

# L'impresa pubblica in Italia: una “storia” economico-aziendale e dottrinale\*

Massimo Costa \*\* – Giusy Guzzo \*\*\*

## 1. Considerazioni introduttive

In Italia, uno dei modelli di azienda che ha caratterizzato la vita economica della Nazione, dalla fine del XIX secolo alla prima Repubblica, è costituito dalle *imprese di interesse pubblico*, nelle diverse forme storiche di imprese private concessionarie di servizi pubblici (1850 ca. – 1900 ca.), di aziende municipalizzate o autonome (1880 ca. – 1990 ca.), di imprese pubbliche di beni industriali (1933 – 1990 ca.).

In particolare, il consolidamento dell'unificazione politica impone alle classi dirigenti del tempo di adottare sempre più massicci interventi a sostegno della prima industrializzazione e, in generale, a favore dello sviluppo dell'economia nazionale. In tal senso, le imprese private, in ispecie industriali, ritenute strategicamente utili a modernizzare l'economia nazionale, per tradizione agricola e artigiana, entrano nella sfera d'intervento dello Stato unitario. Si prefigura così, già dall'immediato periodo postunitario, quel sodalizio tra industria e Stato per il quale il capitalismo italiano può essere definito tipicamente “politico”. In questo, lo sviluppo industriale italiano presenta tanto elementi di convergenza con altre economie continentali di riferimento, quali quella francese o quella tedesca, quanto elementi che le sono invece peculiari. Per un verso, infatti, il capitalismo italiano è accomunato agli altri capitalismi continentali dal fatto di essere stato accompagnato da una “mano visibile” molto di più di quanto non sia accaduto nelle economie tipicamente finanziarie e relativamente

---

\* L'impostazione ed il coordinamento del *paper* è opera congiunta dei due autori, ma i punti 1 e 4 sono da attribuire a G. Guzzo ed i punti 2, 3 e 5 a M. Costa.

\*\* Associato di Economia aziendale, Università degli studi di Palermo.

\*\*\* Dottore di Ricerca in Economia aziendale, già Assegnista di Ricerca, Professore a contratto di Controllo delle Aziende no profit, Università degli studi di Palermo.

piú “spontanee” del mondo anglosassone; per un altro, invece, il ruolo dello Stato non si è limitato alla regolazione o alla protezione dell’industria nazionale, ma è entrato direttamente in campo per sopperire alle deficienze di iniziativa imprenditoriale o di capitali tanto del sistema bancario nazionale, quanto delle “famiglie” al cui interno si è risolta gran parte della vicenda imprenditoriale industriale italiana.

Ma è solo dagli anni ’20 agli anni ’30 del XX secolo, in un contesto di piena ascesa del corporativismo fascista, ma altresí di forte instabilità economica, aggravata dalla grande crisi finanziaria del ’29, che l’interesse pubblico verso un’industria progressivamente minacciata dalla “fratellanza siamese” con le banche miste, porta lo Stato ad assumere ufficialmente e direttamente la funzione anche di imprenditore. Infatti, l’economia corporativa di regime, ponendosi quale *terza* via rispetto a quelle del liberismo e del socialismo, sceglie di assorbire al suo interno alcune aziende-imprese in crisi, in nome del *supremo* interesse nazionale. L’acquisizione dalle banche di partecipazioni in imprese, attraverso l’Istituto di Ricostruzione Industriale (1933), formalizza l’ingresso della *produzione industriale* nell’azienda composta statale e segna l’affermazione nel contesto italiano di un peculiare modello, cosiddetto “garantito”, di sviluppo in ispecie industriale.

Non vi è dubbio che, se lo Stato fascista diede inizio alla storia delle imprese pubbliche per far fronte ad una crisi straordinaria del capitalismo internazionale e per sopperire alle carenze di sbocchi in un’economia autarchica, è anche vero che la stagione aurea delle imprese pubbliche e delle partecipazioni statali è stata quella del Secondo Dopoguerra.

Lo Stato Repubblicano, infatti, pur abbattendo ogni vestigio del precedente ordinamento corporativo ed ancorandosi stabilmente alle economie di mercato ed all’Occidente, latamente inteso, non vide prevalere, almeno nelle prime decadi, forze politiche o orientamenti economici strettamente liberali e liberisti. I “liberali”, che avevano nel bene e nel male guidato l’Italia sin dall’unificazione e sino al fascismo, adesso si ritrovano in condizione di comprimari, rispetto all’egemonia storica delle “due chiese”, quella del cattolicesimo democratico, da un lato, e quella dei partiti di ispirazione marxista, dall’altro, con il loro forte radicamento sociale e sindacale, o quanto meno con il loro interclassismo.

Le esigenze della ricostruzione, gli orientamenti ideali delle forze politiche, il ritrovato slancio per un superamento dirigistico dei tradizionali squilibri territoriali del Paese ed infine le stesse carenze croniche che il capitalismo italiano familista presentava spingevano tutte verso un accrescimento del ruolo dello Stato nell’economia. L’economia statale di mercato cosí crebbe lentamente ma

costantemente. All'IRI si aggiunse l'ENI, ma anche la Cassa del Mezzogiorno, ma anche – laddove istituite – persino le “partecipazioni regionali”. Si tentò addirittura la strada dello sviluppo economico pianificato, sebbene senza troppo successo.

Accanto a questa storia delle imprese pubbliche si svolge pure una storia prettamente disciplinare. Dal punto di vista delle nostre discipline, come è notorio, proprio negli anni '20 nasce l'economia aziendale con l'ambizione di generalizzare gli studi di organizzazione, gestione e “rilevazione” sulle condizioni di vita e sulle manifestazioni di esistenza delle aziende. Per certi versi la rivoluzione scientifica dell'Economia aziendale appare figlia dei tempi in cui la stessa fu prodotta. La “terza via” sopra evocata si traduce fatalmente nell'esplorazione di una dimensione tipicamente “intermedia” dell'investigazione economica, altrettanto distante da quella “economia degli individui”, veri punti senza dimensioni nello spazio economico neoclassico, che era stata tipica del pensiero economico liberale, e da quell'altra “economia delle masse”, in cui oggetto di studio erano indifferenziate “classi” o “interi società” dominate da uno Stato onnipotente, che era invece tipica del pensiero economico marxista, soprattutto nelle sue prime manifestazioni “reali”. Questa “assonanza” – che avrebbe dato forse i suoi migliori frutti dopo, in un contesto democratico e repubblicano – apriva all'economia “mista” che avrebbe accompagnato per lungo la storia economica del nostro Paese, con una continuità sorprendente nell'intervento statale (o comunque pubblico) nell'economia tra l'epoca dello Stato fascista e quella che oggi s'intende storicamente col nome di “Prima Repubblica”.

E tuttavia, nonostante questa assonanza o questo parallelismo, la “rivoluzione zappiana” si tenne piuttosto distante dalle congiunture politiche dei tempi in cui vide la luce, sia sotto il profilo generale del rapporto con l'economia corporativa, sul cui programma politico e ideologico non si compromise più di tanto, sia, purtroppo, nello sviluppo di un'indagine più mirata sulla forma aziendale dell'impresa pubblica che pure era il più innovativo frutto dei tempi. Infatti, solo molto a margine delle opere istituzionali è possibile raccogliere una qualche testimonianza scientifica di Zappa sulle esperienze professionali maturate nell'economia d'impresa del regime autoritario. In particolare, i riferimenti bibliografici riscontrati sono le *Note riservate sul bilancio e sulla gestione dell'esercizio 1934 della COMIT*, indirizzate alla onorevole Presidenza dell'IRI nel 1935 e, soprattutto al tramonto della vicenda fascista, *La nazionalizzazione delle imprese* (1946), *I problemi dell'industria italiana* (1950), *Il pensiero di Gino Zappa sugli odierni problemi economici e finanziari* (1957).

Nell'insieme, mentre l'impresa pubblica cresceva, l'elaborazione teorica dell'Economia aziendale risultava ancora relativamente carente ed incentrata

sull'impresa strettamente privata, forse non piú pienamente rappresentativa dell'imprenditoria italiana. Il limite teorico era rappresentato dall'insufficiente sviluppo dell'Economia aziendale pubblica che, nonostante i lavori pionieristici (bastino i nomi di Zappa o di Cassandro), non riusciva ancora a trovare pieno diritto di cittadinanza nelle nostre cose, a dispetto dell'antico e professato generalismo.

Infatti l'Economia aziendale è valsa ad acclarare la pari dignità di principio di tutte le aziende e tuttavia una differente dignità di fatto a favore di quelle di produzione e, tra queste, in ispecie di quelle private. Alla mancata trattazione di Zappa sulle produzioni pubbliche, nel cinquantennio 1910-1962, in parte sopperisce un maggior impegno, grossomodo coevo, profuso dai suoi piú stretti collaboratori lungo due direttrici di ricerca:

- l'una piú generalista sull'azienda composta (piú prossima al *genus* in quanto comprensiva delle *species* "azienda di erogazione" ed "impresa pubblica"), che raccoglie soprattutto trattazioni di area "ragioneristica", a partire da *Aziende di erogazione* (1936) di Aldo Amaduzzi e da *L'azienda corporativa* (sottotitolo de *Le discipline aziendali*) e *I principi di ragioneria delle aziende corporative* (1940) di Teodoro D'Ippolito sino alle opere di Paolo Emilio Cassandro e di Pietro Onida;
- l'altra piú specialista sull'impresa pubblica (giustappunto una *species* di quel *genus*), che raccoglie soprattutto trattazioni di area "tecnica", a partire da *Le imprese di pubblici servizi* (1939) di Giorgio Pivato e dai tanti contributi di Pasquale Saraceno.

La teorizzazione dell'azienda pubblica e la costituzione di una comunità specifica di studiosi della stessa non data a prima degli anni '70. Anche in quel caso le "prime" attenzioni sono riservate alle aziende pubbliche per eccellenza, ovvero quelle territoriali. È vero però che l'impresa pubblica, proprio perché in qualche modo "ibrida" tra i due archetipi dell'impresa capitalistica e dell'ente pubblico, senza questo sviluppo teorico non avrebbe potuto trovare uno spazio sufficiente per una propria distinta trattazione.

In coerenza con questo quadro, il *paper* proporrà essenzialmente una "storia delle dottrine", con particolare attenzione in questa sede ai contributi di scuola zappiana, la quale, tuttavia, non potrà prescindere da uno sfondo di "storia aziendale" che fa da essenziale presupposto. Per questa ragione, perché lo "sfondo" cambia radicalmente a partire dagli anni '90 e per non spingersi in storiografie troppo vicine all'attualità, i primi anni '90 e la cosiddetta "caduta" della Prima Repubblica costituiscono il termine *ad quem* della nostra ricerca.

In particolare, l'esplorazione dei temi sopra proposti sarà articolata nei seguenti punti. Il primo, a carattere introduttivo, imposterà i termini della questione

storiografica generale, evidenziando il metodo usato che sarà quello di valorizzare, appena dietro le “storie generali” e i “fatti giuridici” che delineano il contesto del fenomeno, i contributi scientifici in oggetto. Il secondo affronta le condizioni di contesto storico generale delineando una storia aziendale delle imprese pubbliche. Il terzo svilupperà alcuni *focus* monografici sugli autori della nostra Ragioneria classica e poi dell’Economia aziendale, non oltre la decade degli anni ’60. Il quarto tenterà un “epilogo” della nostra storia, aprendo intanto una finestra sulla teorizzazione autonoma delle aziende pubbliche, iniziata negli anni ’70 con la scuola del Borghonovi in uno con il momento di massimo splendore e crisi del sistema delle imprese pubbliche in quel decennio e in quello successivo, e per questa via avanzando alcune proposizioni di sintesi storiografica sul periodo in esame e teorica sul “problema” scientifico delle imprese pubbliche.

## **2. Una definizione *a priori* dell’impresa pubblica come strumento di metodologia storiografica**

Per delineare, sia pur brevemente, i tratti della nascita e dello sviluppo dell’impresa pubblica in Italia abbiamo bisogno, intanto, di una definizione preliminare dello stesso concetto di “impresa pubblica” quanto meno al fine di circoscrivere più correttamente i confini della nostra indagine.

Ad un’analisi appena non superficiale, infatti, si scopre che il fenomeno dell’impresa pubblica è molto più antico delle sue più note e tipiche manifestazioni di rilievo proprie del XX secolo e che aziende, oggi considerate pacificamente enti pubblici funzionali o non territoriali, un tempo non troppo lontano erano portate proprio ad esempio tipico di impresa pubblica. Si pensi ad esempio alla Banca d’Italia, investita essenzialmente della funzione pubblica della politica monetaria, o ad enti funzionali quali l’Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, o agli istituti previdenziali pubblici quali l’INPS, l’INPDAP, l’INAIL e così via. Oggi forse nessuno considererebbe più questi enti quali “imprese pubbliche”, ma non così in passato, ai tempi dello “stato liberale” o non interventista, per il quale questi erano esempi tipici di “esercizi pubblici” di attività private non troppo diversi da quello, ad esempio, delle ferrovie che, invece, ancor oggi consideriamo una forma di attività imprenditoriale pubblica.

