e andasse così a deprimere e a schiacciare la funzionalità operativa delle imprese a partecipazione statale era stata presente fin dai primi passi mossi dallo studio di La Malfa e lo sarebbe stata anche successivamente. ⁷³³ I passaggi parlamentari del disegno di legge governativo sembravano aver scongiurato questa ipotesi attraverso l'adozione di una struttura giudicata come uno degli elementi più innovativi del provvedimento. La carica innovativa, nei successivi passaggi, fu tuttavia attenuata. Con il successivo decreto ministeriale del 30 agosto 1958, relativo all'organizzazione dei servizi del Ministero, l'istituzione dell'Ispettorato generale in sostituzione della tradizionale Direzione generale era stata svuotata di contenuto effettivo, riducendosi a un mero formalismo. Il provvedimento aveva infatti riconfermato la consueta articolazione in divisioni quale struttura portante dell'organizzazione ministeriale, nonostante una proposta in questo senso fosse stata esplicitamente respinta da entrambe le assemblee parlamentari. ⁷³⁴ La speranza che attraverso «formule inconsuete, nuove» si potesse «strutturare il nuovo Ministero con una formula meno pesante di quella che è tradizionale nella nostra amministrazione», espressa da Lucifredi a conclusione dell'*iter* legislativo, pareva, almeno sulla carta, essere disattesa. ⁷³⁵

⁷³¹ SR, AP, Seduta del 7 novembre 1956, pp. 18855.

⁷³² Ivi, Seduta del 8 novembre 1956, pp. 18885.

⁷³³ Qualche settimana dopo la conclusione dell'*iter* legislativo, Giuseppe Pella manifestava la preoccupazione che il nuovo Ministero potesse essere «vittima di un pregiudizievole "funzionarismo"». I compiti del Ministero, ammoniva Pella, si sarebbero dovuti misurare in un ambito «squisitamente economico» e dunque «guai a creare una burocrazia di vecchio tipo». Concludeva il suo contributo augurando dunque al prossimo ministro di riuscire a «"sottrarre" al mondo delle imprese private qualche valoroso tecnico che possa dare la necessaria "intonazione" a tutto il Dicastero». G. Pella, *Scelta difficile di un ministro*, in «Gazzetta del Popolo», 27 gennaio 1957.

⁷³⁴ Con l'ordine di servizio n. 9 del 4 maggio 1959, un ulteriore elemento fu aggiunto al processo di consolidamento della posizione Direttore generale: fu infatti istituita, alle sue dirette dipendenze, una Segreteria tecnica, alla quale vennero attribuite numerose funzioni di rilievo fino ad allora distribuite tra diverse divisioni. A. Massera, *Il Ministero delle Partecipazioni Statali*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1975, pp. 794 e ss.

⁷³⁵ CD, AP, Seduta del 19 dicembre 1956, p. 29820.

La promessa che, attraverso l'istituzione del nuovo Ministero si potesse giungere a un riordino funzionale della galassia delle partecipazioni statali fu anch'essa in parte tradita. La fase di assestamento relativa alla organizzazione delle partecipazioni statali fu tortuosa. Nel febbraio 1958, rispondendo a una interrogazione parlamentare in Senato, il Ministro delle Partecipazioni Statali Giorgio Bo avrebbe affermato che Iri ed Eni si potessero «considerare implicitamente enti di gestione preesistenti alla legge» e, di conseguenza, il governo non aveva ritenuto di «dover prendere [...] nessuna decisione».⁷³⁶ Con i decreti presidenziali 7 maggio 1958 n. 574, n. 575 e n. 576 erano istituiti quindi nuovi enti di gestione allo scopo di inquadrare le partecipazioni precedentemente detenute in vario modo dallo Stato: l'Ente autonomo di Gestione per le Aziende Minerarie (Egam), l'Ente Autonomo di Gestione per il Cinema (Eagc) e l'Ente Autonomo di Gestione per le Aziende Termali (Eagat). I nuovi enti di gestione, tuttavia, sembrarono essere «scatole vuote», mancando per lungo tempo dell'assegnazione di un fondo di dotazione e non essendo predisposto il passaggio delle partecipazioni.⁷³⁷ Successivamente, il d.p.r. 27 gennaio 1962 n. 38 avrebbe istituito l'Ente di Finanziamento dell'Industria Meccanica (Efim) allo scopo di inquadrare le partecipazioni detenute dal precedente Fim e poi trasferite alla Società finanziaria Ernesto Breda, in un nuovo ente.

Nella fase che precedette quest'ultimo passaggio, l'avvio della nuova legislatura sembrò aprire a nuovi orientamenti. Durante la presentazione del programma del proprio secondo governo, Fanfani ebbe a dire che il campo delle partecipazioni statali avrebbe dovuto «essere sottoposto ad un riordinamento che distribui[sse] più razionalmente le competenze e le imprese tra Iri ed Eni» e che «nel riordinamento previsto [sarebbe stata compresa] la concentrazione in apposito ente di tutte le partecipazioni statali nel settore di ricerca, produzione e distribuzione di energia di qualsiasi specie».⁷³⁸ Nel corso del

⁷³⁶ SR, AP, Seduta del 14 febbraio 1958, p. 26482.

⁷³⁷ La citazione è in E. Rossi, *I nostri quattrini*, Bari, Laterza, 1964. Alla creazione di questi enti non fecero infatti seguito nel breve periodo di norme che ne regolassero l'attività. Ancora nel giugno 1960 circa diciotto società sembra fossero ancora direttamente alle dipendenze del Ministero. M.V. Posner, S.J. Woolf, *L'impresa pubblica nell'esperienza italiana*, cit., p. 66. Per un'analisi di questi enti si veda A. Massera, *Partecipazioni statali e servizi di interesse pubblico*, cit., p. 61 e ss.

⁷³⁸ CD, AP, Seduta del 9 luglio 1958, 102. Era questa un progetto che incontrava un certo interesse nell'Eni. In un appunto redatto dal presidente dell'ente Mattei, il progetto, appena accennato, di razionalizzazione dell'intero settore energetico era giudicato positivamente. Egli chiariva che «la concentrazione in un solo ente di tutte le partecipazioni statali nel settore dell'energia» annunciata nel programma di governo dall'on. Fanfani poneva «l'esigenza della scelta fra due alternative: a) la creazione di un nuovo ente, in cui verrebbero inquadrare anche le partecipazioni attualmente detenute dall'Eni; b) il trasferimento di tutte le partecipazioni statali nel campo dell'energia all'Eni, che si trasformerebbe in Ente Nazionale dell'Energia». L'Eni, che tra le imprese pubbliche aveva assunto «la posizione di gran lunga preponderante» nel campo dell'energia, pareva il candidato naturale per guidare l'unificazione del settore. Il successo economico dell'Eni, si aggiungeva, consisteva nell'«integrazione della sua struttura tecnico-economica». E, attraverso l'approvazione del progetto, questa «integrazione verrebbe perfezionata con l'inserimento di nuovi

successivo dibattito alla Camera sul bilancio del Ministero delle Partecipazioni Statali per gli anni 1958-1959, riassumendo i tratti del dibattito emerso, il Ministro socialdemocratico Edgardo Lami Starnuti aveva delineato l'emergere di tre posizioni principali sul tema del riordinamento: una prima tendenza concepiva gli enti autonomi di gestione come vasti raggruppamenti di aziende e delle loro finanziarie, che superavano i limiti settoriali per arrivare a sistemi più complessi, come per le fonti di energia, per la produzione dei beni essenziali, per i servizi di interesse pubblico; una seconda tendeva invece a vederne il raggruppamento in un senso più rigorosamente settoriale; la terza, implicita, proponeva di lasciare sostanzialmente invariata la situazione.⁷³⁹

Il progetto di un riordino funzionale delle partecipazioni statali che potesse prevedere un superamento della «Formula Iri», fu osteggiato in più occasioni dall'ente stesso, intenzionato a difendere la propria autonomia e i tratti storici della propria specificità. I caratteri emersi nel dibattito furono commentati da parte dell'ente, il quale concluse che «la ricerca di una struttura apparentemente organica quale quella di sostituire l'Iri con nuovi enti di gestione cosiddetti omogenei [...] o peggio ancora con la creazione di molteplici enti più frazionatamente classificata produrrebbe fatalmente» l'impressione che si volesse «abbandonare la strada dell'economia mista» verso la statizzazione; «la dispersione del patrimonio di “fiducia” consolidato dall'Iri in venticinque anni di attività»; l'attribuzione a carico del bilancio dello Stato dei fabbisogni finanziari che finora l'Iri ha provveduto quasi interamente a coprire tramite il ricorso al mercato; «l'eliminazione di un organo centrale – tecnicamente ed organizzativamente efficiente – capace di esercitare una positiva funzione di indagine tecnico-economica su ogni iniziativa e progetto da un lato e, dall'altro, di svolgere una concreta opera di indirizzo, ispettiva e di controllo sulle Finanziarie ed aziende dipendenti».

Con questo, si proseguiva, non si intendeva «concludere che tutto [dovesse] rimanere immutato». Si apriva infatti a «revisioni strutturali» purché tuttavia fossero condotte entro il «quadro della intangibilità sostanziale dei settori chiave finora affidati all'Iri». Erano state avanzate alcune proposte finalizzate a riorganizzare e razionalizzare il funzionamento dell'Iri e del complesso delle aziende a esso collegate. Tra queste, si prospettava lo smobilizzo di aziende non strategiche e delle partecipazioni minoritarie, insieme alla definizione di progetti orientati a un «più organico inquadramento in settori omogenei» delle imprese da operare tuttavia «all'interno dell'Iri stesso». Si suggeriva inoltre di «separare opportunamente i compiti di gestione su basi economiche dalle

settori, come quello carbonifero e quello elettrico». *Appunti sulla costituzione di un ente nazionale dell'energia (Ene)*, s.d., AS ENI, Presidenza Enrico Mattei, Studi e relazioni tecniche, b. 84, f. 626.

⁷³⁹ Si veda in particolare l'intervento dell'allora Ministro delle Partecipazioni Statali Lami Starnuti in CD, AP, Seduta del 13 ottobre 1958, 2498-2499.

funzioni “sanatoriali”», in modo da evitare sovrapposizioni tra le attività strettamente aziendali e quelle a carattere assistenziale o politico.

Un'altra linea di intervento riguardava la revisione dei rapporti con le finanziarie, «non tanto secondo un fine vincolativo o limitativo», quanto piuttosto con l'intento di restituire agli organi stessi «prestigio e competenza» nella selezione dei propri componenti. Infine, veniva indicata la necessità di «regolamentare i rapporti con il Ministero delle Partecipazioni statali in modo da definire il campo ed i limiti della sfera politica e il campo e i limiti della competenza e della responsabilità amministrativa», così da chiarire i confini tra indirizzo politico e gestione operativa.⁷⁴⁰ Questi erano gli ambiti di intervento e i principi ispiratori che il riordino avrebbe dovuto seguire secondo l'Iri.

Negli anni successivi le vicende del possibile riordino delle partecipazioni statali si legarono a doppio filo con i nuovi scenari politici delineati dal progressivo avvicinamento della Dc al Psi verso la formazione di un governo di centro-sinistra e, segnatamente, con la scelta operata in sede politica di nazionalizzare il settore elettrico. Una scelta questa che sarà fortemente osteggiata dalla dirigenza dell'Iri ma che, infine, comportò di fatto il tramonto di una rivisitazione universale del sistema delle partecipazioni statali. Una volta terminata la discussione sulla tesi della difformità o meno di Iri ed Eni rispetto agli enti di gestione previsti dall'art. 3 della legge e conclusa la fase dei progetti di riordino, risultò infine accettato il principio per cui non fosse più necessario operare una riorganizzazione dell'Iri. In quanto «enti di gestione preesistenti alla legge», siccome l'ordinamento generale si limitava a prevedere che il collegamento tra la capogruppo e la società controllata avvenisse mediante la partecipazione azionaria, l'esercizio del potere di direzione da parte degli stessi enti verso le proprie aziende ne risultava flessibile e adattabile alle circostanze e alla specificità degli stessi enti.⁷⁴¹ Una circostanza, questa, che di fatto tendeva ad ostacolare l'esercizio del potere di indirizzo e vigilanza del Ministero.

Un'iniziativa era stata intanto condotta ancora dal Ministro Lami Starnuti attraverso la creazione di una Commissione di studio incaricata di analizzare i programmi di investimento e finanziamento dell'Iri e dell'Eni. La Commissione, guidata da Giovanni Demaria, si riunì cinque volte tra il dicembre dello stesso anno e il gennaio 1959. Il fine della Commissione era quello di definire, sotto il profilo quantitativo, i piani d'investimento degli enti pubblici da poco sottoposti alla disciplina del nuovo Ministero, valutarne la copertura finanziaria e, soprattutto, individuare le modalità di interrelazione

⁷⁴⁰ *IRI Riforma*, 20 ottobre 1958, ACS, IRI, NN, Studi, Attività dell'ufficio, Miscellanea Dottor Marsan, b. STU/603, f. 2.

⁷⁴¹ S. Cassese, *Partecipazioni pubbliche ed enti di gestione*, cit., pp. 75.

e di scambio informativo che avrebbero dovuto caratterizzare l'intero sistema negli anni successivi.

Il primo e più urgente nodo emerso nei lavori della Commissione Demaria fu la carenza di un adeguato sistema informativo, ritenuto imprescindibile per l'attività di indirizzo e controllo del Ministero. Si evidenziava, infatti, la necessità di «disporre di adeguati servizi d'informazione», in grado di garantire «una raccolta sufficientemente ampia, tempestiva e periodica di tutti quei dati necessari per un'approfondita conoscenza della situazione economica finanziaria e dei piani di attività [...] delle imprese a partecipazione statale, nonché dei quadri del personale dirigente, dell'occupazione, dei dipendenti e delle loro variazioni». In questa prospettiva, la Commissione accolse «con soddisfazione» l'iniziativa del Ministero, che aveva già proceduto all'istituzione di un organismo con finalità analoghe, incaricato di definire le tipologie di dati che gli organi centrali avrebbero dovuto richiedere agli enti di gestione e alle società operative, con l'obiettivo di consentire un controllo più efficace e sistematico delle attività svolte. Fino a quel momento, l'elaborazione «dei dati globali per gli investimenti di Iri ed Eni» si era dimostrata estremamente complessa e disomogenea. I programmi presentati dai due enti, infatti, non solo facevano riferimento a periodi temporali differenti, ma mancavano altresì di criteri previsionali condivisi, risultando pertanto difficilmente comparabili e non riconducibili a un'unica logica economica. In particolare, il piano dell'Eni, «a causa della natura intrinsecamente aleatoria delle attività» che lo caratterizzavano, si limitava a fornire stime di massima, prive di reale precisione operativa. Diversamente, i dati trasmessi dall'Iri presentavano un maggior grado di definizione, ma non per questo risultavano più affidabili: la Commissione segnalava infatti che le cifre presentate avevano subito «continui mutamenti nei diversi documenti sottoposti», sempre «in direzione di una loro costante lievitazione», compromettendone così la stabilità e l'attendibilità complessiva.

Nella prospettiva delineata dalla Commissione Demaria, la definizione di criteri omogenei e di procedure standardizzate per la presentazione dei dati avrebbe dovuto costituire, negli anni successivi, la funzione primaria della Relazione programmatica. Questo strumento era ritenuto essenziale affinché il Ministero potesse svolgere in modo efficace la propria duplice missione istituzionale: da un lato, quella di garantire l'autonomia imprenditoriale delle singole aziende, «allo scopo di rendere più precisabile la responsabilità dei loro dirigenti, condizione questa indispensabile per un efficiente funzionamento e sviluppo delle attività svolte dalle imprese»; dall'altro, quella di coordinare le iniziative aziendali, con particolare riguardo ai «programmi di nuovi investimenti» e alle trasformazioni tecnico-strutturali, da armonizzare con gli obiettivi della politica economica nazionale. Questa funzione di coordinamento, si precisava, avrebbe dovuto articolarsi su due distinti livelli operativi: il primo, interno agli enti di gestione, finalizzato al coordinamento settoriale delle attività industriali; il secondo,

attribuito al Ministero, volto a garantire la coerenza delle iniziative con le linee generali della politica economica del paese.⁷⁴²

La possibilità di esercitare un controllo effettivo sugli enti di gestione da parte del Ministero dipendeva in buona misura, dunque, dalla qualità e attendibilità delle informazioni fornite dagli stessi enti in merito all'andamento delle società finanziarie e delle aziende e dalla capacità del Ministero di processarle ed interpretarle. Una possibilità quest'ultima che si sarebbe potuta determinare attraverso il tentativo di definire linee guida uniformi nella raccolta e nell'elaborazione dei dati ma che, d'altra parte, avrebbe chiamato il Ministero a dotarsi di strutture adeguate allo scopo. Rimaneva dunque insoluto uno dei principali nodi che la legge n. 1589 si proponeva di sciogliere: a una struttura troppo pesante sarebbe corrisposto lo svilimento dell'operatività delle aziende; a una struttura troppo leggera avrebbe fatto seguito un'incapacità dello stesso Ministero di adempiere ai suoi compiti. Con la legge 21 marzo 1958 n. 259 era infine disposta allo scopo «di sottoporre all'esame del Parlamento le gestioni finanziarie» la partecipazione della Corte dei conti al controllo sugli enti, una norma che, tuttavia, non si rivelò essere efficace.⁷⁴³

Nel nuovo quadro istituzionale, il nuovo Ministero rappresentava, in base alla legge istitutiva, l'organo incaricato di definire e attuare la politica economica nel settore delle partecipazioni statali. Il Ministro ne era poi responsabile di fronte al Parlamento. Questa politica si esprimeva sia attraverso i programmi e le attività degli enti di gestione, sia mediante l'emanazione di direttive generali e l'adozione di provvedimenti specifici. L'azione politico-amministrativa del Ministero si concretizzava nell'indirizzo e nell'impulso forniti al sistema delle partecipazioni statali, attraverso orientamenti generali o indicazioni riferite a casi particolari; nell'attività di vigilanza e controllo sugli enti di gestione e sulle società operative; nonché nel coordinamento e nella razionalizzazione dei programmi degli enti e delle società. Al Comitato dei Ministri spettavano invece i compiti di coordinare l'azione del Ministero con quella delle altre amministrazioni dello Stato interessate; di rapportare ad unità d'indirizzo le varie iniziative e, solitamente, esso era chiamato a deliberare sulle questioni di maggior rilievo. I termini vaghi e incerti con cui

⁷⁴² *Relazione della Commissione Demaria sui programmi degli investimenti e dei finanziamenti dell'Iri e dell'Eni per i quadrienni 1959-1962 e 1958-1961*, cit.

⁷⁴³ Scrive su quest'ultima circostanza Serrani che la disposizione risultò «quasi completamente inutilizzabile», a causa di un «Parlamento incapace di utilizzare lo strumento e una Corte dei conti che ha rifiutato costantemente un suo collegamento strumentale con quello e se ne è andata per proprie strade fatte di puntigliosi – e, nei loro risultati complessivi, inutili – tentativi di un controllo puntuale e di tipo formalistico sui singoli atti degli enti». D. Serrani, *Il potere per enti. Enti pubblici e sistema politico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 24. Si veda anche P. Barile, *Il ruolo del Parlamento nel Governo dello sviluppo economico attraverso le «amministrazioni separate»*, in AA.VV. *Il governo democratico dell'economia*, Bari, De Donato, 1976, p. 64.

questi elementi si combinavano tra loro determinarono, fin dal principio, la consapevolezza che la funzione del Ministero sarebbe stata legata al suo responsabile, alla natura politica della sua azione e ai caratteri orientativi stabiliti in sede di governo.⁷⁴⁴ Il relatore Lucifredi, rispondendo alle accuse mosse da Giolitti circa la natura «vuota» del provvedimento preso, aveva risposto:

«È una scatola vuota, come ella ha detto, onorevole Giolitti? Se consideriamo gli uffici pubblici, tutti gli uffici pubblici, tutti i ministeri, [...] sono scatole vuote, sono strumenti che possono essere utilizzati per fini molto diversi».

E continuava:

«È chiaro dunque, a mio giudizio, che l'impronta al nuovo ministero la darà quel ministro che, nel quadro di un certo indirizzo di governo, vi sarà domani preposto».⁷⁴⁵

Il difficile determinarsi di questa «impronta», almeno nei primi anni del nuovo dicastero, fu determinata anche dalla particolare instabilità dei suoi esponenti. Con l'entrata in vigore della legge il 7 febbraio 1957 fu possibile la nomina di Giuseppe Togni – nel marzo – come primo Ministro delle Partecipazioni Statali. La caduta del governo guidato da Segni provocò, appena due mesi più tardi un primo avvicendamento, con la nomina di Giorgio Bo, dirigente democristiano vicino alla corrente de La Base. L'incarico durò poco più di un anno. La caduta del governo Zoli portò infatti il socialdemocratico Edgardo Lami Starnuti a dirigere il Ministero, l'ultimo Ministro non democristiano fino al 1980. Meno di un anno e ci fu un nuovo avvicendamento, con l'arrivo di Mario Ferrari-Aggradi, che resse il dicastero nel secondo governo Segni e nel governo Tambroni. Con il ritorno di Giorgio Bo alle Partecipazioni Statali nel luglio 1960, il Ministero inaugurò infine una longeva convivenza con il Presidente dell'Iri Petrilli, nominato a seguito della scomparsa di Aldo Fascetti.

Il carattere indefinito di alcune disposizioni della legge istitutiva del Ministero e delle norme emanate successivamente, una politica economica governativa che, accettando forme di programmazione solo nei termini di principi ispiratori di politica economica e non come oggetti vincolanti di scelte coerenti e continuative, la strategia di progressiva integrazione del potere politico nel settore pubblico, determinarono i presupposti per un rapporto tra il mondo della politica e l'Iri alle cui basi vi erano ostacoli alla definizione

⁷⁴⁴ Giuliano Amato parla di «indecifrabilità dell'art. 4 – la disposizione che definiva i poteri del Comitato dei ministri – e la conseguente inafferrabilità dei contenuti che dovevano avere le direttive di governo». E ancora: «gli organi di governo formale – il Ministro e il Comitato – risultavano privi di ogni autorità di indirizzo – fra l'altro non ne avevano alcuno da far valere – e privi ancor più dell'autorità necessaria a risolvere i conflitti insorgenti fra le sedi reali del potere di decidere». G. Amato, *Il ruolo dell'Esecutivo nel governo delle Partecipazioni statali*, in AA.VV., *Il governo democratico dell'economia*, cit., p. 138-141.

⁷⁴⁵ CD, AP, Seduta del 18 aprile 1956, 25158.

di obiettivi di carattere generale e, allo stesso tempo, possibilità nell'influire sull'autonomia delle scelte aziendali. Un approdo questo che non solo entrava potenzialmente in collisione con i principi spesso enunciati in sede di riforma, ma anche con le riflessioni condotte dallo stesso ente sui «criteri di economicità» come aspetto caratterizzante dell'azione delle imprese a partecipazione statale e con la ricerca di una strada per coniugare essi con finalità di ordine pubblico e sociale.⁷⁴⁶ In questo quadro, dai rapporti tra l'Iri e il Ministero che si andarono a creare nei primi anni dall'approvazione della legge, emergerà come un potere più o meno incisivo delle autorità governative nei confronti dell'Iri sarà determinato, oltre che dalle scelte di indirizzo e dall'impronta politica stabilite per il Ministero, dalle condizioni ambientali, dalle caratteristiche della congiuntura, dalla capacità o meno dell'ente di far valere la propria autonomia a partire dalla propria forza contrattuale.

⁷⁴⁶ In quegli anni Saraceno fornisce una prima sistemazione alle tesi che saranno sostenute negli anni successivi, in P. Saraceno, *Riesame dello Schema Vanoni a fine 1957*, ripubblicato in Id., *Gli anni dello Schema Vanoni*, cit., pp. 140 e ss. Considerazioni che saranno sviluppate più compiutamente in Id., *Il sistema delle imprese a partecipazione statale*, cit., pp. 40-43 e 71-74.

IX

L'IRI DI FASCETTI: I «PROGRAMMI COORDINATI» E LA RIDEFINIZIONE DEGLI EQUILIBRI

9.1 I «PROGRAMMI COORDINATI»: UNA ESPERIENZA DI PIANIFICAZIONE AZIENDALE

L'interesse verso le forme di organizzazione industriali americane, la necessità di assecondare le nuove indicazioni governative, se non addirittura la volontà di contribuire a indirizzarle e corroborarle, crearono le condizioni, a partire dalla metà degli anni Cinquanta, per la redazione dei piani di investimento pluriennali. Gli equilibri politici fissati nell'epoca del «centrismo» erano iniziati a mutare. La fine della lunga fase degasperiana iniziata nel dopoguerra delineava un nuovo assetto interno al partito cattolico e avrebbe inaugurato una nuova stagione politica. Lo Schema rappresentava, sotto questo punto di vista, non solo l'anello di congiunzione tra il vecchio e il nuovo, ma anche il primo banco di prova del rinnovato indirizzo di politica economica. Con la scomparsa di Isidoro Bonini nel dicembre 1955, presto anche l'Iri sarebbe stato investito dai cambiamenti. Nel marzo 1956 venne nominato come nuovo presidente il deputato democristiano Aldo Fascetti, alla cui designazione concorsero i principali esponenti della sinistra Dc.⁷⁴⁷ Nella designazione di Fascetti si rifletteva, da un lato, la maturazione di una consapevolezza sempre più diffusa circa il ruolo strategico delle partecipazioni statali nel determinare gli indirizzi fondamentali dello sviluppo economico nazionale; dall'altro, essa emergeva come componente di un quadro più ampio, nel quale la ridefinizione del rapporto tra partito e Stato si accompagnava a una rielaborazione del rapporto tra partito e società, nella prospettiva di un rafforzamento dell'autonomia del soggetto politico rispetto ai tradizionali circuiti di intermediazione e di potere. Nello svolgere il suo

⁷⁴⁷ Pare che la proposta di appuntare Fascetti all'Iri fosse stata avanzata da Amintore Fanfani e che, in un primo momento, non avesse trovato il favore di Giovanni Gronchi, inizialmente orientato verso un altro deputato democristiano, Orio Giacchi, che precedentemente aveva guidato la Commissione per la Riforma dell'Iri. In un successivo colloquio con Fanfani, Gronchi mostrò di riconsiderare questa sua iniziale posizione e di appoggiare la candidatura di Fascetti. Nonostante essa incontrasse a quel momento la resistenza del Presidente del Consiglio Antonio Segni, su intervento dello stesso Gronchi fu possibile infine procedere alla nomina. A. Fanfani, *Diari, 1949-1955*, vol. II, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011 p. 603 e Id., *Diari, 1956-1959*, vol. III, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, pp. 59-60. Sulla nomina di Fascetti come presidente dell'Iri ebbe un ruolo importante anche Ezio Vanoni. C. Troilo, *1963-1982. I venti anni che sconvolsero l'Iri*, Milano, Bevilacqua Editore, 2008, p. 55. Nel gennaio 1957, nei suoi diari, Giorgio Agosti, azionista e poi repubblicano, con un ruolo di primo piano nella Sip negli anni Cinquanta: «è ormai quasi incredibile come il voto o il benessere di Fanfani siano ormai decisivi per qualsiasi nomina Iri». G. Agosti, *Dopo il tempo del furore. Diario 1946-1988*, a cura di A. Agosti, Torino, Einaudi, 2005, p. 92.

mandato, tuttavia, Fascetti dimostrò fin da subito di sapersi muovere con autonomia e disinvoltura.

Con la nomina di Fascetti prende avvio un processo di riorganizzazione dell'assetto direttivo dell'Iri. Mentre Bruno Visentini mantiene la vicepresidenza dell'ente, Arturo Ferrari, inizialmente confermato nella carica di direttore generale, presenta il 10 giugno le proprie «irrevocabili dimissioni». Dopo averne dato notizia alla fine di luglio, il 2 agosto il presidente Fascetti annuncia la nomina di Salvino Sernesi come nuovo direttore generale dell'Istituto.⁷⁴⁸ Con una delibera disposta durante il Consiglio di amministrazione del 12 luglio, nel frattempo, Fascetti aveva riattivato il Comitato di presidenza, non più in uso negli anni precedenti, e gli aveva trasmesso poteri deliberativi precedentemente esercitati dal Consiglio.⁷⁴⁹ Quest'ultimo passaggio assume una doppia valenza: se da un lato, la nuova amministrazione pone rimedio a una prassi non conforme alle disposizioni statutarie dell'ente, dall'altro, considerando la natura ristretta del Comitato e l'assenza in esso – a differenza del Consiglio – di rappresentanti dei Ministeri, l'intervento risulta coerente con il più ampio disegno di accentramento delle funzioni direttive dell'Iri. Dalle riunioni del Comitato sarebbero passati nei mesi e negli anni successivi importanti *dossier* che coinvolgevano l'attività di altri enti o soggetti istituzionali nazionali e internazionali, la stessa redazione finale del piano sarebbe stata demandata a questo organismo.

Il nuovo corso negli uffici di Via Vittorio Veneto fece subito i suoi primi passi. La formulazione di un piano di investimenti del gruppo per il quadriennio 1957-1960 fu «tra le prime misure prese dal Presidente dopo il suo insediamento». La preparazione del piano si svolse a partire dal maggio 1956 attraverso uno studio preliminare dei singoli settori e, sulla base di questi, si è redatta nel corso del luglio «una prima ampia relazione sui problemi da risolvere onde poter procedere alla definizione degli obiettivi del piano». Nel corso del settembre, presso l'ufficio del direttore generale Sernesi, si svolsero una serie di incontri e di nuovi accertamenti finalizzati a risolvere le problematiche emerse fino a quel momento, per una redazione finale che si prevedeva essere inizialmente pronta alla fine dello stesso ottobre.⁷⁵⁰ Il programma fu definitivamente approvato dal Consiglio

⁷⁴⁸ CdA, Seduta del 24 luglio 1956, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/595, f. 8. e CdA, Seduta del 2 agosto 1956, Ivi. Sulla nomina di Sernesi, le convergenze politiche e i veti incrociati si veda D. Felisini, *Biografie di un gruppo dirigente*, cit., p. 180.

⁷⁴⁹ CdA, Seduta del 12 luglio 1956, Ivi, f. 7.

⁷⁵⁰ *Preparazione del piano quadriennale 1957-60 degli investimenti dell'Istituto*, 4 ottobre 1956, in CdP, Seduta del 4 ottobre 1956, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/787, f. 1.

di amministrazione e dal Comitato di presidenza nelle rispettive riunioni del 6 e del 12 dicembre 1956.⁷⁵¹

L'8 gennaio successivo il testo fu consegnato al Presidente del Consiglio Segni. Come scriveva Fascetti nella lettera di accompagnamento al documento, «tutta l'azione del piano poggia su oggettive valutazioni di mercato, per settore e per ogni singola azienda e si sviluppa facendo realistiche previsioni di incremento». Se le aziende pubbliche debbono «stare in concorrenza con quelle private» e assumere una «funzione antimonopolistica» nei settori economici, allora «non può certamente ammettersi che esse abbiano attrezzature superate, o soffrano di disordine interno o, comunque, permangano in una situazione che dà luogo ad una ricorrente distruzione di capitale». Il principio cardinale dell'azione dell'Iri nell'economia nazionale è rappresentato dunque, conclude Fascetti, dal fatto che «le aziende del gruppo devono e dovranno essere condotte secondo i più sani concetti economici, adeguandosi sempre alle varie situazioni di mercato». In un dinamico intreccio tra elementi di continuità e discontinuità rispetto alla precedente gestione, dal discorso programmatico di Fascetti emerge con chiarezza l'esigenza di ricondurre le imprese alla redditività, non già come mero obiettivo di equilibrio finanziario di gruppo, ma quale condizione imprescindibile affinché l'Istituto potesse «dare il massimo suo contributo a quel progresso sociale che [...] ha innegabilmente nei suoi fini».⁷⁵² Era questo uno dei primi significativi passaggi di senso dell'attività dell'ente sotto il nuovo gruppo dirigente: la «funzione economica» e la «funzione sociale», intimamente legate e strettamente interdipendenti, sarebbero ritornate innumerevoli volte all'interno degli scritti di Fascetti.

Un ulteriore snodo lo si noterà dai documenti relativi al programma di investimenti dell'Iri. L'elaborazione dello Schema decennale, congiuntamente alla «tendenza dell'economia mondiale» nella seconda metà degli anni Cinquanta, che presentava il consolidarsi di «situazioni di pieno impiego», il diffondersi dei processi di industrializzazione, il rafforzarsi delle dinamiche di integrazione economica e l'accelerazione del progresso tecnologico, aprivano in seno all'Iri la necessità di «una considerazione organica delle prospettive di lungo periodo».

«Nell'ambito di tali prospettive la posizione del gruppo Iri può ulteriormente qualificarsi, tenuto conto che lo schema decennale delinea alcuni specifici programmi

⁷⁵¹ CdA, Seduta del 6 dicembre 1956, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/459. Questa notizia, non essendo stata dattiloscritta, è verificabile solo nella versione manoscritta del verbale, nel registro n. 45. Si noti come nel presentare a due anni dalla sua approvazione i primi risultati del piano, Fascetti dichiara di aver comunicato la sua intenzione di redigere un programma solo il 19 agosto. A. Fascetti, *Il Programma Quadriennale dell'Iri*, cit., p. 5.

⁷⁵² Lettera di Fascetti a Segni, 8 gennaio 1957, in CdP, Seduta del 13 dicembre 1956, Ivi, b. AG/787, f. 7.

di investimento in alcuni settori detti “propulsivi”, in quanto possono stimolare l’intero processo di sviluppo dell’economia italiana, provvedendo al tempo stesso a completare e ammodernare l’infrastruttura produttiva del Paese».

Dopo aver assolto al compito di guida nei processi di ricostruzione e ristrutturazione industriale del dopoguerra, il gruppo si trovava nella necessità di ridefinire le proprie linee di intervento alla luce delle nuove esigenze. La forte presenza delle proprie aziende in «settori propulsivi», e tra questi «il complesso delle imprese di pubblica utilità» nei settori elettrico, telefonico, radiotelevisivo e armatoriale, determinavano da parte dell’ente una responsabilità diretta nell’attuazione del piano di sviluppo. Al necessario ulteriore sviluppo della siderurgia era poi legato quello della meccanica che, tenendo conto delle previsioni dello Schema, avrebbe dovuto farsi trovare pronta a rispondere alla crescente domanda di beni strumentali e di beni durevoli sul mercato interno e ad intercettare la prossima espansione della domanda internazionale.

Gli obiettivi definiti dallo Schema avevano «una portata tale» che – si rimarcava – «gran parte dei programmi» dell’Istituto avrebbe manifestato i propri effetti «solo al termine di 3/4 anni». È in questo contesto che maturava allora la necessità di adottare dei «programmi coordinati» sulla base di quattro o cinque anni, rivolti a realizzare un duplice obiettivo: da un lato, armonizzare le strategie di sviluppo delle imprese partecipate con gli scenari evolutivi dell’economia nazionale; dall’altro, definire le modalità attraverso cui ciascun settore produttivo dell’Iri avrebbe potuto contribuire in maniera coerente e funzionale agli obiettivi generali indicati dalla programmazione pubblica.⁷⁵³

L’approvazione dello Schema da parte delle autorità governative era recepito come «“l’indirizzo generale dell’attività” dell’Istituto per il prossimo quadriennio» secondo l’art. comma 3 del proprio statuto. L’ente si proponeva insomma come veicolo esecutivo degli obiettivi di sviluppo indicati dallo Schema, come soggetto responsabile di una loro traduzione operativa in ambito industriale, come strumento attuativo del passaggio dai principi alla realtà economica. Nella fase di attuazione del piano, «ai fini di una razionale esecuzione», l’Iri richiedeva alle proprie società di aggiornare periodicamente le previsioni del proprio mercato di riferimento, i risultati economici previsti, segnalare «eventuali nuovi investimenti ritenuti necessari», i propri fabbisogni finanziari, dare conto sui rapporti intrattenuti con le altre imprese del gruppo.

«Riconosciuta l’opportunità d’impostare su queste basi le varie gestioni aziendali e tenuto conto della necessità di una stretta collaborazione fra Iri, finanziarie ed aziende, sembra indispensabile una precisa definizione di compiti e di responsabilità

⁷⁵³ *Nota preliminare su un programma del gruppo Iri per il quadriennio 1957-60*, 9 maggio 1956, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Ex Archivio di deposito, Iri-Varie, Piani quadriennali, b. AG/3258, f. 2.

in modo da rendere i piani aziendali una vera “dichiarazione d'intenzioni” e non una semplice esercitazione accademica. Un'iniziativa in tal senso non può ovviamente essere promossa che dagli organi amministrativi dell'Istituto nell'esercizio delle loro funzioni di “guida” dell'intero complesso. Sulla base dei piani formulati dalle singole aziende e coordinati, per ciascun settore, dalle finanziarie, essi dovrebbero provvedere all'esame ed al coordinamento di tali piani nel più vasto quadro del gruppo e impartire le necessarie direttive a lunga scadenza».⁷⁵⁴

L'assunzione degli indirizzi definiti dallo Schema e la necessità di convertirli in strategie concrete di gruppo indicava «quattro ordini di esigenze»:

- «a) introdurre nel gruppo un metodo di lavoro che consenta di meglio precisare le responsabilità ai diversi livelli (IRI, finanziarie ed aziende) così da rendere più efficace l'azione di guida e di controllo da parte dell'Istituto;
- b) stabilire direttive a lunga scadenza, così da migliorare l'efficienza delle singole amministrazioni;
- c) individuare, attraverso l'esame contemporaneo degli sviluppi dei settori, le interconnessioni da tener presente in vista dell'armonizzazione dei singoli programmi;
- d) inquadrare i fabbisogni finanziari dei vari settori e dedurre i termini del problema finanziario che l'IRI è chiamato a risolvere, in modo da permettere all'Istituto di definire col Governo le misure da prendere per il finanziamento dell'Ente».⁷⁵⁵

L'energia rivolta negli anni precedenti allo studio delle pratiche gestionali statunitensi, le visite, le missioni, contribuiscono a produrre quindi un riassetto nei rapporti tra l'Iri, le società finanziarie di settore e le unità aziendali, introducendo progressivamente un nuovo equilibrio tra autonomia operativa e direzione centrale. La necessità di superare una logica prettamente finanziaria di autorizzazione e rendicontazione per approdare invece a una gestione economico-patrimoniale complessiva aveva interessato gli uffici dell'Iri fin dai primi anni Cinquanta. Una nuova fase della politica economica governativa tramutava le finalità ultime di questo passaggio dall'intento di amministrare una più armonica gestione delle attività del gruppo alla determinazione nel costruire le basi affinché potesse realizzarsi una sintesi tra la programmazione economica nazionale e i piani di investimento dell'Iri.

La ricerca di nuovi assetti interni aveva trovato dunque nella redazione dei piani un importante snodo. Come sottolinea il direttore Cortesi in una nota del 10 dicembre 1956, con il piano quadriennale l'Iri «richiama autorevolmente l'attenzione sulla fondamentale funzione della pianificazione aziendale, e dichiara di volerla introdurre nel Gruppo come “metodo di lavoro”». Le visite negli Stati Uniti nel 1953, ma anche quelle in Olanda,

⁷⁵⁴ *Attuazione del piano quadriennale Iri*, s.d., Ivi.

⁷⁵⁵ *Sunto del piano quadriennale 1957-60*, s.d., cit.

Svezia e Svizzera nel 1955, avevano persuaso Cortesi della estrema importanza del «planning come funzione direzionale», una pratica adottata dalle importanti realtà economiche internazionali, e valutata da loro stesse come «fattore determinante del [proprio] successo». L'adozione anche in passato di questa politica, in un passaggio retrospettivo, avrebbe certamente permesso di affrontare i problemi che ancora assillano il gruppo attraverso «cure globali a più lunga scadenza».

Seguendo quindi l'esperienza di altri paesi, Cortesi sviluppava alcune considerazioni che sarebbero state nella sua idea fondamentali alla buona riuscita del piano. Il piano avrebbe dovuto svilupparsi su un periodo determinato senza tuttavia «attendere immutato la sua scadenza» ma lavorando, attraverso revisioni continue e l'assegnazione di nuovi obiettivi, affinché «non [potesse] scadere mai». Se alla capogruppo spettava il «compito di concordare traguardi, esaminare, accettare, coordinare e modificare i piani “operativi” aziendali, concordando ancora diversi traguardi», erano tuttavia le aziende e non l'Iri ad attuarlo, e dunque, «i successi e gli insuccessi dell'Iri [sarebbero venuti] dai successi e dagli insuccessi aziendali». Il piano rappresentava dunque un «meccanismo di convalida economica» delle attività delle singole unità aziendali.

Nella funzione esercitata dall'Iri nei confronti delle imprese partecipate, Cortesi evidenzia come, sino a quel momento, l'Istituto fosse stato percepito prevalentemente come un soggetto chiamato a svolgere una funzione retrospettiva, limitandosi ad esaminare la gestione pregressa delle aziende. Le imprese, infatti, avevano visto nell'Iri un «esaminatore» della loro gestione «passata», attribuendogli come funzione fondamentale quella di «dover sempre e comunque dare soldi per coprire perdite o [finanziare] i nuovi sviluppi aziendali». Questa impostazione aveva conferito alle riunioni di bilancio presso l'Iri una valenza prevalentemente rituale, trasformandole nel «momento formalmente più solenne della loro gestione», durante il quale tuttavia «il futuro [era] raramente stato oggetto di “effettiva” discussione». Il confronto sul passato, spesso «generico», aveva finito per «svalutare alquanto, con l'andare degli anni, anche l'efficacia psicologica di simile “solenne” momento aziendale». Nella sostanza, il principale esito concreto di questi incontri si era ridotto alla «sistemazione» dei bilanci. Una simile situazione appariva particolarmente inadeguata nel caso delle aziende in perdita, per le quali l'interesse per il futuro risultava evidente e imprescindibile, se non altro perché sarebbe spettato all'Iri il dovere di «pagare il conto, talvolta massiccio» delle loro inefficienze. In questi casi, l'esame del passato si rivelava ancora più insufficiente, contribuendo a consolidare l'idea che le perdite costituissero una sorta di «irragionevole fatalità» alla cui soluzione – qui con un certo sarcasmo – si potesse usare solo «l'arma dei “bonifici” ed il rinnovo talvolta periodico delle persone».

I «piani poliennali aziendali», attraverso una serie di conti economici, patrimoniali e finanziari e con le relative periodiche revisioni, sarebbero stati in costante aggiornamento e, grazie a una simile predisposizione, avrebbero permesso di limitare gli errori e gestire

le situazioni impreviste. Le aziende del gruppo, si sottolineava, «non [erano] ancora pronte, salvo le iniziative in atto, alla programmazione poliennale» così determinata. Ma, nell'idea di Cortesi, questi erano i primi passi di un percorso in cui «tutti [sono] obbligati a pensare», e in particolar modo «dovrà pensare l'azienda, che in definitiva è quella che opera» nella consapevolezza che «dovrà scrivere» e che quello che scriverà sarà «oggetto di discussione ed elemento di giudizio in alto».

Si doveva, insomma, consolidare all'interno del gruppo una «mentalità». E, mentre a lungo andare la pianificazione sarebbe dovuta «essere in prima istanza formulata dalle aziende per un obiettivo di profitto», l'Iri si sarebbe occupato invece di curare «gli aspetti “politici” e “sociali” o di “gruppo” allo scopo di avere il miglior quadro possibile dei fattori economico-tecnici di ogni situazione» ed evitare che i suddetti aspetti potessero nascondere «insufficienze direzionali e professionali sul piano operativo». L'Iri avrebbe dovuto «correggere a ragion veduta i piani aziendali – impostati su base di profitto – in funzione di altre sue considerazioni». L'analisi dei modelli organizzativi dei grandi gruppi americani aveva evidenziato un approccio gestionale in cui la direzione centrale non si limitava «ad una prevalente funzione finanziaria», ma esercitava un ruolo attivo nella programmazione e nel controllo operativo. Questa impostazione avrebbe consentito una pianificazione più incisiva rispetto ai modelli adottati nel primo piano dell'Iri, senza tuttavia andare a compromettere l'autonomia e la responsabilità delle singole divisioni e unità produttive, che sarebbero risultati anzi maggiormente valorizzate nel quadro complessivo della *governance* aziendale. Occorreva quindi, infine, che l'Iri si togliesse di dosso «l'etichetta, per tanto tempo ostentata, di essere una “finanziaria”». ⁷⁵⁶

Nei progetti di Cortesi, dunque, è insita una trasformazione profonda del ruolo dell'Iri. L'introduzione della pianificazione come «metodo di lavoro» sistematico e continuativo, ispirata ai modelli organizzativi dei grandi gruppi americani, determina in prospettiva il superamento della funzione meramente finanziaria dell'Istituto, e porta lo stesso ente a sviluppare nuovi sistemi di controllo operativo nei confronti delle proprie aziende. L'Iri indica i «traguardi», coordina i piani aziendali, col fine ultimo di evitare che le perdite, come in passato, acquistassero un carattere di «irragionevole fatalità» e che nessuno pagasse per gli errori commessi. Nel piano quadriennale quindi, se da un lato esso rappresenta uno strumento di responsabilizzazione delle imprese partecipate finalizzato ad elevarne il grado di *performance* e determinare a cascata i successi economici dell'intero gruppo, dall'altro, la creazione di una mentalità condivisa e orientata al profitto passa sotto l'integrazione di criteri politici, sociali e di coerenza industriale determinati dalla capogruppo.

⁷⁵⁶ Considerazioni operative sul piano quadriennale Iri, 10 dicembre 1956, Ivi.

La pratica della pianificazione aziendale, la nascita del Ministero delle Partecipazioni Statali, insieme a qualche frizione con la dirigenza di alcune società finanziarie, aveva contribuito a far emergere una soluzione al problema di realizzare un migliore coordinamento del gruppo e di preservare al contempo la responsabilità e l'autonomia di azione necessaria all'azione delle singole unità aziendali. Il processo di riorganizzazione interna dell'Iri non seguì tuttavia un andamento lineare, come dimostra la discussione emersa in una nota di stralcio allegata al Consiglio di amministrazione del 4 ottobre 1956, incentrata su una memoria del consigliere Pietro Onida.

Questi proponeva di definire «cerchi concentrici di “autonomia” e di responsabilità» e di attivare un «efficiente sistema di “controlli”», tramite un «Ispettorato potenziato al massimo» e una riforma delle pratiche gestionali basata sul «metodo delle eccezioni». Il vicepresidente Visentini espresse «molti dubbi» a riguardo, ritenendo prioritaria «la funzionalità degli uomini responsabili» rispetto a una «struttura organizzativa razionale» e propose, ai fini di un migliore coordinamento, di integrare i comitati e i consigli delle finanziarie con la presenza del direttore generale, replicando questo modello su base aziendale attraverso i rappresentanti delle finanziarie. In un'«ipotesi astratta di organizzazione», affermava Visentini, «niente si opporrebbe a che le finanziarie si risciogliessero nei servizi dell'Iri» sopraggiungendo addirittura a una diretta gestione delle aziende da parte dell'ente.⁷⁵⁷ Era quello di Visentini un modo diverso di intendere il processo di «americanizzazione» del gruppo, una possibile altra soluzione di integrazione nel rapporto tra le unità direttive e quelle produttive dell'ente, che si fondava su una maturata consapevolezza – e condivisa dall'intero Comitato – che alle società finanziarie di settore, costituite per via della loro «strumentalità finanziaria», fossero stati nel tempo sempre più «assegnati compiti di coordinamento tecnico e amministrativo».

Il presidente Fascetti rifiutò queste proposte asserendo che il tema fosse quello di ridurre anziché aumentare la presenza dei rappresentanti dell'Iri presso i consigli e i comitati delle aziende.⁷⁵⁸

⁷⁵⁷ Questa era stata la soluzione prospettata da Carlo Bottini durante i lavori della Commissione Giacchi, il quale proponeva la sostituzione delle finanziarie con Direzioni centrali a carattere settoriale e dai compiti sostanzialmente tecnici entro i quadri della Direzione generale dell'Iri. *Appunti del Dott. Ing. Carlo Bottini sulla riforma dello Statuto e sulla sistemazione delle aziende del Gruppo Finmeccanica*, 15 gennaio 1954, in Ministero dell'Industria e del Commercio, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale, Iri*, Vol. 2, cit., p. 438.

⁷⁵⁸ «Il Presidente chiarisce che tanto autonomia e responsabilità quanto attività ispettiva [...] dovrebbero intendersi nei confronti delle aziende dove si ha partecipazione di maggioranza. Nei consigli di amministrazione giova di ridurre al minimo i rappresentanti dell'Istituto e così nei Comitati: gli uni e gli altri debbono periodicamente riunirsi, prima per formulare programmi almeno annuali che debbono essere approvati dall'IRI e, poi, per seguirne attentamente gli stati di avanzamento della loro attuazione. Indiscusso, che nei collegi dei sindaci debbano continuare a essere un rappresentante dell'IRI e uno della finanziaria; opinabile, che nei consigli di amministrazione e nei comitati delle finanziarie debba essere il Direttore generale dell'IRI e in quelli delle società dipendenti il rappresentante delle

«Il Presidente chiarisce che tanto autonomia e responsabilità quanto attività ispettiva [...] dovrebbero intendersi nei confronti delle aziende dove si ha partecipazione di maggioranza. Nei consigli di amministrazione giova di ridurre al minimo i rappresentanti dell'Istituto e così nei Comitati: gli uni e gli altri debbono periodicamente riunirsi, prima per formulare programmi almeno annuali che debbono essere approvati dall'IRI e, poi, per seguirne attentamente gli stati di avanzamento della loro attuazione. Indiscusso, che nei collegi dei sindaci debbano continuare a essere un rappresentante dell'IRI e uno della finanziaria; opinabile, che nei consigli di amministrazione e nei comitati delle finanziarie debba essere il Direttore generale dell'IRI e in quelli delle società dipendenti il rappresentante delle finanziarie. Soluzione opinabile o, quindi, da esaminare ancora a fondo e forse da risolvere caso per caso».

Il direttore generale Sernesi promise di presentare in futuro un progetto. La centralità e allo stesso tempo la particolare complessità del tema della riqualificazione interna al gruppo e del rapporto con le proprie finanziarie e imprese diede da riflettere a lungo prima di pervenire a una soluzione. Come ebbe a dire lo stesso Sernesi in quella occasione, «qualunque soluzione sia per darsi al collegamento tra l'Iri e gli organi delle finanziarie, si troveranno in essa vantaggi e svantaggi», avendo la capogruppo allo stesso tempo «la necessità di stretti contatti» con esse e quella di favorire «responsabilità e autonomia».⁷⁵⁹

La discussione fu aggiornata il 31 gennaio dell'anno successivo presso il Comitato di presidenza, quando il presidente Fascetti precisò che le sue considerazioni precedenti non avevano mirato a contrapporre due visioni inconciliabili, ma a promuovere una sintesi equilibrata tra le diverse esigenze in campo. Egli ribadì in quella riunione che l'Iri detenesse legittimamente funzioni di indirizzo strategico e di controllo generale sull'intero gruppo ma, al contempo, che tali funzioni dovessero essere esercitate con maggiore efficacia mediante un sistema di deleghe ben definite, piuttosto che attraverso una presenza sistematica negli organi deliberanti delle controllate. In questo modo, si sarebbe evitato, secondo Fascetti, il rischio di svilire la responsabilità degli amministratori e si sarebbe preservata la coerenza complessiva dell'azione del gruppo. Visentini espresse un orientamento favorevole alla partecipazione del Direttore generale agli organi deliberanti delle società controllate, ritenendola coerente con il vigente assetto normativo e statutario, a condizione che tale partecipazione fosse tuttavia esercitata nel pieno rispetto dell'autonomia gestionale e senza intaccare la responsabilità degli amministratori. Il Comitato non riuscì ad esprimere una posizione netta sul tema della

finanziarie. Soluzione opinabile o, quindi, da esaminare ancora a fondo e forse da risolvere caso per caso». *Comitati e Consiglio*, in CdA, Seduta del 4 ottobre 1956, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/595, f. 10.

⁷⁵⁹ *Comitati e Consiglio*, in CdA, Seduta del 4 ottobre 1956, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/595, f. 10.

partecipazione del direttore generale presso gli organi direttivi delle aziende e delle finanziarie e rimandò nuovamente una soluzione.⁷⁶⁰

Con la delibera presidenziale del 23 ottobre 1957, si giunse infine a una soluzione. Gli uffici interni dell'Iri acquisirono una nuova fisionomia. Lo «studio approfondito» condotto nei mesi precedenti aveva mostrato come la «complessità delle funzioni svolte e la molteplicità dei programmi e delle iniziative in atto nei vari settori» consigliavano nuove soluzioni organizzative in modo da realizzare una «più adeguata distribuzione del lavoro e delle attribuzioni fra i vari servizi» e permettere dunque all'Istituto di «svolgere con piena funzionalità quei compiti di propulsione, di guida e di controllo sui vari settori».

Era istituita una Segreteria centrale al fine di coordinare i servizi interni e quelli esterni; un Servizio Affari generali e personale; tre Servizi Partecipazioni Azionarie “A”, “B” e “C”, rispettivamente per il settore siderurgico-meccanico, per le aziende elettriche, telefoniche, la navigazione marittima ed aerea, le altre partecipazioni, allo scopo di «seguire, giorno per giorno, l'attività delle Società Finanziarie, e attraverso questo od anche direttamente, l'andamento della gestione delle Aziende controllate, coordinando l'opera delle finanziarie nelle questioni di interesse comune e controllando l'esatta esecuzione dei piani e dei programmi predisposti nei vari settori di attività»; era definito per il Servizio Affari Finanziari e Bancari il compito di «curare tutta la parte relativa ai movimenti finanziari dell'Istituto», oltre che «seguire le partecipazioni dell'Istituto in aziende di credito ed esattoriali e gestire le Società finanziarie interne»; era potenziato il Servizio Ispettorato; con una piccola modificazione nel nome, il Servizio studi economici e programmi avrebbe continuato ad operare come in passato, intensificando tuttavia «i contatti con le Società Finanziarie di settore, in modo da fungere da centro coordinatore di tutta l'attività nel campo degli studi, delle ricerche, della programmazione e della legislazione»; erano istituiti infine il già citato Servizio Problemi del Lavoro e un Servizio Contabilità Generale. La partecipazione di rappresentanti dell'ente nei consigli e nei comitati, a lungo meditata, fu infine avallata, prevalendo la necessità di «permettere alla Presidenza e alla Direzione dell'Iri una conoscenza costante e continua dei diversi problemi e delle attività in corso interessanti i vari settori governati dalle Finanziarie e le singole partecipazioni dirette».⁷⁶¹

Il direttore generale Salvino Sernesi avrebbe così descritto gli assetti inerenti all'organizzazione dell'Iri in un intervento pubblico successivo come un «sistema

⁷⁶⁰ CdP, Seduta del 31 gennaio 1957, Ivi, b. AG/699. La discussione è riportata solo nella versione manoscritta della seduta.

⁷⁶¹ *Delibera presidenziale 23 ottobre 1957*, ACS, IRI, Ordini di servizio, delibere, schede ed elenchi riguardanti le società del gruppo, 1957.

armonico» dove «le esigenze di un'autonomia della gestione aziendale e la responsabilità delle decisioni relative all'indirizzo generale di gruppo» possono trovare una felice composizione:

«allo Istituto spett[a], oltre ad una funzione di coordinamento finanziario, il compito di tracciare, conformemente agli indirizzi governativi, ma nei limiti di una ragionata previsione economico-finanziaria, le direttive ed i programmi d'investimento delle società controllate. Alle finanziarie di settore, oltre all'integrazione finanziaria dell'azione dell'IRI, incombe l'onere dell'assistenza tecnica e del controllo di merito delle aziende. Le aziende, infine, godono di ampia autonomia di gestione e dei servizi offerti dalle finanziarie di settore, e sono sottoposte a controlli che variano caso per caso a seconda delle necessità di ogni situazione».⁷⁶²

9.2 LA «FORMULA IRI» E I POTERI DI INDIRIZZO

La ricerca di nuove forme di organizzazione era funzionale all'adozione dei programmi aziendali come i programmi aziendali erano la naturale conseguenza del processo di modernizzazione e internazionalizzazione del gruppo. Il cambiamento degli orientamenti, che avevano portato da un lato un uomo politico come Fascetti alla presidenza, e dall'altro all'adozione dello Schema, concorsero a disegnare un riadattamento della «Formula Iri» nel nuovo contesto politico ed economico del paese. Nel corso di un intervento pubblico del 3 maggio 1957, Aldo Fascetti aveva tracciato i caratteri principali a suo modo della «Formula Iri», validi per noi a comprendere i presupposti e gli obiettivi del suo mandato da amministratore dell'ente. Nel quadro di una riflessione densa ed articolata sul ruolo dell'Iri nell'economia del secondo dopoguerra, Fascetti rispondeva alle ancora persistenti richieste di liquidazione dell'Istituto riaffermando l'impraticabilità stessa di tale opzione, i principi dell'azione svolta durante la ricostruzione e le prospettive future delineate per l'ente dai nuovi indirizzi di politica economica. Con la messa in atto dello Schema Vanoni e dei suoi relativi obiettivi, infatti, l'Iri rappresentava adesso uno strumento efficace «per qualificare e intensificare gli investimenti in settori produttivi o aree depresse, onde eliminare o attenuare entro un ragionevole numero di anni, con la più alta possibile occupazione permanente, divari di produzione e di redditi che lo Stato liberale prefascista e lo stato fascista non hanno saputo nemmeno correggere».⁷⁶³

⁷⁶² S. Sernesi, *Inserirsi efficacemente nell'economia di mercato*, in «Produttività», n. 6, giugno 1958.

⁷⁶³ Nella lettura di Fascetti, lo Schema Vanoni è una politica che «rispettando e anzi facendo leva sulla iniziativa privata, la indirizza e la sostiene nella più ampia area possibile, limitandola soltanto ove essa potrebbe accentuare alcuni difetti della nostra struttura economica, e la sostituisce con azione dello Stato ove essa ha chiaramente dimostrato la propria insufficienza». A. Fascetti, *Le funzioni dell'Iri nell'economia del paese*, testo della Conferenza tenuta dall'on. Aldo Fascetti presso la Sede del Banco di Roma il 3 maggio 1957 sotto gli auspici del Centro Italiano per la Riconciliazione Internazionale, p. 11, in ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Servizio di

L'esperienza dell'ente era interpretata come una «interessantissima formula di collaborazione fra capitale pubblico e capitale privato», una forma di intervento pubblico innovativa, che lo stesso Fascetti non esitava a definire «geniale». La «Formula Iri» era allora definita superiore alla nazionalizzazione tradizionale, in quanto capace di coniugare efficienza economica e finalità sociali.

«Io considero la Formula Iri, che permette allo Stato di intervenire in un particolare settore produttivo o in una zona economicamente depressa con aziende a capitale misto per correggere le deformazioni strutturali di una libera economia di mercato superiore alla stessa nazionalizzazione».

La superiorità della «Formula Iri» veniva argomentata sulla base di tre piani distinti: sul piano morale, in quanto essa «limita la libertà solo in quanto ciò è strettamente necessario»; sul piano tecnico, poiché «non viene soppressa la competizione, stimolo insostituibile a progresso tecnologico»; sul piano economico-sociale, dal momento che «di fronte alla produzione programmata in funzione di un mercato previsto, la spinta ai più bassi costi imposti dalla concorrenza, aumenta il potere delle masse e tende a dilatare continuamente il mercato; il che incrementa correlativamente la produzione e di conseguenza il reddito».

Fascetti respingeva con decisione una visione assistenzialista del ruolo dell'Iri, affermando che «sono in errore coloro che ritengono che l'Iri possa assolvere alla funzione sociale [...] mantenendo in attività aziende senza vita». In un contesto di «grande insufficienza di capitali», riteneva contrario a «una buona politica economica» continuare a «distruggere capitali» per sostenere imprese fallimentari, penalizzando quelle in espansione. Di conseguenza, proseguiva Fascetti, occorreva «convincersi che non [era] possibile conservare in vita aziende se queste non hanno trovato in dieci anni un loro mercato», così come non era possibile «accettarne altre dal settore privato». Il rifiuto di logiche assistenziali era allora accompagnato da una strenua difesa delle prerogative dell'ente e della natura privatistica dell'azione delle sue aziende contro ingerenze di tipo politico, nella ferma convinzione che la ricerca del profitto per le imprese dell'Iri non fosse fine a sé stessa ma concepita piuttosto come in «funzione di una sempre più attiva azione economico-sociale».

«L'Iri è continuamente sottoposto a pressioni di Deputati e Senatori, di Sindaci e di Presidenti di Amministrazioni provinciali per intervenire e rilevare aziende in dissesto [...] a tutti dobbiamo rispondere negativamente perché questa non è, o almeno desideriamo non sia più, la funzione dell'Iri».

Nella parte conclusiva del suo discorso, Fascetti fece intendere di non essere favorevole al distacco delle aziende di Stato da Confindustria e, nell'argomentare questa sua posizione, se la prese con il carattere rivendicativo della Cgil fondato sul piano della lotta di classe, affermando che le trattative per i contratti collettivi dovessero impostarsi non partendo da «soggettivi punti di vista» ma da «oggettivi elementi di valutazione di settore». Egli paventava allora il possibile affidamento «ad arbitri» il compito di risolvere tutte le vertenze.⁷⁶⁴ Su quest'ultimo passaggio ritenne di intervenire il sottosegretario del Ministero delle Partecipazioni Statali, il socialdemocratico Ceccherini, il quale dichiarò di non condividere gli orientamenti espressi dal Presidente dell'Iri.⁷⁶⁵ Le parole di Fascetti suscitarono inoltre un piccolo incidente diplomatico con lo stesso Ministro delle Partecipazioni Statali Giuseppe Togni, che in risposta accusava Fascetti di voler frenare un «sincero anelito di socialità produttivistica» per «agire come le imprese private» e, riprendendo la sopposta volontà del Presidente dell'ente nel voler «affrancare il più possibile l'Iri dalle interferenze del potere politico», ancora Togni commentò come «su questa supposta scissione delle diverse responsabilità non sarebbe male una buona volta intendersi».⁷⁶⁶

È ancora a partire da questioni di natura sindacale che, qualche tempo più tardi, si insceneranno nuove polemiche tra lo stesso Fascetti e un altro Ministro delle Partecipazioni Statali, questa volta il socialdemocratico Edgardo Lami Starnuti.⁷⁶⁷ Una circostanza dalla quale possiamo ricavare alcuni spunti, se non altro sull'idea di Fascetti delle prerogative dell'Iri nei confronti del neonato Ministero. Un rapporto preparato il 27 novembre 1958 dagli uffici dell'Iri aveva annotato intanto qualche considerazione sul «combinato disposto» tra l'art. 2 della legge istitutiva del Ministero e l'art. 1 dello Statuto dell'Iri, secondo il quale spettava al Ministro il potere di stabilire nell'interesse pubblico l'indirizzo generale di attività dell'Istituto.

Un punto poco chiaro, per il quale «una precisazione dell'ambito di tale potere» sarebbe stato «di reciproco giovamento, sia per il governo, sia per l'Iri», e che non mancava di sollevare alcune problematiche. Da un lato, «il carattere decentrato del sistema delle partecipazioni statali» rendeva problematico un accentramento delle responsabilità

⁷⁶⁴ Ivi.

⁷⁶⁵ E. Scalfari, *L'Iri nel prossimo quadriennio farà investimenti per 900 miliardi*, in «La Stampa», 4 maggio 1957.

⁷⁶⁶ *Contrasto tra Togni e Fascetti sulla politica delle aziende statali*, Ivi, 5 maggio 1957. Si noti come pochi giorni dopo sarebbe caduto il Governo Segni.

⁷⁶⁷ La questione era originata dall'accordo siglato direttamente dal Ministro il 13 novembre 1958, fatto che occorreva considerare secondo Fascetti come «un fatto isolato ed eccezionale, e tale da non costituire un precedente». Lettera di Fascetti a Lami Starnuti, 11 dicembre 1958, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Servizio Coordinamento, Carte del Presidente, Aldo Fascetti, Carteggio Fascetti Lami Starnuti, b. AG/3640, f. 2.

gestionali presso il Ministero, generando «sensibili difficoltà d'ordine politico ed amministrativo» e distraendo l'amministrazione dai suoi fini istituzionali di «coordinamento e di orientamento generale». Uno sconfinamento da tali compiti avrebbe inoltre rischiato di provocare «situazioni di conflitto con altri Ministeri». Dall'altro lato, per l'Iri e le aziende controllate, la tendenza ad assegnare al Ministero funzioni di «super-amministratore» avrebbe compromesso «l'agilità dell'organismo» e indotto i dirigenti aziendali a comportarsi come «organi periferici» dello Stato, con il rischio di riprodurre «gli inconvenienti della nazionalizzazione, senza averne gli eventuali vantaggi». Una precisazione dell'ambito del potere di indirizzo generale avrebbe dunque dovuto tenere conto di alcuni particolari aspetti, al fine di «frenare il duplice processo, oggi in corso, di “burocratizzazione” e di “politicizzazione” del sistema delle partecipazioni statali».

Nel contesto della razionalizzazione del sistema, si riteneva auspicabile una «più intensa attività» del Comitato dei Ministri per le Partecipazioni Statali al fine di prevenire «ogni eventuale conflitto di competenza e ogni dannosa duplicazione di responsabilità». In tale assetto, le direttive generali del Ministero rivolte all'ente non avrebbero dovuto sconfinare in ambiti propri della programmazione operativa, lasciando «inalterata la responsabilità dell'Iri (verso il Ministero) e delle singole aziende (verso l'Iri)» nell'attuazione concreta degli indirizzi ricevuti. Al fine di salvaguardare il principio dell'economicità di gestione, si sottolineava inoltre l'esigenza che eventuali direttive orientate alla realizzazione di «finalità sociali», non immediatamente compatibili con i criteri propri dell'economia di mercato, fossero accompagnate da adeguati accorgimenti volti a «separare tali oneri sociali dai bilanci di esercizio delle singole società». In linea con un principio di mediazione istituzionale, si riteneva infine che «tutti i rapporti tra il Ministero e le aziende controllate [dovessero] aver luogo attraverso l'Ente di gestione», tramite il quale il Ministero avrebbe potuto raccogliere le informazioni necessarie a valutare la coerenza dell'attività aziendale con le proprie direttive generali, escludendo tuttavia «in linea di principio» ogni forma di intervento diretto su «singoli atti di gestione».⁷⁶⁸

Nella prima lettera di Fascetti destinata a Lami Starnuti, il Presidente dell'Iri sottolineava come la legge istitutiva del Ministero – negli art. 2 e 3 – definisse un principio di «netta separazione tra responsabilità e funzioni di ordine politico e responsabilità e funzioni imprenditoriali». La «separazione di poteri» era giudicata da Fascetti come «indispensabile per realizzare efficacemente la partecipazione statale all'attività produttiva», e ciò valeva anche per le «esigenze di carattere finanziario che tale

⁷⁶⁸ *Rapporti fra l'Iri e Ministero delle Partecipazioni Statali*, 27 novembre 1958, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Ex Archivio Corrente, Ministero delle partecipazioni statali, corrispondenza varia, 1958, f. 1.

partecipazione comporta[va]». Era necessario, infatti, conservare per l'Istituto una «elevata capacità di credito» per assicurare «all'azione complessiva i mezzi per una vasta opera propulsiva e, all'opera stessa, un indispensabile equilibrio». Nel realizzarsi dell'azione imprenditoriale del gruppo era «indispensabile» – proseguiva Fascetti – che un sano principio di adattamento alle circostanze particolari non giungesse al «sovvertimento».

«È più che ovvio che nella formulazione del piano di investimento e dei programmi di produzione sia richiesto il concorso delle due volontà (Ministero ed Ente di gestione); ma quando dalla fase programmatica si passa a quella della concreta realizzazione, della quale devono essere responsabili l'Ente di gestione e l'Azienda interessata, occorre che sia lasciata a questi ultimi la necessaria libertà di azione. [...] è indispensabile che una piena responsabilità sia lasciata alla classe dirigente del Gruppo, a tutti i livelli».

La funzione direzionale del gruppo, di conseguenza, non poteva svolgersi con la «prevalente preoccupazione di prevedere quali [sarebbero potute] essere le reazioni ed i giudizi esterni (specialmente politici) in relazione ad ogni atto o decisione che rientrano nell'ambito normale della gestione». I risultati negativi delle società del gruppo – proseguiva ancora – «in molti casi [erano] determinati più da non aver potuto operare come si sarebbe dovuto o voluto che non da errori veri e propri», mentre nei casi in cui non si erano verificati «fattori ambientali negativi» si erano potuti raggiungere risultati positivi. Allo stesso modo, «la scelta degli amministratori della Capogruppo e delle Finanziarie [doveva] poter avvenire esclusivamente in base a criteri di specifica competenza e di elevata capacità professionale».

I rapporti tra l'Iri e il Ministero, oltre che essere limitati dalla legge al preciso ambito dell'indirizzo e del controllo, e dunque non estendibili ad altri campi, implicavano non solo prerogative ma anche responsabilità connesse a questo ruolo di indirizzo: nel formulare «obiettivi generali» che comportavano «oneri di gestioni non sopportabili nel quadro dell'economia di mercato», questi oneri non solo dovevano risultare «individuati e separati dai bilanci societari», ma sarebbe stato di competenza del Ministero assicurare che fossero forniti all'ente i sufficienti mezzi finanziari per sostenerli; nei riguardi dei controlli, i poteri del Ministero si limitavano all'approvazione dei programmi a lungo termine ogni quattro anni e, attraverso le relazioni programmatiche su base annuale, alla possibilità di esprimere un giudizio sul raggiungimento degli obiettivi preposti e operare, eventualmente, revisioni sui programmi.⁷⁶⁹

⁷⁶⁹ Lettera di Fascetti a Lami Starnuti, 11 dicembre 1958, cit.

Nella sua risposta, il Ministro Lami Starnuti ribadiva la centralità del Ministero delle Partecipazioni Statali come organo politico di indirizzo e controllo, cui spettava «stabilire nell'interesse pubblico l'indirizzo generale dell'attività dell'Istituto». Pur riconoscendo autonomia gestionale all'Iri, egli affermava che, tuttavia, questa «non [potesse] sottrarsi al controllo politico» che era finalizzato alla «coerenza con la politica economica governativa». ⁷⁷⁰ La risposta di Fascetti non si fece attendere. Egli scrisse a Lami Starnuti che la sua lettera desse un'interpretazione «talmente estensiva» alla legge istitutiva del Ministero che pareva facesse egli riferimento «a diversa legge (forse in elaborazione)». Ma, ironie a parte, Fascetti ribadiva il contenuto della precedente missiva e sottolineava nuovamente i contorni della propria giurisdizione, specialmente in relazione alle nomine dei propri amministratori. ⁷⁷¹

La ricerca di un equilibrio e la difesa dell'autonomia delle proprie prerogative e della natura privatistica delle aziende del gruppo furono una costante del mandato di Fascetti. Come ricordò lo stesso Visentini a seguito della scomparsa del Presidente: «indubbiamente la creazione del Ministero delle partecipazioni pose problemi assai delicati. Io credo che Fascetti abbia sostanzialmente individuato il punto di equilibrio». La presidenza Fascetti – continuava Visentini – si era insediata in un momento decisivo nella costruzione di «una prassi nuova», orientata al riconoscimento della «identità degli scopi pur nella diversità di funzioni e di responsabilità» tra le istituzioni e l'ente. L'Iri era chiamato a dare «tutto il possibile contributo» alle esigenze politiche, ma il Ministero doveva altresì riconoscere il valore della «franca e leale collaborazione» dell'Istituto, la sua «responsabilità tecnica e finanziaria» e la sua «autonomia decisionale». ⁷⁷²

Le considerazioni sulla «filosofia dell'intervento» sarebbero state riprese da Fascetti nel delineare i risultati ottenuti dal gruppo durante lo svolgimento del programma. Mentre sul piano interno, per così dire, era ribadita la «necessità di conservare un'organizzazione elastica, adeguabile alle mutevoli vicende del mercato» insieme a quella «di potenziare ulteriormente e incessantemente i suoi quadri dirigenti», una nuova sottolineatura è

⁷⁷⁰ Lettera di Lami Starnuti a Fascetti, 23 dicembre 1958, Ivi. Sull'interpretazione del proprio mandato di Ministro delle Partecipazioni Statali Lami Starnuti affermò qualche mese prima alla Camera: «Dalla norma legislativa deriva che tutte le attribuzioni e tutti i compiti che prima spettavano alla Presidenza del Consiglio dei ministri e allo stesso Consiglio dei ministri, ai diversi comitati dei ministri ed ai singoli ministeri sono ora attribuiti al Ministero delle partecipazioni statali». CD, AP, Seduta del 13 ottobre 1958, 2498.

⁷⁷¹ Lettera di Fascetti a Lami Starnuti, 13 gennaio 1959, Ivi. In un intervento dell'ottobre 1958, ancora sulle nomine, Fascetti aveva dichiarato: «Tengo a precisare che tutte le influenze di carattere politico, se vi fossero o se vi sono, secondo me devono fermarsi al Presidente dell'Iri, cioè una eventuale pressione deve arrivare soltanto al Presidente dell'Iri. Il Presidente dell'Iri deve fare da giunto; al di sotto del Presidente dell'Iri non vi deve essere alcuna influenza politica. Io almeno non le ammetto, rispondendone io di fronte al Governo». *Dibattito alla Tv sulle prospettive dell'Iri*, 24 ottobre 1958, in A. Fascetti, *Scritti e discorsi*, cit., pp. 149-150.

⁷⁷² B. Visentini, *Aldo Fascetti*, in «Notizie Iri», n. 19, 1960.

dedicata alla necessità per le aziende del gruppo di agire seguendo le leggi del mercato.⁷⁷³ Era però necessario, nel discorso di Fascetti, saper distinguere «le finalità delle singole società con le finalità dell'intera politica economica nella quale si inquadra l'attività dell'Iri»:

«Se una Società a partecipazione statale opera in una economia libera, per adeguarsi alle mutevoli condizioni del mercato e per realizzare le proprie finalità, la Società non ha altri mezzi strumentali che quelli imposti dalle stesse leggi di mercato; potrà invece essere compito dell'Iri, pur facendo eccezione alla regola, di realizzare con l'insieme della sua attività, una politica di progresso economico e sociale».

Era ribadito poi un tema già espresso con chiarezza da Fascetti:

«è in sede Iri che devono essere spostati [...] alcuni costi sociali [...] ma poiché occorre che questo costo sociale sia contenuto il più possibile e sia altresì mantenuta la piena responsabilità degli amministratori e dei dirigenti di ogni singola azienda, il costo sociale deve essere volta per volta precisato e delimitato dovendo costituire eccezione alla regola fondamentale delle economicità».

Nonostante il piano quadriennale «non [fosse stato] mai formalmente approvato dal Governo», Fascetti dichiarava che «grave danno sarebbe derivato all'Iri e all'economia nazionale se non avessimo dato prontamente esecuzione al programma». Ne sarebbe corrisposto un danno per le aziende ma, soprattutto, «ci saremmo resi colpevoli verso il Paese per non aver dato impulso alla produzione di beni e di servizi indispensabili per far fronte alle necessità sempre crescenti di un mercato in continua espansione come il nostro». L'ente, dunque, pur mantenendo un coordinamento con le autorità governative, ma anche in reazione al loro immobilismo, aveva scelto di portare all'attuazione i principi enunciati dallo Schema, al fine di continuare a svolgere un mandato istituzionale che di fatto si estendeva allo sviluppo complessivo del sistema economico nazionale.⁷⁷⁴

Il ruolo dell'Iri nell'economia italiana presuppone, seguendo l'elaborazione dei suoi uffici e del suo presidente, che la redditività delle aziende fosse ricondotta entro un disegno più grande di sviluppo e progresso fortemente ancorato nella società di mercato. Come avrebbe spiegato Fascetti in un passaggio successivo, quando lo Stato assume funzioni imprenditoriali nel settore manifatturiero, lo fa per supplire alla carenza

⁷⁷³ Si noti come sulla questione della formazione del personale, come avvenuto negli anni precedenti, nel giugno 1959 la società di consulenza Booz-Allen & Hamilton avesse preparato uno studio dedicato per l'Iri. *Studio del personale. Bisogni di formazione dei quadri nelle aziende del gruppo Iri*, giugno 1959, ACS, IRI, Studi, Attività dell'ufficio, Studi di Booz-Allen & Hamilton International, Ltd. Management consultants, b. STU/609. L'anno successivo, la stessa società americana avrebbe preparato un rapporto su questioni contabili, finanziarie e organizzative relative ai piani. *Sistemi di programmazione, rendiconti e controlli del gruppo Iri*, 31 ottobre 1960, Ivi, Affari generali e organi deliberanti, Ex Archivio di deposito, Iri-Varie, Piani pluriennali, b. AG/3258, f. 2.

⁷⁷⁴ A. Fascetti, *Il Programma Quadriennale dell'Iri*, cit.

dell'iniziativa privata e per garantire «una accumulazione di capitale adeguata alle risorse disponibili», al fine di promuovere «un equilibrato sviluppo». In tal modo, «adempie ad una funzione sociale sua propria in ordine alla legge morale che deve regolare anche il mondo economico». Nell'esperienza dell'Iri, questo intervento è stato accompagnato dall'adozione di «strumenti privatistici nella organizzazione e nella gestione aziendale» e, permettendo così «l'inserimento nella iniziativa pubblica del risparmio privato», aveva instaurato «un confronto con l'iniziativa privata in condizioni di parità». Questa condizione assumeva per l'iniziativa pubblica un «valore di stimolo all'efficienza» e di un «metro per misurare la redditività del capitale investito». L'operato dell'Iri non si configurava quindi come una «rottura del sistema di mercato», bensì come una «linea di integrazione o di supplenza dell'iniziativa privata»: attraverso «la espansione e la moltiplicazione di iniziative regolate dal diritto comune [...] l'azione dello Stato rafforza il sistema e lo sviluppo anche con vantaggio degli imprenditori privati». Se si crede «alla funzione coadiutrice e integrante dello Stato nei limiti dell'interesse generale» e «alla libertà quale fattore per lo sviluppo della produzione», proseguiva Fascetti, allora il rapporto tra pubblico e privato deve essere improntato non a una «rigida e acida contrapposizione» ma a una «leale competizione», in cui l'imprenditore pubblico, al pari di quello privato, «deve produrre ricchezza, non consumarla, se vuole essere socialmente utile». ⁷⁷⁵

Nello svolgere questo ruolo di «funzione sociale» e «morale» nel sistema economico, l'ente accetta di posporre sul medio-lungo periodo la remuneratività di alcune sue attività in determinati rami e territori, accettando di assumere obiettivi di tipo extra-aziendale nella sua azione, dallo sviluppo delle aree depresse al mantenimento di settori strategici per l'intero sistema produttivo nazionale, dallo stimolare l'iniziativa privata al fungere in chiave antimonopolistica da elemento regolatore dei mercati. Il perseguimento di «obiettivi economici aziendali» rappresenta il necessario elemento strumentale al raggiungimento di «obiettivi sociali». Ma è proprio in questo snodo concettuale che si annida un possibile momento critico: l'azione dell'impresa pubblica deve essere ancorata ai principi della redditività economica. E, nella ricerca di un punto di equilibrio, attraverso l'affermazione di una tensione di tipo politico nel voler perseguire i secondi a discapito dei primi, tutto si vanifica. ⁷⁷⁶

⁷⁷⁵ Id., *Collaborazione fra iniziativa privata e iniziativa pubblica per lo sviluppo economico*, in «Civiltà delle Macchine», n. 1, 1959.

⁷⁷⁶ In un contributo precedente di Ernesto Manuelli, dirigente della Finsider, il concetto risulta bene esemplificato: «la questione dell'ordinamento politico-sociale è aspetto veramente fondamentale e tale che precede e condiziona la vita del Paese, della cui stabilità è uno dei pilastri [...]. Però, una volta fissato il quadro politico-sociale, quello che non sembra poter essere argomento di discussione è come si debbano amministrare le attività economiche; in questo campo la scelta è molto limitata: o si amministra bene o si amministra male». E. Manuelli, *Funzione dell'Iri*, in «Il

In un'analisi sulle aziende napoletane, Fascetti mette in luce con chiarezza gli effetti distorsivi di questa tendenza in un messaggio di nuovo diretto alla controparte politica. L'imposizione di finalità sociali sulle strategie aziendali finisce per compromettere profondamente l'efficienza e la competitività delle imprese coinvolte. Come si osserva, «gli insuccessi e i problemi rimasti insoluti [...] dipendono massimamente dal non aver potuto perseguire obiettivi economici aziendali, ma soltanto obiettivi “sociali”». Questa subordinazione ha favorito «gli errori», impedito «la responsabilizzazione dei risultati» e generato «minori rendimenti del lavoro», con effetti negativi estesi a tutti i livelli. Il «possibilismo» con cui sono state perseguite iniziative poco sostenibili ha comportato una dispersione di risorse su settori inadeguati e il fallimento di progetti potenzialmente promettenti. Anche le iniziative riuscite, si sottolinea, «hanno avuto un costo superiore al necessario», mentre quelle «suscettibili di sviluppo sono state sacrificate per mancanza di mezzi». Il danno più grave, tuttavia, è rappresentato dalla perdita di tempo: «iniziative una volta proponibili, oggi non lo sono più perché la concorrenza interna ed estera non si è fermata ed il distacco non è più colmabile».⁷⁷⁷

In altre parole, in un passaggio non sempre traducibile dalla teoria alla pratica: se da un lato, il perseguire fini economici permette il realizzarsi di obiettivi sociali, dall'altro, la tensione verso obiettivi sociali fini a sé stessi e di carattere prettamente assistenziale deprime i risultati economici e finisce inesorabilmente per ostacolare lo stesso sviluppo e progresso che presuppone l'intervento pubblico. E, sotto questo punto di vista, si noti la somiglianza delle argomentazioni a contrasto delle tesi «massimaliste» di Lami Starnuti: l'interferenza con la redditività delle aziende e con l'autonomia imprenditoriale del gruppo, sia essa determinata da un disegno pianificatore ed accentratore di politica economica o da logiche particolaristiche, per Fascetti, finisce per causare egualmente un danno economico al gruppo e quindi un danno sociale alla comunità.

Da questa serie di considerazioni, ne usciva fuori un quadro che, dal miglioramento delle pratiche gestionali nel solco delle esperienze internazionali – avviato sotto la presidenza di Bonini, ma mai abbandonato – giungeva a un rafforzamento delle strutture centrali dell'ente e, con un ulteriore passaggio politico, delineava l'azione dell'Iri su un piano in cui, mentre i fini particolari delle singole aziende dovevano essere rivolti alla ricerca del

Giornale d'Italia», 17-18 maggio 1957. Sulla stessa linea d'onda si collocava il pensiero di Gaetano Cortesi, in un cui intervento, sollecitato dal questionario promosso dalla rivista «Produttività» del Comitato nazionale per la Produttività, ribadiva la necessità di «esigere e consentire che le aziende statali si conducano effettivamente secondo i criteri economici». G. Cortesi, *Le aziende statali devono essere gestite sul piano economico*, in «Produttività», n. 6, giugno 1958.