Come si può porre dunque un confine tra l’azienda pubblica “non” imprenditoriale e l’impresa pubblica propriamente detta?

Se, ad esempio, considerassimo “impresa” tutto ciò che, in una forma o in un’altra, produce beni e servizi, arriveremmo alla conclusione paradossale che persino lo Stato è un’impresa, ancorché pubblica<sup>1</sup>. Né andrebbe molto meglio se escludessimo dalla definizione d’impresa solo le produzioni di beni collettivi indivisibili o anche “non destinabili alla vendita”, giacché anche lo Stato non può soltanto ridursi a ciò, se non in prevalenza. Qualunque criterio distintivo, quindi, avrà pur sempre il carattere della convenzionalità.

Una definizione che tenga conto del dibattito dottrinale sarà però tentata solo al quarto punto. Qui valga, *a priori*, appena una definizione che consenta di fare da guida nella scelta dei fenomeni storici degni della nostra rassegna.

*Tutte* le aziende producono beni e servizi e, ugualmente, tutte le aziende, se devono sopravvivere, devono mantenere, almeno nel medio-lungo termine un equilibrio economico, inteso come stabile differenza tra il valore della ricchezza prodotta e quello della ricchezza consumata. Questi caratteri non possono quindi costituire discriminie tra ciò che è impresa e ciò che non lo è. Limitando per convenzione l’analisi alle sole variazioni di ricchezza suscettibili di una valutazione patrimoniale, ovvero ai componenti di reddito<sup>2</sup>, tale condizione universale di equilibrio si traduce essenzialmente nella presenza di una “forbice” nel medio-lungo termine tra i proventi e gli oneri nella loro più ampia accezione, e quindi nella presenza di un “reddito” tendenzialmente positivo<sup>3</sup>.

I “proventi” che garantiscono questi equilibri possono avere diversa natura.

---

<sup>1</sup> E del resto, di recente, l’Economia aziendale ha riconosciuto, unanimemente ed ai suoi massimi livelli, che *tutte* le aziende sono di produzione. Così, ad esempio, al I Convegno della SIDREA (gruppo di lavoro sull’*Oggetto*, diretto dal Prof. Cavaliere) del 2008, o nella propedeutica relazione a più firme “Appunti per un dibattito sulla cultura aziendale”, del 2007. In questa, il Coda, fra gli altri afferma espressamente (pag. 11): “*Tutte* le aziende – siano esse imprese o amministrazioni pubbliche o aziende non profit – svolgono una *funzione di produzione* (di beni e servizi) per il soddisfacimento di determinati bisogni di dati soggetti. E in questa funzione consiste la loro missione o ragione d’essere”.

<sup>2</sup> Non per questo si considera trascurabile una valutazione dello scarto tra “tutte” le risorse prodotte, in termini ambientali, sociali, culturali, spirituali, e quelle ad ogni titolo consumate. Tuttavia l’assenza di un metro monetario unificante ha costretto la Ragioneria sino ad oggi a trascurare, almeno in relativo, l’importanza di un equilibrio economico-sociale più complessivo rispetto a quello economico-patrimoniale più tradizionale.

<sup>3</sup> Anche sulla nozione di reddito andrebbe quanto meno puntualizzato che il margine “universale” di riferimento dovrebbe essere piuttosto il *valore aggiunto*, inteso come somma dei redditi dei fattori produttivi trasformativi, che non il cosiddetto *reddito d’esercizio*, che di questo rappresenta solo la frazione corrispondente alla remunerazione di un fattore produttivo cui l’ordinamento capitalistico ha attribuito un vero e proprio *privilegio*, probabilmente non teoricamente giustificato, rispetto agli altri.

Alcuni nascono come sinallagma (prezzo-ricavo) per la cessione a terzi dei beni e servizi prodotti ovvero dall'utilizzo, in qualunque modo e a qualunque titolo, del patrimonio aziendale. Si tratta in questo caso dei *ricavi* propriamente detti, ovvero degli *altri proventi* (sottinteso da gestione del patrimonio aziendale, o del "capitale", nel caso di imprese).

Altri nascono invece dal trasferimento unilaterale, libero o coattivo, di ricchezze da terze economie, questo piú debolmente legato alla cessione di beni e servizi o addirittura del tutto slegato da questa. Questi secondi possono essere definiti quali *trasferimenti attivi*.

Si trascuri la distinzione tra i ricavi *stricto sensu* e gli altri proventi patrimoniali (fitti attivi, proventi finanziari, rivalutazioni,...) e si faccia riferimento ai ricavi in senso lato, intesi, come nell'odierno *Quadro concettuale* agli standard internazionali, come qualsivoglia aumento di attività o diminuzione di passività distinto dalle sole modificazioni dirette del patrimonio per acquisizione di mezzi propri (come, tipicamente nelle grandi società di capitali, avviene nei conferimenti azionari o equivalenti operazioni straordinarie).

In tal modo resta soltanto come distinzione interna ai proventi quella tra *ricavi*, legati in qualche modo alla gestione, e *trasferimenti attivi*, indipendenti da quella.

Tale distinzione, vista da vicino, è piú convenzionale di quanto non si possa pensare a prima vista. Se, infatti, il trasferimento in senso proprio, tipico degli enti pubblici che vivono di finanza derivata o le donazioni e raccolte di fondi per le aziende del terzo settore, saranno pacificamente "trasferimenti attivi" nella nostra classificazione, e se tali saranno senz'altro anche le "imposte", che dire degli altri tributi (contributi, tasse, contributi sociali da parafiscaltà)? E che dire, parimenti, dal lato opposto, di quei ricavi a "prezzo politico" o "tariffato"? Sono ancora ricavi o cominciano a somigliare per qualche verso ai trasferimenti attivi? E che dire dei "contributi pubblici", siano essi in conto esercizio o in conto capitale? La distinzione, nei punti di confine, avrà dunque inevitabilmente un carattere convenzionale. La sfumatura tra un prezzo "estremamente" politico e non in grado di remunerare nemmeno i costi variabili (come quello degli abbonamenti ai mezzi di trasporto urbano, ad esempio) e una tassa particolarmente alta (come in alcuni paesi sta diventando, sempre ad esempio, quella universitaria) è certamente oggetto piú di scelta di principio o metodologica, addirittura nominalistica, che non carattere intrinseco dei fenomeni stessi. Si supponga, nonostante ciò, convenzionalmente come netto il confine tra questi due tipi di proventi, l'uno legato ai beni e servizi ceduti, l'altro relativamente indipendente da quelli.

In questi limiti, una distinzione tra le forme aziendali d'impresa e quelle "diverse" (si ponga in questa sede per semplicità il resto in una categoria residuale, approssimativamente corrispondente a quella tradizionale delle aziende *d'erogazione*) può essere posta in ragione della prevalenza o meno dei ricavi come fonte di finanziamento dell'azienda medesima.

Questa distinzione, essenzialmente pragmatica, ci sembra la più conducente ai nostri fini storiografici. Le imprese, in una parola, sono quelle che "vivono" o "dovrebbero vivere" in condizioni ideali, trovando nel mercato i propri equilibri economici, laddove le altre aziende mantengono questo equilibrio con un prelievo di ricchezza da terze economie, coattivo o liberale, indipendente, o quanto meno autonomo, dagli scambi di mercato. A loro volta le imprese possono avere, come di norma nelle economie occidentali, un ordinamento *capitalistico* se orientate essenzialmente a massimizzare il valore del capitale investito, ovvero *mutualistico* se orientate essenzialmente a massimizzare l'utilità di altri soggetti beneficiari della produzione aziendale o coinvolti in essa (essenzialmente lavoratori o consumatori), ovvero infine *solidaristico*, laddove orientate a finalità, economiche e non, esterne alla combinazione produttiva aziendale. Quando queste imprese ad orientamento solidaristico sono controllate, in vario modo, da un ente pubblico, quasi sempre attraverso la detenzione del capitale investito, si può parlare propriamente di *impresa pubblica*.

Impresa pubblica è, quindi, ai nostri fini, quell'*azienda che è impresa*, in quanto alimentata in prevalenza da "ricavi", e quindi operante in condizioni di intrinseca economicità di gestione, *che ha finalità istituzionali di tipo solidaristico*, e quindi non legate ad interessi particolari bensì generali, *e che è pubblica*, in quanto soggetta ad un'omonima *governance* da parte dello Stato o di altra pubblica amministrazione, a prescindere dall'ordinamento giuridico, pubblico o privato, con il quale è istituita e retta.

Questa definizione, tra l'altro, giustifica la traslazione nel tempo di molte aziende da un'originaria caratterizzazione imprenditoriale a quella di ente pubblico in senso stretto. Si pensi ad esempio ai sopra citati istituti pubblici di previdenza e assistenza sociale. La struttura delle loro combinazioni produttive ricalcava alle origini quella delle aziende assicurative private, talché venivano considerate tipiche manifestazioni di imprenditorialità pubblica. Il progressivo assoggettamento a norme di diritto pubblico, nonché il legame sempre più debole tra le prestazioni "obbligatoriamente" richieste ai lavoratori, dipendenti o autonomi, e quelle "altrettanto obbligatoriamente" erogate agli stessi, hanno progressivamente assimilato tale funzione ad una delle tante oggetto di azione della pubblica amministrazione. Il



“contributo sociale” non è stato visto più come il “prezzo” per l’assicurazione obbligatoria, quasi “premio” da polizza assicurativa, ma come “parafiscalità”, cioè essenzialmente come un tributo speciale<sup>4</sup>.

Questa definizione, ancora, consente di includere fattispecie giuridiche assai diverse fra loro, nel tempo e nello spazio, e al tempo stesso di escludere quelle gestioni interne di tipo privatistico (le cosiddette “gestioni in economia”) per difetto, questa volta, di quella minima autonomia amministrativa e contabile che possa far parlare intanto di *azienda*. Difettando tale carattere primitivo, dato che nel caso di specie si tratta appena di “organi” o “rami” di azienda pubblica privi di sufficiente autonomia, o addirittura di funzioni esercitate da organi con uffici promiscui, cade anche tutto il resto. Il fatto che lo Stato, o altro ente pubblico, abbia nel tempo esercitato gestioni d’impresa “accessorie” rispetto alla propria attività principale non consentirà pertanto, nella nostra definizione almeno, di poter dire di trovarci in questo caso in presenza di una vera e propria “impresa pubblica”.

Anche qui, come sopra, il confine sarà sempre di carattere convenzionale. Includeremo pertanto nelle nostre imprese pubbliche quelle “aziende autonome di stato” o “aziende municipalizzate” che formalmente non si erano distaccate del tutto dalla persona giuridica dall’ente di riferimento, mentre escluderemo altre gestioni totalmente in economia o quasi, quali ad esempio alcuni musei gestiti dallo Stato o dalle Regioni, con i biglietti-prezzo che in astratto configurerebbero un’attività d’impresa. La storia è in sé pragmatica e una definizione altrettanto pragmatica sembra poter servire meglio allo scopo di focalizzare il fenomeno oggetto di nostro interesse, con l’auspicio di non tralasciare nulla di veramente importante e senza, per contro, includere “troppo” all’interno della definizione.

Con l’ausilio metodologico di questa definizione si cercherà, adesso, di ripercorrere la storia post-unitaria dell’azienda pubblica italiana.

---

<sup>4</sup> E ci sarebbe per questo da chiedersi se, a seguito delle riforme del 1992 (Riforma Amato) e del 1995 (Riforma Dini), le quali hanno avviato la previdenza pubblica ad un equilibrio interno strutturale per mezzo dell’adozione del “metodo contributivo”, le assicurazioni obbligatorie pubbliche non stiano diventando (a regime, cioè all’incirca dal 2035) nuovamente attività d’impresa pubblica, per la medesima ragione. Ma, come detto al precedente punto, la presente ricerca non si spinge sino alla fase storica attuale, aperta all’incirca dai “fatti” epocali del 1990/92. Solo ci si limita a ravvisare un arretramento generalizzato della presenza pubblica nell’economia, tanto in termini di imprese pubbliche che cessano di essere tali, quanto di vere e proprie aziende pubbliche che, come si è accennato, tornano ad essere *imprese* pubbliche.

### 3. L'Impresa pubblica in Italia: un modello peculiare di sviluppo

La storia dell'impresa pubblica italiana dall'Unità d'Italia al "crollo" della I Repubblica (1990/92) sembra aver conosciuto alcune grandi ondate istitutive di queste realtà, ma sarebbe errato pensare che l'impresa pubblica fosse, agli albori della vita statale unitaria, un fenomeno sino ad allora del tutto sconosciuto nel nostro Paese.

L'impresa pubblica, anzi l'intervento pubblico nell'economia di mercato, è in sé cosa antica quanto lo stato stesso, nelle diverse forme politiche che questo via via ha adottato. È probabile che la stessa formazione statale abbia preso le proprie mosse dalla necessità di un intervento pubblico nell'economia, come avvenne agli albori della civiltà umana per la regolazione dei flussi irrigui nelle grandi pianure alluvionali del Vicino e Medio Oriente (Egitto, Mesopotamia, India,...), stando almeno alla celebre interpretazione del sociologo tedesco Wittfogel<sup>5</sup>. Anche nell'Impero Romano e in quello Bizantino erano già ben note le privative statali su determinate attività economiche, allora per finalità essenzialmente fiscali, e di tali "regalie" è costellata ancora la storia medievale e moderna europea.

Queste imprese pubbliche *ante litteram*, tuttavia, quando non investivano attività considerate "vitali" per la stessa comunità statale, avevano la funzione principale di assicurare ai governi essenzialmente un provento tributario. Prova ne è che spesso, in sostituzione della privativa regia, vi era la produzione privata "su licenza" pubblica, con il pagamento di una concessione che aveva natura fiscale. Di questa *antica* impresa pubblica si trova traccia tutt'oggi nei "Monopoli di Stato", storicamente "Azienda autonoma" dell'amministrazione statale italiana e poi declinata, già dagli anni '70 del XX secolo, per effetto delle liberalizzazioni "comunitarie" o per altri fenomeni di contesto<sup>6</sup>. Ma il declino di queste primitive imprese pubbliche viene da più lontano, già dallo stato liberale e censitario del XIX secolo, che aveva fatto uscire le amministrazioni pubbliche da molti settori dell'economia un tempo soggetti a gestioni pubbliche lucrative.

---

<sup>5</sup> In K.A. WITTFOGEL, *Geopolitik, geographische Materialismus und Marxismus* (1929, trad. inglese in 1985).

<sup>6</sup> Come, ad esempio, il declino spontaneo, nella commercializzazione del chinino per la progressiva scomparsa della malaria.

Simile sorte aveva subito l'uso lucrativo delle risorse patrimoniali pubbliche disponibili, sebbene raramente queste avevano avuto un'amministrazione sufficiente autonoma da quella statale, o comunque pubblica, di riferimento.

Un primo settore operativo in cui la presenza delle imprese pubbliche venne giustificato invece dall'interesse generale più che dalle tradizionali motivazioni tributarie fu quello bancario, già agli albori della società moderna. Il Banco di San Giorgio di Genova, precocemente, già nel XV secolo, poi la Tavola di Palermo nel 1551 e via via una dozzina circa di istituti bancari di diritto pubblico costellarono gli stati italiani preunitari, questa volta per immunizzare le finanze pubbliche dai fallimenti e dalle speculazioni dei banchieri privati. Questi istituti, o altri poi "pubblicizzati", avrebbero avuto una grande fortuna ed avrebbero costituito nel tempo la prima rete di banche pubbliche italiane, poi ereditata dallo Stato unitario.

Fu per questa via che lo Stato italiano controllava, già nel 1861, il Monte dei Paschi di Siena, l'Istituto Bancario San Paolo di Torino, nonché i due istituti di emissione del Mezzogiorno: Il Banco di Napoli, già "Banco delle Due Sicilie" fondato nel 1816, e il Banco di Sicilia<sup>7</sup>. Nel settore bancario, ancora, lo Stato nel 1861 controllava la rete delle Casse di Risparmio, queste ultime creazione più recente dello stesso secolo e ancora in piena fase di sviluppo.

Altri settori dell'economia, in cui l'intervento imprenditoriale pubblico entra con caratteri funzionali anziché meramente tributari, si cominciano ad avvertire già nei secoli dell'Evo Moderno. Fra le "nuove" imprese pubbliche introdotte, quelle che si riveleranno di maggior durevolezza saranno quelle postali. La posta, infatti, esce progressivamente, dal novero delle attività private e viene assoggettata tanto ad una gestione pubblica (dalla seconda metà del Cinquecento, e più diffusamente dal secolo successivo) quanto ad una normazione che, infine, sarebbe diventata persino internazionale con l'istituzione dell'Unione Postale Universale del 1874.

Il XIX secolo segna però dovunque una razionalizzazione della presenza statale nell'economia, e questo pure negli stati italiani preunitari, seppure con le diversità dovute all'inevitabile frammentazione degli ordinamenti giuridici. Da un lato si predica il "lassismo liberale" e quindi la fuoriuscita dello Stato dal numero massimo possibile di attività economiche. Dall'altro, all'infuori delle sopra citate attività "tributarie", tale uscita appare più ideologica che reale. Lo stato è di fatto<sup>8</sup> sempre più

---

<sup>7</sup> Nato sotto forma di "Reali Casse di Corte" di Palermo e Messina negli anni '40 sulle ceneri delle due omonime e antichissime "Tavole" comunali, poi riunite in un unico istituto durante i moti del 1848.

<sup>8</sup> Si veda M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1985, pagg. 24-32.

presente nell'economia, sia con il proprio intervento diretto in quei settori che venivano visti come "strategici" per il prestigio dello Stato e per il suo sviluppo economico, sia nella regolazione del diritto "privato" dell'economia, attraverso le codificazioni commerciali, le costituzioni di camere di commercio e così via.

Fra le imprese pubbliche di maggior rilievo nate nel periodo immediatamente pre-unitario si ricordino almeno quelle ferroviarie, ovviamente distinte nei diversi stati. Il Regno di Sardegna, che aveva tentato una via "privata" alle ferrovie, le statizzò nel 1853 per ragioni militari, salvo poi tornare, a Italia unita, ad un regime generale di concessione delle strade ferrate in cui lo Stato "usciva" nuovamente dalla gestione delle stesse (1865), questa volta per le note ristrettezze postunitarie di bilancio.

Con tutto ciò all'Unità d'Italia, all'infuori dei pochi e specifici settori citati, pur importanti, l'intervento pubblico in economia per mezzo di imprese costituite *ad hoc* può considerarsi ancora un fenomeno del tutto marginale.

Nell'arco di tempo, invece, segnato grosso modo dal "secolo lungo" precedente al nostro termine *ad quem* (1880-1990) si sarebbe assistito ad una progressiva e quasi inarrestabile presenza del "pubblico" in economia che – come si è accennato prima – avrebbe proceduto per vere e proprie "ondate". La prima sarebbe stata quella delle "municipalizzazioni" di fine Ottocento e inizi Novecento; la seconda quella dell'"invenzione" delle partecipazioni statali per sopperire alle difficoltà delle grandi imprese successive alla crisi del 1929 e della politica autarchica del regime fascista; la terza quella dell'esplosione del Dopoguerra repubblicano, finanche con le sue degenerazioni che avrebbero condotto, fra le altre cause, alla crisi dello stesso modello.

La prima "ondata" dunque fu – come appena detto – quella delle municipalizzazioni. Essa partiva dal basso, dalle amministrazioni comunali, proprio perché le formazioni politiche "popolari" (più spesso *rosse*, talvolta *bianche*) ebbero accesso al potere intanto alla periferia, restando ancora il potere centrale dello Stato saldamente nelle mani dello stato liberale. Pure sarebbero da ravvisare alcune tendenze "nuove" che lo stesso stato liberale dovette mettere in cantiere, dettate dal protezionismo e dall'imperialismo *fin de siècle*, che non lasciavano più tanto spazio al lassismo originario dello Stato italiano. Le motivazioni addotte per le municipalizzazioni erano le più varie, talvolta anche dettate dal programma ideologico di iniziare a socializzare i mezzi di produzione sottraendoli alla speculazione privata, tal'altra da motivazioni sociali e solidaristiche finalizzate a garantire maggiore facilità di accesso ai servizi per le masse che stavano facendo irruzione nella storia italiana di quegli anni. Il dibattito, scientifico e politico, condusse infine ad una regolamentazione del fenomeno su base nazionale, nel 1903 (L. n. 103) quando la

presenza di questo tipo di imprese era ormai da considerarsi per tutti pacificamente accettata.

La progressiva diffusione di servizi a rete (gas, energia elettrica) era certamente una novità, anche dal punto di vista tecnologico, che giustificava una qualche forma di conduzione collettiva di tali servizi. Comunque, oltre ai suddetti ambiti, la pervasività delle aziende municipalizzate fu estrema. Registriamo la loro presenza in modo diffuso almeno nei seguenti settori: trasporti, energia, gas, acquedotti, fra i più frequenti e diffusi, ma anche fognature ed industrie relative, panificazione, farmacie, aziende annonarie, nettezza urbana, bagni, lavatoi, macelli, mercati, asili, depositi, oleifici, caseifici, ed altro ancora<sup>9</sup>.

Meno fortuna, storicamente, ebbe invece il tentativo di costituire imprese pubbliche “provincializzate”. Il tentativo abortì essenzialmente perché la sua diffusione fu tentata solo quando il livello politico statale si avvide dell’insufficienza di un’azione economica troppo parcellizzata e si provò a creare enti “intercomunali” e “consortili” sotto la vigilanza diretta dello Stato. Ma, a quel punto, sarebbe stato l’intervento dello Stato in prima persona a schiacciare questa volta quello delle province; enti, questi che, peraltro, sarebbero rimasti sempre in gran parte privi di una vita democratica propria, a differenza dei Comuni, almeno per tutta la durata del Regno d’Italia, posto che i Consigli elettivi affiancavano pur sempre un Prefetto di nomina governativa. Queste imprese sarebbero finite per essere inglobate fra le aziende soggette a controllo statale, seppure con raggio d’azione locale, e, quando sarebbero state istituite, “devolute” infine al controllo delle Regioni. I principali settori nei quali, ad ogni modo, la presenza di “imprese provincializzate” arrivò ad essere sensibile furono quello degli Enti annonari, degli Istituti autonomi per l’edilizia popolare, dei Consorzi di bonifica.

La presenza diretta delle imprese statali, invece, restò relativamente limitata sino al I Conflitto mondiale. E tuttavia anche in quest’ambito si iniziano a cogliere i primi deboli segnali di un’inversione di tendenza.

Nel 1876 lo Stato riscattò le ferrovie settentrionali, cui seguirono nel 1880 quelle romane. Ma il tentativo, forse ancora troppo precoce, fu rapidamente interrotto. Già nel 1884 l’intera rete era di nuovo data in concessione a tre operatori (Rete Adriatica, Mediterranea, Sicula). Si deve aspettare quindi solo il 1905 per una nuova statizzazione delle ferrovie. In quell’occasione si creò un’apposita Amministrazione autonoma delle Ferrovie dello Stato, questa in un certo senso sul

---

<sup>9</sup> Si veda D. DALL’ALPI, *Le imprese municipalizzate provincializzate e statizzate*, in Biblioteca di Ragioneria Applicata a cura di Giovanni Rota, UTE, 1928.

modello delle municipalizzate. Come per quelle, infatti, non si ricorse ad una vera “nazionalizzazione” per mezzo di ente pubblico autonomo, dotato di piena personalità giuridica, ma si incorporò un’esercizio particolare all’interno della stessa azienda statale, dotandolo di un’ampia autonomia amministrativa e contabile. Il modello – come detto nato e sperimentato nelle aziende comunali che non avevano altro riferimento, se non quello della gestione diretta in economia – si prestava ad un maggior controllo pubblico, ma non certo ad una particolare attenzione ai profili economici della gestione. L’azienda ferroviaria di stato stava ponendo in quel momento un rimedio alle carenze di servizio e tariffarie dei privati, gravissime, ma avrebbe costituito a lungo una gestione strutturalmente deficitaria. Le ferrovie private sopravvissute a questa statizzazione, per le tratte minori, ancora, si sarebbero presto trasformate in “private” solo di diritto e nell’attribuzione degli utili, giacché avrebbero vissuto in gran parte di sussidi pubblici più ancora dell’azienda statale propriamente detta.

Altra importante impresa pubblica creata in quegli anni fu l’Ente Acquedotto Pugliese, in realtà un Consorzio *sui generis* tra Stato ed enti locali, fondato nel 1904 (la cui direzione sarebbe stata concentrata in mani statali poi nel 1920). Ancora si ricordi, questa volta per “scorporo” dalla gestione diretta, la creazione dell’Azienda delle Foreste Demaniali (1910) e via via l’estensione del modello di gestione “autonoma” in altri settori, come quello telefonico.

Altro settore che muove i primi timidi passi in quegli anni è quello delle assicurazioni sociali o “parastatali”. Esso, in particolare, trovava naturalmente il proprio sviluppo in parallelo alla formazione, allora ai primordi, dello stato sociale. I primi enti costituiti allo scopo – come sopra ricordato – hanno ancora natura d’impresa e non ancora quello di ente pubblico funzionale vero e proprio, che avrebbero assunto in un secondo momento, grosso modo corrispondente a quello dell’epoca fascista. Già nel 1883 le Casse di Risparmio avevano dato vita alla Cassa Nazionale degli Infortuni. Nel 1898 viene istituita la Cassa Nazionale di Assicurazioni Sociali, ma l’assicurazione obbligatoria per la previdenza ed assistenza dei lavoratori, nonché per gli infortuni sul lavoro, non aveva ancora preso il via in modo generalizzato. Lo Stato, sempre nel settore assicurativo e sempre per motivi sociali, tentò ancora una presenza diretta ed esclusiva nel ramo vita: così nasce nel 1912 l’INA, destinato a restare assicurazione pubblica per eccellenza e punto di riferimento ancora per lo stesso mondo delle assicurazioni private.