⁷⁷⁷ *Obiettivi e programmi per la sistemazione delle aziende meccaniche napoletane*, allegato n.2, s.d., ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Ex Archivio di deposito, Iri-Varie, Piani quadriennali, Iri, programma quadriennale: 1959/62 del gruppo, b. AG/3259 f. 9.

profitto, l'azione della capogruppo consisteva nel fornire loro un quadro di riferimento strategico di lungo periodo entro cui muoversi, nell'armonizzare i loro programmi, rifuggendo tendenze centrifughe e valorizzando gli obiettivi comuni, nell'indirizzare infine la loro azione verso scopi di progresso economico e sociale a carattere generale. Nei confronti delle proprie società e delle proprie finanziarie, tuttavia, l'Iri di Fascetti finisce per assumere un ruolo a tratti paternalistico e, in prospettiva, rischia di deprimere quell'«individualismo aziendale» segnalato dalla Commissione Giacchi che era stato, oltre che fonte di tendenze disgregatrici, anche un elemento dinamico nei programmi del dopoguerra.⁷⁷⁸

Con Fascetti l'Iri si avvicina alla politica, e segnatamente alla Dc e al suo nuovo corso, ma mantiene salda l'intenzione di assumere un proprio profilo di autonomia. L'Iri si presenta come strumento di politiche di sviluppo che esso stesso determina nel concreto con i piani e che, d'altra parte, contribuisce a definire indirettamente nei principi e negli obiettivi. E, in questo senso, la programmazione aziendale assunse un ruolo strategico. Era infatti il Servizio studi economici e programmazione dell'Iri, guidato da Saraceno, che, sovrintendendo alla raccolta dei dati, assumeva una sorta di monopolio della tecnica fondato sulla asimmetria informativa nei confronti degli stessi organismi politico-istituzionali. Esso, tramite il Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito, un organismo che, ancora diretto da Saraceno, si appoggiava sugli uffici di enti ed amministrazioni per espletare le proprie funzioni, forniva infatti gli elementi informativi al Comitato dei ministri incaricato di coordinare i provvedimenti di attuazione dello Schema e, in definitiva, finiva per assumere un ruolo nell'elaborazione della politica economica complessiva dei governi.⁷⁷⁹

Come affermato dal Presidente del Consiglio Segni nel discorso inaugurale della prima riunione, nel dicembre 1956, il Comitato dei ministri incaricato dell'attuazione dello Schema di sviluppo, aveva avviato i propri lavori analizzando le proposte progettuali delle principali aziende statali e parastatali, tra cui «ferrovie, servizi telefonici, Iri, Eni e altre minori». Nel corso di queste attività era emersa la necessità di superare l'orizzonte decennale fino ad allora adottato dallo Schema, privilegiando «un'impostazione più

⁷⁷⁸ Ministero dell'Industria e del Commercio, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale, Iri*, Vol. II, *Progetti di riordinamento*, Torino, Utet, 1956, p. 21. Scrive a questo proposito Segreto, riferendosi a un periodo successivo, sotto la presidenza Petrilli: «il controllo del poliedrico "universo IRI" non era cosa facile. In molti casi, oltre agli aspetti puramente strutturali, era necessario tenere conto delle difficoltà oggettive di dover formalmente dare indicazioni a personaggi che, per certi versi, avevano fatto idealmente la storia dell'IRI. Si trattava di *manager* con un profilo tecnico-professionale ed intellettuale molto elevato, che avevano legato il proprio nome ad intere stagioni positive delle società o delle banche che guidavano, spesso da molti anni». L. Segreto, *Crisi della «governance» e rapporti con la politica*, in F. Silva (a cura di), *Storia dell'IRI*, Vol. 3, p. 318.

⁷⁷⁹ *Dpcm 11 ottobre 1956, Costituzione del Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito*, cit.

ravvicinata nel tempo», al fine di favorire «programmazioni più concrete». E, proprio a tal fine, si richiesero agli enti previsioni articolate sulla base di un quadriennio, ritenuto un arco temporale più adeguato, per ragioni sia di carattere tecnico che economico. La nuova impostazione programmatica si fondava quindi «su studi già avviati da parte degli organi amministrativi e di enti pubblici», che il Comitato si proponeva di perfezionare e coordinare al fine di tradurli in «concrete misure di propulsione dell'attività economica».⁷⁸⁰

Una volta creato alla fine del 1956 il Ministero delle Partecipazioni Statali, nel meccanismo informativo messo a punto che avrebbe poi portato alle relazioni programmatiche, sarebbe stato sempre il Servizio studi economici e programmazione dell'Iri ad elaborare il documento preparatorio che gli enti di gestione erano tenuti a fornire annualmente al Ministero e che complessivamente concorreva a costituire, insieme al contributo degli altri enti, il programma unitario dell'intero sistema delle partecipazioni statali che il Ministro presentava in Parlamento.⁷⁸¹ Una programmazione pluriennale degli investimenti era, infine, da considerarsi uno strumento molto utile per evidenziare i propri fabbisogni finanziari alle autorità governative e sostenere le proprie richieste di supporto.⁷⁸² E, a partire proprio da quest'ultimo aspetto, converrà sviluppare una riflessione conclusiva.

Il perseguimento di ambiziosi obiettivi di sviluppo, strettamente connesso alla strategia della politica economica nazionale, si manifestava con evidenza in vari documenti allegati ai piani. Si prevedeva un incremento occupazionale di ben 23.000 unità all'interno delle imprese del gruppo (un aumento di circa il 10%), il consolidamento di un tasso di esportazione dei beni prodotti capace di rappresentare oltre un quarto del totale degli utili, nonché la promozione di iniziative volte all'industrializzazione del Mezzogiorno. Nel primo piano quadriennale, relativo al periodo 1957-1960, era previsto un impegno finanziario complessivo stimato inizialmente tra gli 800 e gli 850 miliardi di lire correnti,

⁷⁸⁰ Discorso pronunciato dal presidente del Consiglio dei ministri il 13 dicembre 1956 per l'insediamento del Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito, Ivi.

⁷⁸¹ Con l'ordinamento interno stabilito alla fine dell'ottobre 1957, era infatti stabilito che il Servizio studi economici e programmazione dell'Iri, insieme all'Ispettorato e al Servizio affari finanziari avrebbe provveduto «ai lavori relativi alla stesura della relazione annuale di bilancio; alla predisposizione di programmi generali e settoriale e all'esecuzione dei compiti particolari richiesti dal presidente e dal direttore generale [...] spetta anche predisporre la Relazione programmatica e di Bilancio per il neo-istituito Ministero delle Partecipazioni Statali». Delibera presidenziale 23 ottobre 1957, Ordinamento degli uffici, ACS, IRI, Ordini di servizio, delibere, schede ed elenchi riguardanti le società del gruppo, 1957. Su questo punto si veda anche D. Felisini, *Biografie di un gruppo dirigente*, cit., p. 215. Un'analisi sulle relazioni programmatiche del Ministero delle Partecipazioni Statali è in L. Solari, *La programmazione economica delle partecipazioni statali negli ultimi anni*, in F. Archibugi, S. Lombardini, *Piano economico e impresa pubblica*, Torino, Boringhieri, 1963, 257 e ss.

⁷⁸² Sull'intreccio tra l'Iri e il Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito si veda in particolare F. Lavista, *La stagione della programmazione*, cit., pp. 241 e ss.

con un apporto diretto da parte dell'ente previsto intorno ai 220-240 miliardi e con un fabbisogno per il gruppo nel quadriennio di 300-320 miliardi.⁷⁸³ Nei documenti relativi al programma successivo 1959-1962 sarebbero stati riportati alcuni risultati relativi agli investimenti nelle aree depresse del paese, di cui colpisce un dato in particolare: se dal dopoguerra alla fine del 1957 gli investimenti in impianti dell'Iri localizzati nel Mezzogiorno erano stati di 278 miliardi di lire, i programmi da realizzare nel successivo triennio erano stimati in un valore di 250 miliardi, una cifra quasi corrispondente a tutto il periodo precedente.⁷⁸⁴

Il piano aveva dunque i suoi costi e, con l'aumento dei compiti, degli obiettivi, e quindi, segnatamente degli investimenti, si presentava la questione delle fonti di finanziamento, mai definitivamente risolta negli anni precedenti. Nel *Sunto del piano quadriennale 1957-60* era allora annotata una richiesta fatta pervenire al governo per una «più adeguata determinazione dell'ammontare del fondo di dotazione nonché di una ricerca di nuove formule per rafforzare la struttura patrimoniale e finanziaria dell'ente».⁷⁸⁵ Obiettivi ambiziosi richiedevano, in altre parole, finanziamenti importanti. Finanziamenti che dovevano essere giustificati da parte dell'Iri ma, soprattutto, accordati e disposti con la necessaria agilità dalla controparte governativa, pena la messa in discussione dell'equilibrio economico del gruppo e il possibile scadimento degli stessi presupposti che stavano alla base dell'elaborazione strategica dei piani dell'ente.

Una prima iniziativa in questo senso si ebbe agli esordi della presidenza Fascetti. In una lettera indirizzata al Presidente Segni il 3 agosto 1956 – l'indomani della nomina di Sernesi a direttore generale – era chiarito come dalla preparazione del «programma quadriennale» si erano rilevati alcuni «punti fermi» relativi agli aspetti finanziari. Fascetti spiegava come nel bilancio di fine 1956, quello che avrebbe espresso la «posizione di partenza del programma quadriennale», l'Iri avrebbe mostrato un patrimonio pari a 405 miliardi, finanziato attraverso 285 miliardi di debito e «soltanto» 120 miliardi col fondo di dotazione. Mentre l'ente si accingeva a predisporre un «grande sforzo di investimento» ci si rendeva conto che il coefficiente tra il fabbisogno totale e il fondo di dotazione rappresentava «il più basso che è dato di rilevare nel corso di tutta la vita dell'Istituto».

⁷⁸³ *Sunto del piano quadriennale 1957-60*, cit. Con la seconda versione del piano relativa al periodo 1959-1962, gli investimenti previsti sarebbero aumentato fino a 1.040 miliardi a causa dell'avvenuta «irizzazione» del settore telefonico, della partecipazione a nuove iniziative nel settore tessile ed elettronucleare e dell'ampliamento del programma per la realizzazione dell'Autostrada del sole. *Il programma di investimenti IRI*, ottobre 1958, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Ex Archivio di deposito, Iri-Varie, Piani quadriennali, b. AG/3259, f. 10.

⁷⁸⁴ *Applicazione dell'art. 4 della legge 4.8.1951, n. 940*, Ivi, b. AG/3259, f. 3.

⁷⁸⁵ *Sunto del piano quadriennale 1957-60*, s.d., cit.

Dal 1952 l'Iri non aveva più ricevuto apporti di capitali da parte dello Stato e, nell'opinione di Fascetti, adesso «questa via non [poteva] essere più percorsa».⁷⁸⁶

L'investimento per il quadriennio 1957-1960 era previsto in quel momento per 600-700 miliardi e, con le proporzioni del passato, l'Iri non avrebbe potuto permettersi di incrementare il ricorso al debito per altri 200 miliardi. Un aumento del fondo di dotazione, «anche limitato», avrebbe d'altra parte permesso di ridurre la necessità di ricorrere al mercato e, allo stesso tempo, avrebbe reso più facile questo ricorso. Fascetti chiedeva allora un aumento del fondo di dotazione per 60 miliardi e, recuperando la modalità adottata nel 1951, proponeva che essi fossero disposti in quattro quote annuali da 15 miliardi.⁷⁸⁷

Nel dicembre era redatta una nota interna e consegnata al Presidente Segni insieme al testo del programma pluriennale, nella quale erano ribadite le preoccupazioni circa la sostenibilità finanziaria di emettere nuovo debito a breve termine. L'aumento delle dimensioni del fabbisogno finanziario determinato dal programma e la «concomitante circostanza della scadenza nello stesso periodo di ingenti aliquote delle obbligazioni in circolazione» rendevano necessario «con carattere d'indispensabilità» l'aumento del fondo di dotazione e la «ricerca di una nuova formula atta a dare maggiore consistenza e stabilità al ricorso al mercato per la parte non coperta dall'aumento del fondo».⁷⁸⁸

Nel discorso citato di Fascetti tenuto dal Presidente nel maggio 1957, erano di nuovo ribaditi questi concetti. L'assunzione di un ruolo economico e politico da parte dell'Iri era presentata come strettamente legata al finanziamento della sua attività. Fascetti richiamava allora la necessità di un aumento del fondo di dotazione al fine di «rendere più proporzionato il capitale proprio in confronto con l'indebitamento» e «per svolgere una più intensa attività specialmente nel Mezzogiorno». L'Iri, continuava Fascetti, è «lo strumento particolarmente qualificato per gli investimenti dello Stato nel settore industriale; i suoi programmi sono concordati nel quadro della politica economica generale; per di più sono investimenti che provocano altri investimenti da parte del settore

⁷⁸⁶ Lettera di Fascetti a Segni, 3 agosto 1956, ACS, IRI, NN, Studi, Miscellanea Dott. Marsan, Aumento Fondo di dotazione, b. STO/603, f. 1

⁷⁸⁷ Ivi.

⁷⁸⁸ Si riproponeva, nuovamente, la formula adottata nel 1951 di dividere in quattro esercizi l'aumento del fondo o, ancora più conveniente per l'ente, in «quattro serie di dieci annualità scadenti, ciascuna annualità, nei dieci esercizi decorrenti a partire da ciascuno dei quattro esercizi finanziari 1957/58-1960/61». Il fabbisogno finanziario dell'ente era stimato in 300 miliardi e sarebbe stato coperto, secondo il prospetto, attraverso 60 miliardi dall'aumento del fondo di dotazione, 140 miliardi dall'emissione di obbligazioni non garantite dallo Stato e di 100 miliardi in speciali titoli garantiti. *Il finanziamento del Piano Quadriennale dell'Iri e l'aspetto patrimoniale dell'ente*, 12 dicembre 1956, in CdP, Seduta del 13 dicembre 1956, Ivi, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/787, f. 7.

privato [...] e sono infine investimenti a reddito immediato e che promuovono la più alta occupazione permanente».⁷⁸⁹

In due missive del 1 e del 2 agosto dell'anno successivo dirette al Ministro delle Partecipazioni Statali e a quello del Tesoro era ribadita nuovamente l'urgenza di un intervento che potesse permettere all'Istituto una rinnovata stabilità finanziaria.⁷⁹⁰ In un significativo rapporto elaborato in sede di redazione del programma, non datato ma ascrivibile al 1958, era detto che una «congrua disponibilità di mezzi al vertice» fosse il «presupposto indispensabile di una qualsiasi accelerazione dei programmi del gruppo» e si sottolineava come a tutti i livelli, dalle aziende, alle finanziarie di settore alla capogruppo, l'ente soffrisse di una «assoluta mancanza di liquidità». Le possibilità di ricorrere al mercato azionario e a nuove linee di credito erano giudicate limitate.⁷⁹¹

Con la legge 24 giugno 1958 n. 637 era disposto infine l'aumento del fondo di dotazione dell'ente da 120 a 135 miliardi, da corrispondere in quattro annualità di 15 miliardi per ciascuno degli esercizi dal 1957 al 1960, secondo uno schema più volte proposto dall'ente. Nei due anni successivi si determinarono altri due interventi, il primo a conferimento di ulteriori 15 miliardi, su disposizione della legge precedente, portando il fondo di dotazione a 168 miliardi (legge 21 luglio 1959 n. 556), e il secondo, decisamente di una dimensione maggiore, a 358 miliardi (legge 21 luglio 1960 n. 785). Quest'ultimo prevedeva uno stanziamento di 190 miliardi da assegnare all'Iri per i quattro successivi bilanci dal 1960-1961 al 1963-1964.

Mettendo insieme le fonti di finanziamento del gruppo nel loro complesso, raccolte nell'ottimo lavoro di Marsan, nella fase 1949-1955 l'incidenza dei conferimenti statali dovuti al fondo di dotazione era stata inferiore rispetto alle sottoscrizioni di azionisti esterni (8,2% contro 9,2%) mentre, andando in crescendo, si avevano le operazioni speciali come mutui Erp, Banca mondiale e Cassa per il Mezzogiorno (11,7%), le operazioni a breve scadenza (17,5%), i mutui a media e lunga scadenza (23,3%) e infine i prestiti obbligazioni (25,6%). Rispetto al totale dei finanziamenti forniti dalla capogruppo alle aziende, circa il 23% dipese dall'apporto fornito dallo Stato, il 7% dal ricavo degli smobilizzi e dunque il 70% da forme di indebitamento. La bassa incidenza del fondo di dotazione, il cui aumento era comunque fondamentale non solo ai fini di limitare il ricorso al debito, ma anche per permettere all'Istituto di accedervi a condizioni più favorevoli, il carattere non opportuno di incrementare le partecipazioni azionarie

⁷⁸⁹ A. Fascetti, *Le funzioni dell'Iri nell'economia del paese*, cit.

⁷⁹⁰ Lettera di Fascetti a Bo, 1° agosto 1957; Lettera di Fascetti a Bo e a Medici, 2 agosto 1957, in CdA, Seduta dell'8 agosto 1957, Ivi, b. AG/596, f. 9.

⁷⁹¹ *Finanziamento del piano accelerato*, ACS, IRI, NN, Finanza, Piano quadriennale 1957/60, b. F/322, f. 3.

detenute da terzi in settori ritenuti strategici e il difficile coinvolgimento di investitori a sostegno delle gestioni in difficoltà (nel 1949-1955 il settore meccanico-cantieristico dipendeva per il 76% dall'apporto della capogruppo), una generale opposizione di natura politica e sindacale alla realizzazione di smobilizzi, in un periodo caratterizzato dalla forte espansione degli investimenti fecero dell'Iri un ente che, alle soglie della metà degli anni Cinquanta, poteva definirsi come «strutturalmente indebitato».⁷⁹²

Il periodo compreso tra il 1956 e il 1962, seguendo nuovamente lo studio economico di Marsan, fu attraversato da un rilevante processo di espansione industriale, che si tradusse in un fabbisogno finanziario complessivo più che doppio rispetto a quello registrato nel periodo precedente. Questo fabbisogno fu in larga misura imputabile agli investimenti in impianti produttivi, i quali evidenziarono un incremento progressivo che li portò a triplicare dal 1956 al 1962. Erano gli effetti della strategia inaugurata col piano poliennale. Nel periodo 1956-1962, rispetto a quello precedente, nella lettura delle fonti del finanziamento, si registrava il crollo della voce delle operazioni speciali (dall'11,7% al 2,4%) corrispondente alla fine degli aiuti internazionali e una riqualificazione delle operazioni di indebitamento, con quelle a breve scadenza e i prestiti obbligazionari in calo (rispettivamente al 15,9% e al 19,5% contro il 17,5% e il 25,6%) e in netta salita i mutui a media e lunga scadenza (33,9% contro il 23,3% del periodo precedente). Le fonti di copertura del fabbisogno dell'Iri risultarono per il 30,7% dipendenti dall'aumento del fondo di dotazione, per il 15,7% dai realizzi e per il 53,6% dall'indebitamento. Restrungendo, tuttavia, l'analisi al solo quadriennio 1956-1959, anni in cui, salvo il 1959, non videro corrisposti aumenti del fondo di dotazione, il ricorso all'indebitamento assumeva un peso preponderante, rappresentando il 76,6% della copertura finanziaria. Il grande rilievo degli apporti dello Stato concessi nella parte finale del periodo 1955-1962, dovuti alla necessità di far fronte alle circostanze determinate dalla costruzione del nuovo centro a ciclo integrale a Taranto e dalle operazioni di riassetto del settore cantieristico, avevano quindi avuto un certo peso nel riequilibrio dei conti dell'ente.⁷⁹³

La concessione dei finanziamenti si basava tuttavia su un meccanismo anelastico – da una prima richiesta potevano passare mesi, se non anni, prima della sua accettazione e disposizione –, non continuativo e, in definitiva, politico: maggiore era l'urgenza, maggiori erano le necessità di pervenire a nuove fonti di finanziamento da parte dell'ente, più strette si facevano le maglie del rapporto con la politica, più ridotti i margini

⁷⁹² I dati sono in V.A. Marsan, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale*, cit., pp. 134-144. Si veda anche A. Colli, *La grande stagione dell'Iri*, in F. Amatori (a cura di), *Storia dell'IRI*, vol. 2, cit., pp. 69-72.

⁷⁹³ V.A. Marsan, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale*, cit., pp. 204-213.

discrezionali dell'Iri nell'esplicarsi delle politiche pubbliche, più forte la possibilità delle autorità governative nell'influenzare le scelte operative del gruppo.

Un ente «strutturalmente indebitato» è un ente che risente delle fluttuazioni congiunturali. La posizione di relativa autonomia nei confronti delle autorità governative, fondata su un rapporto dialettico alla cui radice vi era una contrattazione degli obiettivi e delle relative coperture utili a realizzarli, e che trovava la sua leva negoziale da parte dell'Iri nel monopolio della tecnica e dell'informazione, nella sua presenza capillare in termini sia settoriali che territoriali nel sistema industriale del paese, e, se vogliamo, nell'incertezza della politica di fronte ad alcuni passaggi, nell'indeterminatezza delle strutture e dei programmi economici, possedeva quindi un intrinseco limite. I cambiamenti accorsi a partire dalla fine del «miracolo economico», non solo il rallentamento del ciclo espansivo, con il ristagno degli investimenti e il limitarsi della possibilità di autofinanziamento, ma anche l'innestarsi di una dinamica più articolata dovuta alla crescente liberalizzazione degli scambi con i riflessi sulla programmazione degli investimenti, sui modelli previsionali e sulle scelte operative, comportarono il destarsi di nuovi scenari nei rapporti tra l'Iri e la politica. L'integrazione dell'Iri con il mondo cattolico che, come abbiamo provato a sottolineare, si svolse negli anni di Fascetti su un piano ideale e culturale ancor prima che politico, sotto la spinta delle crescenti difficoltà degli anni successivi, si ridefinì progressivamente sulla base di un diverso rapporto dell'ente con le rispettive autorità governative, fondato su un mutato quadro nel bilanciamento delle forze e degli strumenti in campo.

**PIANI DI SVILUPPO E RIORGANIZZAZIONE DEI SETTORI:
ALCUNE INIZIATIVE**

Il passaggio di fase tra l'amministrazione guidata da Isidoro Bonini e quella diretta da Aldo Fascetti, in un moto che determina aspetti di approfondimento di un lavoro iniziato in un momento precedente, innovazioni in determinati ambiti, cesure in altri, e, più in generale, uno stile di conduzione diverso sia nei confronti del proprio interno – il rapporto con le finanziarie di settore e le aziende – sia verso l'esterno – con le autorità politiche e, più in generale, dell'opinione pubblica – ebbe a che misurarsi sulla base di un contesto nel quale si presentavano importanti novità. Delle novità che, a dire il vero, a lungo rincorse in sedi di elaborazione politica e tecnica, faticavano ad ancorarsi nella realtà dei fenomeni produttivi.

L'approvazione dello Schema di sviluppo come proclamata stella polare della politica economica governativa era accompagnata tuttavia dalla tortuosa gestazione dei suoi strumenti attuativi. Un percorso che si risolse in un notevole spazio lasciato agli enti di gestione nel determinare la coerenza dei loro programmi con gli obiettivi dello Schema. La strada difficoltosa che aveva portato alla nascita del Ministero delle Partecipazioni Statali e con esso una ristrutturazione potenzialmente di ampia portata sull'architettura istituzionale deputata ad orientare l'attività delle industrie pubbliche, faticava ancora a delineare i propri caratteri distintivi su un piano sostanziale e, allo stesso tempo, presentata da più parti come tappa intermedia e non come approdo conclusivo di un processo di trasformazione ed integrazione del patrimonio industriale pubblico, non dissipava ancora del tutto gli aloni di incertezza circa future riorganizzazioni del comparto pubblico.

Lo scarto che viene definito dai «piani poliennali» rispetto alle iniziative precedenti, in questo senso, è rappresentato dal tentativo di sperimentare una nuova prassi e un più marcato attivismo da parte della capogruppo verso le proprie finanziarie di settore, dalla ricerca di una strada che potesse consentire all'Iri un migliore coordinamento delle attività del gruppo e, allo stesso tempo, una valorizzazione delle competenze e delle qualità del proprio *management* aziendale. Un'operazione questa che porterà infine allo stabilirsi di nuovi equilibri interni a gruppo. Le linee strategiche delle iniziative industriali formulate nel quadro del primo piano quadriennale 1957-1960, ultimato nel dicembre 1956, e i relativi e progressivi aggiornamenti negli anni successivi, mostrarono invece una forte continuità con gli indirizzi di fondo di sviluppo settoriale elaborati precedentemente, volti al consolidamento e all'espansione della produzione in settori strategici come la siderurgia, alla ricerca di una fisionomia più coerente e una struttura finanziaria più solida

nel comparto meccanico-cantieristico, nell'affrontare le nuove sfide e le vecchie difficoltà nel collegare fisicamente il paese al suo interno e nei confronti del mondo, nel guidare l'espansione e la diffusione su scala nazionale delle reti elettriche e dei servizi telefonici.

La fase progettuale e quella realizzativa del piano si combinano andando a determinare una sequenziale implementazione che, non senza interferenze esterne di ordine politico, porterà a fissare l'asticella degli obiettivi sempre più in alto nei suoi settori più dinamici, mentre d'altra parte si manifesterà con sempre maggiore evidenza il delinearsi di aree del gruppo in crisi, in un contesto dove in progressiva crescita risultava il volume degli investimenti del gruppo. Uno scenario reso possibile dalla chiarificazione a livello politico, non tanto nella sua scrittura formale quanto nella sua definizione concettuale, e cioè non in un movimento di una integrazione funzionale dell'ente come strumento della politica economica nelle mani del governo quanto nella elaborazione a livello di principi di una linea generale che per l'ente un orizzonte che ne giustificava adesso la messa in atto di programmi ambiziosi e finanziariamente impegnativi. Dalla sua imperfetta assunzione strumento istituzionale della politica governativa, l'Iri traeva allora margini per ridisegnare nuovi spazi di autonomia in un contesto mutato rispetto al periodo della ricostruzione.

10.1 IL SETTORE SIDERURGICO

Una volta ottenuto l'agognato supporto che dalla primavera del 1950 fino alla successiva estate aveva impegnato Bonini e parte del quadro dirigenziale, in un difficile lavoro nei confronti della classe politica, l'Istituto provvide a finanziare le proprie iniziative ad «ampio raggio», progettate, sottoposte all'esame e all'approvazione del Cir tra la fine del 1948 e il 1949. Negli anni successivi una parte importante degli investimenti del gruppo Iri fu dedicato – come avevamo già visto – alla siderurgia e, in particolare, alla realizzazione del cosiddetto Piano Sinigaglia. Nel suo rapporto, Pasquale Saraceno calcola gli investimenti in impianti del gruppo Finsider a partire dal dopoguerra in circa 200 miliardi di lire, la metà dei quali destinata allo sviluppo di Cornigliano, a cui vanno aggiunti ulteriori 65 miliardi investiti dalla società Terni nel settore elettrico e chimico.⁷⁹⁴

Mentre da un lato alcuni errori di valutazione nei progetti, i ritardi e alcune incrostazioni a livello amministrativo, insieme alle sollecitazioni da parte dell'Eca nell'aumentare la capacità potenziale preventivata degli impianti come risposta alla situazione coreana, contribuirono a far lievitare i costi inizialmente previsti per la realizzazione degli

⁷⁹⁴ P. Saraceno, *Rapporto*, cit., p. 236.

impianti, dall'altro, il periodo considerato fu caratterizzato da una dinamica dei prezzi oscillatoria su base internazionale. Questi rappresentarono fattori di incertezza a cui si aggiunsero alcuni dissapori tra Finsider, la capogruppo e il governo circa l'organizzazione dei finanziamenti.⁷⁹⁵ I risultati dell'intera operazione furono tuttavia molto importanti.⁷⁹⁶ La produzione aumentava, così come le previsioni di consumo sul piano interno, creando le condizioni favorevoli per pianificare nuovi investimenti e promuovere un'ulteriore espansione del settore.⁷⁹⁷

Un nuovo programma di investimenti fu allora preparato nel 1955 e rivisto nel 1956, per poi ottenere una sua fisionomia definitiva nella sezione siderurgica del piano quadriennale 1957-1960 dell'Iri. Secondo quest'ultima versione, Finsider prevedeva una crescita del consumo nazionale fino a 8,5 milioni di tonnellate nel 1960 e progettava di aumentare per quell'anno la propria produzione di ghisa ed acciaio rispettivamente a 2 e 4 milioni di tonnellate annue, puntando ad ampliare e migliorare gli impianti esistenti, con particolare attenzione a quelli a ciclo integrale.⁷⁹⁸ Il nuovo ciclo di investimenti avrebbe determinato deciso impatto sulle capacità produttive della Finsider.⁷⁹⁹ Con la

⁷⁹⁵ Se dal 1950 la congiuntura coreana comportò un forte aumento delle commesse militari, cosa che avvantaggiò anche l'industria meccanica italiana, a partire dai primi mesi del 1953 entrò in vigore il trattato Ceca che, aprendo i mercati comunitari ai prodotti siderurgici e alle materie prime, aprì una fase di ribasso dei prezzi che perdurò fino alla prima metà del 1954. Nella tarda primavera dello stesso anno i prezzi tornarono a salire e la congiuntura si fece positiva per quasi in quinquennio finché, con il finire del 1957 e la contestuale fine del periodo transitorio della Ceca, la caduta delle ultime barriere doganali italiane nella Comunità riportò una fase di bassa congiuntura, che andò ad affievolirsi con i primi mesi del 1959. R. Ranieri, S. Romeo, *La siderurgia Iri dal Piano Sinigaglia alla privatizzazione*, cit., pp. 23-26.

⁷⁹⁶ In migliaia di tonnellate, tra il 1950 e il 1955, la produzione annua di ghisa passò da 275 ai 1.257, realizzando un incremento del 357%, l'acciaio passò da 936 a 2.725, con una variazione del 190%. Nella categoria dei prodotti finiti, i prodotti piatti subirono un aumento del 400%, i lamierini magnetici del 110%, i profilati del 109%, i tubi senza saldatura del 97%, i materiali da armamento del 69% e, infine, i fucinati e stampati del 142%. La quota di produzione delle aziende del gruppo Finsider rispetto al totale della produzione nazionale passò dal 39,5% del 1950 (935 su 2.362 migliaia di tonnellate) al 50,5% del 1955 (2.725 su 5.395 migliaia di tonnellate), realizzando nel periodo 1950-1956 un ritmo di crescita doppio rispetto alla restante industria siderurgica. Relazione del Consiglio di Amministrazione, Esercizio 1956, 29 aprile 1957, ACS, IRI, Pubblicazioni, Bilanci annuali Gruppo Iri, p. 95.

⁷⁹⁷ Nel 1953 la produzione nazionale di acciaio era di 3,5 milioni di tonnellate, mentre il consumo si attestava ancora oltre i 4 milioni. R. Ranieri, S. Romeo, *La siderurgia Iri dal Piano Sinigaglia alla privatizzazione*, cit., p. 35.

⁷⁹⁸ Cornigliano, che sarebbe entrato in piena funzione nel gennaio 1955, avrebbe visto aumentare la propria produzione a 750mila tonnellate di acciaio, per poi passare a un milione, al fine di ricavare 750mila tonnellate di laminati a caldo e a freddo. Bagnoli avrebbe avuto un nuovo laminatoio a nastri stretti, altri ampliamenti erano previsti per gli altiforni e l'acciaieria di Piombino, alla Siac, mentre altri progetti coinvolgevano gli stabilimenti Dalmine di Costa Volpino e Massa. *Programma nuovi investimenti del gruppo Iri* in CdA, Seduta del 27 gennaio 1955, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/593, f. 2, pp. 23-30. Per un resoconto dei principali progetti di investimento si veda anche Esercizio 1955-56, ACS, IRI, NR, Finsider, Assemblee e bilanci, pp. 24-25.

⁷⁹⁹ Nel 1961 la produzione di ghisa era più che raddoppiata rispetto al 1955, con una produzione di 2.654 migliaia di tonnellate; la produzione dell'acciaio era contestualmente aumentata dell'83% attestandosi sulle 5.004 migliaia di tonnellate. Inoltre, tra i prodotti siderurgici, ancora nello stesso periodo, i prodotti piatti avrebbero registrato un aumento del 145%, i profilati del 59%, i tubi senza saldatura del 36%, i materiali da armamento del 118% e, infine, i fucinati e stampati del 106%. La quota di produzione delle aziende del gruppo Finsider nella ghisa e nell'acciaio

morte di Sinigaglia, avvenuta nel giugno 1953, il gruppo fu costretto a qualche assestamento a livello dirigenziale. Gli succedeva a capo della Finsider Antonio Ernesto Rossi, presidente dell'Ilva, mentre il direttore generale del gruppo Ernesto Manuelli rimase in tale carica fino al 1958, quando ereditò da Rossi la carica di presidente. L'altro storico collaboratore di Sinigaglia, Guido Vignuzzi, sostituì proprio lo stesso Rossi alla guida di Ilva per poi divenire presidente di Finmeccanica nel 1957. La fase finale dell'attuazione del Piano Sinigaglia, e la sua successiva implementazione, non fu dunque diretta dal suo ispiratore, bensì da una nuova compagine dirigenziale, la cui azione si accompagnò a rilevanti trasformazioni nella fisionomia organizzativa del gruppo.

Nel giugno 1951 lo stabilimento di Cornigliano era stato scorporato dalla Siac e costituito in nuova società mentre nel marzo dell'anno successivo andava in porto il complicato accordo con la Fiat sulla fornitura di laminati.⁸⁰⁰ L'entrata a pieno regime del nuovo stabilimento, inizialmente prevista proprio per il 1952, subì notevoli ritardi e solo alla fine del 1954 poté entrare in funzione. Cornigliano definiva un nuovo paradigma organizzativo: sul piano produttivo, essa era dotata di una impiantistica all'avanguardia che contava due grandi altiforni, un'acciaieria composta da sei forni Martin, il grande treno a caldo della Mesta, fiancheggiato da due laminatoi a freddo, e vari impianti per rivestiti; con la collaborazione della società siderurgica Armco per la parte di progettazione e organizzazione dell'impianto industriale, e delle società di consulenza americane Arthur McKee e Booz-Allen & Hamilton, Cornigliano si distingueva inoltre per una particolare apertura nei confronti del «modello americano», che si rifletteva nell'adozione di metodi gestionali moderni per l'analisi delle mansioni e la valorizzazione della funzione del personale, oltretutto per l'importanza data all'ufficio commerciale.⁸⁰¹

Nel corso del 1952 sia Bagnoli che Piombino completavano il primo riallestimento: nel sito Ilva di Bagnoli era introdotta una nuova acciaieria Thomas e installato un treno Morgan per billette e vergella; lo stabilimento di Piombino fu dotato di un solo altoforno, una nuova acciaieria Martin e un nuovo *blooming* per la produzione di billette, assumendo

rispetto al totale nazionale passò, infine, dal 50,5% del 1955 al 62,8% del 1961. Relazione del Consiglio di Amministrazione, Esercizio 1961, 3 maggio 1962, ACS, IRI, Pubblicazioni, Bilanci annuali Gruppo Iri, p. 95.

⁸⁰⁰ Il testo dell'accordo con la Fiat è riportato in D. Velo, *La strategia Fiat nel settore siderurgico*, Torino, Editoriale Forma, 1983. Sull'accordo si veda G.L. Osti, *L'industria di Stato dall'ascesa al degrado*, cit., pp. 34-37.

⁸⁰¹ Scriveva a questo proposito Gian Lupo Osti che, insieme ad altri allora giovani dirigenti come Mario Marchesi ed Enrico Redaelli, dopo la sua scomparsa, si fece carico di trasmettere le idee di Sinigaglia nei futuri piani della Finsider: «[...] era chiaro a tutti noi che, per dirla in due parole, avevamo scelto il "modello americano". Conoscevamo bene la realtà industriale dei vari paesi, ed eravamo tutti concordi nel ritenere che il modello americano non era soltanto migliore dal punto di vista tecnologico, ma anche sociale. Eravamo convinti che l'organizzazione produttiva Usa fosse non solo più efficiente, ma anche più democratica e partecipativa, rispetto agli altri paesi industriali». Ivi, p. 169. Per una trattazione più esaustiva di questi aspetti si veda R. Ranieri, *Il Piano Marshall e la ricostruzione della siderurgia*, cit., pp. 189-190.

un buon volume di produzione nei prodotti di prima fusione, ma modesto di prodotti finiti, anche dopo l'aggiunta di un nuovo altoforno nel 1956 e l'ampliamento dell'acciaieria l'anno seguente.⁸⁰² All'interno del gruppo Finsider, la Dalmine si distinse per specializzazione, espansione produttiva e redditività. L'azienda, *leader* nella produzione di tubi senza saldatura, disponeva dello stabilimento storico di Dalmine, al quale si aggiunsero nel tempo cinque ulteriori impianti.⁸⁰³ Con le sue società affiliate, Dalmine rappresentava un sistema integrato verticalmente in grado di coprire l'intera filiera tra produzione siderurgica, progettazione ingegneristica e realizzazione di grandi infrastrutture. Nonostante la Dalmine soffrisse di una persistente insufficienza nella produzione di acciaio per coprire il fabbisogno dei propri impianti di trasformazione, visse una fase di espansione economica sostenuta da una rapida crescita produttiva, dalla predominanza nel mercato interno e da un'affermazione crescente nei mercati esteri, favorita anche dalla parziale protezione goduta fino al finire degli anni Cinquanta.⁸⁰⁴ Terni, in continuità con la propria tradizione industriale, continuò a sposare un modello di impresa polisettoriale, fondato sull'integrazione di una vasta gamma di attività produttive che andavano ben oltre il comparto siderurgico, e si espandevano nei settori chimico ed elettrico.⁸⁰⁵

Nella seconda metà degli anni Cinquanta si sviluppò infine un complesso e tortuoso processo decisionale che si concluse nella costruzione del centro siderurgico di Taranto. A differenza del Piano Sinigaglia, dove il livello industriale aveva dettato l'agenda, in questo caso fu la pressione politica a guidare un'Iri e una Finsider inizialmente riluttanti. Scrive a questo proposito Osti:

«Non ricordo con esattezza quando si cominciò a parlare di Taranto [...]. Mi sembra tuttavia che la questione si pose con forza nel 1957 e a farsene portavoce per primo fosse Pastore, che allora era ministro per il Mezzogiorno, poi seguito da Fanfani che riprese l'idea, impegnando il governo. L'idea quindi, per quanto posso ricordare, non venne dall'Iri [...]. La prima reazione di Manuelli alla proposta di Taranto fu

⁸⁰² M. Balconi, *La siderurgia italiana*, cit., pp. 134-135.

⁸⁰³ Quello di Massa, acquisito dalla Innocenti nel 1949, e tre nuovi siti realizzati *ex novo* a Torre Annunziata, Sabbio Bergamasco e Costa Volpino, entrati progressivamente in esercizio tra il 1955 e il 1958. L'impianto di Massa si rivelò il più strategico, destinato a incontrare la crescente domanda dell'industria petrolifera, e pertanto oggetto di un rilevante piano di potenziamento tra il 1958 e il 1960. R. Ranieri, S. Romeo, *La siderurgia Iri dal Piano Sinigaglia alla privatizzazione*, cit., p. 39 e ss.

⁸⁰⁴ Ivi. Sulla Dalmine si veda anche F. Amatori, S. Licini (a cura di), *Dalmine 1096-2006. Un secolo di industria*, Fondazione Dalmine, Dalmine, 2006.

⁸⁰⁵ Secondo Osti, la Terni era rimasta «ai margini del Piano Sinigaglia, senza un ruolo preciso» proprio per la sua conformazione basata su «una estrema diversificazione». Successivamente, fu avviata alla produzione di acciaio magneti per la produzione di trasformatori e, ancora più tardi, all'acciaio inossidabile. G.L. Osti, *L'industria di Stato dall'ascesa al degrado*, cit., pp. 122-123. In generale, sulla Terni si veda F. Bonelli, *Lo sviluppo di una grande impresa in Italia. La Terni dal 1884 al 1962*, Torino, Einaudi, 1975, in particolare pp. 248 e ss.

violentemente negativa».⁸⁰⁶

Una prima proposta per la costruzione di un nuovo impianto siderurgico a ciclo integrale nel Mezzogiorno fu formulata da Pasquale Saraceno e fatta pervenire al Presidente del Consiglio Segni nel marzo 1956. Saraceno, da sempre uomo dell'Iri, esprimeva un parere in diretto contrasto con gli obiettivi formulati nella stessa fase sia dalla Finsider che dell'Iri stesso.⁸⁰⁷ Nel settembre 1956 la proposta diveniva invece pubblica. Intervendendo al Convegno organizzato dalla Ceca a Bari su *L'unità europea e il Mezzogiorno*, Saraceno aveva annunciato un'azione diretta a far sorgere un moderno centro siderurgico nel Mezzogiorno. In quella sede, Saraceno definì lo sviluppo della siderurgia come una componente essenziale allo sviluppo economico delle aree depresse del Mezzogiorno, in considerazione dei suoi possibili effetti propulsivi nel tessuto industriale locale. L'espansione del settore siderurgico avvenuta negli anni precedenti aveva accresciuto la dipendenza del mercato europeo dall'approvvigionamento di ferro, carbone e *coke* proveniente dall'esterno, il settore si stava d'altra parte orientando sempre più verso la produzione in impianti a ciclo integrale. La costruzione di un impianto a ciclo integrale nel Mezzogiorno, recuperando le idee di Sinigaglia sulla ubicazione litoranea, avrebbe potuto allora – secondo le riflessioni di Saraceno – rappresentare un fattore capace di rendere maggiormente competitiva la siderurgia italiana nel contesto internazionale.⁸⁰⁸

L'andamento del mercato siderurgico nella seconda metà degli anni Cinquanta aveva convinto Saraceno ad approfondire i possibili scenari evolutivi della domanda di acciaio presso il Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito, costituito nell'ottobre dello stesso anno, arrivando infine a concludere come una sostenuta espansione del mercato globale – stimava per il 1960 un consumo di acciaio per 8,5 milioni di tonnellate – avrebbe potuto generare ripercussioni negative sull'economia italiana e sul settore siderurgico in particolare, determinando una strozzatura nell'importazione di acciaio e una crescente concorrenza dei gruppi industriali stranieri sul mercato italiano. Nel momento in cui si andava delineando all'interno dell'Iri l'elaborazione del primo programma quadriennale, il presidente della Finsider Manuelli e i vertici del gruppo Iri avevano nel frattempo convenuto nel prevedere una crescita più contenuta del consumo di acciaio, cosa che avrebbe sconsigliato la costruzione di un nuovo centro a ciclo

⁸⁰⁶ G.L. Osti, *L'industria di Stato dall'ascesa al degrado*, cit., p. 288.