In sintesi, da quanto sin qui trattato, si può affermare che, per essere ancora un sistema che si definiva *liberale e non interventista*, quello italiano aveva inaugurato già alla vigilia della I guerra mondiale una presenza moderna e quasi diffusa dell’impresa

pubblica in economia, anche se forse ancora non pienamente avvertita nella propria importanza sistematica.

E tuttavia sino al 1922, “anno I dell’era fascista”, la presenza diretta nello Stato in economia, anche qualora fosse stata avvertita ed evidenziata, poteva ancora essere vista come legata a fatti di economia tutto sommato contingenti. Le guerre tariffarie di inizio secolo, cui erano seguiti l’economia di guerra e i disagi postbellici, potevano far vedere tale presenza un po’ come il “corso forzoso” della moneta che aveva *temporaneamente* sospeso il *gold standard*. Da quel momento in poi, invece, l’impresa pubblica entra definitivamente nella storia economica italiana con un proprio indiscusso ruolo nella politica economica nazionale.

Non è facile distinguere, in questa seconda ondata, quanto vi sia di peculiare dell’esperienza italiana, in questo senz’altro *l’invenzione* delle partecipazioni statali, da quanto piuttosto non sia da inserire in fenomeni di più ampia portata che, infatti, ritroveremmo uguali o simili se andassimo a fare un’analoga storia delle imprese pubbliche fuori dai nostri confini. Certo è che dopo la I Guerra mondiale ovunque lo stato liberale ottocentesco entra in una crisi irreversibile che lo avrebbe condotto alle forme di governo democratiche contemporanee, assai spesso passando per uno o più decenni di governi autoritari o totalitari.

Ad ogni modo, il Fascismo si trovò ad ereditare questa presenza ingombrante dello Stato in economia, nei confronti della quale avrebbe avuto a lungo un atteggiamento “agnostico”: non si poteva assecondare del tutto questa tendenza senza degenerare nel socialismo, non si poteva tornare indietro senza regredire nel liberalismo. La *sintesi* fu trovata nell’ideologia corporativa, nella quale alla lotta di classe si pretendeva di sostituire la collaborazione finalizzata alla difesa degli interessi nazionali e quindi l’assoggettamento, almeno in linea di principio, dell’economia di mercato a tali interessi. Così qualcosa fu riprivatizzato, altro mantenuto ed irreggimentato nel nuovo ordine corporativo.

Le “prime mosse” del regime furono volte perciò ad una razionalizzazione della presenza pubblica in economia insieme ad una poderosa concentrazione che riducesse i centri decisionali, potenziale minaccia ad un regime autoritario. Bersaglio del regime furono soprattutto le imprese municipalizzate e le cooperative, le quali tuttavia non furono del tutto eliminate dal panorama economico bensì inserite nel nuovo quadro sociale e politico, una volta depurate da ogni potenzialità ritenuta eversiva per il regime. Municipalizzate e cooperative erano infatti la principale eredità dal movimento socialista, cui pure il fascismo non era estraneo, e proprio per questo andavano depotenziate e indirizzate al nuovo ordine.

Il 1917 aveva visto la nascita di molti “Enti di consumo” comunali, dettati dalle particolari e gravi esigenze annonarie del periodo piú duro della Grande Guerra. Queste, insieme a migliaia di cooperative, furono sciolte nel periodo che va dal 1922 al 1924. È sempre di questo periodo il tentativo, tutto sommato non riuscito, di concentrare le municipalizzate nelle “provincializzate”. Nel 1925 la normativa sulle municipalizzate fu integrata nel senso descritto. Le imprese vennero “corporativizzate” attraverso la creazione della “Federazione degli enti municipalizzati” che, piú che rappresentare la categoria a livello centrale, avrebbe avuto la missione di diffondere in periferia gli indirizzi decisi a livello centrale.

Il passo successivo, naturalmente, dopo quest’opera di “razionalizzazione” di un intervento pubblico in economia sin troppo diffuso, fu quello di enfatizzare il ruolo diretto dello Stato attraverso imprese propriamente statali e nazionali. Da qui la “seconda ondata” nella costruzione di imprese pubbliche, secondo la periodizzazione da noi proposta.

Gli stimoli contingenti al “varò” di questa seconda ondata furono la crisi mondiale del 1929, che ovunque indusse a provvedimenti eccezionali con la presenza importante dello stato, e il consolidamento del regime, che negli anni ’30 poté lanciare la campagna delle “leggi fascistissime”. Prima di questa si segnala appena la fondazione dell’AGIP (1926), in campo petrolifero, in ragione del ruolo strategico che andava assumendo il settore degli idrocarburi.

Nel 1933 lo Stato salva le tre banche che poi sarebbero diventate “di interesse nazionale”, entrando nel loro capitale sociale, ceduto all’IRI (Istituto di Ricostruzione Industriale), allora quale ente temporaneo: la Banca Commerciale Italiana di Milano, il Credito Italiano di Genova, il Banco di Roma. Questa presenza dello Stato nel settore creditizio si andava ad aggiungere a quella degli antichi “Istituti di diritto pubblico” preunitari ed alle Casse di Risparmio, consegnando al settore creditizio pubblico un peso predominante.

Già al massimo livello le funzioni di istituto di emissione erano state concentrate nella Banca d’Italia nel 1926, con la confisca delle riserve auree e valutarie dei due banchi meridionali pubblici. Nel 1931 viene costituito l’IMI, per aiutare con finanziamenti le imprese industriali colpite dalla crisi del 1929. A questo si aggiunse la profonda riforma della banca centrale (1936) in cui la stessa da un lato “esce” dal novero delle imprese propriamente dette per ritagliarsi unicamente le funzioni pubbliche di massima autorità monetaria, dall’altro vede uscire i privati dal capitale (gli eredi dei fondatori della Banca Nazionale) per subentrarvi, almeno in maggioranza, banche e istituzioni in mano pubblica. Questo controllo statale forte sull’istituto di emissione è una svolta nella specifica storia monetaria del Paese che resterà fuori



discussione ben oltre il Fascismo, almeno sino alla legge Amato-Carli del 1990 la quale, aprendo alla privatizzazione delle principali banche italiane, avrebbe riconsegnato ai privati la maggioranza del capitale del nostro istituto di emissione.

Ad ogni modo, la storia dei salvataggi di stato degli anni '30, successivi alla crisi del '29, avrebbero segnato l'industria italiana in senso statalista come mai era accaduto prima d'allora. Già nel 1926 lo Stato aveva creato un "Istituto di liquidazioni", finanziato dalla Banca d'Italia, per sostenere finanziariamente le imprese in crisi. La crisi del 1929 avrebbe costretto lo Stato ad interventi sempre più massicci, sia per salvare le banche in crisi di liquidità, sia per salvare le imprese industriali a quelle connesse. L'IRI, guidato da Beneduce, uomo di fiducia di Mussolini, già come lui socialista, guidò con polso fermo il nuovo ente pubblico di partecipazioni che, come detto, all'inizio sembravano dover essere temporanee. L'IRI aveva inizialmente una "sezione finanziamenti" che, come l'IMI, finanziava le imprese in crisi, e una "sezione smobilizzi" che avrebbe dovuto detenere "temporaneamente" i pacchetti azionari delle aziende da risanare. In realtà, tranne l'Edison che effettivamente venne riprivatizzata, e poco altro, il grosso dell'apparato industriale già incamerato al settore pubblico nel 1934, sarebbe stato destinato a rimanervi stabilmente: oltre alle banche, infatti, erano nel patrimonio dell'IRI importantissime aziende nel settore siderurgico, cantieristico e della telefonia (Ansaldo, Sip, Cantieri Riuniti dell'Adriatico, Ilva, etc.). La legge bancaria del 1936 assoggettò definitivamente le tre banche controllate dall'IRI a norme di diritto pubblico, dichiarandole "Banche d'Interesse nazionale", a metà strada, quindi, tra le banche anche formalmente private, a tutti gli effetti, e quelle antiche "di diritto pubblico". Con l'abolizione della *banca mista* si volle impedire, nel futuro, una partecipazione diretta delle banche nel capitale industriale, cui faceva da contraltare, ovviamente, un corrispondente ruolo attivo da parte dello Stato. Nel 1937, infine, si decise conseguentemente di rendere l'IRI un istituto permanente.

Difficile però dire se questa decisione fosse da legare ad un deliberato dirigismo del regime, ovvero fosse una risposta, ancora temporanea ma questa volta di lungo termine, alle sanzioni internazionali susseguenti alla Guerra d'Etiopia (1935-36) ed alla politica autarchica che ne dovette seguire. Il regime, forse, voleva tenere in particolare sotto controllo alcune industrie (aeronautiche, armatoriali) che si sarebbero rivelate strategiche in un probabile conflitto futuro. È un fatto, però, che l'istituto prendeva a stabilizzarsi, tanto sotto il profilo dell'organizzazione interna, per mezzo della creazione delle prime *sub-holding* di settore, quanto nei canali di finanziamento, affidati a prestiti obbligazionari su larga scala al posto dei primi finanziamenti della Banca d'Italia che infatti, progressivamente, vennero restituiti.

Di questo nuovo ruolo dell'impresa pubblica in Italia troviamo infine traccia nella grande opera di codificazione del 1942, con la quale furono unificati i previgenti *codice civile* (1865) e *codice di commercio* (1888). Il nuovo *codice civile* – come è noto – sostituisce con la figura dell'*imprenditore*, piú ampia, quella piú antica e piú ristretta del *commerciante*, e resta comunque in gran parte un testo destinato a disciplinare i rapporti privati. E tuttavia, significativamente, in esso fanno breccia tanto le “imprese esercitate da enti pubblici” (art. 2093 c.c.), quanto i diritti speciali di nomina di amministratori e sindaci in società con o senza partecipazioni pubbliche (artt. 2458 e 2459 c.c.), quanto ancora la possibilità di una disciplina speciale per società per azioni dichiarate “di interesse nazionale” (art. 2461 c.c.), con riferimento ovvio alle già esistenti tre BIN, ma, invero, senza seguito al di fuori dal settore bancario.

Questa peculiare forma d'impresa, privata nei suoi ordinamenti, ma pubblica nel suo “soggetto economico”, rappresentò la piú grande eredità che il regime fascista avrebbe lasciato all'ordinamento repubblicano. Il quale ultimo, egemonizzato ora da forze non proprio liberali (al governo i moderati democristiani, all'opposizione i forti condizionamenti delle opposizioni socialista e comunista), usò le partecipazioni statali come strumento privilegiato della propria politica industriale. L'entrata dei socialisti al governo negli anni '60, e la contemporanea uscita del piccolo partito liberale, avrebbero infine dato nuovo impulso alla presenza pubblica in economia durante quella che possiamo definire la “terza ondata” delle imprese pubbliche in Italia.

Sul piano istituzionale, intanto, la nascita della Repubblica vede riconosciuta all'impresa pubblica un ruolo finanche di natura costituzionale. La Costituzione del 1947, infatti, all'art. 43, solennemente statuisce che “*A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale*”.

La Costituzione, quindi, non regola molto l'intervento pubblico in economia non avente carattere di esclusività, come era stato sino ad allora nel caso della gran parte delle Partecipazioni statali o in altri settori, anche di antico intervento pubblico, quali le banche. Per quelle bastava il generico riferimento dell'articolo 41 sulla libertà “privatistica” (anche degli enti pubblici) di iniziativa economica, sia pure sottoponibile a programmi e controlli affinché fosse “indirizzata e coordinata a fini sociali”. Che questa libertà di iniziativa economica “privata” si dovesse intendere come “di diritto privato” e non di persone fisiche o giuridiche “private”, e quindi che fosse estensibile anche a soggetti pubblici, era evidente dal riferimento, dello stesso art. 41 all'attività

economica espressamente “privata o pubblica”. Ma tale intervento “concorrente” resta – come detto – relativamente poco normato.

Piú incisivo il ruolo di impresa pubblica *esclusiva*, che viene disciplinato anche nelle motivazioni sopra elencate. Delle tre soluzioni di “socializzazione” di imprese, tuttavia, la strada *mutualistica* non fu mai battuta, quella *statale* restò la piú ricorrente, quella “degli altri enti pubblici”, anche “nazionali”, non andò praticamente al di fuori della nazionalizzazione delle imprese elettriche.