⁸⁰⁷ A.A. Persico, *Pasquale Saraceno*, cit., p. 343.

⁸⁰⁸ P. Saraceno, *Siderurgia e sviluppo dei paesi economicamente arretrati*, in «Mondo economico», 6 ottobre 1956, pp. 16-18. Si noti come lo Schema Vanoni aveva considerato come l'entrata in vigore del Mercato Comune non avrebbe reso conveniente un'espansione della capacità produttiva oltre il raggiungimento delle dimensioni economiche degli impianti siderurgici esistenti e, sulla scia di un abbassamento del loro costo, prevedeva di coprire il crescente fabbisogno di acciaio attraverso le importazioni. *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-1964*, cit., 157-163.

integrale e suggerito, al contrario, di concentrare i propri investimenti sugli impianti già esistenti.⁸⁰⁹

Le riflessioni sulla opportunità della costruzione di un nuovo stabilimento si svolsero su più piani. Il progetto parallelo da parte della Fiat di costruire un impianto siderurgico a ciclo integrale presso Vado Ligure avrebbe rappresentato per Finsider l'arrivo di un nuovo concorrente sul mercato interno e costretto a ripensare gli sbocchi delle produzioni a Cornigliano; l'iniziativa a Vado Ligure, da un punto di vista politico, avrebbe ostacolato i progetti di industrializzazione nel Mezzogiorno, in un momento in cui si andava a determinare una sempre più forte sensibilità su questo tema. L'instabilità della domanda internazionale dell'acciaio e la progressiva integrazione dei mercati europei rendevano inoltre difficili le previsioni sulle prospettive future del settore.⁸¹⁰ Nel dicembre 1956 il Governo Segni, tuttavia, accettò la linea presentata da Saraceno e fu deciso di studiare la possibilità di realizzare il nuovo stabilimento, spostando i termini della questione verso il Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito, che, dopo molte discussioni interne, aveva presentato nel luglio 1957 una prima bozza del progetto.⁸¹¹

Una lettera del Presidente Fascetti diretta al Ministro delle Partecipazioni Statali Giorgio Bo del 19 ottobre 1957 riavvolgeva il nastro di quanto accaduto nei mesi precedenti e avanzava ulteriori considerazioni. Nella missiva si affermava come da un primo studio degli uffici tecnici della Finsider emersero «dubbi [...] sulla economicità dell'iniziativa e sulle possibilità di finanziamento». Il Comitato di presidenza dell'Iri incaricò allora la Finsider a svolgere un «esame suppletivo tanto dal punto di vista tecnico-economico quanto [...] finanziario». Nonostante le analisi successive, supportato dal parere tecnico della Ceca, il Comitato concluse che «la costruzione di un nuovo impianto siderurgico [...] non presenta[ss]e adeguate caratteristiche industriali e garanzie di redditività». Fascetti concludeva la propria lettera indicando come, tuttavia, qualora «apprezzamenti politico-sociali, i quali sfuggono alla competenza sia della Finsider sia dell'Iri» avessero

⁸⁰⁹ Si veda A. De Benedetti, *Lo sviluppo sospeso*, cit., pp. 173 e ss. Nel febbraio 1956 una previsione dell'Ufficio studi dell'Iri determinava una crescita del consumo di acciaio per il 1960 a 7 milioni di tonnellate. *Nota [dell'Ufficio studi] sui programmi siderurgici*, febbraio 1956, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Ex Archivio di deposito, Iri-Varie, Piani quadriennali, Programma quadriennale 1957/60, Piano Quadriennale Iri 1957-60 Meccanica Siderurgia, b. AG/3258, f. 13.

⁸¹⁰ R. Ranieri, S. Romeo, *La siderurgia Iri dal Piano Sinigaglia alla privatizzazione*, cit., pp. 46 e ss.

⁸¹¹ La vicenda è descritta in A.A. Persico, *Pasquale Saraceno*, cit., p. 348-354. Il 25 luglio 1957 Saraceno scriveva a Rosenstein-Rodan che nei lavori del Comitato era allo studio il «problema della siderurgia», dal quale «è quasi certo che avremo nelle Puglie il nuovo grande centro siderurgico nazionale». Lettera di Saraceno a Rosenstein-Rodan, 25 luglio 1957, ACS, APS, Corrispondenza, Corrispondenza con persone ed enti vari, Rosenstein-Rodan Paul, Corrispondenza 1953-1959, b. 27.

consigliato di procedere nell'iniziativa, essa sarebbe dovuta essere adeguatamente sostenuta sotto il profilo finanziario.⁸¹²

Con l'avvento della nuova legislatura, Lami Starnuti, Ministro delle Partecipazioni Statali del secondo Governo Fanfani aveva ribadito a Fascetti l'impegno del nuovo dicastero, espresso anche in Parlamento, di arrivare alla costruzione di un nuovo centro siderurgico nel Mezzogiorno, abbandonando «la fase delle discussioni relative alla convenienza di un tale impianto per entrare in quella dei modi e dei tempi di realizzazione». Si rinnovava in questi termini il contrasto tra il Ministro socialdemocratico e i vertici dell'Iri.⁸¹³ Ne seguì la costituzione di un Comitato tecnico-consultivo in sede Iri, presieduto da Vincenzo Caglioti, presidente del Cnr, il quale concluse i lavori alla fine del maggio 1959, trovandosi ad esprimere riserve sulla decisione di costruire lo stabilimento e consigliando di fatto un rinvio del progetto.⁸¹⁴ L'impulso proveniente dalle autorità governative prevalse e le prescrizioni caddero nel vuoto. Nel giugno successivo, presso il Comitato dei ministri delle Partecipazioni Statali fu infine approvato definitivamente il progetto.⁸¹⁵

10.2 IL SETTORE MECCANICO-CANTIERISTICO: «LA PALLA AL PIEDE DELL'IRI»

La finanziaria meccanica del gruppo, nel frattempo, proseguiva nel suo tentativo di riassetto e di adattamento alla nuova economia di pace attraverso operazioni di riorganizzazione interna, creazione e scorporamento di nuove società e accorpamenti, nell'intento di dare coerenza alle aree di produzione del gruppo. I risultati rimanevano tuttavia incerti. Un rinnovato incremento delle forniture rivolte tanto alla Marina militare quanto all'Aeronautica, insieme alla necessità di incamerare nel gruppo nuove unità aziendali in crisi, aveva portato a compiere alcune operazioni sull'area napoletana: mentre nell'aprile 1951 veniva creata la Microlambda al fine di concentrare le competenze

⁸¹² *Proposta di costruzione di un impianto siderurgico nel Mezzogiorno d'Italia*, Lettera di Fascetti a Ferrari-Aggradi, 19 ottobre 1957, ACS, IRI, NR, Finsider, Nuovi impianti, Documenti sul IV Centro siderurgico di Taranto, b. B/39.

⁸¹³ Lettera del Ministero delle Partecipazioni statali per un costruendo impianto siderurgico nel Mezzogiorno, CdP, Seduta del 4 dicembre 1958, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/789, f. 7.

⁸¹⁴ I membri del Comitato tecnico consultivo per la siderurgia furono, oltre al presidente Vincenzo Caglioti, Carlo Urcioli, Pasquale Saraceno, Mario Marchesi, Glauco Della Porta, Dandolo Francesco Rebua, Ernesto Santoro, Giuseppe Parenti, Leopoldo Medugno. La prima riunione si tenne il 9 febbraio 1959. Le conclusioni recitavano: «Il Comitato – tenuto conto dei piani di ammodernamento degli impianti siderurgici in corso e delle prospettive economiche che occorre conseguire – unanimemente ritiene che alla Finsider non convenga avviare immediatamente la costruzione di un quarto centro siderurgico ovunque ubicato. Tale costruzione [...] dovrebbe essere iniziata nel 1961-62» *Relazione del Comitato tecnico consultivo per la siderurgia*, maggio 1959, in CdP, Seduta del 21 maggio 1959, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/790, f.8.

⁸¹⁵ Per una trattazione esaustiva della vicenda si rimanda ancora a R. Ranieri, S. Romeo, *La siderurgia Iri dal Piano Sinigaglia alla privatizzazione*, cit., pp. 46-55.

presenti nel gruppo nel settore dell'elettronica, azienda che opererà nel comparto delle tecniche radar su licenza della statunitense Raytheon, nello stesso anno Finmeccanica si trovò ad acquisire l'Imam – Industrie meccaniche aeronautiche meridionali – e l'Avis – Industrie stabiesi meccaniche e navali – appartenenti originariamente a Breda e Caproni e passate sotto l'assistenza del Fim nel dopoguerra.⁸¹⁶ Nell'ottobre 1950 si era infatti deciso di porre il Fim in liquidazione.⁸¹⁷ Se nel corso del 1952 Imam, fondendosi con le Officine di Pomigliano in Aerfer, ebbe un certo rilancio, al contrario, Avis subì un processo di ridimensionamento che comportò anche una riduzione del personale. Il 21 giugno 1952, lo Statuto della finanziaria era intanto in parte rivisto, non solo per aumentare il capitale sociale fino a 40 miliardi di lire ma anche per modificare il raggio della sua azione. Dalla revisione statutaria emergeva come tra gli scopi di Finmeccanica figurasse adesso anche quello di «assumere dalle Amministrazioni dello Stato Italiano o da Stati Esteri, o loro agenzie o rappresentanze, commesse di costruzioni meccaniche, navali ed aeronautiche».⁸¹⁸ Questo permise alla *sub-holding* di proporsi come contraente diretto nei confronti delle commesse militari estere e intercettare così il nuovo approccio tenuto dall'amministrazione americana sviluppato a seguito della guerra di Corea e dell'inizio della «guerra fredda».⁸¹⁹

Per quanto nel periodo 1948-1953 il fatturato del gruppo risultò in netta crescita e i bilanci privi di disavanzi, i conti economici della finanziaria meccanica, senza un costante intervento della capogruppo, sarebbero stati molto gravi. Come dichiarato nella stessa relazione al bilancio 1950-1951, il «modestissimo saldo attivo dell'esercizio si sarebbe

⁸¹⁶ L'acquisizione di Imam e Avis fu giudicata dall'Iri come «conveniente ai fini del coordinamento dell'attività delle aziende meccaniche napoletane» anche in relazione a «una più razionale distribuzione del lavoro», e rispondente alle nuove indicazioni messe in atto dalla legge sull'aumento del fondo di dotazione dell'Iri sulla «funzione dell'Iri nell'industrializzazione del Mezzogiorno». CdA, Seduta del 22 novembre 1951, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Organi deliberanti di controllo e di coordinamento, b. AG/586, f. 13.

⁸¹⁷ Legge 17 ottobre 1950, n. 840. La legge prevedeva la creazione di un apposito Comitato che, entro il 31 dicembre 1951, attraverso l'assegnazione di ulteriori 10 miliardi avrebbe dovuto portare a termine le operazioni necessarie alla realizzazione dei crediti e dei diritti del Fim e all'attuazione del programma di sistemazione delle aziende assistite dal fondo. Il termine per la liquidazione sarebbe stato poi prorogato una prima volta al 30 giugno 1953 dalla legge 13 maggio 1952 n. 438, per poi fattualmente protrarsi per circa vent'anni finché, passando prima per la creazione nel 1962 dell'Efim e il relativo trasferimento dei pacchetti azionari detenuti dal Fim presso il nuovo ente di gestione, si sarebbe pervenuti alla chiusura definitiva del processo di liquidazione nell'ottobre 1968.

⁸¹⁸ Assemblea straordinaria del 21 giugno 1952, ACS, IRI, NR, Finmeccanica, Assemblee, Bilanci e Relazioni 1948-1960, R844, 1, 7.

⁸¹⁹ Le commesse americane iniziarono ad avere una certa importanza nell'assetto del gruppo a partire dalla tarda primavera del 1952. Contestualmente, i dirigenti del gruppo iniziano a costruire legami con vari paesi esteri come Spagna, Argentina, Brasile, Messico, India, al fine di acquisire nuove commesse. V. Zamagni, *Finmeccanica*, cit., pp. 21-22. A partire dal 1953 inizia la stipula di contratti «off-shore procurements» (Osp) con il governo degli Stati Uniti per forniture militari da parte di aziende della Finmeccanica. ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Iri-Varie, Commesse off-shore procurements. Sui contratti Osp si veda C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 283 e ss.

tradotto in una perdita notevole se l'Iri, nostro maggior finanziatore, non avesse aderito a considerare, ancora per l'esercizio di cui è caso, infruttifero il suo credito verso di noi». Era questa una prassi adottata dalla capogruppo per la sola finanziaria meccanica. Il sostegno dell'Iri si osservava anche nei casi in cui erano resi necessari onerosi investimenti, casi spesso risolti dall'intervento diretto dell'ente. Finmeccanica, dal canto suo, ebbe a «contenere in limiti ridottissimi gli interessi sui finanziamenti concessi alle [proprie] controllate», fatto che spesso non era stato sufficiente a sanare le perdite delle aziende e che rendeva necessario operare riduzioni del capitale sociale.⁸²⁰

Un altro tipo di supporto, questa volta a carattere più propriamente produttivo, riguardava il rapporto con le altre società finanziarie. Nell'esercitare un coordinamento delle attività dei vari gruppi, l'Iri aveva cercato di promuovere fin dalla primavera del 1947 contratti di fornitura di materiale siderurgico dalla Finsider a Finmeccanica a prezzi ribassati. Questa prassi, pur scontando una certa insofferenza da parte del gruppo siderurgico, e andando palesemente contro i principi stabiliti dalla Ceca, continuò anche in una fase successiva.⁸²¹

Nel corso del Consiglio di amministrazione dell'Iri del 29 maggio 1952, il nuovo presidente di Finmeccanica, l'ing. Lojacono, e il direttore generale Luraghi erano chiamati ad esporre una relazione sulla situazione dell'industria meccanica. Già direttore della finanziaria sotto la guida di Zenari a partire dal 1948, e precedentemente tra gli ideatori e primo presidente e amministratore delegato di Finmare, Giuseppe Lojacono aveva assunto la presidenza nel novembre 1951. Giuseppe Luraghi, proveniente da una breve esperienza alla Sip dopo un lungo percorso in Pirelli che lo aveva condotto ad assumere il ruolo di commissario dell'azienda nel dopoguerra – su suggerimento di Cesare Merzagora – e di direttore centrale al rientro della famiglia ai vertici aziendali, era stato nominato contestualmente come nuovo direttore generale.

⁸²⁰ Relazione sul bilancio 1950-1951, 29 novembre 1951, ACS, IRI, NR, Finmeccanica, Assemblee, Bilanci e Relazioni 1948-1960, R844, 1, 6, pp. 50-51. Secondo ancora lo studio di Vera Zamagni, queste pratiche continuarono fino al 1956, periodo in cui iniziava però ad emergere una progressiva crescita sia degli interessi attivi che di quelli passivi. Quando nel 1957 i tassi d'interesse raggiunsero valori prossimi a quelli di mercato, si registrò un notevole disavanzo, che fu coperto per l'ultima volta direttamente dall'Iri; negli anni successivi, tale onere fu invece lasciato a carico del bilancio della *holding*. V. Zamagni, *Finmeccanica*, cit., pp. 22 e ss.

⁸²¹ Nel 1953 si arrivò a un «gentlemen's agreement» tra le due finanziarie Iri che regolava un «provvedimento di ristorno del 3,50%» sulle fatture emesse per Finmeccanica da tutte le aziende siderurgiche. Proprio per superare le prescrizioni della Ceca si stabiliva come questo accordo avrebbe dovuto avere un «carattere del tutto riservato» e sarebbe stato attuato «fra l'Iri e le due società finanziarie, senza che le aziende interessate» fossero coinvolte. *Risultati dell'accordo Finsider-Finmeccanica sulla fornitura di prodotti siderurgici (gentlemen's agreement)*, in ACS, IRI, NR, Finsider, Documentazione senza titolario, Accordi Finsider-Finmeccanica: carteggio ingegner Ciancarelli, b. R20.

Per la sua conformazione frutto delle varie vicissitudini che lo avevano accompagnato fin dagli albori, dalla messa insieme non programmata delle varie aziende fino all'acquisizione nel dopoguerra di altre imprese nelle quali il settore privato non aveva voluto impegnarsi, il settore meccanico dell'Iri – «forse unico nel mondo» – non poteva essere considerato «né un *investment trust* in affari disparati, che possa essere condotto con criteri puramente finanziari né un organico complesso di impianti suscettibile di uno stretto coordinamento tecnico centrale». I problemi strutturali (come l'endemica eccedenza di manodopera) si accompagnavano insieme a questioni di tipo congiunturale (come l'alto costo dell'acciaio).⁸²² La nascita di Finmeccanica negli anni precedenti e con essa l'idea di porre gli stabilimenti meccanici del gruppo sotto un unico coordinamento offrivano «possibilità d'azione che non [erano] state ancora pienamente utilizzate e alle quali si [dovevano] dedicare le cure maggiori». La strada indicata per raggiungere questo obiettivo, vista la complessità dei problemi tecnici e amministrativi delle aziende e della finanziaria, era individuata nel potenziamento degli organismi direzionali. Dalla relazione ne usciva un quadro complesso, nel quale alle aziende risanate o in ordine di ormai prossimo risanamento, si aggiungevano realtà che «non lascia[vano] speranza, allo Stato, di raggiungere, in tempo ragionevole, l'equilibrio economico».⁸²³

Nonostante, in generale, l'ammontare delle perdite fosse in diminuzione così come anche i fabbisogni finanziari, nel parere più specifico di Luraghi, per sciogliere i nodi più aggrovigliati che attanagliavano l'intero gruppo occorreva che decisioni politiche intervenissero per accompagnare e sostenere le decisioni tecniche introdotte. Bisognava cioè, per le aziende senza possibilità di prossimo risanamento, «evitare ulteriori investimenti di mezzi (destinati al fallimento)» e addirittura iniziarle a considerare come «unità per l'occupazione necessaria di lavoratori». Essendo «attività antieconomiche» esse avrebbero dovuto essere considerate «fuori di ogni compito economico e quindi dagli scopi di una Società della natura di Finmeccanica» e ascriventi invece al campo delle scelte politico-sociali. Se alla finanziaria meccanica occorreva dunque tutta l'abilità e le capacità delle proprie direzioni nell'indicare strategie di rilancio, anche la politica doveva fare la sua parte, andando a chiarire come le funzioni sociali connesse all'attività del gruppo potessero andare a comporsi insieme al rispetto e al perseguimento di criteri di

⁸²² Si noti come sul finire del 1949 si calcolava che per risistemare i conti del gruppo senza disporre di licenziamenti occorresse acquisire almeno 1/3 di commesse in più da parte dello Stato o di soggetti esteri. Relazione sul bilancio 1949-1950, 31 ottobre 1949, ACS, IRI, NR, Finmeccanica, Assemblee, Bilanci e Relazioni 1948-1960, b. R844, 1, 3.

⁸²³ *Situazione gruppo Finmeccanica*, in CdA, Seduta del 29 maggio 1952, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Organi deliberanti di controllo e di coordinamento, b. AG/587, f. 6.

gestione economica.⁸²⁴ E, se questo sforzo da parte di Finmeccanica si era risolto in un accentramento delle funzioni di direzione degli stabilimenti presso la stessa finanziaria, reagendo così alla debolezza delle singole imprese esautorandone il ruolo direzionale, nessuna novità in termini di riassetto delle partecipazioni pubbliche era tuttavia sopraggiunta dalle autorità governative.⁸²⁵

Fin dai suoi esordi in Finmeccanica, Luraghi aveva constatato come la disordinata riunione di rami produttivi così eterogenei avesse comportato una situazione anomala, con la finanziaria che aveva assunto poteri decisionali estremamente marcati nei confronti delle sue aziende. Questo fatto era stato reso necessario dalla debolezza delle singole società e dalla necessità di operare la riconversione del dopoguerra. Nelle riflessioni di Luraghi, per risolvere questa situazione, si sarebbe dovuto affrontare una ristrutturazione funzionale dell'intera organizzazione del gruppo. Essa prevedeva la divisione in due rami produttivi omogenei, quello cantieristico e quello meccanico, con quest'ultimo che sarebbe stato ulteriormente suddiviso tra imprese produttrici di mezzi di trasporto e il comparto elettromeccanico. Nel progetto, le partecipazioni in aziende via via risanate e non considerate strategiche sarebbero dovute essere cedute ai privati. Una simile organizzazione avrebbe permesso alla finanziaria di ristabilire un ruolo di controllo nei confronti delle sue aziende, fondato sulla divisione dei compiti e sulla valorizzazione delle funzioni direttive aziendali. E, in prospettiva, una più efficiente organizzazione del gruppo avrebbe potuto favorire un più ampio coinvolgimento del risparmio privato, contribuendo così a ridurre gli oneri a carico dello Stato.⁸²⁶

Ai problemi del sistema produttivo e ai problemi di natura organizzativa si assommavano anche considerazioni di ordine generale sui possibili sviluppi del settore meccanico pubblico sul mercato internazionale. Un rapporto del gennaio 1954 riferito alla situazione del gruppo Iri nel suo complesso per l'anno precedente definiva il «processo di riequilibrio» come un «gravoso problema che è ancora lungi dall'essere risolto».

⁸²⁴ Ivi. Nel periodo 1945-1951, secondo le stime della relazione, le aziende meccaniche dell'Iri avevano assorbito risorse per circa 156 miliardi. Di questi, poco più della metà erano andati a copertura delle perdite, un dato comparativamente molto alto se si conta che gli investimenti nella ricostruzione e nuovi impianti aveva contemporaneamente occupato il 28% delle risorse. Se si sposta di poco la lente al periodo 1947-1951, dei 139 miliardi investiti dal gruppo meccanico, 124 risultavano forniti dall'Iri.

⁸²⁵ Il documento si chiudeva annunciando una recente missione nell'aprile e maggio da parte del vicepresidente dell'Istituto Bruno Visentini negli Stati Uniti allo scopo di ottenere «dati concreti sulla cui base potrà tra breve avere inizio una pratica attuazione di [...] interessanti forme di collaborazione internazionale». Da questo passaggio si sviluppò, come abbiamo visto, la collaborazione con Miller e a ruota con la società di consulenza Booz-Allen & Hamilton, relativamente alla Alfa Romeo e alla Ansaldo-Fossati. Ivi.

⁸²⁶ Sulle riflessioni condotte da Luraghi si rimanda a M. Doria, Ansaldo. L'impresa e lo Stato, Milano, FrancoAngeli, 1990, pp. 278 e ss. e N. Pozzi, *Una sfida al capitalismo italiano: Giuseppe Luraghi*, Venezia, Marsilio, 2012, pp. 158-164.

L'analisi proposta dal documento evidenziava una sorta di circolo vizioso presente nel settore meccanico. La produzione di beni strumentali a cui il gruppo era prevalentemente orientato risultava fortemente dipendente dalle capacità di assorbimento da parte del mercato nazionale, che a sua volta era dipendente dall'incremento degli investimenti nel paese. Nonostante le prospettive di sviluppo del Mezzogiorno e altre iniziative messe in atto, il mercato interno era giudicato non in grado di offrire «sbocchi sufficienti ad una piena attività delle aziende produttrici di [...] beni strumentali». Ne conseguiva una forte dipendenza dal collocamento all'estero di notevoli quote della produzione, fattore che apriva due problematiche: una a carattere generale, legata ai problemi di competitività del settore meccanico nazionale nei confronti dei concorrenti esteri, e una particolarmente pertinente al settore cantieristico, e cioè le fluttuazioni della domanda estera.⁸²⁷

In relazione a ciò, i risultati più incoraggianti provenivano da quelle realtà industriali capaci di intercettare sbocchi adeguati per la collocazione dei propri prodotti, mentre per le altre perduravano le criticità. Uno dei comparti produttivi principalmente in difficoltà era quello del materiale ferroviario, settore dalle produzioni eccessivamente frazionate e dipendente unicamente dagli scarsi ordinativi delle Ferrovie dello Stato, in cui operava il ramo ferroviario della Crda, la Imam-Aerfer, le Officine meccaniche pistoiesi impegnate nel materiale trainato, gli Stabilimenti meccanici di Pozzuoli, che producevano elettromotrici e rimorchiate, e l'Avis, che eseguiva solo riparazioni. L'aeronautica, in cui operava ancora l'Aerfer e del relativo ramo di Filotecnica, non mostrava egualmente segnali di ripresa. In miglioramento era tuttavia l'andamento generale della Filotecnica, inizialmente promettente era stato quello della Microlambda. Aziende come la Sant'Eustacchio di Brescia, la Fabbrica macchine industriali, la Termomeccanica, impegnate rispettivamente nella produzione di cilindri e macchinari, di macchinari per la fabbricazione di scatolame, di pompe e di impianti frigoriferi, a metà degli anni Cinquanta, pur con qualche difficoltà, potevano dirsi in buona salute. Nel settore degli autoveicoli e dei motori, si segnalava sempre verso la metà del decennio la riuscita a termine del programma di riconversione e rilancio dell'Alfa Romeo grazie al lancio di modelli molto riusciti come la «1900» nel 1951 e la «Giulietta» nel 1954, prodotti che ebbero una buona risposta anche sul mercato internazionale.⁸²⁸ Nel settore dei ciclomotori e delle motoleggere, Industria Meccanica Napoletana (Imena) mostrava invece segnali di

⁸²⁷ *La situazione dell'Iri alla fine del 1953*, 20 gennaio 1954, ACS, IRI, NN, Ex Archivio storico, Studi e memorie sull'Iri dal 1933 al 1954, b. STO/522.

⁸²⁸ Nel 1957 le esportazioni avevano rappresentato il 37% del fatturato di Alfa Romeo e il 15% circa delle esportazioni italiane. Rispetto al 1950, in quell'anno aveva quintuplicato la sua produzione. *Relazione sul bilancio 1957-1958*, 30 dicembre 1958, ACS, IRI, NR, Finmeccanica, Assemblee, Bilanci e Relazioni 1948-1960, R844, 1, 15, p. 25. Sulle vicende dall'Alfa Romeo si rimanda a F. Pirole, F. Zirpoli, *L'Alfa Romeo e l'industria automobilistica italiana*, in F. Russolillo (a cura di), *Storia dell'IRI*, vol. 5, cit., pp. 277-385.

difficoltà. In quello dei trattori, mentre la Motomeccanica e la neonata Oto-Melara parevano aver raggiunto risultati soddisfacenti, la più importante azienda del gruppo in questo campo, la Ansaldo-Fossati, risultava in grave crisi.

Nel 1954, dalla vecchia S. Giorgio posta in liquidazione erano intanto state create cinque nuove società: Nuova San Giorgio Sestri (strumenti ottici, meccanica di precisione, apparati ausiliari di bordo e macchine tessili); Officine Rivaurolesi (in collaborazione con l'Ansaldo San Giorgio); Fonderia San Giorgio-Prà (caldaie di riscaldamento e radiatori); Elettrodomestici San Giorgio (elettrodomestici); Aghi Zebra San Giorgio (aghi per macchine da calze e maglieria). Quest'ultima sarebbe stata ceduta ai privati nel 1958, andando a realizzare uno dei pochi rilevanti smobilizzi resosi possibile nel periodo. Le singole unità risultanti dalla suddivisione dell'Ansaldo apparivano, invece, in una situazione di profonda difficoltà, particolarmente acuta nella cantieristica, ma non solo.⁸²⁹

Nel settore navale del gruppo, l'aumento progressivo del volume delle commesse ebbe un carattere discontinuo e non raggiunse mai un livello tale da coprire l'intera capacità produttiva degli stabilimenti, affetti da un endemico eccesso di manodopera e ostacolati nel processo di riorganizzazione da pressioni di natura politica e sindacale. La messa in atto a partire dal dopoguerra di un ampio programma di ammodernamento degli impianti non risultava sufficiente ad avviare le costruzioni navali a una definitiva ripresa. Ad ostacolarla concorrevano fattori esterni come l'elevato costo dell'acciaio e degli altri semilavorati. Il prodotto cantieristico, infatti, come si sarebbe spiegato in più occasioni da parte degli uffici dell'Iri, essendo di fatto un'attività di assemblaggio di prodotti finiti da terzi, come del resto l'intero macrosettore della meccanica, risultava particolarmente sensibile alla questione dell'approvvigionamento dei materiali. Tuttavia, a differenza del settore meccanico propriamente detto, si trovava a dover garantire al settore armatoriale un prezzo competitivo a livello internazionale. Ne conseguiva una condizione per la quale, con una formula ricorrente nei bilanci dell'Iri, l'industria cantieristica «pur dovendo approvvigionarsi a prezzi più alti su un mercato protetto, [doveva] poi vendere tutta la sua produzione a prezzi internazionali, anche sul mercato interno».⁸³⁰

L'elevato costo di produzione e il relativamente basso livello di ordinazioni determinavano sensibili perdite per imprese come Navalmeccanica e Ansaldo, mentre la

⁸²⁹ Tra il 1949 e il 1950 erano state compiute le principali operazioni di riorganizzazione dell'Ansaldo. Sono scorporati gli stabilimenti Elettrotecnico, Fossati e Delta: il primo si fonde con la società meccanica genovese San Giorgio, dando origine all'Ansaldo San Giorgio; Fossati e Delta sono invece ricostituite come società indipendenti. M. Doria, *Ansaldo. L'impresa e lo Stato*, cit., pp. 266-267.

⁸³⁰ Relazione del Consiglio di amministrazione, Esercizio 1950, 26 aprile 1951, ACS, IRI, Pubblicazioni, Bilanci annuali Gruppo Iri, p. 32. Si veda anche Relazione del Consiglio di amministrazione, Esercizio 1955, 8 marzo 1956, Ivi, p. 93.

Società Crda, beneficiando delle ulteriori assegnazioni del piano Erp-Trieste, agli inizi degli anni Cinquanta risultava l'azienda cantieristica relativamente più solida. La situazione, tuttavia, appariva abbastanza fluida: con la metà degli anni Cinquanta, infatti, i risultati economici della Navalmeccanica migliorano e con essa i cantieri dediti alle riparazioni. Mentre ancora in Ansaldo perdurano le difficoltà, entra in crisi la Crda. Ancora nel 1956 era sottolineato come «se notevole è stato il cammino percorso, molto resta ancora da realizzare nel processo di riorganizzazione aziendale, con riguardo soprattutto alla specializzazione produttiva, che si è ancora più accentuata presso tutta l'industria estera concorrente».⁸³¹ Per effetto della legislazione per il settore marittimo, il volume degli ordini nel settore cantieristico era passato dai 39 miliardi del 1953 ai 145 del 1955, con un ulteriore incremento a 238 miliardi nel 1956.⁸³² Se l'apporto della componente italiana e quella estera degli ordini era stata quasi paritaria nel 1955, già nel 1956 la forbice si era allargata e l'ammontare degli ordini nazionali era divenuto 4 volte rispetto a quelli esteri. Le forti oscillazioni della domanda portarono il totale delle commesse del 1957 a essere un terzo rispetto a quelle dell'anno precedente, mentre ancora la componente estera calava più rapidamente di quella interna.⁸³³

Per il decennale dalla nascita della finanziaria, la relazione di bilancio 1957-1958 fu l'occasione per trarre alcune conclusioni sulle attività di ristrutturazione delle aziende del gruppo condotte negli anni precedenti. Nonostante i «sensibili progressi» compiuti da Finmeccanica nel corso degli anni, la relazione ammetteva che «i risultati economici non [avevano] segnato apprezzabili miglioramenti»; persistevano problematiche strutturali, come i «doppioni» e i «frazionamenti irrazionali della produzione», che avrebbero richiesto concentrazioni e razionalizzazioni ancora non attuate.⁸³⁴ Era poi condotta una interessante rilettura critica della situazione della meccanica pubblica che coinvolgeva anche il suo rapporto con le autorità politiche ad opera del suo presidente Guido Vignuzzi. Il nuovo presidente aveva assunto la guida del gruppo l'anno precedente, in un momento in cui era emersa una crisi tra i vertici di Finmeccanica e quelli della capogruppo. Nell'estate 1956 Luraghi aveva infatti presentato le sue dimissioni da direttore generale della Finmeccanica, motivando la sua decisione con un dissenso nei confronti del nuovo presidente dell'Iri Aldo Fascetti – nominato nel marzo – riguardo alla configurazione e alle linee di sviluppo future da adottare per Finmeccanica e, più in generale, per l'insieme del gruppo. Alla base di questa motivazione vi era la questione della presenza degli alti dirigenti di Finmeccanica nei consigli di amministrazione e nei comitati operativi delle

⁸³¹ Relazione del Consiglio di amministrazione, Esercizio 1956, 29 aprile 1957, p. 107.

⁸³² Ivi, p. 103 e Relazione del Consiglio di amministrazione, Esercizio 1955, cit., p. 92.

⁸³³ Relazione del Consiglio di amministrazione, Esercizio 1957, 24 aprile 1958, p. 108.

⁸³⁴ Relazione sul bilancio 1957-1958, 30 dicembre 1958, cit., p. 17.

imprese, una prassi che, sebbene fosse giudicata dai dirigenti della finanziaria come indispensabile a comprimere la spinta autonomistica delle aziende e a realizzare un coordinamento di gruppo delle attività, era stata giudicata da Fascetti come un'inaccettabile interferenza nell'autonomia gestionale delle aziende.⁸³⁵

Un certo disagio, di natura diversa, trovava cenno anche nella stessa relazione di Vignuzzi, nella quale si constatava «in misura crescente la tendenza a subordinare la condotta aziendale a considerazioni di ordine extra economico» e il desiderio – «per lo più irrealizzabile» – di raccogliere il beneficio dovuto allo sviluppo delle imprese senza tuttavia essere disposti ad accettarne i possibili contraccolpi politici. Nella relazione, il presidente della Finmeccanica affermava allora che «non tocca[va] certo a noi la formulazione di direttive generali sui compiti delle imprese a partecipazione statale», ma che era loro «dovere di Amministratori far presente [...] come si [rendesse] sempre più necessaria una chiarificazione per far consentire alle direzioni delle imprese di non avere incertezze sui loro compiti, sulla loro area di autonomia e sulla loro responsabilità».⁸³⁶

L'analisi contenuta evidenziava la mancanza di una linea direttiva chiara, la confusione tra obiettivi economici e sociali e la conseguente rigidità gestionale, che comprometteva la funzionalità delle aziende e indicava in una struttura organizzativa in grado di favorire l'autonomia delle imprese «il miglior mezzo di difesa contro il formarsi di appesantimenti burocratici e contro ogni interferenza di carattere extra-economico». Era una riflessione che sottolineava la tensione tra le esigenze sociali e i principi fondamentali della gestione imprenditoriale. Secondo la relazione, le difficoltà di molte aziende del gruppo, e in particolare di Finmeccanica, derivavano «in misura non indifferente e talora prevalente anche dalla anelasticità delle gestioni». Vignuzzi esprimeva allora una posizione netta contro l'idea che efficienza economica e finalità sociali fossero incompatibili, sostenendo

⁸³⁵ Sulle dimissioni di Luraghi si veda V. Zamagni, *Finmeccanica*, cit., p. 26 e ss. e N. Pozzi, *Una sfida al capitalismo italiano*, cit., p. 165. Luraghi mantenne tuttavia il ruolo di vicepresidente dell'Alfa-Romeo e, pur andandosi a defilare rispetto alle vicende dell'Iri, seppe esercitare un ruolo attivo nelle strategie aziendali della società ed ebbe un ruolo di rilievo nell'intesa Alfa-Renault siglata nel 1958. L'accordo prevedeva che l'Alfa Romeo si impegnasse nel montaggio e nella costruzione di alcuni particolari della «Dauphine», vettura francese già commercializzata dal 1956 e che sarebbe stata venduta in Italia dal 1961 con il marchio Alfa Romeo, aggirando così le barriere doganali. La Renault, in cambio, avrebbe montato e venduto in Francia il modello Alfa Romeo «Giulietta». F. Pirone, F. Zirpoli, *L'Alfa Romeo e l'industria automobilistica italiana*, cit., p. 300 e ss.

⁸³⁶ Proseguiva in maniera calzante Vignuzzi: «anche quando si arrivi a porre in atto provvedimenti dettati da sani principi di gestione, ciò avviene solo dopo complesse vicende, con grave dispersione di energia, tempo e mezzi finanziari, a scapito, naturalmente, di iniziative costruttive che, di conseguenza, non possono essere sufficientemente curate. Il fenomeno si aggrava spesso per il comprensibile, ma per lo più irrealizzabile, desiderio di vedere sostituite attività industriali vecchie e non più valide con attività nuove senza apportare mutamenti né agli impianti né alla compagine del personale». Relazione sul bilancio 1957-1958, 30 dicembre 1958, cit., pp. 15-16.

invece come «soltanto sviluppando gli organismi industriali in modo veramente sano si [potesse] concorrere all'aumento di validi e stabili posti di lavoro».

Nei casi in cui invece si fosse agito per fini meramente assistenziali o emergenziali, si sarebbero generati «cristallizzazioni e accentramenti burocratici», con la conseguenza di «mortificare slanci innovatori, creare privilegi e distruggere i basilari parametri dell'efficienza aziendale». La critica colpiva in particolare quelle impostazioni suggerite dall'assillo dei gravi problemi di carattere sociale che, secondo Vignuzzi, portavano a «impiego irrazionale di capitali e di energie», e dunque a un effetto finale negativo su «reddito» e «occupazione globale», proprio gli obiettivi che stavano alla base dell'intervento pubblico nell'economia. Dalle autorità governative ci si sarebbe aspettato, allora, un supporto ai principi espressi, «chiarezza di programmi e fermezza di propositi» nell'affrontare le complesse situazioni riguardanti le aziende del gruppo.⁸³⁷ Un discorso non banale quello del presidente della Finmeccanica, nel quale erano tracciate le contraddizioni di un lungo percorso di risanamento e rilancio del settore che, iniziato nel dopoguerra, fu ostacolato non solo da condizioni oggettive ma anche da una impossibilità da parte degli amministratori del gruppo di operare secondo linee coerenti e aderenti con la natura della società di mercato, principi a cui ora ci si voleva richiamare, in una linea di continuità diretta con le riflessioni condotte dal Presidente Fascetti.

Qualche tempo più tardi, nel luglio 1958, sarebbe stato proprio il Presidente dell'Iri Fascetti, nell'inviare al Ministero delle Partecipazioni Statali un'ampia documentazione relativa agli *Orientamenti e programmi generali dell'Istituto*, a sottolineare nuovamente la persistente gravità delle condizioni del settore. Per i cantieri si constatava come le prospettive sfavorevoli fossero tali da far presagire «una crisi di larga portata», dalle cui ripercussioni sarebbero corrisposti «a breve scadenza [...] notevoli esuberanze di personale»: il mercato internazionale era in fase stagnante; l'andamento dei noli era giudicato «del tutto sfavorevole»; l'entità delle navi in disarmo era in aumento. Nella meccanica erano individuate «tre aziende economicamente malate», l'Ansaldo-Fossati, Imena, Pozzuoli, le cui perdite dal 1948 rappresentavano il «disastroso bilancio» di tutti i tentativi effettuati in loro salvataggio e per le quali l'unica soluzione sarebbe stata porle in liquidazione. Era poi presentato il quadro della Ansaldo San Giorgio e della Safog di Gorizia, per le quali si poteva ritenere «possibile, ma non certa» una ipotesi di risanamento attraverso una lenta opera di «continua riorganizzazione e di alleggerimenti» della manodopera eccedente ma, allo stesso tempo, specie per la Ansaldo San Giorgio, non poteva escludersi una «netta operazione chirurgica di liquidazione dell'attuale organismo» e la concomitante nascita di una nuova azienda, da costituire «su basi

⁸³⁷ Ivi.

tecniche, organizzative, disciplinari e di costi, completamente nuove ed equilibrate». Il settore meccanico rappresentava per Fascetti, con una espressione colorita, la «palla al piede dell'Iri».⁸³⁸

Il settore aveva registrato nel decennio 1948-1957 perdite complessive per circa 230 miliardi di lire, coperte in parte «consumando» le risorse della capogruppo. L'entità delle cifre presentate – si diceva – era «brutalmente eloquente» e le cause di queste difficoltà avevano radici profonde. Esse si dovevano rintracciare nella volontà, nel dopoguerra, di «mantenere in vita le aziende del settore così come si trovavano e dove si trovavano», la mancanza di una visione strategica nei percorsi di ristrutturazione. Si erano dunque «sovvertite [...] le buone regole di conduzione, creato le premesse per aggravare e non per guarire i mali». Mentre alcune aziende avevano raggiunto posizioni di equilibrio economico e sviluppo, come l'Alfa Romeo, il panorama negativo del settore era determinato essenzialmente dai cantieri – per i quali ci si doveva iniziare a chiedere in «in qual misura ed in quali condizioni deve essere conservata un'industria cantieristica nazionale» – e da alcune aziende «irrimediabilmente malate o da sottoporre a radicali ridimensionamenti».

«Le aziende irrimediabilmente malate dovranno essere chiuse; quelle da ridimensionare ridimensionate. Solo in tal modo si potrà porre un punto fermo alle perdite del settore. Solo così si potrà creare una base tranquilla per dare impulso produttivo agli altri settori ed anche per spingere verso la nascita nuove iniziative nello stesso ambito meccanico, sempreché tali nuove iniziative non siano obbligatoriamente legate a rigidi e precostituiti problemi di luogo, di mezzi e di occupazione».

Erano riaffermati allora, per il settore, la linea d'azione e i principi ispiratori dell'intervento dell'Iri di Fascetti: «solo ponendo termine alla continua perdita di ricchezza che ha caratterizzato la vita dell'Iri in questo decennio (e che l'Iri ha sopportato quasi integralmente bruciando le proprie riserve), l'Istituto potrà, con un nuovo slancio, dare maggiore e più incisiva dimostrazione delle sue capacità propulsive».⁸³⁹

Con il finire degli anni Cinquanta, dunque, il processo di risanamento avviato nel dopoguerra non pareva concluso: chiusure, scorpori, accorpamenti, ripensamenti delle linee strategiche erano ancora all'ordine del giorno. In quel periodo, l'andamento della congiuntura, l'evolversi dei mercati internazionali e dei processi di integrazione economica, contribuivano ad acuire le perplessità circa il funzionamento stesso della

⁸³⁸ *Orientamenti e programmi generali dell'Istituto*, allegato n.1, luglio 1958, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Ex Archivio di deposito, Iri-Varie, Piani quadriennali, Iri, programma quadriennale: 1959/62 del gruppo, b. AG/3259 f. 9.

⁸³⁹ Ivi.

finanziaria meccanica, soprattutto in relazione alla gestione di imprese eterogenee per attività produttiva, struttura organizzativa e rendimenti economici.

Nel dicembre 1958 sarebbe stato creato un Comitato tecnico-consultivo all'interno dell'Iri con il compito di approfondire le indagini sui cantieri navali e trovare soluzioni.⁸⁴⁰ Durante l'anno successivo era ormai maturata da più parti l'urgenza di un intervento che ponesse l'obiettivo di razionalizzare i complessi industriali esistenti, di integrare e riorganizzare la finanziaria meccanica e il Fim in modo da pervenire a una struttura comune, esplorando la possibilità di riunire insieme tutte le partecipazioni del settore meccanico in un'unica azienda sotto il controllo della *holding* oppure alienandole e costituendo una nuova finanziaria.⁸⁴¹

Con il coinvolgimento del Ministero delle Partecipazioni Statali, tra l'ottobre e il novembre del 1959 venne infine definito un programma di riordinamento dell'intero settore che indicava alcune linee guida: lo scorporo del settore cantieristico da quello meccanico, con la costituzione della nuova Società Finanziaria Cantieri, alla quale dovevano essere trasferite le aziende operanti nell'industria navale; la ristrutturazione organizzativa delle due finanziarie Finmeccanica e Fincantieri; la riorganizzazione delle aziende controllate dalle due finanziarie, che per la cantieristica sarebbero state riunite intorno alle tre società Ansaldo, Crda e Navalmeccanica, mentre per Finmeccanica sarebbero dovute essere raggruppate per tipo di attività – elettromeccanico, automotoristico, ferroviario, macchine utensili – con una società capogruppo.⁸⁴² Con la creazione di Fincantieri, avvenuta il 29 dicembre 1959, era dunque creata una nuova *sub-holding* per il settore cantieristico, a cui erano trasferite le partecipazioni nel ramo dell'industria navale precedentemente detenute da Finmeccanica.⁸⁴³

⁸⁴⁰ CdP, Seduta del 18 dicembre 1958, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, b. AG/789, f. 8.

⁸⁴¹ Nel febbraio del 1957, attraverso una nota, l'Iri palesava la sua contrarietà nel dover assumere il mandato liquidatorio di aziende esterne al gruppo e lanciava la richiesta di istituire un Ente per le gestioni in liquidazione, «da controllarsi direttamente dal futuro Ministero delle Partecipazioni», alla quale trasferire le varie gestioni in liquidazione appartenenti allo Stato. *Ente per le gestioni in liquidazione*, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Ex Archivio di deposito, Iri-Varie, Piani quadriennali, Iri, programma quadriennale: 1957/60 del gruppo, b. AG/3258 f. 8.

⁸⁴² *Avviata esecuzione del riordinamento della Finmeccanica*, in CdP, Seduta del 12 novembre 1959, Ivi, b. AG/791, f. 7 e *Riordinamento della Finmeccanica*, in CdA, Seduta del 19 novembre 1959, Ivi, b. AG/599, f. 5.

⁸⁴³ R. Galisi, *Dai salvataggi alla competizione globale. La Fincantieri dal 1959 al 2009*, Milano, FrancoAngeli, 2011, pp. 48-61, M. Doria, Ansaldo. *L'impresa e lo Stato*, cit., p. 280 e ss. e R. Giulianelli, *La navalmeccanica: dalla protezione alla competizione (1945-2002)*, in F. Russolillo (a cura di), *Storia dell'IRI*, Vol. 5, cit., pp. 401-403.

10.3 I TRASPORTI MARITTIMI, AEREI E LE AUTOSTRADE

Un settore che, come la meccanica, faticava a trovare la strada per gestioni economicamente sostenibili e che, insieme proprio alla meccanica, condivideva le vicende dei cantieri era quello delle compagnie esercenti servizi di linea marittima, riuniti nella Finmare. Nel tentativo di favorire la ripresa del settore della marina mercantile le autorità governative avevano nel tempo condotto alcune iniziative. Sul finire del 1948 il Cir aveva approvato i programmi di potenziamento della flotta, che prevedevano la costruzione di nuove unità destinate sia ai collegamenti interni sia al ripristino dei principali servizi internazionali, gestiti in forza a convenzioni e considerati strategici per il paese. Nel marzo dell'anno successivo, fu varata la cosiddetta legge Saragat, che introdusse contributi a fondo perduto per coprire parte del costo delle nuove navi: inizialmente furono stanziati 34 miliardi di lire, a cui si aggiunsero altri 8,6 miliardi nel 1951 grazie alla proroga della misura. Un provvedimento analogo era stato predisposto dal governo alleato del territorio di Trieste. Ulteriori interventi furono la legge Cappa del luglio 1952, che disponeva nuovi incentivi alle costruzioni navali sotto forma di contributi economici per tonnellata di stazza, agevolazioni fiscali e creditizie, e soprattutto la legge Tambroni del luglio 1954, un provvedimento che stabiliva un sistema di sostegno decennale del settore, basato su sgravi fiscali e aiuti statali decrescenti, con l'obiettivo di ridurre i costi di produzione e aumentare la competitività della cantieristica nazionale, tutelando al contempo l'occupazione.⁸⁴⁴

L'insieme di questi provvedimenti ebbe un certo effetto: se nel 1947 il tonnellaggio della flotta nazionale era a 1,3 milioni e nel 1950 era passato a 2,8 milioni, nel 1955 risultava di 4 milioni. La flotta di Finmare, invece, che nel 1950 poteva contare su un complesso di navi per 0,4 milioni di tonnellate, nel 1955 si attestava sulle 0,6 milioni di tonnellate.⁸⁴⁵ Le principali aziende del gruppo (Società Italia, Lloyd Triestino, Adriatica per le linee internazionali e Tirrenia per le linee nazionali), grazie ai provvedimenti emanati e alle sovvenzioni della capogruppo, avevano proceduto a rinnovare il naviglio concentrando i propri sforzi sulle navi passeggeri e miste, disimpegnandosi invece dai comparti delle navi da carico. La conseguenza di questa strategia, che si esplicava nella necessità di sostenere la cantieristica nazionale e allo stesso tempo di agevolare l'iniziativa privata nel settore armatoriale, fu un progressivo calo di importanza della partecipazione di Finmare al tonnellaggio nazionale, accompagnata invece da una forte presenza nel comparto del naviglio passeggeri e misto: mentre il tonnellaggio a livello nazionale della finanziaria

⁸⁴⁴ G. Forcignanò, *La marina mercantile*, Roma, Cinque Lune, 1956, pp. 58-79.

⁸⁴⁵ L'aumento rilevato nel periodo compreso è del 38%. Relazione del Consiglio di amministrazione, Esercizio 1955, 8 marzo 1956, ACS, IRI, Pubblicazioni, Bilanci annuali Gruppo Iri, p. 71.

era passato dal 44% del 1936 al 15% del 1955, il suo settore del naviglio passeggeri e misto rappresentava in quest'ultimo anno circa i due terzi del totale nazionale.⁸⁴⁶

L'uscita di scena dal settore del trasporto merci e la necessità di garantire i servizi e il rispetto delle convenzioni anche in condizioni non profittevoli corrispose, nonostante l'aumento del numero dei passeggeri, ad una ripresa dei collegamenti dei trasporti marittimi sostenuta attraverso esborsi di denaro pubblico e ripetuti disavanzi nella gestione delle compagnie.⁸⁴⁷ Nel corso degli anni Cinquanta e poi ancora nei Sessanta, nonostante la forte espansione del tonnellaggio navale mondiale e dei traffici marittimi, il trasporto passeggeri via mare conosceva un'evoluzione differente: si sviluppa il trasporto passeggeri su brevi tratte e lentamente inizia ad emergere il modello delle crociere, mentre il traffico transoceanico entra in declino, penalizzato dalla crescente competitività del trasporto aereo, più rapido ed economico. Le società della Finmare, impegnate su rotte oceaniche, affrontano crescenti difficoltà, aggravate dalla progressiva messa in discussione a partire dalla seconda metà degli anni Cinquanta del sistema di sovvenzioni pubbliche introdotto nel 1936, considerato troppo oneroso per i conti pubblici.⁸⁴⁸

Nel corso degli anni Cinquanta vanno delineandosi nuove iniziative da parte del gruppo Iri. Nel campo della navigazione aerea, sinteticamente, si conta la liquidazione della società Lai e la sua incorporazione – nel 1957 – nella nuova Alitalia. La compagnia apportò negli anni successivi numerosi investimenti sul rinnovo e l'ampliamento della flotta, grazie ai quali si realizzò, interpretando i cambiamenti in atto nella struttura dei trasporti, un progressivo aumento dei passeggeri e delle rotte internazionali coperte. Fin dai primi anni Sessanta, Alitalia comincerà ad ampliare il proprio raggio d'azione includendo il trasporto merci e, parallelamente, ad estendere le proprie attività a imprese operanti nel settore turistico. Nel 1961 Alitalia stabilì il proprio *hub* principale presso l'aeroporto di Roma-Fiumicino e, dopo alcuni passaggi, con la cessione da parte della compagnia inglese Bea Boac delle proprie quote, avvenuta sempre nel 1961, la compagnia diveniva partecipata interamente da capitale italiano.⁸⁴⁹

Sempre nel settore dei trasporti è da rilevare la celebre iniziativa dell'Iri nelle infrastrutture con la realizzazione della rete autostradale Milano-Napoli, per la quale lo

⁸⁴⁶ V.A. Marsan, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale*, cit., p. 49.

⁸⁴⁷ P. Saraceno, *Rapporto*, cit., pp. 208-214.

⁸⁴⁸ Per un approfondimento dei temi trattati relativi al settore della marina mercantile si veda M. Doria, *I trasporti marittimi, la siderurgia*, cit., pp. 352 e ss.

⁸⁴⁹ Si veda V.A. Marsan, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale*, cit., pp. 185 e ss e, più compiutamente, A. Mantegazza, *L'Alitalia: successi e crisi di un campione nazionale*, in F. Russolillo (a cura di), *Storia dell'IRI*, vol. 5, cit., p. 466 e ss.

Stato, attraverso l'Iri, andava realizzando il passaggio a una dimensione imprenditoriale delle linee autostradali e il superamento di una concezione regionale per approdare a una nazionale del trasporto, intercettando lo sviluppo della motorizzazione e la relativa espansione del traffico. Il progetto fu accolto dal Parlamento con la legge 21 marzo 1955 n. 463 e nell'aprile dello stesso anno venne stipulata la convenzione tra Anas e la Società Concessioni e Costruzioni Autostrade, costituita dall'Iri già nel 1950. Seguì una nuova convenzione e la relativa espansione delle concessioni per Società Autostrade lungo i tratti considerati di strategica importanza e di successiva realizzazione da parte della società pubblica.⁸⁵⁰

10.4 IL SETTORE ELETTRICO: LA NASCITA DI FINELETTRICA E ULTERIORI SVILUPPI

Una serie di interessanti risvolti riguardarono invece il settore elettrico del gruppo Iri. Le società elettriche dell'Iri si erano impegnate nella realizzazione dei programmi del 1948-1949 attraverso un processo espansivo che le avrebbe portate a controllare il 27,8% della produzione nazionale alla fine degli anni Cinquanta. La Sme, ancora presieduta da Cenzato, ricorse attraverso risorse proprie, i fondi Erp, un prestito obbligazionario estero rilevato dall'Icipu, e altre forme di finanziamento per accedere ai mezzi utili a mettere in atto gli investimenti per i nuovi impianti del Coscile, dell'Orta, del Garga, di Rocca di Evandro, Sant'Ambrogio, del Basso e Alto Sangro e del Mucone e di Napoli Vigliena. La Sip aveva potenziato gli impianti idroelettrici in Val d'Aosta, Valtellina e per la Vizzola a Castellanza e quello termico di Torino Chivasso. La società Trentina aveva attivato le centrali di Predazzo e Lana. La Terni aveva invece costruito le centrali di Villa Santa Maria, di Provvidenza, del Consorzio idroelettrico del Sangro e quella termoelettrica di Civitavecchia (al 50% con la Società termoelettrica Tirrena).⁸⁵¹

Come abbiamo visto, nel corso del dopoguerra erano emersi progetti relativi alla costituzione di una nuova finanziaria di settore che potesse raggruppare le società elettriche del gruppo Iri, tentativi rimasti privi di effetti concreti. Nel corso del 1951, tuttavia, si iniziarono a palesare le condizioni politiche per compiere quel passo. Dopo aver condotto «ampi studi» sul settore e sulle sue capacità di sviluppo, nel corso del

⁸⁵⁰ Si rimanda a M. D'Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso delle autostrade*, in R. Artoni (a cura di), *Storia dell'IRI*, vol. 4, cit., pp. 347-449. La nascita delle autostrade pubbliche è, secondo Fedele Cova, uno dei suoi principali ispiratori, frutto del "coinvolgimento forzato" dell'Iri: «L'Iri non è entrata nel campo delle autostrade di sua volontà [...] per l'Autosole, l'Iri fu invitata, diciamo pure perentoriamente, ad assumersi questo compito». G. Pansa, *I veri padri delle autostrade: storia senza veli sulla più grossa opera pubblica del dopoguerra*, in «Corriere della Sera», 12 agosto 1973. Citato in G. Pirzio Ammassari, *La politica della Confindustria*, cit., p. 69.

⁸⁵¹ M. Comei, *L'IRI, la nazionalizzazione dell'industria elettrica*, cit., p. 382.

Consiglio di amministrazione del 19 dicembre 1951 il presidente Bonini, considerati i problemi «della produzione, della distribuzione e tariffario della energia elettrica», in relazione «alle condizioni, alle prospettive e ai programmi che riguardano l'industrializzazione e lo sviluppo del Mezzogiorno e delle isole» e nel tentativo di assolvere i «compiti di propulsione» affidati all'Iri, affermava la necessità di costituire una finanziaria per il settore elettrico che potesse tutelare «gli interessi del gruppo» e orientare lo sviluppo del settore «ai fini di ricerca, sperimentazione e impiego di fonti di energia».⁸⁵²

Nella relazione condotta in quella sede da Pasquale Saraceno, dopo aver dato lettura di una bozza di statuto per la nuova finanziaria e compiuto un *excursus* sulla condizione economica delle aziende partecipate dall'Iri nel comparto elettrico, erano indicati i motivi dettagliati che avevano condotto il *management* dell'ente a predisporre questa soluzione. Con la costituzione di Finelettrica si sarebbe potuto operare innanzitutto un migliore coordinamento delle attività del gruppo nel settore e «affrontare con visione unitaria problemi complessi interessanti diverse aziende, pur lasciando individuata la responsabilità di ciascuna azienda». Ne sarebbe inoltre risultato facilitato il compito finanziario richiesto all'Iri nei confronti delle aziende del settore e, indirettamente, l'assistenza finanziaria che l'ente doveva chiedere allo stato. L'Iri, in questo modo, avrebbe potuto «fornire agli organi di governo dati ed elementi utili all'intervento del pubblico interesse nella politica dell'energia», avrebbe potuto più facilmente «promuovere [...] iniziative di produzione e di trasporto di importanza nazionale» e

⁸⁵² CdA, Seduta del 19 dicembre 1951, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Organi deliberanti di controllo e di coordinamento, b. AG/586, f. 14. La questione tariffaria consisteva nel blocco delle tariffe, nella differenza tra i prezzi unitari presenti tra le varie regioni e nella oggettiva difficoltà di coniugare esigenze diverse nella loro riqualificazione. Alcune considerazioni e proposte sul tema delle tariffe erano state formulate da parte dell'Iri in *Appunto preliminare sulle questioni attinenti i prezzi dell'energia elettrica*, 15 gennaio 1952, ACS, IRI, NR, Finelettrica, Note, memorie, appunti degli uffici Iri, R1733. La situazione limitava la possibilità per le imprese elettriche di adeguare i prezzi dell'energia alle mutate condizioni economiche e influenzava così negativamente la loro capacità di investimento e sviluppo. Un primo intervento in questo senso fu il provvedimento prezzi n. 348 del 20 gennaio 1953, emanato dal Comitato interministeriale dei prezzi, all'interno del quale, oltre all'istituzione della Cassa conguaglio per le tariffe elettriche, erano previsti una prima parziale unificazione tariffaria, un diverso criterio di valutazione dei costi della produzione ottenuta dai nuovi impianti e di quella ottenuta dai vecchi impianti. Nel corso degli anni successivi si avranno una serie di ulteriori provvedimenti, tra i quali, quello del 28 dicembre 1956 n. 620. La Cassa conguaglio si ritroverà tuttavia in uno stato di ricorrente disavanzo e, conseguentemente, a ridurre la misura dei contributi o a non far fronte agli impegni presi, come il contributo straordinario determinato nel 1957 a fronte dei maggiori oneri per il funzionamento delle centrali termiche durante la crisi di Suez. Sulla questione delle tariffe al febbraio 1954 si veda *Finelettrica 1953*, febbraio 1954, ACS, IRI, NR, Finelettrica, Situazioni contabili e patrimoniali, Relazioni sulle società, b. R1758. In due allegati a una lettera diretta da Bianchi agli uffici centrali dell'Iri, risalente al luglio 1960, era evidenziato il contributo attivo da parte di Finelettrica nello stimolo e nel supporto tecnico ai governi relativamente agli aggiustamenti tariffari. *Contributo della Finelettrica alla unificazione tariffaria e Pro-memoria per il sig. Direttore generale*, 19 luglio 1960, ACS, IRI, Ivi, Documentazione senza titolario, Tariffe elettriche, b. R1744.

favorire la «ricerca di altre fonti energetiche». Nel quadro delle ipotesi di un ulteriore intervento pubblico nel settore, l'istituzione di una nuova *sub-holding* avrebbe permesso alle autorità pubbliche di «precostituire un organismo nel quale si [sarebbero potute] raggruppare altre iniziative elettriche di pertinenza pubblica oppure che tali [sarebbero diventate] allo scadere delle concessioni attuali». ⁸⁵³ Negli intenti del gruppo Iri, insomma, Finelettrica rappresentava uno strumento importante per migliorare l'organizzazione e la gestione del settore elettrico pubblico e, in prospettiva, avrebbe potuto costituire una struttura utile a ulteriori interventi pubblici nel settore.

La costituzione di Finelettrica nell'aprile del 1952, alla quale vennero contestualmente trasferite le partecipazioni detenute da Iri e Finsider nella Sip, nella Sme, nella Società Terni e nella Trentina, rappresentò un momento cruciale nella storia del settore elettrico pubblico italiano, segnando una svolta significativa nelle politiche energetiche nazionali durante gli anni del *boom* economico. ⁸⁵⁴ Questa nuova entità finanziaria con un capitale iniziale di 250 milioni di lire, successivamente aumentato a 12 miliardi, venne concepita come strumento strategico per coordinare e potenziare le attività delle aziende elettriche pubbliche in un periodo di profonda trasformazione economica e sociale del paese. L'istituzione di Finelettrica si inseriva in un contesto storico caratterizzato dalla necessità di gestire la crescente domanda energetica e di affrontare le sfide dello sviluppo industriale, particolarmente acute nel Mezzogiorno. Il mandato istituzionale di Finelettrica, secondo quanto disposto dal suo statuto societario, rispondeva sostanzialmente a quanto indicato dalla precedente relazione di Saraceno. Esso era pertanto ampio e ambizioso: comprendeva non solo compiti di coordinamento delle «aziende dipendenti» con l'intento di «rafforzare la posizione del gruppo Iri nel confronto

⁸⁵³ P. Saraceno, *Giustificazione e compiti della Società finanziaria elettrica nazionale (Finelettrica)*, 13 dicembre 1951, ACS, IRI, NR, Finelettrica, Note, memorie, appunti degli uffici Iri, b. R1733.

⁸⁵⁴ Nel corso del 1951 l'Iri aveva iniziato a rilevare dai gruppi esteri presenti nella Sme pacchetti della società insieme ai diritti di opzioni su aumenti di capitali che gli stessi gruppi non intendevano esercitare, giungendo così a controllare una quota crescente nel complesso azionario della società elettrica. Queste operazioni avevano condotto le partecipazioni dell'Iri nella Sme al 31,5%. Al momento della costituzione di Finelettrica, oltre alla citata Sme, l'Iri deteneva direttamente o indirettamente il 47% della Sip, il 31% della Sme, il 59% della Società Terni e il 75% dell'Ilva (quest'ultime due controllate dalla Finsider). Finelettrica deteneva inoltre il 13% della Trentina, ma controllava il gruppo all'85% tramite le sue partecipazioni in Sip, Terni e Sme. La Sip deteneva infine il 49% della Sarcis Molveno, la stessa quota detenuta da Edison, ma con il 2% l'Iri ne decideva sostanzialmente gli equilibri. Scrive a questo proposito Pasquale Saraceno nel suo *Rapporto*: «Con l'assunzione della Sme l'IRI venne a controllare due gruppi elettrici produttori-distributori (Sip e Sme-Unes), operanti in zone poste ai due estremi della parte continentale del territorio nazionale, e un gruppo solo produttore, il complesso ternano, posto a metà strada tra gli altri due complessi. Aggiungasi che la Società trentina di elettricità di cui aveva già il controllo, aveva proceduto alla costruzione di importanti impianti allargando ulteriormente la base del gruppo. Nell'insieme il gruppo IRI fornisce attualmente il 27% circa dell'energia prodotta nella parte continentale del territorio nazionale; attraverso gli impianti di distribuzione essa opera sul 46% circa di tale territorio e serve, parzialmente o totalmente, poco meno del 40% della popolazione continentale italiana». P. Saraceno, *Rapporto*, cit., p. 98.

degli altri gruppi elettrici», ma anche quello di «influire nell'interesse generale sugli sviluppi del complesso elettrico nazionale», di facilitare gli scambi di energia tra Nord e Sud, di «assistere gli organi di Governo nella definizione di una politica nazionale dell'energia», il reperimento di finanziamenti per gli investimenti e la promozione di iniziative sia nazionali che internazionali. La presidenza della nuova finanziaria fu affidata ad Aristide Zenari, che avevamo visto essere uscito da Finmeccanica l'anno precedente.

Il programma di sviluppo triennale disposto dalla finanziaria di settore 1953-1954 prevedeva la realizzazione di impianti idroelettrici a serbatoio nelle regioni centrali e meridionali, impianti ad acqua fluente nelle regioni settentrionali per una produzione energetica elevata e a basso costo, il trasporto dell'energia dal Nord al Sud durante il periodo estivo e l'accumulo di energia nei serbatoi della Terni, la costruzione di una linea di trasporto Nord-Sud e l'incremento della capacità delle centrali termoelettriche.⁸⁵⁵ Questi orientamenti sarebbero stati via via ampliati in base all'aumento dei consumi energetici dettato dalla crescita industriale.

La strategia condotta dalla finanziaria nei successivi piani di sviluppo fu articolata su tre direttrici principali: il potenziamento degli impianti termoelettrici, la ricerca e lo sviluppo nel campo della produzione elettronucleare e massicci investimenti nel Mezzogiorno. A partire dalla metà degli anni Cinquanta, la termoelettrica iniziò a svolgere un ruolo sempre più centrale nelle strategie del comparto elettrico dell'Iri, integrando e in parte sostituendo la produzione di energia da fonte idrica, la cui efficienza produttiva era molto dipendente da condizioni idrogeologiche favorevoli e i cui costi comparati risultavano in aumento.⁸⁵⁶ Questo passaggio fu accompagnato da una crescente innovazione tecnologica, con la realizzazione di centrali a vapore di maggiore efficienza e dimensione – come quelle di Torino Chivasso, Turbigo, Bari, Napoli Vigliena, Napoli Levante e Mercure – e dall'introduzione di combustibili fossili nazionali come carbone, lignite e gas naturale. A partire dal 1952 Finelettrica svolse anche attività di sostegno alle esplorazioni metanifere

⁸⁵⁵ *Finelettrica 1953*, cit., pp. 24-26. Finelettrica si impegnò in una serie di programmi di integrazione delle società controllate in una politica che tendeva, in prospettiva, allo sviluppo di strumenti di cooperazione tra gruppi regionali, anche privati. I gruppi elettrici passarono, durante gli anni Cinquanta, da una serie di accordi di interscambio bilaterali, che trovavano nelle società della Finelettrica l'elemento più importante, ad accordi multilaterali per l'esercizio in parallelo delle grandi reti di interconnessione. Su questi programmi e sul ruolo avuto da Finelettrica si veda F. Bonelli, *Lo sviluppo di una grande impresa in Italia*, cit., p. 269.

⁸⁵⁶ Nel quinquennio 1952-1957, mentre la produzione idroelettrica era scesa dal 81,7% al 72,6% sul totale, quella termoelettrica era contestualmente aumentata dal 3% al 16,3%. *Attività e prospettive del gruppo Finelettrica 1957*, ACS, IRI, NR, Finelettrica, Situazioni contabili e patrimoniali, Relazioni sulle società, b. R1758, p. 10. Nel 1961 si registrerà una leggera flessione della produzione idroelettrica e un'ulteriore crescita della componente derivante dalla termoelettrica, attestandosi rispettivamente al 71,4% e al 20,3% sul totale della produzione. *Attività e prospettive del gruppo Finelettrica 1961*, Ivi.

e petrolifere in Campania e nella fascia costiera del Lazio, tramite la Società Meridionale Metano e la Pontina Metano.

Finelettrica promosse lo sviluppo della produzione elettronucleare, avviando progetti di ampio respiro. Un primo passo in questa direzione fu dovuto alla costituzione nel dicembre 1955 della Società elettronucleare italiana (Selni) – una società mista dell'Iri con la partecipazione di gruppi privati – con l'obiettivo di fornire a far convogliare verso un unico organismo il supporto finanziario e i risultati degli studi e delle esperienze maturate dei singoli partecipanti, al fine di realizzare in Italia la produzione elettrica attraverso l'utilizzo dell'energia nucleare. Il progetto, tuttavia, naufragò presto quando con la nascita nel 1956 della Società elettronucleare nazionale (Senn) le partecipazioni azionarie in Selni vennero modificate e il controllo passò quasi interamente ai privati, e principalmente alla Edison. Se i gruppi privati riuniti nella Selni avrebbero recuperato il progetto di realizzare una centrale a Trino Vercellese, alla Senn – società il cui azionista principale era la Sme, oltre ad Ansaldo, Terni, Ilva, Dalmine, Siac, Sip, Finmeccanica e Finsider – sarebbe stato affidato invece il progetto Energia nucleare Sud Italia (Ensi) che, con un finanziamento della Banca mondiale, aveva come obiettivo la costruzione di una centrale sul Garigliano.⁸⁵⁷

Nello stesso anno, parallelamente, nasceva la Società italiana meridionale energia atomica (Simea) controllata per il 75% da Agip nucleare e partecipata per il restante 25% da Finelettrica, Finsider e Finmeccanica, a cui sarebbe stato affidato il compito di realizzare, in una collaborazione tra Iri ed Eni non priva di problematicità, una centrale a Latina. Altre iniziative furono spese nel campo della ricerca. Nel 1952, il ministro dell'Industria Pietro Campilli e Francesco Giordani avevano avviato la costituzione del Comitato nazionale per le ricerche nucleari (Cnrn), al cui capitale l'Iri stessa contribuiva per 100 milioni. Allo stesso tempo, si provvedeva ad aumentare la propria partecipazione – tramite Terni – nel Centro informazioni studio ed esperienze (Cise), una società nata nel 1946 allo scopo di studiare la costruzione di un reattore nucleare e che vedeva l'adesione di importanti società private, Edison *in primis*, ma anche Cogne, Fiat, Sade e Montecatini. A riprova del crescente impegno dell'Iri nel campo della ricerca, nel 1955 il Cise subì un importante riassetto societario con l'entrata al 50% della Finsas, una finanziaria costituita dalla partecipazione dell'Iri insieme al Comune di Milano e all'Agip Nucleare.⁸⁵⁸

⁸⁵⁷ Su questi aspetti si veda B. Curli, *Energia nucleare per il Mezzogiorno. L'Italia e la Banca mondiale (1955-1959)*, in «Studi storici», n.1, 1996, p. 343 e ss. e A. R. Rigano, *La Banca d'Italia e il progetto Ensi*, in «Quaderni dell'Ufficio Ricerche storiche», n. 4, 2002.

⁸⁵⁸ M. Comei, *L'IRI, la nazionalizzazione dell'industria elettrica*, cit., pp. 411-412.

Coerentemente con i nuovi sviluppi politici emergenti nel paese, l'azione di Finelettrica andava maturando una concezione dell'intervento pubblico nell'economia che mirava a superare la mera gestione e aspirava a un ruolo più attivo dello Stato nella promozione dello sviluppo industriale, nella riduzione degli squilibri territoriali e un diverso approccio nei confronti dell'industria privata. Gli investimenti nel Mezzogiorno assunsero una rilevanza crescente sia in termini quantitativi che qualitativi, contribuendo alla costruzione di una rete di infrastrutture energetiche in grado di sostenere il processo di industrializzazione della regione e di ridurre i divari regionali: il finanziamento fu garantito principalmente dai prestiti della Banca Mondiale, negoziati da Donato Menichella, per un ammontare di 340 milioni di dollari in dieci anni, destinati a sostenere l'intervento dell'Iri, della Sme e di Finelettrica tramite la Cassa per il Mezzogiorno. Questo circuito finanziario-istituzionale consolidò legami strutturali tra l'intervento dell'Iri e quello condotto dalla Casmez, come dimostrano le intersezioni personali e operative tra i vertici delle due istituzioni: la presenza della Cassa nel consiglio di amministrazione di Finelettrica tramite il suo presidente Pescatore; la presenza Bruno Bianchi, direttore generale di Finelettrica, nel consiglio di amministrazione della Cassa; l'arrivo alla presidenza della Sme nel giugno 1956 e poi più tardi della stessa Finelettrica da parte di Vitantonio Di Cagno, precedentemente vicepresidente della Cassa.⁸⁵⁹

Questo intreccio trasformò l'energia in una leva essenziale nel processo di industrializzazione, assumendo una dimensione programmatica con lo Schema Vanoni e concretizzandosi in grandi progetti, come quello per il bacino dell'Agri in Basilicata, in cui Sme e Finelettrica partecipavano pariteticamente alla produzione idroelettrica. Tra il 1952 e il 1962 furono costruiti 16 impianti elettrici nel Mezzogiorno, inclusa la centrale nucleare del Garigliano, finanziata dalla Birs per il 60%. L'afflusso di capitali esteri e le disposizioni legislative, come la legge del 29 luglio 1957, n. 634 che imponeva alle imprese pubbliche di destinare al Mezzogiorno il 40% degli investimenti complessivi e il 60% dei nuovi impianti, contribuirono a rafforzare ulteriormente la centralità del Mezzogiorno nella strategia energetica nazionale.⁸⁶⁰

La possibilità di una risoluzione della questione elettrica attraverso l'assegnazione di un ruolo per l'Iri sulla scia di quanto avvenuto per il settore telefonico, di cui a breve parleremo, non ebbe seguito. I nuovi compiti relativi al passaggio di questo settore da una

⁸⁵⁹ Ivi, pp. 393-394.

⁸⁶⁰ Su questo argomento si veda M. Comei, *L'IRI, la nazionalizzazione dell'industria elettrica*, cit., pp. 400-401. Per una trattazione completa della questione dei finanziamenti Birs si rimanda a A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca mondiale*, cit., B. Curli, *Ricostruzione e sviluppo. La Banca mondiale e l'economia italiana, 1947-1951*, in «Archivi e Imprese», vol. 8, n. 15, p. 69, L. D'Antone, «Straordinarietà e Stato ordinario», cit., pp. 601-602 ed Ead., *L'«interesse straordinario» per il Mezzogiorno*, cit., pp. 51-52.

dimensione regionale a una nazionale, la necessità di integrare e coordinare la politica degli investimenti, di pervenire a un abbattimento dei costi a un sistema di unificazione di prezzi, insieme anche all'opportunità di assecondare le sollecitazioni da parte dell'Oece sulla predisposizione di una politica energetica su scala europea, avevano nella seconda parte degli anni Cinquanta sempre più progressivamente rafforzato l'ipotesi di procedere a una unificazione del servizio elettrico. Era questa un'impostazione condivisa anche dal *management* dell'Iri, il quale si mostrava tuttavia a più riprese restio all'idea di vedersi alienare uno dei settori più redditizi dell'intero gruppo, particolarmente attivo nella difesa delle sue prerogative e della sua attività e nella ricerca di soluzioni che potessero far pervenire a un'unificazione del settore senza ledere gli interessi del gruppo.⁸⁶¹

⁸⁶¹ Nel febbraio 1960, su proposta del Ministero delle Partecipazioni Statali diretto in quel momento da Ferrari-Aggradi, era formulata una proposta di legge che prevedeva di riunire insieme tutte le partecipazioni statali presenti nei settori dell'energia elettrica, del nucleare e dello sfruttamento del carbone in un nuovo ente autonomo di gestione, l'Ente per lo sviluppo dell'energia (Ese). Questi progetti non erano graditi alla dirigenza dell'Iri. In un primo momento, l'Iri cercò di contrapporre una soluzione alternativa allo scorporo delle sue società elettriche attraverso un progetto attribuisse proprio all'ente le funzioni di coordinamento e controllo del settore. Il progetto di «irizzazione» del settore elettrico si proponeva di conseguire una gestione unitaria dell'industria elettrica attraverso il coordinamento su scala nazionale degli investimenti, di realizzare l'unificazione tariffaria e di offrire un equo indennizzo agli azionisti e ai proprietari. Con l'approvazione di tale progetto si sarebbe inoltre evitata la dispendiosa di creare un nuovo ente di gestione e si sarebbero attribuiti alla struttura già esistente di Finelettrica i compiti di coordinamento e controllo del sistema. *Linee generali di un progetto per l'attribuzione all'Iri del controllo finanziario e del coordinamento di gestione delle aziende elettrocommerciali*, 8 febbraio 1960, ACS, IRI, NR, Finelettrica, Documentazione senza titolario, Settore elettrico varie, b. R1744. Nel dicembre 1961, commentando la proposta di legge presentata nel luglio 1961 a primo firmatario il democristiano Danilo De' Cocci che prevedeva la creazione di un Comitato dell'energia con funzioni di coordinamento per il settore, una nuova nota interna all'Iri spiegava come questa ipotesi fosse stata a suo tempo «suggerita dalla Finelettrica anche allo scopo di contrapporre una soluzione alternativa ad altre misure che potrebbero recare gravissimo pregiudizio agli interessi dell'Istituto». Era ritenuto infatti dal *management* dell'Iri di prima importanza scongiurare progetti che avrebbero finito per «privare l'Iri delle sue partecipazioni elettriche, che sono tra quelle di più sicura redditività» e che avrebbero potuto essere il preludio alla «costituzione di altri enti di gestioni raggruppanti le aziende a partecipazione statale secondo criteri di omogeneità». *Coordinamento delle fonti di energia, Servizio partecipazioni azionarie "B"*, 14 dicembre 1961, ACS, IRI, NR, Finelettrica, Nazionalizzazione dell'energia elettrica, Enel, b. R1736. La necessità di contrastare progetti tesi alla costituzione di nuovi «enti di gestione "omogenei"» era ribadita in un altro significativo documento redatto sempre nel dicembre 1961. In esso, l'Iri riaffermava con forza i caratteri tipici del suo intervento, i risultati e i progetti futuri, affermando come «la ricerca di una struttura apparentemente organica [avrebbe risposto] solo ad una concezione puramente astratta» e avrebbe portato alla distruzione di «un organismo che ha dato prova di funzionalità per andare incontro a gravi incognite». *Validità della Formula Iri*, 18 dicembre 1961, ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Iri-Varie, Relazioni Iri dell'Ispettorato e dei Servizi su argomenti vari, AG/3257 f. 4. Nella prima metà del 1962, con la legge sulla nazionalizzazione ormai alle porte, ancora l'Iri si adoperava al fine di scongiurare il provvedimento, andando a proporre uno schema di intervento per la costituzione di un ente di gestione sottoposto alla legge n. 1589 del 22 dicembre 1956, e quindi «con una gestione ispirata a criteri di economicità che potrebbe dare sufficienti garanzie che non si intende abbandonare la strada dell'economia di mercato». La soluzione proposta sembrava, secondo la dirigenza dell'Iri, avere validi motivi: un processo di unificazione semplificato, continuità nelle gestioni aziendali, evitare ripercussioni sul mercato azionario, scongiurare un'operazione eccessivamente onerosa per lo Stato. *Osservazioni e suggerimenti in merito al programma governativo di "unificazione" del settore elettrico*, aprile 1962, ACS, IRI, NR, Finelettrica, Documentazione senza titolario, Nazionalizzazione energia elettrica, b. R1738. Parallelamente, il Ministro delle Partecipazioni statali Giuseppe Petrilli e il direttore generale Savino Sernesi cercarono ancora di evitare che si pervenisse alla nazionalizzazione del settore. Lettera di Savino

La necessità di sviluppare un migliore coordinamento del settore rappresentava una necessità condivisa tra le forze politiche e i vari attori del settore, ma si evidenziava una certa divisione su quali sarebbero dovuti essere gli strumenti atti a realizzare questo passaggio. Seguendo l'analisi di Fabio Silari, a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta si delineavano quattro posizioni in risoluzione della questione elettrica: 1) un ampliamento autonomo della cooperazione volontaria, sostenuto da gruppi elettrici e dagli ambienti conservatori; 2) un sistema misto che prevedesse organismi di controllo nazionale, proposta dalla Dc, ma che scontava divergenze interne circa i suoi obiettivi; 3) la nazionalizzazione come strumento per spezzare il potere dei gruppi elettrici privati, sostenuta dal Psi e dal Pci; 4) la nazionalizzazione degli impianti e non delle società elettriche, intesa come ritorno a un sistema di mercato, proposta dai radicali e dai repubblicani.⁸⁶² Con la legge n. 1643 del 6 dicembre 1962 si scelse infine la strada della nazionalizzazione. Con l'istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica (Enel) e il relativo scorporo delle proprie aziende elettriche, il gruppo ebbe accesso a notevoli risorse che furono impegnate negli anni successivi a finanziare alcuni dei suoi maggiori programmi.⁸⁶³

10.5 IL SETTORE TELEFONICO: L'«IRIZZAZIONE»

Un settore che, come il comparto elettrico, viveva con particolari – in questo caso addirittura maggiori – problematicità un mancato intervento governativo sulla questione delle tariffe e sul quale aleggiavano varie ipotesi di riorganizzazione era quello telefonico. Dopo aver concluso il ciclo della ricostruzione propriamente detta nel corso del 1949, le tre società concessionarie telefoniche dell'Iri – Stipel, Telve e Timo – avevano realizzato a ritmo sostenuto programmi sia per sostenere il processo di espansione del servizio, sia per adempiere alle necessità di potenziamento e di rammodernamento delle installazioni.

Sernesi a Renato Zerbi (capo gabinetto della presidenza del Consiglio dei ministri), 6 aprile 1962; Lettera di Savino Sernesi a Ugo La Malfa, 14 maggio 1962; Lettera di Giuseppe Petrilli ad Aldo Moro, 15 maggio 1962, in ACS, IRI, NN, Affari generali e organi deliberanti, Servizio di Coordinamento, Finelettrica, b. AG/3650, f. 1. Sulle vicende di Finelettrica nella seconda metà degli anni Cinquanta si veda in particolare M. Comei, *L'IRI, la nazionalizzazione dell'industria elettrica*, cit., pp. 414-432.

⁸⁶² F. Silari, *La nazionalizzazione elettrica in Italia*, cit., p. 63. Sul dibattito relativo alla nazionalizzazione del settore elettrico si veda anche G. Mori, *La nazionalizzazione in Italia*, in AA.VV., *La nazionalizzazione dell'energia elettrica. L'esperienza italiana e di altri paesi europei*, Atti del Convegno internazionale di studi per il XXV anniversario dell'istituzione dell'Enel, Laterza, Roma-Bari, 1989, pp. 147-185 e A. Savignano, *Il regime normativo*, in G. Zanetti (a cura di), *Storia dell'industria elettrica in Italia*, Vol. 5, *Gli sviluppi dell'Enel (1963 - 1990)*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 101-108.

⁸⁶³ Gli indennizzi fruttarono all'Iri 788 miliardi di lire, da corrispondere in venti mensilità a partire dal gennaio 1963 con interessi al 5,5% annuo. V.A. Marsan, *L'Istituto per la ricostruzione industriale*, cit., p. 227 e ss.