Il riordino post-bellico dell’impresa pubblica vede, in ogni caso, ormai un uso dell’impresa pubblica non piú estemporaneo, come era stato quello della precedente epoca fascista, ma consapevole e strategico. Cosí la nascita del secondo grande ente di partecipazioni statali (1953), l’ENI (Ente Nazionale Idrocarburi), viene deliberata con un disegno ben preciso di politica industriale nazionale nel campo dell’energia per rendere il Paese autonomo dai condizionamenti delle piú grandi imprese multinazionali. Il suo primo presidente, Enrico Mattei, pagò probabilmente con la vita un disegno di autonomia dai poteri forti internazionali piú ampio di quello che i tempi avrebbero consentito. Si era partiti con l’idea, nel Dopoguerra, di privatizzare l’AGIP, e si era finiti per rilanciare con un’azienda che aveva assorbito la prima ed anzi ne aveva costituito di nuove all’interno di un grande gruppo energetico nazionale.

Anche l’IRI conosce nel trentennio successivo una profonda espansione e ristrutturazione. Si dà vita ad altre grandi *sub-holding*: Finelettrica (poi passata all’ENEL, dopo la nazionalizzazione); Finsider (Italsider, Dalmine, Terni, Cementir); Finmeccanica (Alfa Romeo, Ansaldo – San Giorgio, Selenia); Fincantieri; Finmare (Italia, Adriatica, Tirrenia, Lloyd Triestino); Stet-Sip. A queste si aggiungono le citate partecipazioni bancarie, ed altre minori, come la Monte Amiata nel settore del mercurio, la ILTE nel settore tipografico, la Cirio ed altre nel settore alimentare e persino in settori tipici di piccole e medie imprese, come il tessile (Cotoniere Meridionali, Fabbricone) o addirittura l’agricolo (Maccarese). L’IRI, infine, contava anche importanti partecipazioni minoritarie, che oggi diremmo di *collegamento*, la piú importante delle quali in Montedison.

Negli stessi anni (1954) il Governo decide che gli enti di partecipazioni statali non possano piú confederarsi a Confindustria, per l’evidente conflitto di interessi che separa ormai l’industria pubblica da quella privata. Da ciò derivava l’esigenza, per gli stessi enti, di dotarsi di proprie organizzazioni sindacali datoriali: l’Intersind (1958) per le società del gruppo IRI, l’Asap (1960) per quelle del gruppo ENI.

In piena espansione di questa classe di imprese si segnala anche l’istituzione di un apposito Ministero delle Partecipazioni Statali, con la L. n. 1598 del 1956. Le partecipazioni resteranno in gran parte legate al principale ente, con le sue *sub-holding*

trasversali nei grandi settori dell'economia italiana, e in quello nuovo, concentrato nel settore energetico. A questi due si aggiungerà poi solo il piú piccolo EFIM (1958) per il settore meccanico<sup>10</sup>, l'ancor piú piccolo EAGAT (1960-78, poi confluito in EFIM), per le acque termali, e, ancora, l'EGAM, per il settore minerario (1971-78, anche se formalmente istituito nel 1958, poi liquidato e confluito parte in IRI, parte in ENI).

Il II Dopoguerra non si distinse invece per una ripresa del fenomeno delle municipalizzazioni, le quali, dopo essersi affrancate dalla pesante tutela del regime fascista, sembravano vivere un periodo di relativa stabilit  e maturit , sia sotto il profilo della presenza nei vari settori o delle relative dimensioni, sia nelle modalit  amministrative di governo e di gestione.

Un fenomeno nuovo, legato al nuovo ordinamento della Repubblica, fu invece quello delle imprese pubbliche regionali. Dapprima queste, fino al 1970, furono limitate essenzialmente alle quattro regioni a statuto speciale, poi cinque, con l'aggiunta del Friuli-Venezia Giulia dal 1964. Le Regioni a statuto ordinario, invece, praticamente non ebbero il tempo di dotarsi di simile apparato perch  videro la luce quando gi  il sistema delle imprese pubbliche volgeva al tramonto. In generale, perch , pu  dirsi che le Regioni tutte rilevarono il controllo sulle aziende pubbliche di rilievo distrettuale o provinciale (ad esempio i Consorzi di bonifica) e ne crearono di nuove.

Fra tutte le Regioni un ruolo particolarmente attivo in economia fu svolto dalla Regione Siciliana, la pi  antica di tutte<sup>11</sup>. Gi  nel 1947/48 essa assunse il controllo dei due principali istituti di credito dell'Isola: il Banco di Sicilia, e la Cassa Centrale di Risparmio per le Province Siciliane, ma sin l  si trattava di vecchie imprese pubbliche che passavano dal controllo dello Stato a quello della Regione. Il fenomeno nuovo fu perch  quello della creazione di vere e proprie nuove imprese pubbliche di raggio d'azione regionale. Gi  nel 1946, ad esempio, l'Alto Commissariato Civile per la Sicilia, "antenato" in qualche modo della Regione, diede vita all'Ente Siciliano di Eletticit  per spezzare i monopoli privati nel settore, quasi tutti a capitale straniero, i quali tardavano a portare avanti l'elettrificazione rurale mentre, dall'immediato Dopoguerra, lucravano dall'esportazione di energia verso il Mezzogiorno

---

<sup>10</sup> L'EFIM istituzionalizza una presenza nello Stato nel settore che data in realt  dal 1947, quando era stato costituito il suo primo nucleo, il Fondo Industria Meccanica, per rilevare alcune aziende in crisi.

<sup>11</sup> La Sicilia fu costituita, infatti, in Regione autonoma nel 1946, prima ancora del referendum istituzionale sulla forma di stato, ed oper  effettivamente dal 1947, prima ancora dell'approvazione della Costituzione repubblicana. Il primo nucleo dell'amministrazione regionale, tuttavia,   ancora pi  antico, datando dall'istituzione, nel 1944, dei due Alti Commissariati civili per l'amministrazione della Sicilia e della Sardegna, e, prima ancora, dall'istituzione in Sicilia del Governo provvisorio alleato dell'AMGOT nel 1943.

continentale. L'ESE, al momento della nazionalizzazione, con il 5 % circa del mercato, era la seconda impresa energetica dell'Isola, dietro il "quasi-monopolista" privato (il gruppo SGES-TIFEO-STES) che ne controllava i due terzi circa. Esso sarebbe sopravvissuto alla nazionalizzazione per confluire nell'ENEL soltanto nel 1974.

È impossibile seguire in questa sede la storia delle imprese pubbliche siciliane, microcosmo che seguì da vicino, con le sue virtù e i suoi vizi, le analoghe vicende nazionali. Basti ricordare la scelta di creare una società di partecipazioni regionali, la SOFIS, negli anni '50, gli scontri, anche feroci, tra la politica economica regionale e quella statale sul finire degli anni '50 (la cosiddetta "rivolta" milazzista), la stabilizzazione successiva degli anni '60, con la creazione di tre enti regionali di partecipazione, sul modello statale: l'ESPI (Ente Siciliano di Promozione Industriale), l'AZASI (Azienda Asfalti Siciliani), l'EMS (Ente Minerario Siciliano).

Tornando al quadro nazionale, i primi anni '60 costituiscono il culmine dell'epoca d'oro per le partecipazioni statali, e per le imprese pubbliche in generale. Il principale "fatto" di questi anni, connesso all'entrata dei socialisti nel Governo, fu la *nazionalizzazione* dell'Energia elettrica con la creazione dell'ENEL nel 1964. Furono fatte salve solo le più antiche aziende energetiche municipalizzate, presenti in quasi tutte le grandi città del Centro-Nord, mentre tutte le altre aziende elettriche furono espropriate e conferite nell'unica grande azienda nazionale.

Il modello dell'ENEL ha costituito a lungo un *unicum* nel panorama italiano, forse il più simile ad analoghe esperienze europee. Non si *statizzò* infatti il settore, assorbendolo con un'azienda autonoma nell'amministrazione dello Stato, né di altro ente pubblico, né fu acquisito con il metodo tradizionale delle partecipazioni statali. Si costituì, invece, un ente pubblico a sé, che operava però in condizioni di tipo privatistico (sia nei rapporti con i dipendenti, sia in quelli con la clientela), almeno sotto un profilo strettamente formale. Si trattò di un *ente pubblico economico*, inserito statisticamente nel c.d. *settore pubblico allargato*. L'unica forma aziendale analoga è forse quella dei quattro vecchi istituti di diritto pubblico, cui nel Dopoguerra si era aggiunta la Banca Nazionale del Lavoro, principale "braccio finanziario pubblico" dello Stato italiano, una volta che la Banca d'Italia – come abbiamo visto – si era ristretta nelle sue funzioni più strettamente monetarie, e, più tardi, del piccolo Banco di Sardegna, sul modello degli altri due più antichi Banche meridionali. A differenza delle banche pubbliche, tuttavia, l'ENEL operava in condizioni di monopolio. Per questa ragione, quindi, in questo solo caso, è più corretto parlare di una vera e propria "nazionalizzazione".

Dopo il 1965 il settore dell'impresa pubblica comincia a mostrare i primi segni di affanno, colpito dalla sua stessa elefantiasi, dalla progressiva disattenzione ai propri equilibri economici, dall'essere gravato da oneri impropri di carattere sociale, quando non assistenziale e clientelare. Nonostante ciò, sino agli anni '70, quasi per inerzia, il settore continua a crescere al punto che sembra arduo definire ancora l'Italia di allora propriamente un'economia di mercato piuttosto che *mista*, come pure fu pacificamente affermato e teorizzato.

Il 1971 vide la nascita della Gepi, società mista tra IMI e IRI, destinata specificamente al salvataggio e rilancio delle imprese in crisi. Le sue finalità, pertanto, non avevano più alcuna finalità di politica industriale, ma quella, ormai divenuta strutturale, di *accollo pubblico di perdite private*, con risultati, soprattutto dopo i due *shock* petroliferi degli anni '70, tutt'altro che incoraggianti. La nascita di Gepi, con ogni probabilità, segna così l'inizio di una vera e propria degenerazione del sistema delle imprese pubbliche che avrebbe fatalmente condotto alla loro crisi strutturale.

Negli anni '70, ad ogni modo, l'impresa pubblica dominava la scena. La produzione, trasmissione e quasi tutta la distribuzione di energia elettrica era saldamente nelle mani dell'Enel, maggiore ente pubblico economico.

Le fonti di energia e il settore degli idrocarburi erano saldamente presidiati dall'ENI. Questo controllava la SNAM, l'Agip, l'Agip Petroli, la Saipem, l'Anic, ma anche, fuori dal *core business*, la Lanerossi, il Nuovo Pignone, "Il Giorno".

Un settore importante come quello siderurgico era controllato praticamente dall'IRI, il quale controllava anche praticamente tutta la cantieristica, attraverso i Cantieri Navali Riuniti ed era presente persino nel settore automobilistico, attraverso l'Alfa Romeo, uno dei pochi in cui era presente una posizione dominante privata, quella della Fiat.

Nel settore dei trasporti lo Stato, controllando l'ANAS, le Ferrovie dello Stato, l'Alitalia e la Tirrenia, lasciava davvero poco spazio ad altri operatori, senza contare le imprese pubbliche regionali e locali di trasporto (le marittime Caremar, Siremar, Toremar, l'Azienda Siciliana Trasporti, il Consorzio Autostradale Siciliano, etc.).

Il settore bancario e in genere finanziario, se non poteva proprio definirsi nazionalizzato, certo era in larga parte controllato dal pubblico. Avevamo i sei istituti di credito di diritto pubblico, le quattro banche controllate dall'IRI (le tre BIN più il Banco di Santo Spirito), un'ottantina di Casse di Risparmio, alcuni istituti specializzati fra i quali, almeno, si ricordi la Cassa per il Mezzogiorno (fondata nel 1950), Mediobanca (creata dalle tre BIN nel 1946) e, nel campo assicurativo, l'INA.

Con lo strumento delle "aziende autonome", oltre alle già citate FF.SS. e Anas, lo Stato controllava le Poste, con la connessa funzione di raccolta del risparmio, la

Cassa Depositi e Prestiti, l'Azienda di Stato per i Servizi Telefonici (sebbene questa, dopo l'introduzione della teleselezione nazionale, avesse perso quasi tutte le sue funzioni), i Monopoli di Stato (sale, chinino, tabacchi).

Il settore industriale, infine, come visto nelle pagine precedenti, era variamente presidiato da diversi enti di partecipazione. Il piú importante l'IRI, dove piú, dove meno presente. A questo si affiancavano i piú piccoli EFIM (Oto Melara, Breda, Sopal, Mcs alluminio, Augusta,...) e GEPI (Nuova Innocenti, insieme a De Tomaso, ed altre piccole imprese).

Le crepe degli anni '70, dovute essenzialmente alla stessa elefantiasi del sistema imprenditoriale pubblico, si trasformarono nel decennio successivo in crisi anche ideologica. Si comincia cosí a parlare di privatizzazioni e di liberalizzazioni, ma il sistema, a parte alcune eccezioni<sup>12</sup>, resta sostanzialmente stabile se non in crescita fino alla crisi, mondiale piú che nazionale, dei primi anni '90 con i quali finisce la nostra rassegna e si apre un'altra epoca<sup>13</sup>.

#### **4. L'impresa pubblica tra discipline economico-giuridiche e discipline aziendali**

In corrispondenza dei suddetti processi storici di progressiva specificazione del fenomeno "impresa pubblica" nel contesto politico ed economico italiano, è possibile ora procedere ad una ricostruzione storiografica del relativo concetto nella dottrina di Ragioneria e di Economia aziendale. In effetti, l'importanza assunta in concreto dal fenomeno quale "istituto" tipico del nostro modello reale di capitalismo misto, piú che mai nello stato *repubblicano*, fa sí che ad esso si interessino pure altre discipline contermini a quelle aziendali, tra cui di certo rilevano qui il diritto e l'economia generale.

In particolare, proprio in seno alla neonata Repubblica, le imprese pubbliche entrano nell'ordinamento giuridico italiano dalla porta principale, quella della Carta costituzionale. Infatti, l'art. 43 introduce la cosiddetta "riserva d'impresa", in via originaria o successiva, a favore di Stato, enti pubblici o comunità di lavoratori o utenti nel campo dei servizi pubblici essenziali, di fonti di energia e di situazioni di

---

<sup>12</sup> Si pensi alla privatizzazione dell'Alfa Romeo, venduta al gruppo Fiat nel 1986.

<sup>13</sup> Al 1992, ad esempio, alle soglie della privatizzazione (formale, mai essendo avvenuta quella sostanziale), l'ENEL arrivò contare piú di 120.000 dipendenti, il suo massimo storico, fra i quali migliaia di dirigenti.

monopolio. Dal combinato disposto da questo articolo e dal 41 – che, come è noto, sancisce la libertà di iniziativa economica privata – deriva proprio il disegno del sistema economico a capitalismo misto, caratterizzato dalla *compresenza* di “privato” e “pubblico”: il primo non deve essere prevaricato in alcun modo dal secondo, ma quest’ultimo deve operare in esclusiva laddove vi sia un preminente interesse generale a richiederlo<sup>14</sup>.

Piú in particolare, nel diritto pubblico dell’economia la “riserva d’impresa” costituisce il fondamento costituzionale delle cosiddette *collettivizzazioni*, intese come istituti giuridici in virtù dei quali determinate attività produttive sono avocate da pubblici poteri. La riserva pone infatti un limite alla titolarità del diritto d’impresa che, per le superiori ragioni di interesse generale, viene riconosciuto esclusivamente ad un soggetto pubblico. Tali collettivizzazioni si distinguono in *statizzazioni* (ma anche regionalizzazioni e municipalizzazioni), *nazionalizzazioni* e *socializzazioni* a seconda che la riserva sia posta in capo ad un ente territoriale esponenziale, ad un organismo centrale o ad una collettività di settore organizzata<sup>15</sup>.

Per poter individuare differenti categorie di imprese pubbliche occorre porre l’attenzione sul modello *organizzativo* delle suddette collettivizzazioni. Infatti, muovendo dalle statizzazioni (ovvero da collettivizzazioni ad esse assimilate), esse possono organizzare la produzione economica dei servizi pubblici in base al modello *burocratico* oppure a quello *imprenditoriale*<sup>16</sup>. Solo in quest’ultimo caso si configurano le imprese-*organo* (ad esempio, le aziende autonome dello Stato o le aziende speciali dei comuni), le quali costituiscono *organi speciali* di enti pubblici ed incarnano un modello astratto di impresa che è regolato nel funzionamento da specifiche norme finalizzate ad approssimare quanto piú possibile tale impresa alla privata.

Invece, le nazionalizzazioni organizzano la produzione solo in maniera imprenditoriale, in ispecie però di imprese-*ente pubblico*, le quali incarnano un modello di impresa che viene generalmente regolato come in ambito privato, con la variante dell’assenza della forma societaria<sup>17</sup>. Ad ogni modo, tutte le collettivizzazioni originano imprese, siano esse “organo” o “ente”, a totale proprietà pubblica ed in cui,

---

<sup>14</sup> Si veda M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell’economia*, pag. 131.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pag. 132.

<sup>16</sup> *Ibidem*, pag. 144 e ss.

<sup>17</sup> *Ibidem*.



come diretta conseguenza di ciò, le funzioni di governo politico e quelle di amministrazione aziendale sono poste in capo a soggettualità istituzionali diverse (organi, rispettivamente, di indirizzo politico-amministrativo e di determinazione gestionale<sup>18</sup>). Le collettivizzazioni possono, però, dar luogo pure ad imprese a capitale totalmente privato nel caso di affidamento in *concessione* della produzione collettivizzata.

Infine, nel diritto pubblico dell'economia altra tipologia di impresa pubblica può derivare da *assunzioni singolari* di una determinata produzione che non viene collettivizzata, ma svolta in concorrenza con imprese private<sup>19</sup>. Tali assunzioni avvengono, in concreto, con il sistema delle partecipazioni azionarie pubbliche, cioè a dire per il tramite della "costituzione" *ad hoc* di società di capitali, ad opera di enti pubblici che ne detengono quote consistenti, ovvero dell'"acquisto", da parte di detti enti, di quote di capitale di società già esistenti. Sarebbero proprio queste assunzioni particolari ad aprire la strada alle partecipazioni pubbliche che, come ben sottolineato da Carlo Scognamiglio, autorevole voce in ambito disciplinare economico generale, incarnano l'elemento più originale delle nostre imprese pubbliche, rispetto a quelle analoghe di altri paesi europei: la loro "relativa indipendenza dal potere politico"<sup>20</sup>.

A questa sistematica giuridica delle imprese pubbliche corrisponde una sistematica *aziendale* che, seppure non sia molto specificata con riferimento a ciascuna tipologia di "collettivizzazione" o "assunzione particolare" che dir si voglia, concorre ad individuare progressivamente le caratterizzazioni tipiche di un'impresa governata da un soggetto economico pubblico, sia essa retta in forma giuridica pubblica o privata.

In effetti, prima ancora delle forme per così dire repubblicane d'impresa pubblica, entrano nelle riflessioni disciplinari di Ragioneria già le municipalizzazioni diffuse dalla fine dell'800 e istituzionalizzate dalla Legge del 1903. Un contributo in tema è presente nel *Trattato completo di Ragioneria* di Giovanni Massa, in particolare nel Vol. VII intitolato alla 'Ragioneria delle aziende pubbliche', che contiene un capitolo *ad hoc* dedicato alle *aziende municipalizzate*. In tale capitolo, l'Autore chiarisce che dette aziende, assumendo l'impianto e l'esercizio, anche in forma consorziata, di servizi

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, pag. 148.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pag. 161 e ss.

<sup>20</sup> Si veda A.P. JACQUEMIN - H.W. DE JONG, *Economia e politica industriale*, Edizione italiana a cura di R. Prodi e C. Scognamiglio, Il Mulino, Bologna, 1977, pag. 159.

pubblici da vendere ai privati, hanno in tutto il carattere di analoghe aziende private, le quali, per il tramite di concessione comunale<sup>21</sup>, esercitano la produzione industriale di servizi pubblici.

In tal senso le aziende *speciali*, ancorché, se di nuova fondazione, ricevano dai comuni di appartenenza la dotazione di mezzi finanziari ed eventualmente pure economici che concorrono a costituirne il capitale netto iniziale, non devono poi in alcun modo gravare sulle finanze comunali. Ciò equivale a dire che le aziende municipalizzate debbano essere economicamente autonome, ribadendo la prossimità amministrativa tra di esse e le imprese private: “*Le aziende speciali derivanti dalla municipalizzazione dei pubblici servizi di tanto potranno prosperare in quanto non se svia la loro natura di aziende commerciali; in quanto cioè si lascino svolgere secondo i concetti delle aziende private analoghe*”<sup>22</sup>.

L’alterità amministrativa di tali aziende, rispetto a quelle analoghe private, si gioca invece sul piano dell’orientamento solidaristico del lucro che esse perseguono nell’interesse *generale* dei cittadini; si tratta infatti di un lucro che deve consentire di migliorare le condizioni di tutti i cittadini e non di soggetti particolari<sup>23</sup>. Parafrasando Fabio Besta, le nostre aziende, pur avendo fine economico, non sono orientate a produrre ricchezza per sé.

In particolare, Besta scrive di *istituti pubblici volti a scopo economici*, che hanno caratterizzato la storia dell’Italia sin dal Medio Evo, quali industrie di congreghe religiose, monti di pietà e imprese bancarie<sup>24</sup>. Ma di tali istituti Egli scrive molto in generale nell’ambito della classificazione delle aziende.

Nel complesso dell’interpretazione storiografica del pensiero bestano sul tema, si deduce che le aziende municipalizzate, ancorché non nettamente indicate dall’Autore, *non* siano riconducibili alla classe delle imprese vere e proprie<sup>25</sup> e neppure

---

<sup>21</sup> Infatti, prima della Legge del 1903 che introduce la possibilità per i comuni di esercitare direttamente la produzione di tutti i pubblici servizi, la produzione di servizi pubblici veniva affidata in concessione dai comuni ad industrie private.

<sup>22</sup> Si veda G. MASSA, *Trattato completo di ragioneria*, Vol. VII. Ragioneria delle aziende pubbliche, Parte II. - Province e comuni, Amministrazione del monitore dei ragionieri, Milano, 1912, pagg. 368-369.

<sup>23</sup> Si veda G. MASSA, *Trattato completo di ragioneria*, pagg. 360-361.

<sup>24</sup> In particolare, Besta cita ad esempio di tali imprese il Banco di Napoli, quello di Sicilia, la Cassa di risparmio lombarda, quelle di Bologna e di Venezia, ecc. In *La ragioneria*, seconda edizione Parte Prima – Ragioneria generale, Vol. I, Casa Editrice Dottor Francesco Vallardi, Milano, 1922, pag. 23.

<sup>25</sup> Si veda F. BESTA, *La ragioneria*, pag. 25.

ad una delle due sotto-classi in cui Egli distingue ulteriormente le aziende non imprese<sup>26</sup>: aziende *di rendite* o *di entrate*, che dispongono di una ricchezza *definita* e che sono, quindi, a *rendita limitata* (aziende domestiche, fondazioni, convitti, concetti, opere pie, ecc.), ed aziende di *corporazioni* o di *sodalizi*, che *vivono di contribuzioni* obbligatorie (stato, province e comuni) o volontarie (unioni volontarie, società di arti, collegi professionali, associazioni operaie e di mutuo soccorso, ecc.) e che, quindi, dispongono in ogni caso di una ricchezza *indefinita* ancorché non illimitata<sup>27</sup>.

Le aziende considerate, ricevendo una ricchezza iniziale da altre pubbliche, in partenza somigliano certamente a quelle di rendite, ma se ne allontanano negli svolgimenti che somigliano invece a quelli patrimoniali delle imprese industriali<sup>28</sup>. Ma altrettanto certamente si può leggere tra le righe del testo di Besta pure quella disposizione delle aziende municipalizzate entro le aziende cosiddette *composte* che caratterizzerà l'interpretazione delle imprese pubbliche nella preminente dottrina di Ragioneria e di Economia aziendale dagli anni '30 in poi. Infatti, precisa il maestro della scuola veneta, «... *alle aziende della seconda categoria* [n.d.a.: le non imprese] *può essere congiunta una sostanza o un patrimonio che dia frutti, una somma di capitali, vo' dire, di cui convenga curare il proficuo impiego; anche in queste aziende, insomma, può trovarsi l'impresa, la quale riecheggia per sé una parte del lavoro amministrativo. ... Sonvi adunque aziende composte di due o più aziende minori aventi ciascuna fine e indole peculiari, ma in cotal modo collegate fra di loro che non è sempre agevole separare la vita dell'una da quella delle altre.*»<sup>29</sup>. In tal senso, comuni, province e stati hanno un patrimonio che è fonte di rendita, seppure molto probabilmente il riferimento è qui più alla produzione di redditi patrimoniali che non a quelli d'impresa di servizi pubblici.

A specificare ulteriormente il concetto di queste prime imprese pubbliche concorre altro criterio, tanto più ovvio quanto determinante, usato da Besta per ordinare in classi l'universo aziendale: quello della condizione del soggetto giuridico nel cui nome vengono esercitati i diritti e gli obblighi relativi alla ricchezza aziendale, cioè a dire la condizione giuridica del soggetto proprietario dell'azienda. In base a tale

---

<sup>26</sup> Besta, infatti, distingue le aziende in *imprese* e *non imprese* a seconda che siano orientate alla ricchezza o a soddisfare i bisogni umani e conseguire beni di varia indole. Si veda F. BESTA, *La ragioneria*, pag. 16 e ss.

<sup>27</sup> Si veda F. BESTA, *La ragioneria*, pag. 17 e ss.

<sup>28</sup> Invero, con riferimento specifico alle imprese, Besta parla ancora di "industrie manifatturiere" e non di servizi.