Nel novembre 1949, durante il Consiglio di amministrazione del gruppo, il direttore generale Guglielmo Reiss Romoli aveva parlato di una situazione finanziaria che, «pur con tutte le dovute cautele», egli valutava favorevolmente nei suoi «tratti attuali e pienamente tranquillante nelle prospettive a venire».⁸⁶⁴ Lo sviluppo delle reti e delle centrali aveva contribuito a migliorare la situazione, soprattutto nei grandi centri, dove le richieste di allacciamento affluivano con ritmo intenso. Nel 1950, nell'intento di valorizzare la compagine tecnica, commerciale e industriale del gruppo e di frenare un possibile rafforzamento del conglomerato Itt-Pirelli, la Stet aveva proceduto all'acquisto del 49% del pacchetto azionario della Siemens di Milano – assicurando così il controllo di tutto il capitale con il concorso di altre aziende dell'Iri – la cui attività principale era la produzione di apparecchiature per le telecomunicazioni e la telefonia in particolare. Con questa acquisizione, il gruppo aveva inoltre acquisito il 10% del capitale della Sirti, la Società reti telefoniche interurbane di Milano.⁸⁶⁵

L'acquisizione della Siemens rappresentò un passo fondamentale nella costituzione di un moderno gruppo integrato nei servizi e nella produzione telefonica e permise alla Stet di entrare a pieno titolo nel settore delle reti interurbane: la Stet si assicurava infatti l'azienda che a quel momento aveva prodotto circa tre quarti delle centrali telefoniche urbane installate in Italia; inoltre, i tre quinti delle centrali Stet erano di modello Siemens.⁸⁶⁶ Nello stesso periodo, la finanziaria telefonica, allo scopo di sviluppare i propri impianti il più rapidamente possibile, per ricostituire almeno in parte le necessarie scorte di numeri di centrale e di reti interurbane, predispose un programma biennale per un aumento notevole degli allacciamenti di abbonati e dei circuiti della rete interurbana. La politica di investimenti operata dal gruppo risultava tuttavia ostacolata da quei problemi di fondo a cui facevamo riferimento: il mancato adeguamento delle tariffe e il futuro assetto delle concessioni, in ormai prossima scadenza.⁸⁶⁷

⁸⁶⁴ CdA, Seduta del 26 novembre 1949, citato in B. Bottiglieri, *Stet*, cit., p. 270.

⁸⁶⁵ La società Siemens di Milano era stata controllata prima della guerra dalla omonima società tedesca e posta successivamente, a seguito del suo sequestro, sotto il controllo diretto del Tesoro. Un'operazione da parte del gruppo italo-americano, che controllava la concessionaria Teti tramite la Pirelli e la società di apparecchiature Face tramite la Itt, avrebbe comportato un deciso rafforzamento degli attori privati nel settore telefonico. S. Mariotti, *Le telecomunicazioni*, cit., pp. 208-209. Nell'ottobre del 1949, il Comitato internazionale per la liquidazione dei beni tedeschi in Italia, sentito il parere del Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni, indicò nella Stet il soggetto più idoneo a rilevare l'azienda e autorizzò il governo italiano a cedere la Siemens alla *holding*. Pochi mesi dopo, la Stet acquistò dall'amministrazione giudiziaria l'intero pacchetto della Siemens e, successivamente, su richiesta dell'Iri, procedette a ripartire il controllo della società cedendo il 49% alla Sip e il 2% alla stessa capogruppo, mantenendo una quota societaria pari al 49% dell'intero pacchetto azionario. B. Bottiglieri, *Stet*, cit., p. 260.

⁸⁶⁶ Ivi, p. 250 e ss. e A. Castagnoli, *Le strategie industriali*, cit., p. 320.

⁸⁶⁷ Secondo le stime del Rapporto Saraceno, nel 1954 il livello delle tariffe era in media circa 27 volte quello dell'anteguerra mentre i costi di esercizio erano aumentati di 60-70 volte. P. Saraceno, *Rapporto*, cit., p. 205.

Mentre un primo provvedimento del gennaio 1953 da parte del Cip aveva provveduto a un aumento delle tariffe era risultato utile a sostenere i programmi di ammodernamento e potenziamento degli impianti ma giudicato ancora insufficiente, un passo avanti più incisivo vi fu con l'accordo tariffario del 1955. L'aumento delle tariffe era previsto in una quota del 20% a diretto beneficio delle società e in una quota del 10% da versare in una Cassa di conguaglio. Quest'ultima avrebbe successivamente erogato i fondi alle concessionarie in relazione alle spese di esercizio sugli impianti entrati in servizio dopo il 1° gennaio 1953. In questo modo, il governo introduceva una sorta di incentivo indiretto all'attività d'investimento svolta dalle concessionarie dopo il 1953.⁸⁶⁸ I conti economici delle tre società concessionarie pubbliche, in relazione a questi aumenti tariffari, presero a migliorare e fu possibile liberare maggiori risorse per gli investimenti. Secondo i dati presentati nella relazione di bilancio dell'Iri per il 1955, nel decennio 1946-1955 il numero degli abbonati si era più che triplicato ed il traffico interurbano quintuplicato. Gli investimenti complessivi della Stet in quel periodo erano stimati in oltre 169 miliardi, un valore pari ad oltre il 70% di quelli effettuati dalle cinque concessionarie. Rispetto al dato complessivo, nel solo triennio 1953-1955 si concentrava quasi la metà degli investimenti, per un volume complessivo di 98 miliardi.⁸⁶⁹

La scadenza delle concessioni era tuttavia ormai prossima. Il 31 dicembre 1955 era maturato infatti il termine a partire dal quale lo Stato avrebbe avuto la facoltà di revocare le concessioni telefoniche, con un anno di preavviso e alle condizioni previste dalla legge. Le convenzioni stipulate dallo Stato nel 1925 con le società Stipel, Telve, Timo, Teti e Set erano a tempo indeterminato ed era previsto un periodo trentennale di rinuncia da parte dello Stato ad esercitare la facoltà di riscatto. Scaduto questo termine, il Ministero delle Poste e Comunicazioni, aveva provveduto nel giugno del 1956 a notificare alle cinque società la sua decisione di procedere al riscatto. Secondo quanto previsto dalle convenzioni, esso avrebbe dovuto aver luogo al termine di un anno dalla notifica, e dunque nel giugno dell'anno successivo.

Una volta posta questa scadenza fu possibile superare in gran parte lo stato di incertezza che si era manifestato negli anni precedenti circa l'assetto dell'industria telefonica di esercizio. Con l'acquisizione da parte dell'Iri del controllo delle due concessionarie Teti e Set, e il perfezionamento delle nuove convenzioni per la concessione dei servizi telefonici, furono infatti poste le premesse per il completo riordinamento dell'intero

⁸⁶⁸ Dal punto di vista governativo, il problema urgente non era solo quello maggiormente avvertito dalle concessionarie, e cioè consentire loro una gestione più economica attraverso un semplice aumento tariffario. Il governo intendeva infatti incentivare, soprattutto nell'Italia meridionale, un potenziamento del servizio, reso indilazionabile dall'elevato numero di domande inevase. B. Bottiglieri, *Stet*, cit., pp. 274-275.

⁸⁶⁹ Relazione del Consiglio di amministrazione, Esercizio 1955, 8 marzo 1956, cit., p. 64

settore. Le società telefoniche si avviarono così verso un nuovo periodo di attività, per quanto una riforma organica del sistema tariffario non fosse ancora pervenuta. Con l'approvazione del decreto-legge 6 giugno 1957 n. 374 veniva stabilito, all'art. 1, che «le concessionarie dei servizi telefonici ad uso pubblico [potessero] essere accordate solo a società per azioni, il cui capitale [fosse] direttamente o indirettamente posseduto dallo Stato».⁸⁷⁰ Allo scadere delle concessioni, dunque, anche in virtù dei risultati apportati dalla finanziaria dell'ente nel periodo successivo al 1953, la soluzione al problema fu trovata a livello politico attraverso la cosiddetta «irizzazione» del settore telefonico. Un successivo provvedimento, nel frattempo, fissava al 31 dicembre 1957 la scadenza del preavviso di riscatto delle concessioni già notificato dal Ministero alle concessionarie telefoniche. Nei confronti delle società il cui capitale non fosse passato entro quella data in maggioranza diretta o indiretta dello Stato, si sarebbe proceduto al riscatto degli impianti entro il 10 gennaio 1958.

Per evitare la complessa ed onerosa procedura di tale operazione, ben prima dell'avvicinarsi di tale scadenza erano iniziate le trattative per la cessione da parte dei privati dei pacchetti di controllo della Società esercizi telefonici (Set) e della maggioranza delle azioni di Società telefonica Tirrenia (Teti), rispettivamente detenuti dalle società finanziarie Setemer e La Centrale. L'accordo con la prima per il trasferimento della totalità delle azioni Set fu ultimato nell'ottobre 1957 mentre quello per la cessione all'Iri del pacchetto di maggioranza delle azioni Teti – 53% del capitale – fu perfezionato nel dicembre dello stesso anno. In base a tale accordo, altre azioni di gruppi di minoranza per una quota corrispondente al 25% del capitale Teti potevano essere cedute all'Iri alle stesse condizioni applicate al pacchetto di maggioranza. L'opzione fu successivamente esercitata successivamente e l'*iter* si poté concludere nel luglio dell'anno successivo.⁸⁷¹

⁸⁷⁰ Nella relativa discussione parlamentare si segnala, con l'intervento dell'on. Giacomo Mancini, il supporto da parte del Partito Socialista alla legge, definita come un primo passo verso «una situazione nuova [...] che consenta successivamente un assetto telefonico modernamente efficiente e razionalmente organizzato, tale da soddisfare, senza le consuete discriminazioni territoriali, l'esigenza generale di progresso e di civiltà di tutte le regioni italiane», dando così seguito alla richiesta formulata al Governo dal gruppo socialista il 23 dicembre 1954 di notificare alle due società private Teti e Set la decisione di riscattare le concessioni. Nella medesima discussione, il Partito Comunista, con l'intervento dell'on. Giulio Cerretti, marca invece la propria distanza dalle posizioni espresse dai socialisti e ribadisce la posizione del partito verso «una nazionalizzazione pura e semplice di tutte le concessioni». Il Pci voterà comunque la conversione di legge, nella speranza che esso potesse rappresentare un punto di partenza verso la nazionalizzazione del settore telefonico. CD, AP, Seduta pom. 12 luglio 1957, 33594 e ss.

⁸⁷¹ Nel corso dell'operazione l'Iri ha provveduto inoltre a rilevare il pacchetto di maggioranza delle due imprese Società Impianti Telefonici (Sit) e Società immobiliare L'edificio, le quali svolgevano attività complementari a quelli della Teti: la prima impegnata negli impianti di telefonia interni – sia per la vendita sia per il noleggio – nelle reti di distribuzione e nei montaggi di centrali; la seconda proprietaria di un notevole numero di edifici in cui sono installati impianti della Teti.

Le negoziazioni con i gruppi privati, nonostante Reiss Romoli le ritenesse di naturale competenza della finanziaria, furono gestite dalla capogruppo, la quale si avvalse degli uomini della Stet esclusivamente per consigli e valutazioni di carattere tecnico. La dialettica tra l'Iri e la sua finanziaria si protrasse anche successivamente, quando l'ente fu chiamato a trasferire i pacchetti di maggioranza di Teti e Set alla *sub-holding* telefonica. Questa operazione, impostata nel novembre 1958, si concluse solo nel corso dell'anno successivo. Nel processo di riorganizzazione del gruppo si contò infine il trasferimento dall'Iri alla Teti delle proprie azioni nella Sit e nella Società immobiliare L'edificio.⁸⁷² Con il novembre 1957, intanto, era stato nominato un nuovo Consiglio di amministrazione della Stet, con Luigi Lordi alla presidenza, Giuseppe Foddìs come direttore generale e, successivamente, fu avviato un processo di rinnovamento dei quadri dirigenziali delle due concessionarie acquisite. Reiss Romoli rimaneva all'interno del Consiglio di amministrazione della Stet e, in un secondo momento, entrava in quello della Teti.⁸⁷³

Nel dicembre 1957 erano state perfezionate con le cinque società concessionarie le nuove convenzioni, che avrebbero regolato l'esercizio telefonico pubblico nelle rispettive zone di competenza fino al 31 dicembre 1986. Per far fronte ai nuovi obblighi e relativi oneri, che erano venuti a gravare sulle singole società, le nuove convenzioni avevano previsto ammortamenti economici e revisioni tariffarie basate sull'intero costo sostenuto per offrire il servizio. La stipulazione delle nuove convenzioni concluse la prima fase del riordinamento del settore telefonico, che fu giudicata tuttavia non del tutto soddisfacente dallo stesso Reiss Romoli. Essa inaugurava infatti un sistema poco funzionale nel ripartire le competenze tra le concessionarie dell'Iri e la Azienda di Stato per i servizi telefonici (Asst), la società pubblica che fino a quel momento aveva gestito il servizio interurbano e quello internazionale e che aveva avuto compiti di vigilanza nei confronti delle stesse concessionarie. Le disposizioni sancivano la ripartizione delle competenze tra le società telefoniche e l'Asst in termini di gestione del traffico e di impianti e collegamenti. Le concessionarie avrebbero gestito il traffico all'interno dei loro compartimenti, mentre all'Asst sarebbe spettato quello tra i centri di compartimento. Il restante traffico sarebbe stato gestito congiuntamente, con evidenti problemi di coordinamento. Per gli impianti e i collegamenti, l'Asst si sarebbe infine occupata di quelli internazionali e primari, mentre le concessionarie avrebbero dovuto utilizzare i circuiti dello Stato prima di realizzarne di

⁸⁷² Con l'acquisizione delle due società concessionarie, il volume delle attività della Stet ne risultò decisamente ampliato. Facendo riferimento ai dati del 1957, il numero degli abbonati passò da 1.359mila a 2.260mila, quello degli apparecchi da 1.724mila a 2.871mila, il traffico urbano da 178 a 254 milioni di unità di servizio. Rielaborazione sulla base delle Relazioni di bilancio dell'Iri per gli esercizi 1957 e 1958. ACS, IRI, Pubblicazioni, Bilanci annuali Gruppo Iri.

⁸⁷³ Ivi, pp. 311-313.

propri. Era questa una sistemazione che, secondo quanto espresso da Reiss Romoli in un intervento pubblicato ne «Lo Stato sociale» nel corso del 1958, nonostante la positiva scelta di valorizzare il lavoro svolto dall'Iri nel periodo precedente estendendo il suo controllo all'intero settore, mantenendo in essere l'azione della Asst, non permetteva al settore di essere organizzato nel senso unitario e verticale che avrebbe auspicato.⁸⁷⁴

Una volta completato il riordino delle proprie partecipazioni, la Stet cercò di interpretare su un piano nazionale il compito di controllo e coordinamento tecnico e amministrativo delle cinque società telefoniche, impegnate dalle convenzioni nella soluzione dei vasti problemi del settore per l'adeguamento del servizio telefonico italiano in concessione alle esigenze dello sviluppo economico del paese.⁸⁷⁵ In relazione all'estensione, anche territoriale, dei compiti della Stet e per adeguare la sua organizzazione alla più vasta sfera di interessi, l'ordinamento della società ne risultò modificato: la ragione sociale della società fu mutata da «Stet - Società Torinese Esercizi Telefoni» in «Stet - Società Finanziaria Telefonica»; la direzione generale fu trasferita da Torino a Roma, mentre la sede legale della società rimase a Torino; il Consiglio di amministrazione fu ampliato per includere i rappresentanti delle due nuove società acquisite; fu istituito, infine, un Comitato consultivo di coordinamento di gruppo, composto dal presidente, dal direttore generale, da un direttore centrale tecnico della Stet e dai direttori generali delle concessionarie telefoniche, allo scopo di coadiuvare gli organi della finanziaria preposti al controllo e al coordinamento delle cinque società controllate.

L'11 dicembre 1957, contestualmente alla firma delle nuove convenzioni, era approvato il Piano regolatore telefonico nazionale (Prtn). La costituzione della Commissione ministeriale, preposta alla redazione del piano regolatore, era avvenuta nel 1951 su proposta del Consiglio superiore tecnico delle telecomunicazioni. La Commissione vide la partecipazione di rappresentanti delle concessionarie – che, anche in funzione di tale partecipazione, costituirono l'Associazione nazionale delle Società Concessionarie Telefoniche (Ascott) – e delle aziende manifatturiere e di impiantistica. I lavori della commissione procedettero tuttavia con lentezza, sia per le intrinseche difficoltà tecniche nel trovare una soluzione comune per l'interconnessione di impianti eterogenei, sia per gli interessi contrastanti dei diversi soggetti coinvolti. La decisione presa con l'«irizzazione» del settore contribuì a sbloccare la situazione e il piano fu uno strumento fondamentale per superare le limitazioni locali della telefonia e promuovere la

⁸⁷⁴ Su questo punto si veda G. Reiss Romoli, *Problemi telefonici: riassetto organizzativo ed adeguamento tariffario*, in «Lo Stato sociale», n. 3, 1958, pp. 444-457.

⁸⁷⁵ Nel triennio 1958-1960, il primo dall'avvenuta unificazione del servizio, il 52% degli investimenti del gruppo fu destinato alle zone Teti e Set, per un ammontare complessivo di 103 miliardi. Relazione del Consiglio di Amministrazione, Esercizio 1960, 29 aprile 1961, ACS, IRI, Pubblicazioni, Bilanci annuali Gruppo Iri, p. 160.

teleselezione. Con l'approvazione del piano, l'organizzazione territoriale del servizio telefonico fu definita in 21 compartimenti, 232 distretti e 1400 settori telefonici, fu predisposto un piano di numerazione e, infine, furono enunciati i criteri di instradamento delle comunicazioni e le modalità di interconnessione tra gli impianti delle concessionarie e l'Asst.

Con l'entrata in vigore del piano e delle convenzioni, il settore telefonico nazionale entrerà in un periodo di intenso sviluppo, fondato su alcune principali direttrici: l'automazione del servizio urbano, l'ampliamento delle centrali automatiche, lo sviluppo delle reti urbane e il potenziamento degli impianti interurbani e delle apparecchiature teleselettive.⁸⁷⁶ Nello stesso periodo, inoltre, andava risolvendosi anche il problema relativo alla nuova regolamentazione delle tariffe, fattore che diede ulteriore spinta agli investimenti delle società del gruppo. Con riferimento all'art. 49 delle convenzioni, che prevedeva l'adeguamento delle tariffe con decorrenza dal 1° gennaio 1959, le società telefoniche avevano inoltrato nel giugno 1958 al Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni e al Cip la documentazione relativa ai preventivi economici per il quinquennio 1959-1963, con l'indicazione delle percentuali di maggiorazione dei ricavi necessarie per l'equilibrio delle gestioni. Con qualche mese di ritardo rispetto a quanto preventivato dalla dirigenza della Stet, tra l'agosto e il settembre del 1959 furono infine decisi aumenti delle tariffe che avrebbero successivamente consentito alle società concessionarie un incremento medio degli introiti intorno al 25%, e una parziale riforma della loro struttura, al fine di eliminare le sperequazioni e le incongruenze di maggiore rilievo.⁸⁷⁷

⁸⁷⁶ P. Brezzi, *Economia e politica delle telecomunicazioni. Imprese, strategie e mercati*, FrancoAngeli, Milano, 2004, p. 69.

⁸⁷⁷ Relazione del Consiglio di Amministrazione, Esercizio 1960, cit., p. 162.

CONCLUSIONI

Con il 1948 emersero due fatti che permisero al rapporto tra Stato ed economia di raggiungere un importante punto di equilibrio: con il d.l. 12 febbraio 1948, n. 51, fu approvato un nuovo statuto per l'Iri che avrebbe regolato l'organizzazione dell'ente fino agli anni Novanta ed indicato nel modello di impresa a partecipazione statale lo strumento preferenziale di intervento pubblico nel paese; qualche mese più tardi fu invece consegnato all'Oece la bozza finale del *Programma economico italiano a lungo termine 1948/49-1952/53*, il documento con cui l'Italia definiva le modalità di utilizzo degli aiuti del Piano Marshall, l'ammontare delle richieste e la loro destinazione e, nel farlo, poneva di fatto fine alla breve esperienza dei «piani di orientamento» del dopoguerra. Entrambi, tuttavia, non sembrano determinati da precise scelte scaturite dal dibattito politico ed economico del dopoguerra, quanto piuttosto da un intreccio di considerazioni, opportunità, contingenze che legano le vicende dell'Iri alla storia del paese, all'efficacia della sua macchina burocratica, alle condizioni e alle debolezze del settore privato, alla necessità di affidarsi alle competenze e all'esperienza per affrontare le dure sfide della ricostruzione e del reinserimento dell'economia italiana nella comunità internazionale.

Il problema della pubblica amministrazione era stato affrontato a partire dall'inizio del secolo, attraverso un progressivo percorso di fuoriuscita dallo Stato, con la nascita delle cosiddette «amministrazioni parallele», per giungere ad un modello di intervento statale i cui cardini erano rappresentati dalla riforma bancaria del 1936 e dall'affermazione del sistema delle partecipazioni statali. I propositi di riforma delle amministrazioni tradizionali, talvolta ricche di un *expertise* poco coltivato, altre volte mancanti di professionalità dotate di una formazione tecnica su questioni economiche ed industriali, altre ancora autoreferenziali e poco disponibili a collaborare tra loro, erano stati a lungo accantonati. Ancora prima della fine del conflitto ci si rese conto allora di come la macchina statale fosse impreparata ad affrontare la sfida della gestione degli aiuti internazionali e di come, anche per motivi di opportunità, non fosse allo stesso tempo possibile attuare importanti riforme nel breve periodo. Conseguentemente iniziarono ad emergere iniziative allo scopo di emendare questo problema: parallelamente, nella stessa estate del 1944, Menichella aveva aperto un dialogo con la Commissione alleata di controllo e con il capitano Andrew Kamarck discutendo dell'opportunità di non liquidare l'Iri mentre un «ufficio di carattere straordinario» guidato da Saraceno e composto da quadri dello stesso ente aveva iniziato a lavorare per la preparazione del primo piano di aiuto.

Poiché un pieno utilizzo della burocrazia tradizionale risultava impraticabile e non si registravano d'altra parte innovazioni significative dal punto di vista istituzionale, l'Iri si trovò in pratica a essere l'unica entità di carattere pubblico a disposizione del paese dotata di un solido patrimonio di competenze tecniche su questioni produttive ed industriali. E, anche per questo motivo, nonostante la richiesta di una sua liquidazione e una pregiudiziale associazione dell'ente al passato fascista e corporativo, l'Iri riuscì a ottenere che una decisione definitiva sulle sue sorti fosse quantomeno rimandata. Con lo statuto approvato nell'aprile 1946 si ebbe un provvedimento che, rispondendo alla necessità di stabilire una cornice operativa per l'ente e di colmare i vuoti normativi lasciati dalla caduta del fascismo, oltre a rilevanti modifiche statutarie, integrava l'Iri nella struttura fondata sul Cir e adottata dalle autorità governative per coordinare la ricostruzione postbellica.

Il ruolo che stava assumendo l'ente nel quadro della ricostruzione e le prospettive che aleggiano intorno ad esso, diedero modo ai suoi tecnici di dibattere internamente sulla futura funzione dell'Iri nell'economia del dopoguerra. E, almeno nelle intenzioni di alcuni suoi esponenti, fu caldeggiata la possibilità che l'Iri si elevasse a «organo tecnico» della pianificazione, o quantomeno, che fosse valutata l'opportunità di introdurre una soluzione organizzativa più avanzata rispetto all'azione del Cir, intercettando così alcune considerazioni emerse dal dibattito pubblico. Questo indirizzo, suggerito in particolare modo dal direttore generale Malvezzi, e in parte anche dal commissario Piccardi, prevedeva un maggiore controllo politico e, più in generale, richiedeva allo Stato un intervento di ampio respiro. Si evocava nella mente di questi dirigenti l'idea di un ente strutturalmente e finanziariamente messo nelle condizioni di guidare lo sviluppo economico del paese, di svolgere un ruolo di traino e non solo di supplenza nei confronti del settore privato, in un disegno che tuttavia lasciava poco spazio all'iniziativa individuale, sia nei confronti degli imprenditori che, a dire il vero, anche degli stessi amministratori pubblici. Il progetto non mancava quindi di ridefinire un nuovo e diverso rapporto tra le imprese e la stessa direzione dell'ente, così come tra l'ente e lo Stato, che avrebbe causato una discontinuità con la filosofia originale dell'«intervento straordinario» e recuperato in termini più ideali che concreti l'esperienza del corporativismo fascista. Un'esperienza questa che abbiamo visto appunto essere nella realtà dei fatti quantomeno contraddittoria.

Ma, complice l'assenza al governo di un referente politico realmente interessato ad esplorare questa opzione e considerata anche la forte avversità mostrata da esponenti di spicco dell'Istituto, ad una soluzione marcatamente dirigista fu preferita un'altra strada. Menichella, che si oppose nel 1944 davanti alle autorità anglo-americane alle ipotesi di smobilitare l'Iri e che credeva sinceramente nel ruolo strategico di questo ente nell'economia nazionale e nella ricostruzione del paese, si batté altresì per la restituzione piena all'Iri della sua fisionomia originaria di natura finanziaria, per il mantenimento del

suo carattere transitorio e «straordinario», opponendosi infine alla sua ulteriore espansione verso altri settori e scoraggiando nuove iniziative imprenditoriali. Era questo il cuore dell'impostazione di Beneduce e di Menichella che aveva forgiato l'Iri delle origini: l'intervento pubblico non avrebbe dovuto concretizzarsi attraverso un'azione diretta e fissata dal bilancio statale, quanto piuttosto attraverso gestioni separate come enti pubblici. La natura di questi organismi, offrendo un'attribuzione precisa di responsabilità e di compiti, rappresentava un terreno fertile per gestioni efficienti di denaro pubblico e per la realizzazione di obiettivi economici a beneficio dell'intero sistema. Allo stesso tempo, per assolvere pienamente al proprio ruolo, essi rifiutavano tuttavia ogni tipo di interferenza politica e necessitavano altresì di autonomia e libertà d'iniziativa.⁸⁷⁸ Questa battaglia fu vinta trovando una sponda nella «passiva assimilazione del processo di modernizzazione» della Dc degasperiana e nell'impossibilità senza di essa di vedersi affermare un principio unitario a guida della ricostruzione.⁸⁷⁹ L'Iri avrebbe continuato a svolgere un'opera di coordinamento nei confronti delle sue imprese, rifiutando di esercitare un severo controllo delle loro attività e lasciando ampi margini di autonomia ai propri dirigenti aziendali, mentre l'indirizzo nei confronti del settore privato sarebbe avvenuto non tramite una «linea di comando» formale quanto piuttosto sfruttando la presenza ramificata e capillare delle proprie aziende all'interno dei vari settori industriali.

Lo stesso dibattito economico sulle prospettive future del paese e sulla ricostruzione ebbe ben poco spazio per influenzare le scelte concrete nell'organizzazione dei piani e finì col ricadere in una sorta di autocentrismo. L'esperienza dei piani e la natura disorganica e disfunzionale degli organismi preposti alla loro amministrazione avevano nel frattempo stimolato nella mente dei suoi protagonisti osservazioni non solo sul presente, ma anche sul futuro dell'economia nazionale. Mentre numerosi esponenti politici si mostravano favorevoli a che la politica di piano divenisse uno strumento permanente in mano ai governi, la realtà indicava come senza una revisione degli strumenti e un chiaro indirizzo politico non vi sarebbero state le condizioni per ulteriori passi in avanti. È questo il cuore della riflessione condotta da Pasquale Saraceno nella sua veste di responsabile della Segreteria tecnica prima e del Centro di studi e piani tecnico-economici poi. La mancanza di strutture, di personale e di un adeguato inquadramento istituzionale di questi uffici, la stessa messa in discussione anche *in itinere* dell'utilità di una politica coordinata di investimenti e le resistenze incontrate sia a livello politico sia nel rapporto con gli industriali, rappresentavano elementi che ostacolavano il consolidarsi della

⁸⁷⁸ C. Spagnolo, *Tecnici e politici in Italia*, cit., p. 62 e Id., *La stabilizzazione incompiuta*, cit., pp. 176-178.

⁸⁷⁹ M. Salvati, *Stato e industria nella ricostruzione*, cit., p. 7.

programmazione come prassi all'interno del sistema economico nazionale. La presenza ricorrente di Saraceno nei centri e nei luoghi del dibattito pubblico, siano essi riviste, convegni, o appuntamenti istituzionali, restituiscono il particolare impegno del dirigente Iri affinché fosse resa nota la vera natura del piano, i suoi obiettivi e gli ostacoli da esso incontrati, al fine di recuperare tra le varie forze politiche un sostegno e un mandato forte a perseguire gli studi e i lavori necessari all'elaborazione di documenti complessi come i piani, anche dopo il 1948. Un sostegno e un mandato che, nei termini richiesti, non arrivò mai.

Non essendo sopraggiunte novità sul versante istituzionale e non affermandosi un principio unitario nel processo di ricostruzione, l'amministrazione degli aiuti internazionali continuò fino all'esaurirsi del Piano Marshall ad essere una questione dei tecnici, di qualche economista e degli industriali, in una sostanziale continuità di organismi e strutture rispetto alla prima caotica fase, e finendo così per coinvolgere soltanto in modo marginale il dibattito pubblico. Il contributo degli organismi rappresentativi si limitò al sanzionare l'ottenimento delle risorse, mostrando anche su questo punto una convergenza non unanime. Il ruolo di coordinamento assunto dal Cir e dal suo sottocomitato Cir-Erp, ostacolato dall'autonomia dei singoli ministeri, dalla scarsa capacità di dialogo tra le burocrazie e dai continui «giochi di potere tra personalità, correnti e partiti», risultò flebile.⁸⁸⁰ L'amministrazione dei fondi rimase dunque quasi unicamente responsabilità dei tecnici di Iri e Imi e, mentre l'organizzazione e l'ammontare dei contributi fu affidato al dialogo con le autorità alleate, il loro impiego e le relative ripartizioni furono stabilite attraverso la mediazione tra i funzionari dei ministeri economici e i rappresentanti delle grandi aziende pubbliche e private. In questi termini possiamo allora leggere sia il lavoro di Saraceno nella preparazione dei piani sia quello di Menichella con il prestito Eximbank: mettere il paese nelle condizioni di accaparrare ogni finanziamento possibile che il nuovo ordine internazionale concedeva, fare in modo che le risorse fossero affidate nelle «mani adatte», cercando almeno in parte di eludere il contributo di organismi burocratici e «camere di compensazione» di interessi particolari.⁸⁸¹

Sono queste manovre che ottengono entrambe il risultato di sopperire al *deficit* di guida politica in campo economico ma, per gli intendimenti che le contraddistinguono e per gli obiettivi che si pongono, fanno scorgere i profili di due diverse visioni nel rapporto tra

⁸⁸⁰ C. Esposito, *Il Piano Marshall. Sconfitte e successi dell'amministrazione Truman in Italia*, in «Studi Storici», n. 1, 1996, pp. 69-91, in particolare si veda p. 74.

⁸⁸¹ Una simile interpretazione la possiamo estendere anche all'opera di Menichella nell'ottenere il sostegno della Banca Mondiale per finalizzare le iniziative nel Mezzogiorno. Su questo tema si veda A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca mondiale*, cit.

politica e tecnica. Mentre nel caso di Saraceno l'assenza di chiari indirizzi costituiva infatti un problema da emendare e, per tale motivo, continua era la richiesta alla politica di assumere un ruolo nei processi economici, per Menichella proprio in questa assenza si veniva a realizzare il terreno ideale per assicurare «la tenuta dell'economia italiana nel quadro internazionale indipendentemente dagli orientamenti del sistema dei partiti».⁸⁸² Il rifiuto di una gestione centralizzata degli aiuti tendeva a disarticolare la funzione del piano e ad accentuare i suoi caratteri settoriali e particolaristici. Questo fatto, insieme alla politica cauta applicata dai governi e alle manovre della banca centrale, contribuiva infine anche a ridurre gli effetti. Con il Piano Marshall l'Italia poté importare gratuitamente i prodotti e le materie prime necessarie alla ristrutturazione e alla riconversione industriale del dopoguerra. E, pur scontando ritardi, la mancanza di un reale coordinamento e in certi casi anche visione, i fondi di contropartita aiutarono a finanziare lavori pubblici e a realizzare miglioramenti in campo agricolo, attenuando così il problema della disoccupazione. Una buona parte di essi fu tuttavia indirizzata verso il consolidamento delle finanze pubbliche e per ricostituire le riserve della Banca d'Italia, inaugurando così una strategia che anteponeva agli investimenti la stabilizzazione finanziaria del paese e sulla quale potevano convergere De Gasperi, Einaudi e lo stesso Menichella.

Nel campo della gestione degli aiuti internazionali il risultato finale fu dunque un'ampia delega ai tecnici. Una simile procura fu inoltre disposta anche sulle regole e sulla conduzione per le attività economiche dirette dallo Stato. Dopo un periodo contraddistinto da notevoli incertezze, sia su un piano organizzativo che nel rapporto con le autorità governative, scartate ipotesi complesse o irrealistiche come la liquidazione totale dell'ente o la netta separazione fra il settore pubblico e privato con la fine dell'«azionariato di Stato», respinta un'opera di revisione della struttura patrimoniale che potesse accentrare nell'ente le altre attività condotte dallo Stato o liberare lo stesso ente da partecipazioni indesiderate, tra il giugno e il luglio 1947 iniziò a delinearsi una decisione definitiva sul destino dell'Iri favorevole alla sua conservazione. La gestione commissariale di Imbriani Longo, che di lì a poco sarebbe seguita, ebbe dunque il compito di traghettare l'Iri verso un nuovo e definitivo statuto. Uno statuto che, alla riprova dei fatti, rappresentava un «compromesso» che avrebbe mostrato presto tutti i suoi elementi latenti di crisi.

⁸⁸² Nel suo ruolo di governatore, concentrando a partire dal 1948 presso la banca centrale la funzione di coordinamento dei flussi finanziari (incluse le obbligazioni delle imprese a partecipazione statale), Menichella promosse Banca d'Italia come mediatore tra risparmio e investimenti, limitando la possibilità di future manovre espansive da parte dei governi e contribuendo in prospettiva a indirizzare anche le politiche di investimento degli stessi enti pubblici. C. Spagnolo, *Tecnici e politici in Italia*, cit., p. 76.

Ma se allora ci si domanda quali funzioni, quali regole e quali limiti per l'iniziativa statale furono stabiliti attraverso atti concreti a partire dal dibattito economico del dopoguerra, sostanzialmente non si trova una risposta. Di conseguenza, per spiegare i fatti del 1948 e il loro impatto sul futuro occorre relativizzare almeno in parte il peso stesso del dibattito e, in senso lato, il contributo dell'intero sistema politico. Non fu infatti la capacità di trovare una sintesi nelle scelte da adoperare per la ricostruzione, quanto piuttosto la necessità strategica di aderire al Piano Marshall e di operare rapidamente la riconversione industriale, a condurre il paese verso la riconferma dell'economia mista. Una riconferma che non pare tuttavia naturale. Essa non è frutto di una precisa scelta ma sembra piuttosto indotta da questioni di opportunità, sollecitate anche da pressioni esterne. Ci si rende conto cioè dell'opportunità di compiere alcune scelte di campo ma, non supportando questa intuizione con un necessario processo politico, ogni risposta solleva conseguenti domande irrisolte: ci si rende conto dell'impossibilità e dell'opportunità di non liquidare le imprese statali, ma non si chiarisce la loro funzione e le si lascia in uno stato di sostanziale autogestione; si comprende l'importanza di accedere alle risorse messe a disposizione dal nuovo sistema di alleanze, ma non si definisce a livello politico come spenderle, quali settori favorire, quale ruolo economico dovrà avere il paese negli anni avvenire.⁸⁸³

È questa quindi una conciliazione che conferma il modello dell'economia mista, che accoglie in modo contingente elementi di programmazione, ma nel farlo esclude la possibilità di inserire l'operato degli organismi pubblici in un contesto di chiari obiettivi di politica economica e dunque finisce per assegnare alla lungimiranza e alla preparazione dei *managers* pubblici il compito – propriamente politico – di tracciare le linee direttrici della ricostruzione. Questo fu lo scenario che sembrò delinarsi nel dopoguerra: una supplenza dei tecnici ai compiti propri dei governi, i quali seppero sfruttare ora l'appoggio di una parte dello stesso sistema politico, ora le relazioni stabilite a livello internazionale per portare avanti con maggiore forza il proprio autonomo progetto di sviluppo del paese. La stagione della ricostruzione avrebbe dunque avuto come protagonisti i grandi tecnici dello Stato – specialmente di Banca d'Italia, dell'Imi, dell'Iri – i quali, attraverso una particolare autonomia operativa concessagli dalla politica, avrebbero creato le condizioni per l'accumulazione del risparmio e per la mobilitazione delle risorse verso progetti e settori che avrebbero infine trainato lo sviluppo del paese. È questa un'immagine che osservata attraverso diverse lenti porta ora ad esaltare la figura dei *managers* pubblici (e

⁸⁸³ Sotto questo punto di vista, è interessante ricordare il punto di vista di Pasquale Saraceno, secondo il quale nella redazione dei piani di orientamento, i dirigenti di impresa coinvolti «si fecero anche politici», sebbene le discussioni e il dibattito interno alle commissioni si mantennero su un piano prevalentemente tecnico. P. Saraceno, *La questione meridionale nella ricostruzione postbellica*, cit., p. 47.

privati) come vero motore della ripresa del dopoguerra, ora a condannare la mancanza di coraggio, i ritardi e le defezioni della classe politica.

Rileggendo la storia di quegli anni, sembra che le tensioni tra la cosiddetta «linea produttivista» e quella di carattere rigorista nel dopoguerra – evidenziate poi dalla celebre polemica sul *Country Study* del 1949⁸⁸⁴ – siano momentaneamente sopite dall'urgenza e dalla necessità di dare risposte rapide e tecnicamente strutturate alle sfide della ricostruzione, di aderire al nuovo quadro economico internazionale, di sfruttare le opportunità che il dopoguerra aveva portato.⁸⁸⁵ Questo spiega la conferma dell'economia mista e la convergenza verso la politica di piano ma, allo stesso tempo, ne fa scorgere i limiti. Rovesciando il discorso, infatti, si potrebbe sostenere che fintanto che ci furono gli aiuti internazionali e che le imprese pubbliche riuscirono a gestire la transizione, a sostenere gli investimenti e a ricoprire una funzione di supplenza nei confronti dei governi, il sistema economico poté prosperare da un lato anche in assenza di chiare linee guida stabilite a livello politico e, dall'altro, anche in assenza di «una più aggressiva politica di investimenti pubblici» finanziata dal bilancio statale.⁸⁸⁶

Ma, condividendo alcuni basilari presupposti quali l'apertura internazionale e la stabilità della bilancia dei pagamenti, la «linea liberista» interpretata da ministri tecnici e funzionari statali e la «filosofia dell'intervento» dell'Iri poterono convivere, sostenersi a vicenda, fino a sembrare quasi parte di una stessa strategia. Non essendo tuttavia superate le differenze programmatiche, ma rimanendo invece vive sotto le ceneri, una volta

⁸⁸⁴ Nei primi anni del dopoguerra, l'evolversi del quadro politico interno, le diverse ricette economiche suggerite e un certo grado di competizione tra gli organismi avevano favorito un andamento ondulatorio nelle politiche di sviluppo americane pensate per favorire la ripresa italiana. La politica di stabilizzazione monetaria inaugurata nella seconda metà del 1947 era stata sostanzialmente prima richiesta come misura preliminare all'adesione dei fondi ERP, e successivamente sconfessata. J. McGlade, *Lo zio Sam ingegnere industriale*, cit., pp. 9 e ss., C. Esposito, *Il piano Marshall. Sconfitte e successi dell'amministrazione Truman in Italia*, Ivi, pp. 70 e ss., C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., pp. 207-230 e B. Bottiglieri, *La politica economica dell'Italia centrista*, cit., pp. 15-32.

⁸⁸⁵ In un promemoria nel luglio 1947 lo stesso Einaudi aveva d'altra parte così riassunto le linee guida della politica economica di quegli anni: «i mali dell'Italia si possono risanare in diversi anni di severa gestione economica interna, ma insieme a sostanziali aiuti dall'estero». Citato in J. Harper, *L'America e la ricostruzione dell'Italia*, cit., p. 276. In un rapporto pubblicato dal Cir qualche anno più tardi, era ancora espressamente detto che se gli aiuti internazionali si fossero interrotti nell'autunno 1947, l'economia italiana avrebbe necessariamente incontrato un abbassamento della produzione e, più in generale, del tenore di vita della popolazione. Cir, *Lo sviluppo dell'economia italiana nel quadro della ricostruzione e della cooperazione europea*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1952, pp. 37-47. L'esistenza di uno stretto legame tra la politica di stabilizzazione e l'andamento dei finanziamenti esteri è stato evidenziato ad esempio da Ugo Ruffolo, il quale si spinge ad indicare la stretta creditizia del 1947 come dovuta, almeno in parte, alla difficoltà in quei mesi nell'accedere ai crediti esteri. U. Ruffolo, *La linea Einaudi*, in «Storia contemporanea», n. 4, 1974, pp. 651-656.

⁸⁸⁶ Il rapporto dell'Eca sosteneva infatti che: «The immediate solution for the investment-stability problem in Italy requires a more aggressive public investment policy». European Cooperation Administration, *Italy Country Study*, February 1949, Washington D.C., United States Government Printing Office, 1949, p. 33.

esaurita la fase della riconversione e della ricostruzione industriale del paese, venuto progressivamente a mancare il sostegno finanziario esterno verso una politica di investimenti, cambiando gli equilibri politici all'interno del paese, i problemi di convivenza cominciarono ad emergere. La graduale affermazione di una nuova generazione di dirigenti dell'Iri e di nuovi principi nell'azione pubblica contribuì a ridisegnare un nuovo scenario. Con idee elaborate tra gli ultimi anni del regime e i primi del dopoguerra e meditate a partire dalla comune formazione cattolica, Sergio Paronetto – prematuramente scomparso nel marzo 1945 – e soprattutto Pasquale Saraceno – l'uomo dei piani – contribuirono a tramandare in modo non esente da mutamenti la «filosofia dell'intervento» dell'Iri dal fascismo alla repubblica. Essi si fecero custodi dei fondamenti originali dell'azione dell'ente quali l'autonomia e l'efficienza delle gestioni, il contrasto all'accentramento e alla burocratizzazione dell'azione pubblica, la sostenibilità delle iniziative ad ammodernare l'industria e le infrastrutture del paese, il rifiuto di condizionamenti particolaristici. Ma, nel farlo, plasmarono l'industria pubblica verso l'affermazione di nuovi principi di azione che richiedevano adesso allo Stato di farsi portatore di un disegno generale di sviluppo politico, economico e sociale del paese, attraverso una politica programmatica di coordinamento tra le iniziative pubbliche e private finalizzata all'interesse generale della società.