<sup>29</sup> F. BESTA, *La ragioneria*, pag. 18.

criterio, le aziende qui all'attenzione sono pubbliche poiché le persone naturali che operano per esse, consentendone la manifestazione di volontà, "... trovano nascita in aziende pubbliche, le quali curano interessi più generali; in queste [n.d.a.: le pubbliche] risiede sempre l'alta tutela su quelle; queste sarebbero chiamate a dar l'avviso loro sulla destinazione del patrimonio di quelle quando avessero a cessare."<sup>30</sup>. Infatti, richiamando altro criterio ancora di classificazione, le aziende pubbliche in generale, e, quindi altresì le municipalizzate, in particolare, sono *dipendenti* poiché in esse *autorità eminente* e *intelligenza direttiva* risiedono in personalità diverse: in esse l'amministrazione è posta in capo a soggetti che non ne hanno la "padronanza"; tale amministrazione è quindi, dapprima, *vincolata* da chi esercita l'eminente dominio e, di seguito, pure da questi *sindacata*<sup>31</sup>.

Ad ogni modo, la concettualizzazione dell'impresa pubblica è ancora alquanto circoscritta, seppure ci siano tutti gli elementi fondanti di essa. Così sarà anche nella dottrina di seconda fase dell'intervento pubblico in economia, il quale, dopo le politiche più liberiste di primo regime fascista che portano a smantellare il sistema delle aziende municipalizzate, si contraddistingue progressivamente per politiche di tutela, direzione e regolazione che segnano la nascita delle *grandi* imprese pubbliche, *statali* e *nazionali*.

Dal punto di vista della dottrina di Ragioneria e di Economia aziendale, in questa fase, la trattazione di tali imprese viene sempre maggiormente "annegata" nell'ambito della trattazione della più ampia azienda *composta* pubblica. D'altronde, è noto come in quegli anni il perno attorno a cui viene organizzata la riflessione delle nostre discipline sia in astratto l'azienda *generale*, vero oggetto di studio per la nuova scienza dell'economia aziendale, e che il contesto politico, culturale ed economico del tempo sorreggono l'avvitamento di questo perno attorno alla nozione di azienda *corporativa* prima di tutto dello Stato.

Invero, l'esplorazione dell'azienda corporativa è maggiormente presente nei contributi dei primi allievi di Gino Zappa piuttosto che nella opera di quest'ultimo. Infatti l'ambizione verso la costruzione della nuova scienza consente all'Autore di mantenere un certo distacco da fatti politici che, secondo le testimonianze dei congiunti, non sente vicini, ma che giocoforza caratterizzano la *rem* economico-aziendale. In ragione di ciò, non è agevole trovare nell'opera zappiana tracce di un qualche "servizio" della nuova scienza all'economia corporativa e all'ideologia

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, pag. 20.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pag. 23.

autarchica; e non incomprensibile è, a fronte di importanti incarichi professionali commissionati all'Autore da autorità di Stato, pure la mancanza nella sua opera di una trattazione disciplinare specifica per le forme aziendali autoritariamente determinate dal regime.

In buona sostanza, le imprese di interesse pubblico ricevono attenzioni teoriche piuttosto blande da un'albeggiante dottrina che, posta quasi al di fuori del suo tempo storico, è tutta rivolta alla fondazione epistemologica di un modello per così dire "verticale" dell'Economia aziendale, cioè a dire di un modello che investa l'azienda in generale. Le riflessioni della dottrina si orientano, quindi, più sull'azienda composta di erogazione e di produzione, quale è appunto quella statale, la quale diventa in concreto la manifestazione di vita più contigua all'azienda generale ed è soprattutto in relazione ad essa che viene trattata l'attività d'impresa pubblica; tale attività, pur assumendo crescente rilievo, diventa principalmente una componente dell'azienda composta.

In tal senso, il primo contributo di scuola redditualista è ascrivibile ad Aldo Amaduzzi che, in seno all'esplorazione scientifica dell'azienda di erogazione, delimita il fenomeno produttivo dell'impresa pubblica, distinguendolo nettamente da quello delle imprese commerciali<sup>32</sup>, delle imprese cioè che *"attuano provviste, trasformazioni e scambi"* e che *"trovano il momento generatore della formazione del reddito nello scambio concreto dei servizi che hanno prodotto."*<sup>33</sup>. Infatti, l'impresa pubblica trova la sua genesi nella gestione produttiva del patrimonio dell'azienda di erogazione e, entro l'economia di tale azienda, assume una propria funzionalità specifica. Di conseguenza, tale impresa deve essere studiata *"in relazione alla composizione di due aspetti che si sovrappongono e che vanno coordinati: quello della loro produttività come organismi autonomi, quello del carattere erogativo del complesso di cui fanno parte. Sarà sempre il fine dell'erogazione la cagione di moto del sistema inserito nell'azienda composta, e, che, o piegherà il particolare fine di lucro per tramutarlo in un fine di produzione di servizi atti alla diretta soddisfazione di bisogni, o rivolgerà il fine di produzione all'ottenimento di un reddito che divenga fonte di soddisfacimento di bisogni."*<sup>34</sup>.

Un'alta espressione di tale struttura interpretativa, fondata sulla centralità dell'azienda erogativa, è rinvenibile pure in Teodoro D'Ippolito, il quale eleva il

---

<sup>32</sup> Si veda ALDO AMADUZZI, *Aziende di erogazione – Primi problemi di organizzazione gestione e rilevazione*, Casa Editrice Giuseppe Principato, Messina - Milano, s.d., pag. 33 e ss.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pag. 25.

<sup>34</sup> *Ibidem*, pagg. 36-37.

concetto storico contingente di azienda corporativa ad oggetto privilegiato di studio disciplinare, e di Economia aziendale e di Ragioneria. Del '40, infatti, sono *Le discipline aziendali • L'azienda corporativa* e *Principii di ragioneria delle aziende corporative*, entrambi editi da A. Giuffrè. Corporativa è qualsiasi azienda, sia essa di produzione o di erogazione, in quanto orientata dal principio di “politicità” che prescrive di soddisfare, rispettivamente, in via diretta o indiretta i bisogni umani, ma nei modi e nelle “misure” che meglio si addicono al raggiungimento dei supremi fini nazionali<sup>35</sup>.

E corporativa è pure l'azienda composta che – scrive l'Autore – si manifesta sempre più in nuove classi: “Così accanto alle piccole, e già note da tempo immemorabile, aziende domestico-agricole, che risultano dalla combinazione di operazioni svolte per la diretta soddisfazione dei bisogni della famiglia e di operazioni svolte per ottenere prodotti agricoli destinati allo scambio oneroso ed accanto alle analoghe aziende domestico-artigiane, si hanno le più recenti aziende industriali, commerciali, assicurative e diverse, direttamente o indirettamente rette dallo Stato o da minori enti pubblici, quasi sempre di dimensioni imponenti, che comprendono operazioni che simultaneamente danno origine a merci e servizi destinati allo scambio con terzi, ed a mezzi e servizi destinati alla diretta soddisfazione dei bisogni dei gruppi rappresentati dagli enti pubblici stessi. Questi assumono a loro carico la residua porzione delle spese sostenute e non reintegrate dai ricavi conseguiti negli scambi con i terzi.”<sup>36</sup>.

Quest'ultima affermazione allontana le “aziende pubbliche di produzione per lo scambio” da quelle private, ma va interpretata alla luce della logica dello stato corporativista del tempo. Più in particolare, D'Ippolito riconduce a tali aziende sia i cosiddetti *enti parastatali*, costituiti direttamente e controllati pienamente dallo Stato e dunque da norme di diritto pubblico (ad esempio, l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni e la Cassa Nazionale per le assicurazioni sociali), sia le *società anonime miste*, a doppia partecipazione di privati e di enti pubblici ma soggette a norme di diritto privato commerciale<sup>37</sup>.

Ciò che rileva maggiormente a specificare il concetto di impresa pubblica, rispetto alla privata, non è il soggetto giuridico bensì *aziendale economico*, che indirizza in via di fatto l'amministrazione delle realtà prese in considerazione. In tal senso, le imprese sono pubbliche se amministrate da “coloro che in fatto, con indipendenza di giudizio, reggono i gruppi pubblici in nome dei quali sono attuate le aziende stesse o che comunque hanno

---

<sup>35</sup> Si veda T. D'IPPOLITO, *Principii di ragioneria delle aziende corporative* – Volume primo, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1940 - XVIII, pag. 135.

<sup>36</sup> Si veda T. D'IPPOLITO, *Le discipline aziendali • L'azienda corporativa* – Nozioni introduttive, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1940 - XVIII, pagg. 204-205.

<sup>37</sup> *Ibidem*, pag. 210.

*l'autorità di reggerle per legge o per regolamento*"<sup>38</sup>. La direzione "pubblica" di esse consente infatti il piú ampio riconoscimento degli interessi generali, in luogo di quelli particolari: *"al criterio del massimo «guadagno» netto consentito dall'ordinamento morale-politico-giuridico vigente si sostituisce, come indirizzo del sistema di operazioni produttive, il criterio del minimo «guadagno» od anche quello del minimo dispendio che si riconosca efficace per i fini generali additati dallo Stato*"<sup>39</sup>.

Nel complesso, comunque, la dottrina di Ragioneria ed Economia aziendale rimane a trattare il fenomeno dell'impresa pubblica in generale. Contributi a trattazioni piú in particolare provengono invece dalla dottrina di "gestione". Un contributo di questa fase è quello di Giorgio Pivato che dedica nel '39 una monografia ad una particolare categorie di impresa pubblica, quella privata concessionaria di pubblici servizi. Dal punto di vista definitorio dell'oggetto di indagine, Pivato evidenzia che la gestione delle imprese di servizi pubblici condivide caratteristiche comuni a diverse classi di imprese, nessuna delle quali, presa singolarmente, basta ad individuarle con certezza<sup>40</sup>.

Piú in particolare, secondo l'Autore, la gestione di dette imprese è caratterizzata prima di tutto dal fatto di estrinsecarsi nella prestazione di servizi indispensabili e di pubblico interesse che vincolano le imprese produttrici alla continuità e all'universalità della fornitura, nonché a particolari condizioni di prezzi dettate dai superiori interessi economici stabiliti dagli enti concedenti e corporativi<sup>41</sup>. Altre caratteristiche di tale gestione sono riconducibili<sup>42</sup>: a taluni privilegi nell'utilizzo e sfruttamento di aree pubbliche, alla posizione di relativo dominio sul mercato, alla cospicua entità dei fondi investiti, al lento rigiro dei capitali impiegati, alla tendenza all'integrazione ed alla concentrazione finanziarie, alla limitata possibilità o all'impossibilità di immagazzinare i servizi, alla tendenza ad esercitare politiche di prezzi multipli, al peso rilevante di oneri costanti e costi comuni, al controllo degli enti pubblici, ecc.

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, pag. 212.

<sup>39</sup> *Ibidem*, pag. 218.

<sup>40</sup> Si veda G. PIVATO, *Le imprese di servizi pubblici – Caratteristiche di gestione e di rilevazione*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1939 - XVII, pag. 5.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pag. 2.

<sup>42</sup> *Ibidem*, pag. 3 e ss.

Con l'inizio dello Stato repubblicano, le imprese pubbliche diventano lo strumento di politica economica che caratterizza in modo specifico il modello di sviluppo nazionale del tempo. Ad esse, nel pieno del loro apogeo fino agli anni '60, viene sempre più assegnata la funzione di supportare lo sviluppo socio-economico del Paese, attraverso gli istituti della *nazionalizzazione* e delle *partecipazioni pubbliche*, vero fulcro dell'intervento pubblico di questa stagione politica che intende favorire pure una riallocazione più efficace degli investimenti privati d'impresa<sup>43</sup>. Nel '48 Alberto Ceccherelli scrive: *“Il moderno sviluppo della organizzazione sociale e politica ha dato origine a particolari strutture amministrative aziendali determinate dall'ingerenza e dal controllo dello stato e di altri enti pubblici in taluni casi e in taluni settori della produzione.”*<sup>44</sup>.

In questa terza fase dell'intervento pubblico in economia, la concettualizzazione delle imprese ad esso collegate si rinnova, ma in un'ideale continuità con la precedente che sembra svilire ogni tentativo di netta delimitazione temporale tra l'una e l'altra fase. Anzi si può opinare che proprio la riflessione messa in campo dalla dottrina nel periodo di nascita delle partecipazioni statali abbia in qualche modo “pre-occupato” l'interpretazione scientifica del fenomeno, nel senso di averne “occupato prima” che esplodesse l'interpretazione. C'è, infatti, sempre la centralità dell'azienda composta pubblica: *“l'azienda composta più notevole per l'ampia comunità di interessi ricongiunti e per la vasta portata sull'economia delle altre aziende è l'azienda composta dello Stato... [che] svolge nell'ambito stesso della sua amministrazione di erogazione produzioni numerose e di larghe dimensioni?”*<sup>45</sup>.

Ma viene definitivamente ammessa l'esistenza di una *pluralità* di forme imprenditoriali del “pubblico”. La dottrina del tempo, introitando dal contesto sociale, politico e giuridico le forme contingenti di imprese pubbliche, in ispecie quelle nazionali e quelle partecipate, si cimenta ora nella ricerca di un primo criterio in grado di “sistemare” il fenomeno dal punto di vista propriamente economico-aziendale.