Negli anni successivi non fu più possibile avere insieme investimenti e rigore di bilancio. E, conseguentemente, la strategia che aveva guidato la ricostruzione iniziò a sgretolarsi. Con gli anni Cinquanta, infatti, i grandi progetti ottennero scarsa attuazione mentre più fortuna ebbero solo le iniziative finanziariamente meno impegnative, quelle di carattere settoriale come le reti autostradale e telefonica (peraltro organizzate attraverso un sistema concessionario esclusivo per l'Iri) o quelle supportate da risorse estere come nel caso della Cassa per il Mezzogiorno.⁸⁸⁷ La politica di rigore, perpetuata dal Ministro Pella negli anni del «centrismo», iniziò a vacillare sotto gli attacchi degli industriali e della sinistra democristiana e fu costretta a inevitabili concessioni. Durante l'ultima fase dei governi degasperiani, la minaccia americana di rivedere lo stanziamento dei fondi Erp contribuì infine a portare a compimento dibattute riforme come quella agraria o quella fiscale e fornì una importante sponda esterna ad iniziative economiche come il Piano Sinigaglia.⁸⁸⁸

⁸⁸⁷ Nel quadriennio iniziale, la Cassa fu finanziata dal Tesoro e dal fondo lire e non dispose di dollari per pagare importazioni. Solo nel 1955, dopo la fine dell'Erp, il sostegno della Birs tramite prestiti si fece cospicuo. B. Curli, *Ricostruzione e sviluppo*, cit., p. 69.

⁸⁸⁸ B. Bottiglieri, *La politica economica dell'Italia centrista*, cit., pp. 24 e ss e C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., pp. 243-267.

Il rapporto tra Stato ed economia stabilito dal «compromesso straordinario» del dopoguerra, sarà infine soggetto a continui ripensamenti e discussioni. Progressivamente crescerà la convinzione di dover mettere nuovamente mano all'organizzazione del settore pubblico, in modo da emendare la natura disorganica e disfunzionale degli strumenti di controllo ad essi associato e di renderlo maggiormente compatibile con la realizzazione di obiettivi economici e sociali. Una prima iniziativa la si ebbe con l'istituzione, sul finire del 1950, di un Comitato dei ministri con il compito di dare una forma concreta a quell'art. 1 dello Statuto approvato solo due anni prima il quale, attribuendo il potere di indirizzo dell'ente a un organismo come il Consiglio dei ministri, di fatto ne aveva sancito l'autogoverno. Il Comitato dei ministri per l'Iri, lungi da rappresentare un organismo in grado di esercitare un reale controllo nei confronti dell'ente o di realizzare un coordinamento complessivo del sistema pubblico, si rivelò essere piuttosto uno strumento apprezzato da parte del gruppo dirigente dell'Iri e segnatamente per il suo presidente Bonini. Esso rappresentava infatti un luogo istituzionale nel quale poter fare presenti gli ostacoli e le problematiche relative alle attività del gruppo, dei settori e delle aziende, per avanzare richieste di finanziamento e poter sperare di ritrovare per esso un'azione utile da parte del governo verso la loro soluzione. Se ne scorgevano tuttavia anche i limiti, non solo del Comitato ma anche di tutta l'impalcatura dei meccanismi istituzionali che regolavano i rapporti tra l'Iri e le autorità governative. L'esperienza del Comitato dei ministri convinse l'Iri della necessità di un intervento che potesse emendare al problema del coordinamento su un piano amministrativo e che, su un piano invece politico, portasse l'Istituto a un maggiore coinvolgimento nella politica economica dei governi.

Questi elementi saranno oggetto di studio con il lavoro pubblicato da Ugo La Malfa nell'aprile 1951 sulla riorganizzazione del sistema di partecipazioni economiche dello Stato e del loro inquadramento. Nel redigere il documento e nel compire gli studi, ancora l'ente aveva fornito la propria collaborazione. Gli argomenti sui contorni della possibile riforma istituzionale disegnata da La Malfa furono dibattuti tra gli uffici dell'Iri nel febbraio 1951, andando a concludere come se da un lato la nascita del Ministero avrebbe comportato secondo l'Iri un fattore di burocratizzazione da evitare, era altresì da evitare la concentrazione di tutte le partecipazioni possedute a vario titolo dallo Stato presso l'ente. E, in questo senso, si mostrò in definitiva contrario alle proposte presentate da La Malfa, intravedendo piuttosto nella istituzione di un Comitato dei ministri una soluzione auspicabile. Le riflessioni condotte in quel momento saranno poi ripresentate nel quadro del successivo tentativo di andare a ridisegnare un nuovo inquadramento istituzionale delle partecipazioni statali, la Commissione Giacchi, a conclusione della quale, l'Iri convenne di presentare nel giugno 1955 al Presidente del Consiglio Scelba – il cui governo sarebbe caduto poco dopo – un progetto di riforma del proprio statuto, molto diverso da quella presentata dal giurista cattolico e molto più in linea con la minoranza di Baffi, Sette e Urciuoli. E, in questo senso si intende anche l'intervento del vicepresidente

Visentini a «Il Mondo»: la creazione del Ministero sarebbe equivalsa di fatto nel «politicizzare l'Iri e le aziende».⁸⁸⁹

Ma, ad ogni modo, se l'istituzione dell'Eni e la creazione della Commissione Giacchi avevano rappresentato i tratti di un nuovo impegno da parte dei governi a trazione democristiana nel voler implementare l'azione delle società pubbliche, d'altra parte, in quel periodo andava maturando anche un'idea di un intervento più attivo da parte dello Stato nello stimolare, indirizzare e integrare gli investimenti privati in progetti di sviluppo su base territoriale. Concetti questi che erano stati ben esemplificati dalla nascita della Cassa per il Mezzogiorno – nella cui azione si iniziava a delineare una maggiore attenzione verso il tema dell'industrializzazione – e che venivano ora richiamati nelle linee programmatiche indicate dal cosiddetto Schema Vanoni. I risultati in questo ambito furono di non facile lettura. L'esperienza dei piani economici, finita di fatto con il 1948 a livello istituzionale, riprendeva adesso in un contesto questa volta aziendale. Non solo i grandi gruppi pubblici come Iri ed Eni, ma anche alcuni privati come Olivetti e Fiat, grazie all'interesse maturato verso le forme di organizzazione industriale americane, spinti dalla necessità di assecondare indicazioni governative od obblighi istituzionali, iniziarono ad elaborare piani di investimento pluriennali, fatto concepito ora come strumento per razionalizzare l'attività delle società controllate, ora per facilitare le decisioni a livello dirigenziale, ora come strumento conoscitivo nei confronti dei mercati e delle loro tendenze congiunturali.

Gli organismi predisposti per la concreta attuazione dello Schema ben si prestavano, abbiamo visto, a che gli enti pubblici potessero svolgere un'influenza nei confronti delle autorità governative. Nei suoi studi sulle previsioni del mercato siderurgico, tuttavia, Saraceno, che era il presidente del Comitato dello sviluppo dell'occupazione e del reddito, entrò di fatto in conflitto con la dirigenza della stessa Iri e della Finsider sulla costruzione dell'impianto a ciclo integrale a Taranto. In un'altra occasione, invece, qualche tempo prima, nelle vesti di membro della Commissione indagini e studi sull'industria meccanica (Cisim), lo stesso Saraceno si adoperò per non fare pubblicare il rapporto della Stanford e ne scrisse una severa critica. Si iniziava a profilare a metà degli anni Cinquanta una crescente centralità di Saraceno, anche nei confronti del mondo della politica propriamente detto.⁸⁹⁰

⁸⁸⁹ B. Visentini, *Il problema dell'Iri. Economia senza politica*, cit.

⁸⁹⁰ Nel 1959 sarebbe diventato il principale consulente di Aldo Moro, che ne promosse l'elezione nel Consiglio nazionale della Dc e gli affidò le relazioni sull'economia nel 1961-62 nei convegni di studio a San Pellegrino, preliminari alla svolta di centro-sinistra. Quando, nell'agosto del 1962, fu istituita la Commissione nazionale per la programmazione economica egli fu nominato vicepresidente. A.A. Persico, *Pasquale Saraceno*, cit., pp. 365 e ss.

Nella seconda metà degli anni Cinquanta, infine, si presenterà l'opportunità di avviare una qualche forma di coordinamento economico, strutturato allo scopo di sostenere e mediare il processo di sviluppo in atto e, allo stesso tempo, capace di ridefinire il modello relazionale tra impresa pubblica e potere politico. Tornarono allora a farsi sentire più forti le voci già emerse in precedenza sulla disorganicità delle attività pubbliche, sulla mancanza di strumenti di controllo e di vigilanza e sull'eccessiva vicinanza del capitalismo privato al mondo delle imprese statali. Questi convincimenti furono alla base non solo dell'istituzione del Ministero delle Partecipazioni statali nel 1956 ma anche delle più importanti tappe di quel periodo: con la legge n. 634 del 1957 l'impresa pubblica diventerà uno strumento attivo nella politica di sviluppo del Mezzogiorno, mentre, con l'abbandono di Confindustria da parte delle società pubbliche, si paleserà l'intenzione di realizzare un nuovo modello per la gestione delle relazioni industriali. Obiettivi questi che, non pienamente raggiunti, daranno luogo a ulteriori passaggi negli anni ancora successivi.

Con la creazione del Ministero delle Partecipazioni Statali ha inizio una nuova fase nei rapporti tra le autorità governative e le aziende pubbliche. Una fase che tuttavia, considerati i ritardi nelle norme di attuazione del Ministero, l'instabilità dei detentori del dicastero, il lento determinarsi di una prassi nella redazione della relazione programmatica e nello stabilirsi dei rapporti con gli enti di gestione, sembra stentare a determinarsi in via definitiva. Il nuovo presidente dell'Iri Fascetti – colui che fu chiamato a disegnare «una prassi nuova» – difese le prerogative dell'ente contro le ingerenze del Ministro Lami Starnuti e, più in generale, si fece portatore di una idea di intervento pubblico nella quale dallo stretto rispetto dei «criteri di economicità» si sarebbe definita una funzione sociale per l'impresa pubblica. Egli considerava una «eccezione alla regola fondamentale dell'economicità» l'imposizione di soluzioni politiche, difendeva l'autonomia e la responsabilità delle aziende anche nei confronti delle tendenze delle finanziarie di settore, condannava pubblicamente le richieste politiche di intervento a salvataggio di aziende, equiparava i risultati di un rigido indirizzo politico con quelli di una deriva assistenzialistica. Fascetti si muoveva in un quadro favorevole, nel quale tuttavia iniziavano ad emergere i tratti di possibili elementi di crisi: la contrattazione tra gli obiettivi sociali e i criteri di economicità risultava fortemente legata dalle capacità dell'ente di mantenere un equilibrio finanziario accettabile e nel non dipendere eccessivamente dalla richiesta di aumenti del fondo di dotazione, i quali, anziché essere valutati come condizione disposta a sostegno delle attività generale del gruppo, sarebbero iniziati a divenire uno strumento di pressione per l'accettazione di determinate scelte di carattere industriale. In una sorta di bilanciamento dei poteri, alla leva finanziaria, l'Iri poteva rispondere attraverso la propria struttura informativa. In generale, con Fascetti, di fatto la prima nomina propriamente politica a capo dell'ente, pose le basi per una integrazione culturale ancor prima che politica con il partito cattolico.

L'impianto che aveva guidato la politica economica della ricostruzione, pur continuamente messo in discussione dalle forze politiche e ricevendo severe critiche anche in ambito internazionale, finì paradossalmente per consolidare alcuni suoi aspetti. Mentre l'impronta all'economia fu ridotta al «governo attraverso incentivi»⁸⁹¹, e cioè all'azione indiretta di incentivi e prestiti agevolati a favore dell'industria, la politica degli investimenti continuò ad essere affidata da un lato alle grandi imprese private, che l'avrebbero interpretata positivamente fintanto che fu possibile avere una estrema stabilità dei fattori produttivi e alti margini di profitto, e dall'altro ai gruppi pubblici (e segnatamente Iri ed Eni) che seppero gestirla fintanto che riuscirono a convogliare il risparmio verso iniziative industriali e a finanziare i propri progetti senza troppo dipendere dai contributi del bilancio statale. Nell'Italia che si prepara al miracolo sembrano realizzarsi le preoccupazioni espresse da Pasquale Saraceno nell'ottobre 1956, quando ravvisava per il futuro il rischio di un «equivoco keynesiano» per l'economia italiana. Con la rinuncia nei confronti di una politica economica determinata da una visione unitaria ed orientata a risolvere problemi strutturali, che, come abbiamo provato a spiegare, trova i suoi fondamenti fin dai primi anni del dopoguerra e che solo l'abbondanza di risorse esterne e la capacità dei tecnici aiuta a nascondere, a risultare vincente fu piuttosto «una semplice politica di spesa comunque fatta».⁸⁹²

La più importante eredità di questa fase, sotto questo punto di vista, non fu tanto la politica di rigore, destinata ad essere progressivamente abbandonata con la metà degli anni Cinquanta, o i timidi passi in avanti nelle liberalizzazioni o, ancora, nell'apertura internazionale del paese.⁸⁹³ Il portato più duraturo del «compromesso» fu piuttosto il radicarsi di una generale ostilità nei confronti della programmazione, una scarsa fiducia nelle capacità delle istituzioni democratiche di incidere sulla struttura economica nazionale, una tendenza a promuovere l'autoregolamentazione di un mercato pur caratterizzato dalla presenza di incrostazioni monopolistiche e di ampi settori a controllo pubblico. Una tendenza che, appoggiata per motivi diversi da una parte del panorama politico e del mondo dell'impresa, malgrado i numerosi tentativi di correggerla, sarà destinata a perdurare al passaggio di varie stagioni e a ostacolare ogni tentativo di stabilire

⁸⁹¹ L'espressione è di D. Serrani, *Lo Stato finanziatore*, FrancoAngeli, Milano, 1971.

⁸⁹² P. Saraceno, *Dualismo ed equivoco keynesiano*. Intervento al Convegno di studi di economia e politica industriale, organizzato a Sorrento dalla Confindustria nell'ottobre 1956 sul tema «Il finanziamento dello sviluppo economico nazionale», ripubblicato in Id., *Il meridionalismo dopo la ricostruzione (1948-57)*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 323.

⁸⁹³ È stato notato da Sabino Cassese come nei fatti, l'unica iniziativa degna di nota del «liberismo di scuola» di quel periodo fosse stata essenzialmente nella liberalizzazione della disciplina delle importazioni e delle esportazioni. S. Cassese, *La formazione dello Stato amministrativo*, cit., p. 112. La stessa apertura internazionale del paese risultò «cauta e graduale». R. Petri, *Storia economica d'Italia*, cit., p. 303.

una politica di spesa capace di porsi obiettivi concreti e di indicare strutture, risorse e strategie per il loro raggiungimento.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Problemi dell'ora e dell'azione di governo*, Studi di parlamentari democristiani, Roma, 1951.
- AA.VV., *Il Piano Vanoni e la società italiana*, in «Itinerari», n. 29-30, dicembre 1957.
- AA. VV., *Partecipazioni statali e politica economica*, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1958.
- AA.VV., *I Presidenti e la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza, 2022.
- Accademia nazionale dei Lincei, *Pianificazione economica in regime democratico*, Quaderno n. 30, Roma, 1953.
- Acli, *Atti del II Convegno nazionale di studi per, la piena occupazione*, Roma, Tipografia poliglotta vaticana, 1952.
- Agosti G., *Dopo il tempo del furore. Diario 1946-1988*, a cura di A. Agosti, Torino, Einaudi, 2005.
- Amato G., *Il ruolo dell'Esecutivo nel governo delle Partecipazioni statali*, in AA.VV., *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1972.
- Amatori F., *Cicli produttivi, tecnologie, organizzazione del lavoro. La siderurgia a ciclo integrale dal piano autarchico alla creazione dell'Italsider (1937-1961)*, in «Ricerche storiche», n. 3, 1980.
- Amatori F., *Gli uomini del Professore. Strategia, organizzazioni, management alla Fiat fra anni Venti e anni Sessanta*, in C. Annibaldi, G. Berta (a cura di), *Grande impresa e sviluppo italiano: studi per i cento anni della Fiat*, vol. 1, Bologna, 1999.
- Amatori F., *Beyond State and Market: Italy's Futile Search for a Third Way*, in P.A. Toninelli (a cura di), *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, Cambridge University Press, 2000.
- Amatori F., Licini S. (a cura di), *Dalmine 1096-2006. Un secolo di industria*, Fondazione Dalmine, Dalmine, 2006.

- Amendola G., *Lotta di classe e sviluppo economico dopo la liberazione*, Relazione presentata al Convegno dell'Istituto Gramsci sulle tendenze del capitalismo italiano, in «Politica ed Economia», n. 3-4, marzo-aprile 1962.
- Amoroso B., Olsen O.J., *Lo Stato imprenditore*, Roma-Bari, Laterza, 1976.
- Anidel, *Aspetti e problemi della nazionalizzazione*, Milano, 1946.
- Approvati a Palazzo Madama i bilanci del Ministero dell'Industria e del Commercio estero*, in «Il Popolo», 1° novembre 1952.
- Arena C., *Lo Stato e la concentrazione economica*, in «Critica sociale», n. 22, 1950.
- Arena G., *Pasquale Saraceno commis d'Etat: dagli anni giovanili alla ricostruzione (1903-1948)*, Milano, Franco Angeli, 2011.
- Astuto G., *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Roma, Carocci, 2009.
- Atti del I Convegno di Economia e Politica Industriale*, tenutosi a Firenze nei giorni 3-4-5 gennaio 1947, in «Rivista di politica economica», a. XXXVII, III, 1947.
- Atti del III Convegno di Studi di Economia e Politica Industriale*, tenutosi a Napoli nei giorni 11-12-13 febbraio 1949, in «Rivista di politica economica», n. 2, 1949.
- Avagliano L., *La «mano visibile» in Italia. Le vicende della finanziaria IRI (1933-1985)*, Roma, Studium, 1991.
- Bachelet V., *L'istituzione del ministero delle Partecipazioni Statali*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n.2, 1958.
- Baffi P., *Studi sulla moneta*, Milano, Giuffrè, 1965.
- Baget-Bozzo G., *Il partito cristiano al potere*, Firenze, Vallecchi editore, 1974.
- Baglioni G., *La lunga marcia della Cisl*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- Baietti S., Farese (a cura di) G., *Sergio Paronetto e il formarsi della Costituzione economica italiana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.
- Balconi M., *La siderurgia italiana (1945-1990): tra controllo pubblico e incentivi del mercato*, Bologna, 1991.
- Balletta F., *Epicarmo Corbino: docente, ministro e pubblicista. Frammenti di una figura complessa*, Milano, FrancoAngeli, 2012.
- Barbagallo F., *La formazione dell'Italia democratica*, in Id. (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, Vol. I, *La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni Cinquanta*, Torino, Einaudi, 1994.
- Barbagallo F., *Di Vittorio, la Cgil, il Pci tra Piano del lavoro e Cassa per il mezzogiorno*, in «Studi storici», n. 4, 2014.

- Barca F., *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, in Id. (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Roma, Donzelli, 1997.
- Barca F., Trento S., *La parabola delle partecipazioni statali: una missione tradita*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Roma, Donzelli, 1997.
- Barca L., Botta F., Zevi A. (a cura di), *I comunisti e l'economia italiana, 1944-1974, Antologia di scritti e documenti*, Bari, De Donato, 1975.
- Barca L., *Cronache dall'interno del vertice del Pci*, vol. 2, Con Togliatti e Longo, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005.
- Barile P., *Il ruolo del Parlamento nel Governo dello sviluppo economico attraverso le «amministrazioni separate»*, in AA.VV. *Il governo democratico dell'economia*, Bari, De Donato, 1976.
- Barucci P., *Ezio Vanoni. La politica economica degli anni degasperiani, scritti e discorsi politici ed economici*, Firenze, Le Monnier, 1977.
- Barucci P., *Ricostruzione, Pianificazione, Mezzogiorno: la politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Bologna, Il Mulino, 1978.
- Barucci P., *Economisti alla Costituente*, in G. Mori (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione della ricostruzione*, Bologna, Il Mulino, 1980.
- Barucci P., *De Gasperi e l'«idea» di ricostruzione*, in D. Ivone (a cura di), *Alcide De Gasperi nella storia dell'Italia Repubblicana a cinquant'anni dalla morte*, Atti del convegno, Salerno, 28-29-30 ottobre 2004, Esi, Napoli, 2006.
- Barucci P., *De Gasperi e la ricostruzione economica dell'Italia*, in Id. (a cura di), *I cattolici, l'economia, il mercato*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008.
- Batolozzi Batignani S., *Le proposte di politica economica della CGIL unitaria*, in G. Mori (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, Bologna, Il Mulino, 1980.
- Battara P., *L'economia italiana e la socializzazione*, in «Avanti!», edizione romana, 27 giugno 1944.
- Battara P., *Come attuare la socializzazione*, in «Avanti!», edizione romana, 25 ottobre 1944.
- Battara P., *Lo Stato azionista*, in «Il Globo», 18 novembre 1945.
- Battilossi S., *L'Italia nel sistema economico internazionale. Il management dell'integrazione. Finanza, industria e istituzioni 1945-1955*, Milano, FrancoAngeli, 1996.
- Beghi P., *L'IRI e la terza via*, in «Critica sociale», n. 17, 1° settembre 1947.
- Beghi P., *Riorganizzare l'IRI*, in «Critica sociale», n. 18, 16 settembre 1947.
- Berta G., *L'Italia delle fabbriche. Genealogie ed esperienze dell'industrialismo nel Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2001.

- Berti S. (a cura di), *Crisi, rinascita, ricostruzione. Giuseppe Di Vittorio e il piano del lavoro (1949-50)*, Roma, Donzelli, 2012.
- Bertolino A., *Premesse alla pianificazione*, in «Il Ponte», n. 1, 1945.
- Bertolino A., *Costituente e riforma economica*, in «Il Ponte», n. 5, 1946.
- Bigazzi D., *L'ora dei tecnici: aspirazioni e progetti tra guerra e ricostruzione*, in «Storia in Lombardia», n. 2-3, 1998.
- Bini P., *La proposta economica degli industriali (1944-1948)*, G. Mori (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione della ricostruzione*, Bologna, Il Mulino, 1980.
- Bonelli F., *Lo sviluppo di una grande impresa in Italia. La Terni dal 1884 al 1962*, Torino, Einaudi, 1975.
- Bonelli F., *Il capitalismo italiano. Linee generali di interpretazione*, in *Storia d'Italia*, Annali, I, *Dal feudalesimo al capitalismo*, Torino, Einaudi, 1979.
- Bonelli F., *Alberto Beneduce (1877-1944)*, in A. Mortara (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1984.
- Bonelli F., Carparelli A., Pozzobon M., *La riforma siderurgica IRI tra autarchia e mercato (1935-1942)*, in F. Bonelli (a cura di), *Acciaio per l'industrializzazione*, Torino, Einaudi, 1982.
- Borghi M., *Tra Fascio Littorio e Senso dello Stato. Funzionari, apparati, ministeri della Repubblica sociale italiana (1943-1945)*, Padova, CLEUP, 2001.
- Bottiglieri B., *Congiuntura coreana e leggi economiche eccezionali*, in «Economia e lavoro», n. 2, 1982.
- Bottiglieri B., *Tra Pella e Vanoni: la politica economica degli ultimi governi De Gasperi*, in AA.VV., *Keynes in Italia*, Atti del convegno organizzato dalla facoltà di Economia e commercio dell'Università degli studi di Firenze, 4-5 giugno 1983, Ipsoa, Milano, 1984.
- Bottiglieri B., *La politica economica dell'Italia centrista (1948-1954)*, Milano, Comunità, 1984.
- Bottiglieri B., *Stet. Strategie e struttura del le telecomunicazioni*, Milano, Franco Angeli, 1987.
- Bottiglieri B., *La funzione dello Stato*, in R. Romano (a cura di), *Storia dell'economia italiana, vol. 3, L'età contemporanea: un paese nuovo*, Torino, Einaudi, 1991.
- Bottiglieri B., Castronovo V., Cipolletta I e De Rita G., *L'Italia della Ricostruzione*, Roma, Sipi, 1995.
- Bresciani Turrone C., *Liberalismo e politica economica*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- Bruno G., *Risorse per lo sviluppo. L'industria elettrica dagli esordi alla nazionalizzazione*, Liguori, Napoli, 2004.
- Bufarale L., *Riccardo Lombardi e la nazionalizzazione dell'energia elettrica*, in «Studi storici», n. 3, 2014.
- Bufarale L., *Riccardo Lombardi. La giovinezza politica 1919-1949*, Roma, Viella, 2014.

- Bussotti L., *Studi sul Mezzogiorno repubblicano. Storia politica ed analisi sociologica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003.
- Caffè F., *Consiglio economico e problemi della pianificazione*, in «Cronache sociali», n.8, 1947.
- Caffè F., *Note sull'esposizione Einaudi*, in «Cronache sociali», n.3, 1947 (apparso anonimo).
- Caffè F., *Bilancio di una politica*, in «Cronache sociali», n. 9, 1949, (apparso anonimo).
- Cafiero S., *Menichella meridionalista*, in AA.VV., *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, Vol. 2, *Problemi strutturali e politiche economiche*, Roma-Bari, Laterza, 1998.
- Calandra P., *Il dibattito sull'amministrazione pubblica nel secondo dopoguerra*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 5, 1975.
- Calogero G., *Difesa del liberalsocialismo*, Roma, Atlantica, 1945.
- Caminiti L., *Prefetti e classe dirigente nel "Regno del Sud" 1943-1945*, Milano, Angeli, 1997.
- Carabba M. (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione*, Milano, Giuffrè, 1980.
- Caridi P., *La scissione di Palazzo Barberini. La crisi del socialismo italiano, 1946-1947*, Napoli, Esi, 1990.
- Carli G., *Gli scambi internazionali, la nazionalizzazione delle imprese ed i piani economici*, Movimento Liberale Italiano, n. 8, 15 gennaio 1944.
- Carli G., *La riforma industriale in Italia*, Stampato del Partito Liberale Italiano, Roma 1945.
- Carli G., *Limiti delle statizzazioni*, in «Realtà», n. 3, 1945.
- Carli G., *Il difficile rapporto tra l'impresa e il potere*, in «Rinascita», n. 28, 15 luglio 1977.
- Carli G., *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1996.
- Cassa per il Mezzogiorno, *Atti del Convegno di Napoli*, 13-14 ottobre 1952, Roma, 1952.
- Cassa per il Mezzogiorno, *Atti del Convegno di Napoli*, 3-4 novembre 1953, Roma, 1953.
- Cassese S., *Partecipazioni pubbliche ed enti di gestione*, Milano, Edizioni di comunità, 1962.
- Cassese S., *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1965.
- Cassese S., *Problemi della storia delle partecipazioni statali*, in G. Minervini (a cura di), *Le imprese a partecipazione statale*, Napoli, Jovene, 1972.
- Cassese S., *La formazione dello stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974.
- Cassese S., *Burocrazie ed economia pubblica. Cronache degli anni '70*, Bologna, Il Mulino, 1978.

- Cassese S., *Introduzione al dibattito*, in *Banca e industria tra le due guerre*, Atti del Convegno conclusivo della ricerca promossa dal Banco di Roma (Roma, 11-12 dicembre 1980), Bologna, Il Mulino, 1981.
- Cassese S., *Gli aspetti unitari degli statuti degli enti di Beneduce*, in AA.VV., *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, Roma, Edindustria, 1985.
- Cassese S., Massera A., *Le imprese pubbliche in Italia*, in AA.VV., *L'Impresa pubblica*, Milano, FrancoAngeli, 1977.
- Castagnoli A., *Le strategie industriali: elettricità e telecomunicazioni*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'IRI, Dalle origini al dopoguerra 1933-1948*, Vol. 1., Roma-Bari, Laterza, 2012.
- Castronovo V., *L'industria italiana dall'Ottocento ad oggi*, Mondadori, Milano, 1980.
- Catti De Gasperi M.R. (a cura di), *De Gasperi scrive corrispondenza con capi di Stato, cardinali, uomini politici, giornalisti, diplomatici*, Vol. 1, Morcellania, Brescia, 1974.
- Centro economico per la ricostruzione, *Atti della prima Conferenza nazionale dei Centri economici per la ricostruzione*, Roma, 21-30 maggio 1947.
- Cera F., *Ricostruzione italiana ed esperienze estere*, in «La Critica Politica», n. 10, 1946.
- Ceriani Sebregondi G., *La «Cassa» per il Mezzogiorno*, in «Cronache sociali», n. 3, 1950.
- Ceriani Sebregondi G., *Sullo sviluppo della società italiana*, Torino, Boringhieri, 1965.
- Cianci E., *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, Milano, Mursia, 1977.
- Ciofi degli Atti L., *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale (I.R.I.)*, in «Rinascita», n. 7, luglio 1946 (1).
- Ciofi degli Atti L., *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale (I.R.I.)*, in «Rinascita», n. 8, agosto 1946 (2).
- Ciofi degli Atti L., *Il problema dell'Iri*, in «Critica economica», 1947.
- Cir, *Lo sviluppo dell'economia italiana nel quadro della ricostruzione e della cooperazione europea*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1952.
- Cisim, *Economic and Industrial Problems of the Italian Mechanical Industries*, Ufficio studi Cisim, Tivoli 1952.
- Cisim, *Rilievi e proposte sulla industria meccanica italiana*, Ufficio Studi Cisim, Tivoli, 1952.
- Codegone C., *Sviluppi della produzione di energia in Italia*, in «Studium», n.7-8, 1950.
- Colitti M., *Energia e Sviluppo in Italia: La vicenda di Enrico Mattei*, Roma-Bari, De Donato, 1979.
- Comei M. (a cura di), *Le sinistre e la ricostruzione*, Bari, Dedalo, 1979.
- Comei M., *La regolazione indiretta: fascismo e interventismo economico alla fine degli anni Venti. L'Istituto di Liquidazioni (1926-1932)*, Napoli 1998.

- Comei M., *L'IRI, la nazionalizzazione dell'industria elettrica e le scelte di investimento degli indennizzi* in F. Amatori (a cura di), *Storia dell'IRI, Il 'Miracolo' economico e il ruolo dell'IRI*, Vol.2, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- Confalonieri A., *Banca mista e grande industria in Italia 1914-1933*, Milano, Banca commerciale italiana, 1994.
- Confederazione Generale Italiana del Lavoro, *I Congressi della CGIL*, vol. III, Il Congresso Nazionale Unitario della CGIL, Genova 4-9 ottobre 1949 (Teatro Carlo Felice), Roma, Editrice Sindacale Italiana, 1970.
- Conte L., Piluso G., *Il finanziamento dell'IRI e i rapporti con il sistema bancario (1948-1972)*, F. Amatori (a cura di), *Storia dell'IRI, Il 'Miracolo' economico e il ruolo dell'IRI*, Vol.2, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- Contrasto tra Togni e Fascetti sulla politica delle aziende statali*, in «La Stampa», 5 maggio 1957.
- Corbino E., *Corso di politica economica e finanziaria*, Milano, Giuffrè, 1942.
- Corbino E., *Ricostruzione. Scritti e discorsi di un liberale*, Milano, Giuffrè, 1945.
- Corbino E., *Limiti e scelte della ricostruzione economica*, Roma, L'Economista, 1946.
- Cortesi G., *Le aziende statali devono essere gestite sul piano economico*, in «Produttività», n. 6, giugno 1958.
- Costa A., *Scritti e discorsi*, vol. I: 1942-1948, Milano, FrancoAngeli, 1980.
- Costa A., *Scritti e discorsi*, vol. II: 1949-1951, Milano FrancoAngeli, 1980.
- Cronaca contemporanea*, in «Civiltà Cattolica», n. 2, 1948
- Curli B., *Energia nucleare per il Mezzogiorno. L'Italia e la Banca mondiale (1955-1959)*, in «Studi storici», n.1, 1996.
- Curli B., *Ricostruzione e sviluppo. La Banca mondiale e l'economia italiana, 1947-1951*, in «Archivi e Imprese», n. 15, 1997.
- D'Antone L., *L'«interesse straordinario» per il Mezzogiorno (1943-60)*, in «Meridiana», n. 24, 1995.
- D'Antone L., *'Straordinarietà' e Stato ordinario*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Milano, Donzelli, 1997
- D'Antone L., *Da Ente transitorio a Ente permanente*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'IRI, Dalle origini al dopoguerra 1933-1948*, Vol. 1., Roma-Bari, Laterza, 2012.
- D'Antoni M., *Privatizzazione e monopolio. Il caso delle autostrade*, in R. Artoni (a cura di), *Storia dell'IRI, Crisi e privatizzazione, 1990-2002*, Vol.4, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- D'Atorre P.P., *Anche noi possiamo essere prosperi. Aiuti Erp e politiche della produttività negli anni Cinquanta*, in «Quaderni Storici», n. 58, 1985.

- D'Attorre P.P., *Il Piano Marshall: politica, economia, relazioni internazionali nella ricostruzione italiana*, in E. Di Nolfo, R. H. Rainero, B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-50)*, Milano, Marzorati, 1990.
- Dagnino V., *La riforma industriale: necessità e limiti attuali della socializzazione*, in «Critica sociale», n.1, 1945.
- Dagnino V., *Socializzazione parziale e Socializzazione totale*, in «Critica sociale», n.7, 1945
- Damilano A. (a cura di), *Atti e documenti della Democrazia Cristiana, 1943-1967*, Vol. 1, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1968.
- Daneo C., *La politica economica della ricostruzione 1945-49*, Torino, Einaudi, 1975.
- De Benedetti A., *La via dell'industria. L'Iri e lo sviluppo del Mezzogiorno 1933-1943*, Catanzaro, Meridiana, 1996.
- De Benedetti A., *L'Iri e il Mezzogiorno. Una interpretazione*, F. Amatori (a cura di), *Storia dell'IRI, Il 'Miracolo' economico e il ruolo dell'IRI*, Vol.2, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- De Benedetti A., *Lo sviluppo sospeso. Il Mezzogiorno e l'impresa pubblica (1948-1973)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.
- De Cecco M., *La politica economica durante la ricostruzione: 1945-1951*, in S.J. Woolf (a cura di), *Italia 1943-1950. La ricostruzione*, Roma-Bari, Laterza, 1975.
- De Cecco M., *Splendore e crisi del sistema Beneduce: note sulla struttura finanziaria e industriale dell'Italia dagli anni venti agli anni Sessanta*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Milano, Donzelli, 1997.
- De Cecco M., Ferri G., *Le banche d'affari in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- De Gasperi A., *Relazione ai Ministri sull'attività svolta dal Governo*, 3 gennaio 1950, Edizioni Miraglia, Roma, 1950.
- De Gasperi A., *Discorsi Politici*, I, Cinque Lune, Roma, 1956
- De Gasperi espone il programma per l'attività del nuovo governo, in «Corriere della Sera», 20 gennaio 1950.
- De Ianni N., «*Quel terribile malanno*». Cesare Merzagora e l'Iri, in «Storia economica», n. 1, 2012.
- De Luna G., *Storia del Partito d'Azione*, Milano, Feltrinelli, 1982.
- De Rosa G., *Dal Cattolicesimo Liberale alla Democrazia Cristiana del secondo dopoguerra*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1979.
- De Rosa G., *Le origini dell'IRI ed il risanamento bancario del 1934*, in «Storia Contemporanea», n. 1, 1979.
- Del Pero M., *La guerra fredda*, Roma, Carocci, 2014.
- Demaria G., *Il problema industriale italiano*, in «Giornale degli Economisti», n. 9-10, 1941.

- Demaria G., *L'errore dei programmatori (In tema di piani contro la disoccupazione)*, in «Giornale degli Economisti», n. 11-12, 1946.
- Demaria G., *Problemi economici e sociali del dopoguerra 1945-1950*, Milano, 1951, a cura di T. Baggiotti, Malfasi.
- Di Fenizio F., *La programmazione economica (1946-1962)*, Torino, Utet, 1965.
- Di Nardi G., *I limiti economici delle nazionalizzazioni*, in «Giornale degli Economisti», n. 1-2, 1947.
- Di Nardi G., *Osservazioni intorno a una teoria della pianificazione democratica*, in «Giornale degli Economisti», n. 5-6, 1948.
- Di Vittorio G., *Un Piano della Cgil per salvare l'Italia dalla miseria*, in «Lavoro», n. 39, 1949.
- Dichiarazioni dell'on. Togni a seguito della nomina a Ministro delle Partecipazioni Statali*, in «Il Popolo», 11 marzo 1957.
- Dichiarazioni di Malvestiti. I compiti della Commissione per la riforma dello Statuto dell'Iri*, in «Il Popolo», 22 ottobre 1953.
- Discorso di Giovanni Conti al XIX Congresso PRI*, in «La Voce Repubblicana», 22 gennaio 1947.
- Discorso di Ugo La Malfa al XIX Congresso PRI*, in «La Voce Repubblicana», 22 gennaio 1947.
- Discussioni sul libro «Esperienze di economia pianificata»*, in «Critica economica», n. 1, 1951.
- Doria M., *Ansaldo. L'impresa e lo Stato*, Milano, FrancoAngeli, 1990.
- Doria M., *I trasporti marittimi, la siderurgia*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'IRI, Dalle origini al dopoguerra 1933-1948*, Vol. 1., Roma-Bari, Laterza, 2012.
- Due IRI*, in «L'Unità», edizione dell'Italia settentrionale, 28 maggio 1945.
- Einaudi L., *Lo scrittoio del Presidente, 1948-1955*, Torino, 1956.
- Einaudi L., *Interventi e relazioni parlamentari, Vol. II: Dalla Consulta nazionale al Senato della Repubblica (1943-1958)*, Fondazione Luigi Einaudi, 1980, a cura di S. Martinotti Dorigo.
- Einaudi L., *Riflessioni di un liberale sulla democrazia, 1943-1947*, Firenze, Olschki Editore, 2001, a cura di P. Soddu.
- Einaudi L., *Il buongoverno*, Roma-Bari, Laterza, 2012.
- Endrici G., *L'amministrazione di fronte al Piano Marshall*, in A. Orsi Battaglini (a cura di), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie. Tra Assemblea costituente e politica della ricostruzione*, Bologna, il Mulino, 1980.
- Esposito C., *Il piano Marshall. Sconfitte e successi dell'amministrazione Truman in Italia*, in «Studi Storici», n. 1, 1996.

- European Cooperation Administration, *Italy Country Study*, February 1949, Washington D.C., United States Government Printing Office, 1949.
- Falchero A.M., *Stato e mercato, i precedenti: dall'interventismo ai salvataggi degli anni Venti*, V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'IRI, Dalle origini al dopoguerra 1933-1948*, Vol. 1., Roma-Bari, Laterza, 2012.
- Fanfani A., *Economia orientata*, Roma, Spes, 1946.
- Fanfani A., *Lettera a Dossetti sulle premesse di qualsiasi "ripresa"*, in «Cronache sociali», n. 22, 1948.
- Fanfani A., *Ancora su tre problemi dell'economia nazionale*, in «Cronache sociali», n. 21, 1949.
- Fanfani A., *Diari, 1949-1955*, vol. II, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011.
- Fanfani A., *Diari, 1956-1959*, vol. III, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.
- Fanfani vorrebbe trasformare l'IRI in un carrozzone Dc*, in «L'Unità», 6 agosto 1954.
- Farese G., *La banca dell'autarchia. L'IMI e gli interessi economici nazionali (1936-1943)*, in «Storia economica», n.1-2, 2012.
- Farese G., *Lo sviluppo come integrazione. Giorgio Ceriani Sebreghoni e l'ingresso dell'Italia nella cultura internazionale dello sviluppo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017.
- Fascetti A., *Il Programma Quadriennale dell'Iri*, supplemento a «Notizie Iri», n. 8, 21 ottobre 1958.
- Fascetti A., *Collaborazione fra iniziativa privata e iniziativa pubblica per lo sviluppo economico*, in «Civiltà delle Macchine», n. 1, 1959.
- Fascetti A., *Scritti e discorsi*, Milano, Garzanti, 1960.
- Fauci R., *Einaudi*, Torino, Utet, 1986.
- Fauci R., *Dall'economia programmatica corporativa alla programmazione economica: il dibattito fra gli economisti*, in «Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno», Milano, Giuffrè, 1999.
- Fauri F., *Il Piano Marshall e l'Italia*, Bologna, il Mulino, 2010.
- Fauri F., *La strada scabrosa del risanamento economico delle aziende: la missione impossibile del Fondo Industria Meccanica*, in «Imprese e Storia», n. 36, 2007.
- Felisini D., *Biografie di un gruppo dirigente (1945-1970)*, F. Amatori (a cura di), *Storia dell'IRI, Il 'Miracolo' economico e il ruolo dell'IRI*, Vol.2, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- Felisini D., *Tecnocrati nella transizione. Culture economiche e stili manageriali all'IRI dalla fondazione al dopoguerra*, in P. Barucci, S. Misiani, M. Mosca (a cura di), *La cultura economica tra le due guerre*, Milano, FrancoAngeli, 2015.
- Ferrari-Aggradi M., *La politica economica italiana nel dopoguerra*, in «Civitas», n. 7, 1952.

- Ferretti R., *L'Iri durante il fascismo: struttura organizzativa, burocrazia e prassi amministrativa*, in «Amministrare», n. 1, 2011.
- Ferretti R., *L'Iri nel sistema politico-amministrativo fascista*, in «Amministrare», n. 1, 2013.
- Finola M., *Il ruolo di Donato Menichella nella creazione della Svimez e della Cassa per il Mezzogiorno*, in *Donato Menichella. Testimonianze e studi raccolti dalla Banca d'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1986.
- Fiocco G., *L'Italia prima del miracolo economico. L'inchiesta parlamentare sulla miseria, 1951-1954*, Manduria-Bari-Roma, Piero Lacaita Editore, 2004.
- Flores M., Gallerano N., *Sul PCI, una interpretazione storica*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- Foa V., *Piano del lavoro strumento di pace*, in «Avanti!», 1° maggio 1951.
- Foa V., *La ricostruzione capitalistica nel secondo dopoguerra*, in Id., *Per una storia del movimento operaio*, Torino, Einaudi, 1980.
- Forcignanò G., *La marina mercantile*, Roma, Cinque Lune, 1956.
- Fuà G., *Bisogna dar retta agli economisti?*, in «Comunità», n.1, 1946.
- Fuà G., *Il collettivismo e gli economisti moderni*, in «Società nuova», n. 3, 1946.
- Fuà G., *Pianificazione e teoria economica*, in «Comunità», n. 6, 1946.
- Fuà G., *Promesse e frutti della pianificazione sovietica*, in «Comunità», 1946.
- Fumi G., *Dalla fine del fascismo allo statuto del 1948*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'IRI, Dalle origini al dopoguerra 1933-1948*, Vol. 1., Roma-Bari, Laterza, 2012.
- Fumian C., *Venezia «città ministeriale» (1943-1945)*, in *La Resistenza nel Veneziano, 1, La società veneziana tra fascismo, Resistenza e repubblica*, Venezia, Università di Venezia-Comune di Venezia-Istituto veneto per la storia della Resistenza, 1984.
- Gagliardi A., *Il corporativismo fascista*, Roma-Bari, Laterza, 2010.
- Galisi R., *Dai salvataggi alla competizione globale. La Fincantieri dal 1959 al 2009*, Milano, FrancoAngeli, 2011.
- Galli G., *La sfida perduta. Biografia politica di Enrico Mattei*, Milano, Bompiani, 1976.
- Galli G., *Storia della Democrazia Cristiana*, Roma-Bari, Laterza, 1978.
- Galvani U., *Orientamenti per la ricostruzione economica*, in «Socialismo», n. 6, giugno 1946.
- Ganapini L., *I pianificatori liberisti*, in AA. VV., *Gli anni della Costituente. Strategie dei governi e delle classi sociali*, Milano, Feltrinelli, 1983.
- Ganapini L., *La repubblica delle camicie nere*, Milano, Garzanti, 1999.

- Garzolino G., *Un contributo all'analisi del dibattito economico negli anni della ricostruzione: «Critica economica» (1946-1950)*, in «Quaderni di storia dell'Economia politica», n. 2, 1988.
- Giacchi O., *La riforma dell'Iri*, estratto da Oggi, 20-27 gennaio – 3 febbraio 1955, Roma, Abete, 1955.
- Giannetti R., *Investimenti e tariffe*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'IRI, Dalle origini al dopoguerra 1933-1948*, Vol. 1., Roma-Bari, Laterza, 2012.
- Giannini M.S., *Le imprese pubbliche in Italia*, in «Rivista delle società», n.2, 1958.
- Giannola A., *Imprese pubbliche e industrializzazione nel Mezzogiorno*, in AA.VV., *L'Impresa pubblica*, Milano, Franco Angeli, 1977.
- Giannini M.S., *Apparati amministrativi*, in *La nascita della Repubblica*. Atti del convegno di studi storici. Archivio Centrale dello Stato. Roma, 4-5 giugno 1987, in «Quaderni di vita italiana», n. 3, luglio-settembre 1987.
- Giannini M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, ed. II agg., a cura di A. Mirabelli Centurione, Milano, Giuffrè, 2000.
- Gigliobianco A., *La Sezione Speciale Autonoma del Consorzio per Sovvenzioni su Valori Industriali*, in G. Guarino, G. Toniolo (a cura di), *La Banca d'Italia e il sistema bancario. 1919-1936*, Roma-Bari, 1993.
- Giovagnoli A., *Il Partito italiano. La Democrazia Cristiana dal 1942 al 1994*, Roma-Bari, Laterza, 1996.
- Giovagnoli A., *L'Italia nel "Nuovo ordine mondiale". Politica ed economia dal 1945 al 1947*, Milano, Vita e Pensiero, 2000.
- Giovannelli V., *L'organizzazione amministrativa dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1971.
- Girelli A., *La ricostruzione organizzativa della CGIL 1945-1947*, in AA. VV., *Gli anni della Costituente. Strategie dei governi e delle classi sociali*, Milano, Feltrinelli, 1983.
- Giulianelli R., *La navalmeccanica: dalla protezione alla competizione (1945-2002)*, in F. Russolillo (a cura di), *Storia dell'IRI, Un gruppo singolare. Settori, bilanci, presenza nell'economia italiana*, Vol. 5, Roma-Bari, Laterza, 2015.
- Gli interventi sulle relazioni*, in «Avanti!», 12 marzo 1950.
- Granata M., *Roberto Tremelloni, riformismo e sviluppo economico*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.
- Grassini F., *Note sulle industrie di Stato*, in «Per l'Azione», n. 3-4, 1953.
- Graziani A. (a cura di), *L'economia italiana: 1945-1970*, Bologna, Il Mulino, 1972.
- Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998.
- Gronchi G., *Una politica sociale. Scritti e discorsi scelti (1945-1954)*, Bologna, Il Mulino, 1962.

- Gruppi L., *Togliatti e la via italiana al socialismo*, Roma, Editori Riuniti, 1974.
- Gualerni G., *Ricostruzione e industria. Per una interpretazione della politica economica nel secondo dopoguerra 1943-1951*, Milano, Vita e Pensiero, 1980.
- Gualerni G., *Lo Stato industriale in Italia 1890-1940*, Milano, Etas, 1982.
- Gualerni G., *Divenire umani. L'evolversi del pensiero economico di Vito negli anni 1929-1944*, in D. Parisi, C. Rotondi (a cura di), *Francesco Vito: attualità di un economista politico*, Milano, Vita e Pensiero, 2003.
- Gualtieri R., *Piano Marshall, commercio estero e sviluppo in Italia: Alle origini dell'europeismo centrista*, in «Studi storici», n. 3, 1998.
- Guarneri F., *Battaglie economiche fra le due grandi guerre, vol. 1, 1918-1935*, Milano, 1953.
- Guenci G., *Preparazione alla socializzazione*, in «Critica sociale», n.7, 1945.
- Harper J.L., *L'America e la ricostruzione dell'Italia*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- I complessi politico-istituzionali della legge di Delega*, in «Cronache sociali», n. 2-3, 1951.
- Il discorso dell'on. Fanfani al Consiglio nazionale Dc*, in «Cronache sociali», n. 2, 1950.
- Il distacco delle aziende a prevalente partecipazione statale dalle organizzazioni degli altri datori di lavoro*, Vol. 1, Documentazione, Roma, Stabilimento tipografico Fausto Failli, 1958.
- Il Piano Saraceno per lo sviluppo dell'economia italiana*, in «Cronache sociali», n. 21, 1948
- Il sottosuolo padano è una cassaforte aperta*, in «Corriere della Sera», 10 novembre 1949.
- Jannaccone P., *Sul Piano Vanoni*, in «Critica economica», n. 2, 1955
- Jannaccone P., *Scritti e discorsi opportuni e importuni, (1947-1955)*, Torino, Einaudi, 1956.
- Kipping M., *American Management Consulting Companies in Western Europe, 1920-1990: Products, Reputation and Relationship*, in «Business History Review», n. 73, 1999.
- Kipping M., Ranieri R. e Dankers J., *The Emergence of New Competitor Nations in the European Steel Industry: Italy and the Netherlands, 1945-1965*, in «Business History», n. 1, 2001.
- La Bella G., *L'Iri nel dopoguerra*, Roma, Studium, 1983.
- La Malfa U., *La politica economica in Italia 1946-1962*, Roma, Edizioni di Comunità, 1962.
- La Malfa U., *Intervista sul non-governo*, Roma-Bari, Laterza, 1977.
- La Malfa U., *Scritti 1925-1953*, Milano, Mondadori, 1988.
- La Pira G., *L'attesa della povera gente*, in «Cronache sociali», n. 1, 1950.

- La Pira G., *La difesa della povera gente*, in «Cronache sociali», n. 5-6, 1950.
- La situazione dell'Iri – Realtà e fantasia*, in «Il Popolo», 10 novembre 1952.
- Lanzarone G., *La nazionalizzazione dei complessi monopolistici*, in «Lo Stato Moderno», n. 14, 1945
- Lavista F., *Cultura manageriale e industria italiana, Gino Martinoli fra organizzazione d'impresa e politiche di sviluppo (1945-1970)*, Milano, Guerini Associati, 2005.
- Lavista F., *La stagione della programmazione. Grandi imprese e Stato dal dopoguerra agli anni Settanta*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- Lavista F., *Dallo statuto del 1948 alla programmazione economica nazionale*, F. Amatori (a cura di), *Storia dell'IRI, Il 'Miracolo' economico e il ruolo dell'IRI*, Vol.2, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- Lavista F., *Analisi economica, politica estera e sviluppo. Giorgio Fuà, l'ufficio studi dell'Eni e la governance delle partecipazioni statali*, Bologna, Il Mulino, 2016.
- Le vicende della Dc dal Congresso di Venezia all'ultima crisi di governo*, in «Cronache sociali», n. 1, 1950.
- Legnani M., *L'utopia grande borghese. L'associazionismo padronale tra ricostruzione e Repubblica*, in AA. VV., *Gli anni della Costituente. Strategie dei governi e delle classi sociali*, Milano, Feltrinelli, 1983.
- Lena M., *I gerarchi democristiani alla conquista dell'economia italiana*, in «Rinascita», n. 4, 1953.
- Lepore A., *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013.
- Lombardi R., *Discorsi parlamentari, vol. I, (1946-1955)*, Roma, Camera dei deputati, 2001, a cura di Mario Braccianini.
- Lombardi R., *Energia elettrica problema chiave del paese*, in «Mondo Operaio», 1° ottobre 1949.
- Lombardi R., *La Edison e il problema dell'energia elettrica*, in «Mondo Operaio», 26 novembre 1949.
- Lombardi, *Alcune note sul "Piano Vanoni"*, «Mondo Operaio», n. 5, 1955.
- Lombardini S., *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, Torino, Einaudi, 1967.
- Longo L., *I monopoli e lo Stato*, in «L'Unità», 27 novembre 1952.
- Longo L., *Progresso tecnico e lotta operaia*, in «Rinascita», n. 9, 1957.
- Banfi A., *Risposta a Longo*, in «Avanti!», 12 novembre 1957.
- Loreto F., *Storia della CGIL. Dalle origini a oggi*, Roma, Ediesse, 2017.
- Lussu E., *Essere a sinistra*, Milano, Mazzotta, 1976.
- Luzzatto F., *Le modalità della socializzazione*, in «Critica sociale», n. 21, 1946.

- Luzzatto G., *Sulla disoccupazione*, in «Critica sociale», n. 5, 1949.
- Macchioro A., *Del metodo in Economia Politica: a proposito della polemica Dami-Pesenti*, in «Critica economica», n. 4, 1951.
- Macchioro A., *Studi di storia del pensiero economico ed altri saggi*, Milano, Feltrinelli, 1970.
- Magliolo A., *Ezio Vanoni. La giustizia sociale nell'economia di mercato*, Roma, Studium, 1991.
- Magliulo A., *Statalismo ed economia di mercato. La polemica tra La Pira e Sturzo*, in «Rivista di Studi Politici - S. Pio V», n. 3, 2008.
- Majerotto S., *Discorrendo di disoccupazione e di altre cose*, in «Studium», n.9, 1949.
- Malvestiti P., *Economia programmatica od economia libera?*, Milano, Casa Editrice Bernabò, 1948.
- Malvestiti P., *Saggi e polemiche sulla linea Pella*, Milano, Giuffrè, 1951.
- Mantegazza A., *L'Alitalia: successi e crisi di un campione nazionale*, in F. Russolillo (a cura di), *Storia dell'IRI, Un gruppo singolare. Settori, bilanci, presenza nell'economia italiana*, Vol. 5, Roma-Bari, Laterza, 2015.
- Manuelli E., *Funzione dell'Iri*, in «Il Giornale d'Italia», 17-18 maggio 1957.
- Manzocchi B., *Lo sviluppo della scienza economica in Urss*, in «Rinascita», n. 5, 1949.
- Maraffi M., *Politica ed economia in Italia. La vicenda dell'impresa pubblica dagli anni trenta agli anni cinquanta*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- Marcon G., *Le imprese a partecipazione pubblica: finalità pubbliche ed economicità*, Padova, Cedam, 1984.
- Mariotti S., *Le telecomunicazioni, dal monopolio tecnologico ai mutamenti degli anni Ottanta e Novanta, alla privatizzazione*, in F. Russolillo (a cura di), *Storia dell'IRI, Un gruppo singolare. Settori, bilanci, presenza nell'economia italiana*, Vol. 5, Roma-Bari, Laterza, 2015.
- Massacesi E., *La relazione Pella*, in «Cronache sociali», n. 10, 1951.
- Massera A., *La riorganizzazione del settore pubblico dell'economia e la costituzione del Ministero delle partecipazioni statali*, in «Economia Pubblica», n. 5-6, 1974.
- Massera A., *Partecipazioni statali e servizi di interesse pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1978.
- Mattera P., *Il Partito inquieto. Organizzazione, passioni e politica dei socialisti italiani dalla Resistenza al miracolo economico*, Roma, Carocci, 2004.
- Matteucci L., *Discorso ai caprai... e agli altri*, in «Avanti!», 23 giugno 1950.
- Mattina L., *Gli industriali e la democrazia. La Confindustria nella formazione dell'Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 1991.

- McGlade J.L., *Lo zio Sam ingegnere industriale. Il programma americano per la produttività e la ripresa economica dell'Europa occidentale (1948-1958)*, in «Studi Storici», n. 1, 1996.
- Melis G., *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- Mellinato G., *Crescita senza sviluppo. L'economia marittima della Venezia Giulia tra impero asburgico ed autarchia (1914-1936)*, Begliano, Consorzio Culturale del Monfalconese, 2001.
- Menichella D., *Stabilità e sviluppo dell'economia italiana, 1946-1960*, a cura di F. Cotula, C.O. Gelsomino e A. Gigliobianco, vol. 1, *Documenti e discorsi*, Roma-Bari, Laterza, 1997.
- Merlini S., *Struttura del governo, centri «separati» di potere e indirizzo della politica economica*, in AAVV, *Il governo democratico dell'economia*, Bari, De Donato, 1976.
- Merusi F., *Il problema delle direttive ai grandi enti pubblici economici nella realtà istituzione e nella ideologia giuridica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 1971.
- Merusi F., *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, in S. Ristuccia (a cura di), *L'Istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977.
- Merusi F., *Le direttive governative nei confronti degli Enti di Gestione*, Milano, Giuffrè, 1977.
- Merzagora C., *Tesoro e armamenti*, in «Corriere della Sera», 8 ottobre 1950.
- Merzagora C., *Incominciare*, in «Corriere della Sera», 9 ottobre 1952.
- Merzagora C., *Ritrovare la via*, in «Corriere della Sera», 24 ottobre 1952.
- Michelagnoli G., *Amintore Fanfani fra genesi e riforma del capitalismo*, in P. Barucci (a cura di), *I cattolici, l'economia, il mercato*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008.
- Mieli R., *Sedimenti piani di direzione economica nel mondo capitalistico*, in «Rinascita», n. 2, 1950.
- Ministero del Bilancio, *La programmazione economica in Italia*, Vol. 1, Roma, Società Grafica Romana, 1967.
- Ministero dell'Industria e del Commercio, *Piano di massima per le importazioni industriali dell'anno 1946*, Milano, 1945.
- Ministero dell'Industria e del Commercio, *Piano di massima per le importazioni industriali dell'anno 1946-1947*, Milano, 1946.
- Ministero dell'Industria e del Commercio, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale, IRI*, vol.2, Progetti di riordinamento, Torino, Utet, 1956.
- Ministero dell'Industria e del Commercio, *L'Istituto per la ricostruzione industriali, IRI*, vol.3, *Origini, ordinamenti e attività svolta (Rapporto del prof. Pasquale Saraceno)*, Torino, Utet, 1956.
- Ministero per la Costituente, *Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, Relazione all'Assemblea Costituente*, Vol.1, *Problemi costituzionali – Organizzazione dello Stato*, Roma, Stabilimento Tipografico Fausto Failli, 1946.

- Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, II. Industria, I. Relazione, Vol. I, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1947.
- Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, II. Industria, II. Appendice alla relazione (interrogatori), Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1946.
- Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, II. Industria I. Relazione, Vol. II, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1947.
- Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, II. Industria III. Appendice alla relazione (questionari e monografie), Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1946.
- Missioni S., *Dalla teoria della stagnazione al Piano per lo sviluppo*, in A. Pepe (a cura di), *Storia del sindacato in Italia nel '900*, Vol. III, *La CGIL e la costruzione della democrazia*, Roma, Ediesse, 2001.
- Momigliano F., *L'organizzazione e la direzione della produzione in un'economia socialista*, in «Giornale degli Economisti», n. 9-10, 1947.
- Morandi R., *L'avvenire del Mezzogiorno è anche industriale*, in «Avanti!», 4 settembre 1946.
- Morandi R., *Successo di una iniziativa*, in «Avanti!», 21 febbraio 1950.
- Morandi R., *Democrazia diretta e Ricostruzione capitalistica, 1945-1948*, Torino, Einaudi, 1960.
- Morelli U., *I Consigli di Gestione dalla Liberazione ai primi anni Cinquanta*, Torino, Fondazione Agnelli, 1977.
- Mori G., *La nazionalizzazione in Italia*, in AA.VV., *La nazionalizzazione dell'energia elettrica. L'esperienza italiana e di altri paesi europei*, Atti del Convegno internazionale di studi per il XXV anniversario dell'istituzione dell'Enel, Laterza, Roma-Bari, 1989.
- Mott A., *Il Problema dell'Iri*, in «Civitas», n. 5, 1951.
- Musso S., *Storia del lavoro in Italia dall'unità ad oggi*, Venezia, Marsilio, 2002.
- Nenni P., *Tempo di guerra fredda. Diari 1943-56*, Sugarco, Milano, 1981.
- Novacco N., *Politiche per lo sviluppo. Alcuni ricordi degli anni '50 tra cronaca e storia*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- Origini e sviluppo dell'Iri*, in «Cronache sociali», n. 15-16, 1950.
- Osti G.L., *L'industria di Stato dall'ascesa al degrado. Trent'anni nel gruppo Finsider*, Conversazioni con Ruggero Ranieri, Bologna, Il Mulino, 1993.
- Palamara G., *Una repubblica fondata sul lavoro. L'inchiesta parlamentare sulla disoccupazione 1950-1954*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.
- Panunzio S., *Un ministero delle imprese*, in «Politica Sociale», 15 marzo 1941.

- Papi G. U., *Ripresa dell'attività industriale: il problema della stabilizzazione*, in «Economia e Commercio», n. 1, 1945.
- Parlamento segreto*, in «Il Popolo di Roma», 19 febbraio 1954.
- Partito Comunista Italiano, *Ricostruire. Resoconto del Convegno economico del Pci*, Roma - 21-23 agosto 1945, Roma, Società Editrice L'Unità, 1945.
- Partito Comunista Italiano, *La politica dei comunisti dal V al VI Congresso*, Roma, 1948.
- Partito Socialista Italiano, *Programma e Azione del Partito Socialista*, Roma, Edizioni Avanti, 1944.
- Pasinetti L., *Una teoria per un'economia a servizio dell'uomo*, in D. Parisi, C. Rotondi (a cura di), *Francesco Vito: attualità di un economista politico*, Milano, Vita e Pensiero, 2003.
- Pastore G., *La nostra battaglia per la riforma dell'Iri*, Collana documenti n. 8, Roma, Cisl, 1954.
- Pavone C., *Tre governi e due occupazioni*, in F. Ferratini Tosi, G. Grassi, M. Legnani (a cura di), *L'Italia nella Seconda Guerra Mondiale e nella Resistenza*, Milano, Franco Angeli, 1988.
- Pavone C., *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995.
- Pedone F. (a cura di), *Il Partito socialista italiano nei suoi Congressi*, vol. V, 1942-1955. *Il socialismo italiano di questo dopoguerra*, Milano, Edizioni del Gallo, 1968.
- Pella G., *Scelta difficile di un ministro*, in «Gazzetta del Popolo», 27 gennaio 1957.
- Per la comunità cristiana: principi dell'ordinamento sociale a cura di un gruppo di studiosi amici di Camaldoli*, Roma, 1945.
- Persico A.A., *Pasquale Saraceno. Un progetto per l'Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.
- Persico A.A., *Il Codice di Camaldoli, La DC e la ricerca della terza via tra Stato e mercato (1943-1993)*, Milano, Edizioni Guerrieri e Associati, 2014.
- Pesenti A., *Struttura e avvenire della nostra industria*, in «Rinascita», n. 11, 1945.
- Pesenti A., *Il Piano Marshall*, in «Critica economica», n.1., febbraio 1948.
- Pesenti A., *Considerazioni sui presupposti della economia pianificata*, in «Critica economica», n.4, agosto 1948.
- Pesenti A., *Significato delle nazionalizzazioni*, in «Critica economica», n. 1, 1952.
- Pesenti A., *I radicali vizi logici del Piano Vanoni*, in «Rinascita», n. 10, 1955.
- Pesenti A., *Sul Piano Vanoni*, in «Critica economica», n. 2, 1955.
- Petri R., *Dalla Ricostruzione al miracolo economico*, in G. Sabbatucci, V. Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia*, 5, *La Repubblica 1943-1963*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

- Petri R., *Storia economica d'Italia. Dalla Grande Guerra al miracolo economico (1918-1963)*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- Petrini F., *Il liberismo a una dimensione. La Confindustria e l'integrazione europea 1947-1957*, Milano, Franco Angeli, 2005.
- Petrini F., *Americanismo e privatismo. La Confindustria e il piano Marshall*, in «Ventunesimo Secolo», n. 13, 2007.
- Piccardi L., *La ricostruzione industriale e le forme di finanziamento*, in «Il Globo», 8 aprile 1945.
- Piccardi L., *L'industria italiana pretende non sovvenzioni dallo Stato ma libertà da tutte le pastoie*, in «Il Globo», 6 ottobre 1945.
- Pinto C., *Il riformismo possibile. La grande stagione delle riforme, utopie, speranze, realtà (1945-1964)*, Cosenza, Rubbettino, 2008.
- Pirole F., Zirpoli F., *L'Alfa Romeo e l'industria automobilistica italiana* in F. Russolillo (a cura di), *Storia dell'IRI, Un gruppo singolare. Settori, bilanci, presenza nell'economia italiana*, Vol. 5, Roma-Bari, Laterza, 2015.
- Pirzio Ammassari G., *La politica della Confindustria. Strategia economica e prassi contrattuale del padronato italiano*, Napoli, Liguori, 1976.
- Pischel G. (Pigreco), *Punti fermi a proposito di socializzazione*, in «Lo Stato Moderno», n. 3, 1944.
- Pistillo M., *Giuseppe Di Vittorio*, vol. III, Roma, Editori Riuniti, 1977.
- Podestà G.L., *Nell'economia fascista: autarchia, colonie, riarmo*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'IRI, Dalle origini al dopoguerra 1933-1948*, Vol. 1., Roma-Bari, Laterza, 2012.
- Podestà G.L., *Nella guerra*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'IRI, Dalle origini al dopoguerra 1933-1948*, Vol. 1., Roma-Bari, Laterza, 2012.
- Poggi G., *L'organizzazione partitica del PCI e della DC*, Bologna, Il Mulino, 1968,
- Polsi A., *Alle origini del capitalismo italiano. Stato, banche e banchieri dopo l'Unità*, Torino, PBE, 1993.
- Pombeni P., *I "dossettiani" e la fondazione della Cassa per il Mezzogiorno*, in «Quaderni della Fondazione G.G. Feltrinelli», n. 21, 1982.
- Pombeni P., *Le «Cronache sociali» di Dossetti. Geografia di un movimento di opinione, 1947-1951*, Firenze, Vallecchi, 1976.
- Pombeni P., *Fanfani costituente: un approccio della cultura cattolica alla «questione economica» nel secondo dopoguerra*, in P. Capuzzo, C. Giorgi, M. Martini e C. Sorba (a cura di), *Pensare la contemporaneità: Studi di storia per Mariuccia Salvati*, Roma, Viella, 2011.
- Pons S., *Una sfida mancata: l'Urss, il Cominform e il Pci (1947-1948)*, in F. Gori, S. Pons, *Dagli archivi di Mosca. L'Urss, il Cominform e il Pci 1943-1951*, Carocci, Roma, 1998.

- Posner M.V., Woolf S.J., *L'impresa pubblica nell'esperienza italiana*, Bologna, Einaudi, 1967.
- Pozzi D., *Dai gatti selvaggi al cane a sei zampe. Tecnologia, conoscenza e organizzazione nell'Agip e nell'Eni di Enrico Mattei*, Venezia, Marsilio, 2009.
- Pozzi N., *Una sfida al capitalismo italiano: Giuseppe Luraghi*, Venezia, Marsilio, 2012.
- Prospettiva*, in «Iniziativa democratica», n. 1, 1951.
- Provasi G., *Borghesia industriale e Democrazia Cristiana*, Bari, De Donato, 1976.
- Radi L., *La DC da De Gasperi a Fanfani*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005.
- Ramanadham V.V., *The Economics of Public Enterprise*, London, Routledge, 1991.
- Ranieri R., *L'Italia e l'integrazione economica europea 1945-1960*, Lezioni 10, Perugia, Università di Perugia, Dipartimento di Scienze storiche, 1995.
- Ranieri R., *Il Piano Marshall e la ricostruzione della siderurgia a ciclo integrale*, in «Studi Storici», n.1, 1996.
- Ranieri R., *The remodelling of Italy's public-sector steel industry in the 1950s and 1960s*, in M. Kipping, O. Bjarnar (a cura di) *The Americanisation of European Business. The Marshall Plan and the transfer of US management models*, London, Routledge, 1998.
- Ranieri R., Romeo S., *La siderurgia Iri dal Piano Sinigaglia alla privatizzazione*, in F. Russolillo (a cura di), *Storia dell'IRI, Un gruppo singolare. Settori, bilanci, presenza nell'economia italiana*, Vol. 5, Roma-Bari, Laterza, 2015.
- Recensione*, «Critica economica», n. 4, 1950, p. 101.
- Reiss Romoli G., *Problemi telefonici: riassetto organizzativo ed adeguamento tariffario*, in «Lo Stato sociale», n. 3, 1958.
- Ricciardi F., *Lezioni dall'America. L'Iri, il piano Marshall e lo "scambio" di esperti con gli Stati Uniti durante gli anni Cinquanta*, in «Imprese e storia», n. 27, 2003.
- Ricciardi F., *Il "management" del "governo della scarsità", l'Iri e i piani di ricostruzione economica (1943-1947)*, in «Studi storici», n.1, 2005.
- Ricciardi F., *I "tecnocrati riformisti" e la ricostruzione in Italia*, in «Storia in Lombardia», n. 2, 2007.
- Ricciardi F., *Il rinnovamento delle relazioni industriali e la nascita dell'Intersind. Un esperimento di regolazione sociale (1954-1969)*, in F. Amatori (a cura di), *Storia dell'IRI, Il 'Miracolo' economico e il ruolo dell'IRI*, Vol.2, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- Ricciardi F., *Un filosofo in impresa. Felice Balbo e la formazione manageriale all'Iri*, in «Studi storici», f. 4, 2016.
- Rienzi E., *L'azionariato di stato in Italia*, in «Socialismo», n. 5, 1947.

- Rigano A.R., *La Banca d'Italia e il progetto Ensi*, in «Quaderni dell'Ufficio Ricerche storiche», n. 4, 2002.
- Robiony M., *Oscar Sinigaglia: la siderurgia al servizio del Paese*, in «Storia economica», n. 1, 2012.
- Rodano F., *Prospettive sulla funzione dell'IRI*, in «La Voce operaia», 25 settembre 1944.
- Rodano F., *Problemi alla Costituente: l'IRI*, in «Politecnico», n. 29, 1946.
- Roggi R., *Il mondo cattolico e i "grandi temi" della politica economica*, G. Mori (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione della ricostruzione*, Bologna, Il Mulino, 1980.
- Romero F., *Gli Stati Uniti e la "modernizzazione" del sindacalismo italiano, 1950-1955*, in «Italia Contemporanea», n. 170, 1988.
- Rossi E., *Banderillas*, Milano, Edizioni di Comunità, 1947.
- Rossi E., *Per un efficiente governo democratico in Italia*, in «Cronache sociali», n. 2, 1949.
- Rossi E., *Il gatto a contropelo*, in «Il Mondo», 3 febbraio 1951.
- Rossi E., *Il dinosauro senza cervello*, in «Il Mondo», 14 luglio 1951.
- Rossi E., *I topi nel formaggio*, in «Il Mondo», 29 marzo 1952.
- Rossi E., *Lo Stato industriale*, Bari, Laterza, 1953.
- Rossi E., *Il riordinamento dell'Iri. L'uomo malato*, in «Il Mondo», n. 2, 11 gennaio 1955.
- Rossi E., *I nostri quattrini*, Bari, Laterza, 1964.
- Ruffolo U., *La linea Einaudi*, in «Storia contemporanea», n. 4, 1974.
- Ruini M., *Per un efficiente governo democratico in Italia: il pensiero di Meuccio Ruini*, in «Cronache sociali», n. 1, 1949.
- Russo C., *Riforme sociali e riforma dello Stato*, in «Civitas», n. 7, 1951.
- Saba V., *I caratteri originali dell'Intersind*, in G. Sapelli (a cura di), *Impresa e sindacato, Storia dell'Intersind*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- Saletnich E., *Le politiche e gli indirizzi formativi dell'Iri negli anni del suo consolidamento. 1938-1968*, in «Le Carte e la Storia», n.1, 1999.
- Salvati M., *Stato e industria nella ricostruzione. Alle origini del potere democristiano (1944-1949)*, Milano, Feltrinelli, 1982.
- Salvati M., *La dirigenza dei ministeri economici. 1945-1955*, in «Italia Contemporanea», n. 153, 1983.
- Salvati M., *Amministrazione pubblica e partiti di fronte alla politica industriale*, in F. Barbagallo (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana, vol. 1, La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni Cinquanta*, Torino, Einaudi, 1994.

- Sani R., *«La Civiltà Cattolica» e la politica italiana nel secondo dopoguerra (1945-1958)*, Milano, Vita e Pensiero, 2004.
- Santonastaso F., *Alberto Asquini Commissario straordinario IRI e Sergio Paronetto responsabile della sede di Roma*, in S. Baietti, G. Farese (a cura di), *Sergio Paronetto e il formarsi della costituzione economica italiana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.
- Saraceno A., *La Riforma Industriale*, in «Socialismo», n. 7, dicembre 1945-gennaio 1946.
- Saraceno P., *Mete della giustizia sociale: monopoli privati e monopoli sociali nella moderna organizzazione industriale*, in «Studium», n. 5-6-7, 1944.
- Saraceno P., *La persona umana nella moderna economia industrializzata*, in «Studium», n. 3-4, 1945.
- Saraceno P., *Nostri problemi di organizzazione industriale alla luce dell'esperienza sovietica*, in «Critica economica», n. 2, 1946.
- Saraceno P., *Siderurgia e sviluppo dei paesi economicamente arretrati*, in «Mondo economico», 6 ottobre 1956.
- Saraceno P., *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Milano, Giuffrè, 1962.
- Saraceno P., *Ricostruzione e Pianificazione (1943-1948)*, Milano, Giuffrè, 1969.
- Saraceno P., *Intervista sulla ricostruzione, 1943-1953*, a cura di L. Villari, Roma-Bari, Laterza, 1977.
- Saraceno P., *La questione meridionale nella ricostruzione postbellica*, Milano, Giuffrè, 1980.
- Saraceno P., *Gli anni dello Schema Vanoni (1953-1959)*, a cura di P. Barucci, Milano, Giuffrè, 1982.
- Saraceno P., *Appendice, Donato Menichella e l'IRI*, in Donato Menichella. *Testimonianze e Studi raccolti dalla Banca d'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1986.
- Sarti E., *Nazionalizzare le industrie chiave*, in «L'Unità», edizione dell'Italia settentrionale, 14 maggio 1945.
- Savignano A., *Il regime normativo*, in G. Zanetti (a cura di), *Storia dell'industria elettrica in Italia*, Vol. 5, *Gli sviluppi dell'Enel (1963-1990)*, Roma-Bari, Laterza, 1994.
- Scalfari E., *L'Iri nel prossimo quadriennio farà investimenti per 900 miliardi*, in «La Stampa», 4 maggio 1957.
- Scoccimarro M., *Le riforme economiche e sociali necessarie al popolo italiano*, in «Rinascita», n. 9, 1952.
- Scoppola P., *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, Il Mulino, 1977.
- Scoppola P., *Per una storia del centrismo*, in G. Rossini (a cura di), *De Gasperi e l'età del centrismo, 1947-1953*, Roma, Cinque Lune, 1984.
- Scoppola Iacopini L., *La Cassa per il Mezzogiorno e la politica, 1950-1986*, Bari, Laterza, 2019.

- Segreto L., *Americanizzare o modernizzare l'economia? Progetti americani e risposte italiane negli anni Cinquanta e Sessanta*, in «Passato e presente», n. 37, 1996.
- Segreto L., *Finanza, industria e relazioni internazionali nella Ricostruzione. Il prestito dell'Eximbank all'Italia (1947-1955)*, in «Passato e presente», a. XVIII, n. 51, 2000.
- Segreto L., *Arar. Un'azienda statale tra mercato e dirigismo*, Milano, Franco Angeli, 2001.
- Segreto L., *I ministeri economici e le sfide della liberalizzazione e dell'integrazione*, in U. Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Vol. 1, Roma, Carocci, 2004.
- Segreto L., *Crisi della «governance» e rapporti con la politica*, in F. Silva (a cura di), *Storia dell'IRI, Vol. 3, I difficili anni '70 e i tentativi di rilancio negli anni '80*, Roma-Bari, Laterza, 2013.
- Serboni F., *Maltusianesimo industriale*, in «Rinascita», n. 1, 1950.
- Sernesi S., *Inserirsi efficacemente nell'economia di mercato*, in «Produttività», n. 6, giugno 1958.
- Serrani D., *Lo Stato finanziatore*, FrancoAngeli, Milano, 1971.
- Serrani D., *Il potere per enti. Enti pubblici e sistema politico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978.
- Shonfield A., *Il capitalismo moderno. Mutamenti nei rapporti tra potere pubblico e privato*, Milano, Kompass, 1965.
- Sicca L., Izzo F., *La Sme di Cenzato*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'industria elettrica in Italia, vol. 4, Dal dopoguerra alla nazionalizzazione. 1945-1962*, Roma-Bari, Laterza, 1994.
- Silari F., *La nazionalizzazione elettrica in Italia. Conflitti di interesse e progetti legislativi, 1945-1962*, in «Italia Contemporanea», n. 177, 1989.
- Sinigaglia O., *Alcune note sulla siderurgia italiana*, Roma, Tipografia del Senato, 1946.
- Solari L., *La programmazione economica delle partecipazioni statali negli ultimi anni*, in F. Archibugi, S. Lombardini, *Piano economico e impresa pubblica*, Torino, Boringhieri, 1963.
- Sorrentino M., *State-Owned Enterprises and the public mission. A multidimensional lens*, in L. Bernier, M. Florio, P. Bance, *The Routledge Handbook of State-Owned-Enterprises*, London, New York, Routledge, 2020.
- Spagnolo C., *Tecnici e politici in Italia. Riflessioni sulla storia dello Stato imprenditore dagli anni Trenta agli anni Cinquanta*, Milano, FrancoAngeli, 1992.
- Spagnolo C., *La stabilizzazione incompiuta. il Piano Marshall in Italia (1947-1952)*, Roma, Carocci, 2001.
- Spini V., *I socialisti e la politica di piano (1945-1964)*, Firenze, Sansoni, 1982.
- Stammati G., *Il problema dell'IRI nell'economia italiana*, «Giornale degli Economisti e Annali di Economia», n. 1-2, 1947.

- Steve G., *Sul Piano Vanoni*, in «Critica economica», n.2, 1955.
- Sturzo L., *Politica di questi anni. Consensi e critiche (1946-1948)*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2003.
- Sullo F., *Il dibattito politico sulla programmazione*, in AA.VV., *I piani di sviluppo in Italia dal 1945 al 1960. Studi in memoria del Prof. Jacopo Mazzei*, Milano, Giuffrè, 1960.
- Tartaglia G. (a cura di), *I congressi del partito d'azione, 1944-1946-1947*, Roma, Archivio Trimestrale, 1984.
- Tatò A. (a cura di) *Di Vittorio, l'uomo, il dirigente*, vol. 2, 1944-1951, Roma, Edizione sindacale italiana, 1969.
- Taviani P.E., *Prospettive sociali*, Milano, Istituto di propaganda libraria, 1943.
- Taviani P.E., *Liberismo economico e socialismo*, in «Studium», a. XXXX, n. 5-6-7, 1944.
- Taviani P.E., *La proprietà*, Roma, Studium, 1946.
- Taviani P.E., *La svolta di Camaldoli*, in «Civitas», n. 4, 1988.
- Togliatti P., *Piano del lavoro*, in «Rinascita», n. 2, 1950.
- Togliatti P., *Opere scelte*, Roma, Editori Riuniti, 1974.
- Toninelli R.A. (a cura di), *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, Cambridge University Press, 2000.
- Tremelloni R., *Per una politica industriale dell'Italia*, in «Critica sociale», n. 3, 1945.
- Tremelloni R., *Il convegno economico socialista*, in «Critica sociale», n. 7-8, 1946.
- Tremelloni R., *Il Piano Marshall deve essere amministrato dallo stato*, in «L'Umanità», 28 aprile 1948.
- Tremelloni R., *Politica economica e socialismo*, in «Critica sociale», n. 6, 1948.
- Tremelloni R., *L'Italia e l'economia europea*, in «Critica sociale», n. 14, 1949 e n. 15-16, 1949.
- Tremelloni R., *Per un efficiente governo democratico in Italia*, in «Cronache sociali», n. 3, 1949.
- Treves G., *Le imprese pubbliche*, Torino, Giappichelli, 1950.
- Troilo C., *1963-1982. I venti anni che sconvolsero l'Iri*, Milano, Bevivino Editore, 2008.
- Tupini G., *I democratici cristiani. Cronache di dieci anni*, Garzanti, Firenze, 1954.
- Valentini S., *L'impresa pubblica - lineamenti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1980.
- Validità e riflessi economici della Delega dei poteri al Governo*, in «Cronache sociali», n. 6, 1951.

- Velo D., *La strategia Fiat nel settore siderurgico*, Torino, Editoriale Forma, 1983.
- Villari L. (a cura di), *Il capitalismo italiano nel novecento*, Bari, Laterza, 1993.
- Villari L., *Le avventure di un capitano d'industria*, Torino, 2008.
- Visentini B., *Liberismo attivo in Italia?*, «La Nuova Europa», a. II, n. 13, aprile 1945.
- Visentini B., *Il problema dell'Iri. Una fama usurpata*, in «Il Mondo», n. 30, 27 luglio 1954.
- Visentini B., *Il problema dell'Iri. Economia senza politica*, in «Il Mondo», n. 31, 3 agosto 1954.
- Visentini B., *Il problema dell'Iri - Risposte ad alcuni quesiti*, in Ivi, 17 agosto 1954.
- Visentini B., *Aldo Fascetti*, in «Notizie Iri», n. 19, 1960.
- Vitale V., *L'attività della Svimez dal 1946 al 1991*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 2, 2000.
- Vito F., *L'economia a servizio dell'uomo. I nuovi orientamenti della politica economia e sociale*, Milano, Vita e Pensiero, 1946.
- Vito F., *Avremo la legge contro i monopoli?*, in «Vita e Pensiero», marzo 1949.
- Vito F., *La pubblica amministrazione e l'attività economica dello Stato moderno*, in «Rivista Internazionale di Scienze Sociali», n. 4, 1953.
- Zamagni V., *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1990)*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- Zamagni V., *Una scommessa sul futuro. L'industria italiana nella ricostruzione (1946-1952)*, in E. Di Nolfo, R. H. Rainero, B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-50)*, Milano, Marzorati, 1990.
- Zamagni V., *Un'analisi macroeconomica degli effetti della guerra*, in Ead., *Come perdere la guerra e vincere la pace*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- Zamagni V., *Finmeccanica. Competenze che vengono da lontano*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- Zamagni V., Sanfilippo M., *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La Svimez dal 1946 al 1950*, Bologna, 1988.
- Zappa G., *La nazionalizzazione delle imprese. Brevi note economiche*, Milano, Giuffrè, 1946.
- Zoppi S., *Il Mezzogiorno di De Gasperi e Sturzo (1944-1959)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1998.
- Zussini A., *Una battaglia solitaria all'IRI. L'attività del direttore generale Giovanni Malvezzi nel 1947*, in «Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia», n. 3, 1998.

FONTI ARCHIVISTICHE

ACS – Archivio Centrale dello Stato:

IRI – Archivio dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale:

NN – Pratiche degli uffici, Numerazione Nera:

Ex Archivio Storico (STO)

Affari generali e organi deliberanti (AG)

Finanza (FIN)

Studi (STU)

Ispettorato (ISP)

NR – Pratiche societarie, Numerazione Rossa:

Archivio generale (R):

Finmeccanica

Finsider

Finelettrica

Pubblicazioni:

Bilanci annuali Gruppo Iri

Programmi quadriennali del Gruppo Iri

Periodici Iri

Ordini di servizio, delibere, schede ed elenchi riguardanti le società del gruppo

APS - Archivio Pasquale Saraceno:

Corrispondenza

Istituto per la ricostruzione industriale, Iri

Attività di consulenza e di partecipazioni a comitati, commissioni, gruppi di lavoro

Scritti e discorsi

PCM – Presidenza del Consiglio dei Ministri

SPADG – Segreteria particolare del Presidente del Consiglio Alcide De Gasperi

Verbalì adunanze del Consiglio dei Ministri

MIC – Ministero dell’Industria e del Commercio:

Direzione Generale della Produzione Industriale (1944-1959)

AS ENI – Archivio storico dell’Ente nazionale idrocarburi

Fondo AGIP

Organi sociali

Ricerche e produzione

Fondo ENI

Presidenza

MBCA – Archivio storico di Mediobanca

SGEN – Segreteria Generale e dell’Amministratore Delegato Enrico Cuccia