In tal senso, Ceccherelli ritiene che la specificità delle imprese pubbliche non risieda nel loro carattere economico-tecnico, ma nel controllo esercitato su di esse da

---

<sup>43</sup> Ciò consentendo alle imprese private di liberare i capitali investiti nei settori di riferimento e di reinvestirli in altri complementari. Cfr. Aldo AMADUZZI, *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Unione Tipografica-Editrice Torinese, Torino, 1967, pag. 82.

<sup>44</sup> Si veda A. CECCHERELLI, *Economia aziendale e amministrazione delle imprese*, G. Barbèra Editore, Firenze, 1948, pag. 71.

<sup>45</sup> Si veda G. ZAPPA, *Le produzioni nell'economia delle imprese* – Tomo primo, Dott. Antonino Giuffrè - Editore, Milano, MCMLVII, pag. 190.



un ente pubblico, tanto che esse differiscono le une dalle altre giusto per il loro grado di autonomia rispetto all'ente pubblico di appartenenza<sup>46</sup>. Infatti, è possibile distinguere le imprese pubbliche, secondo gradi crescenti di controllo su di esse, in: *concessionarie* di servizi pubblici, rette in forma di *società miste e in gestione diretta*<sup>47</sup>.

In particolare, le imprese concessionarie di pubblici servizi sono quelle che godono di maggiore autonomia amministrativa in quanto hanno un patrimonio proprio, benché ricevano aiuti finanziari pubblici in fase sia di costituzione sia di funzionamento, e gestiscono la produzione in modo libero per tutta la durata della concessione. Le imprese rette in forma di società miste, a capitale di proprietà in parte pubblica ed in parte privata, hanno anch'esse un patrimonio proprio, giuridicamente distinto da quello degli enti pubblici che vi partecipano, ma risultano soggette ad un maggiore controllo pubblico rispetto alle imprese concessionarie in virtù di specifiche modalità di nomina degli amministratori atte a garantire il controllo maggiore da parte degli enti pubblici rispetto ai privati sulle produzioni svolte. Le imprese gestite direttamente da enti pubblici, infine, sono a capitale totalmente pubblico e quindi sono soggette al loro massimo controllo; d'altronde, a fronte di tale controllo, gli enti pubblici assumono pienamente il rischio economico delle produzioni d'impresa.

Anche ne *Le produzioni nell'economia delle imprese* di Zappa riprende, un po' a sorpresa, l'articolazione delle imprese pubbliche. Infatti, come è noto, tutte *Le produzioni* sono incentrate sul modello delle imprese private. In particolare, nella parte introduttiva dell'opera, in cui è affrontato il problema della classificazione aziendale, Zappa procede a distinguere almeno tre tipologie di imprese pubbliche<sup>48</sup>. Appartengono ad una prima tipologia le imprese pubbliche che operano come parti indistinte di un'unica azienda pubblica composta e che sono amministrate *direttamente* da tale azienda. Ne sono esempi: a livello statale, le Ferrovie; a livello territoriale minore, l'azienda municipale elettrica di Milano. Altra tipologia è costituita da imprese pubbliche di pertinenza di enti che, pur avendo *patrimonio giuridicamente autonomo* e gestione propria, da essi hanno ottenuto contributi alla costituzione e da essi sono controllate. Ne sono esempi, l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, la Banca Nazionale del Lavoro, l'Istituto Mobiliare Italiano, ecc. Imprese pubbliche di altra

---

<sup>46</sup> Si veda A. CECCHERELLI, *Economia aziendale e amministrazione delle imprese*, pag. 71.

<sup>47</sup> *Ibidem*, pagg. 71-72.

<sup>48</sup> *Ibidem*, pagg. 194-195.

tipologia ancora sono quelle operanti in forma di *società mista* a capitale di proprietà in parte pubblica e in parte privata. Ne è esempio la Banca d'Italia, le banche di interesse nazionale, i cantieri navali, molte imprese di navigazione, ecc.

Infine, non sempre nettamente distinguibili dalle imprese di enti pubblici autonomi o dalle società miste sono le imprese pubbliche di pertinenza di enti parastatali, quali l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro, la Croce Rossa Italiana, l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità, ecc., che operano come parti giuridicamente distaccate di Stato ed altri enti territoriali per lo svolgimento di specifiche funzioni economiche, ma che da tali enti ricevono sostegno finanziario.

Nel complesso, per individuare il fenomeno dell'impresa pubblica continua a rilevare la titolarità non giuridica ma *economica*, cioè del *controllo amministrativo*, in capo a "persona" di diritto pubblico o privato. Come precisa di nuovo Pietro Onida, l'individuazione di tale impresa è fondata "sulla considerazione dell'ente che ha il supremo controllo della medesima, ne determina i fini e ne impronta sotto certi aspetti la gestione e l'organizzazione"<sup>49</sup>. Al contempo, però, il fenomeno si articola variamente a seconda del legame tra gestioni produttrici di impresa e azienda pubblica: l'influenza di quest'ultima è più diretta in caso di relative aziende autonome, è meno diretta in caso di partecipazione totalitaria o di maggioranza in società di capitali, è ancora meno diretta in caso di enti di diritto creati appositamente con una dotazione iniziale. Come precisa Paolo Emilio Cassandro, "Le gestioni produttrici organizzate come «aziende autonome» sono, in sostanza, settori particolari delle aziende pubbliche erogatrici che le hanno costituite, mentre, sia le gestioni di partecipazione che quelle esercitate da un distinto soggetto pubblico sono legate all'azienda pubblica erogatrice in modo meno immediato e diretto."<sup>50</sup>.

Dunque, pur con una progressiva messa a fuoco delle diverse forme imprenditoriali pubbliche, si prosegue nell'impostazione dottrinale delle prime due fasi di intervento pubblico in economia: la questione concettuale di dette imprese assume senso in rapporto al concetto di azienda composta di cui esse fanno parte. Anzi, precisa ancora Onida che le gestioni produttive d'impresa sono talmente intrecciate con la gestione erogativa dell'azienda composta da poter solo idealmente essere distinte da questa, seppure tale distinzione sia concretamente opportuna a

---

<sup>49</sup> Si veda P. ONIDA, *Economia d'azienda*, Unione Tipografica-Editrice Torinese, Torino, 1971, pag. 18.

<sup>50</sup> Si veda P.E. CASSANDRO, *Le gestioni erogatrici pubbliche – Stato - Regioni - Province - Comuni - Istituzioni di assistenza e beneficenza*, Unione Tipografica-Editrice Torinese, Torino, 1975, pagg. 31-32.

trarre un consapevole giudizio ed esercitare un efficace controllo delle diverse gestioni, quelle produttive e quella erogativa.

Tuttavia, l'Autore non tralascia di segnalare che la diversa titolarità giuridica può provocare importanti effetti sulla costituzione, sulla gestione e sull'organizzazione aziendale. Quanto agli aspetti più tipicamente organizzativi, "... a parità di oggetto l'impresa pubblica può presentare alcuni peculiari caratteri tutt'altro che trascurabili anche sotto il profilo economico. Tali caratteri possono, ad es., riguardare l'organizzazione in rapporto a certi formali controlli cui l'impresa pubblica, a ragione o a torto, viene sottoposta. L'organizzazione più o meno snella o burocratica, decentrata o accentrata, agisce a sua volta sulla attività dell'azienda e sui risultati economici d'esercizio."<sup>51</sup> Quanto agli aspetti propriamente gestionali, "L'impresa pubblica può spesso affrontare – prima che l'esercizio riesca a raggiungere condizioni di equilibrio economico – tempi d'attesa più lunghi di quelli sopportabili dall'impresa privata, a motivo specialmente delle diverse possibilità di finanziamento"<sup>52</sup>.

Quest'ultimo aspetto è di particolare rilievo perché mette in luce la diversità dei criteri da seguire nella formulazione di giudizi di convenienza economica nelle imprese pubbliche ed in quelle private. In particolare, secondo Onida nelle prime tali giudizi vanno formulati non in base al criterio di economicità aziendale, come nelle seconde, ma in base al criterio di economicità *super-aziendale* o finanche di *macro-economicità* nazionale o regionale<sup>53</sup>. Infatti, quanto più le imprese considerate dipendono dagli enti pubblici che le controllano, tanto più incerta è la distinzione con l'azienda composta e tanto più spesso può essere necessaria una valutazione d'insieme di economicità che superi appunto le singole imprese ed investa il gruppo di aziende.

Le imprese pubbliche, trovando il loro fondamento di esistenza in ragioni di ordine meta-economico, possono continuare ad esistere anche se non rispondono all'economicità propriamente aziendale; in questo caso, però, deve esserci un'economicità "*relativa all'azienda contemplata in seno ad economie più vaste, ma unitarie o almeno assunte come tali*"<sup>54</sup> o almeno una convenienza collegata al progresso economico della nazione o di altra collettività circoscritta entro un dato territorio. In questo caso, quindi, esse otterranno i mezzi finanziari funzionali alla loro sopravvivenza dagli enti a cui fanno capo. In tal senso, parafrasando l'allievo Giovanni Ferrero, torna utile

---

<sup>51</sup> Si veda P. ONIDA, *Economia d'azienda*, pag. 20.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> *Ibidem*, pag. 63.

indicare le imprese pubbliche tra le “aziende a vitalità economica riflessa”, cioè a dire non oggettivamente durevoli, perché non dotate di propria capacità di esistenza, ma soggettivamente durevoli, perché sorrette nel loro svolgimento da altre aziende economicamente autonome<sup>55</sup>.

Senonché, lo stesso Onida non manca di evidenziare che questo privilegio accordato, per le ragioni richiamate, alle imprese pubbliche non debba sfociare nella “trasgressione” dell’efficienza gestionale: esse non possono disattendere l’economicità aziendale sotto il profilo dell’impiego razionale dei fattori della produzione. Con le sue parole, “*Produrre senza scopi di lucro, invero, non significa, per l’impresa pubblica, produrre male e senza cura del costo e delle perdite d’esercizio che la collettività è chiamata, direttamente o indirettamente, a sopportare.*”<sup>56</sup>.

In tal senso, Onida pone un distinguo tra due ordini o ambiti congiunti dell’economicità aziendale: quella dell’autosufficienza economica d’esercizio, che si apprezza con la “determinazione” del reddito, e quella dell’efficienza economica, che si apprezza con la “determinazione” del rendimento dei fattori produttivi. Questo distinguo gli consente di ammettere che le imprese pubbliche possano allontanarsi solo dal primo ambito, e quindi essere sistematicamente in perdita, ma non pure dal secondo, e quindi essere inefficienti<sup>57</sup>. Di conseguenza, l’apprezzamento complessivo dell’economicità delle imprese pubbliche è alquanto problematico perché va posto in relazione con gli effetti positivi e negativi delle produzioni realizzate a livello non solo meta-aziendale, ma anche propriamente aziendale. Un tale apprezzamento richiede: al primo livello, di comparare l’opportunità sociale di produrre in perdita beni e/o servizi che soddisfano le aspettative sociali di alcuni soggetti a scapito di altre aspettative sociali; al secondo livello, di controllare eventuali sprechi che possono trovare fondamento nella “protezione” di cui godono le imprese<sup>58</sup>.

Queste riflessioni circa le problematiche di apprezzamento dell’economicità delle imprese pubbliche sembrano in qualche modo potersi collegare anche con la “pre-occupazione” scientifica della loro crisi, anche qui nel senso anzidetto di

---

<sup>55</sup> Si veda G. FERRERO, *Istituzioni di economia d’azienda*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1968, pag. 209.

<sup>56</sup> Si veda P. ONIDA, *Economia d’azienda*, pag. 95.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> *Ibidem*, pagg. 96-97.

“occupazione prima” dei nodi cruciali che ne hanno fortemente compromesso la continuità di esistenza. In questa prospettiva, Onida ripropone l’argomento di una sana ed utile competizione economica tra imprese pubbliche e private che possa migliorare l’economicità di entrambe. Ma a tal scopo, scrive l’Autore, occorre, da un lato, sottoporre l’impresa pubblica agli stessi rischi a cui incorre quella privata (incluso quello del fallimento) e, dall’altro, garantirle condizioni di operatività più snelle e libere<sup>59</sup>.

D’altronde, proprio di quegli anni sono le prime riflessioni circa gli errori del fiore all’occhiello del modello di capitalismo misto scelto dai nostri “padri costituenti”, il sistema di partecipazioni pubbliche, e circa il ripensamento organizzativo da mettere in campo per rilanciare l’impresa pubblica. In tal senso, valga ricordare l’analisi condotta in tema da Scognamiglio: con il senno di poi, la crisi dell’impresa a capitale pubblico avrebbe potuto evitarsi con un’oculata gestione, basata sul principio di economicità ed al contempo sull’orientamento a perseguire gli obiettivi di politica economica stabiliti dal potere politico, nonché con un utilizzo di fondi di dotazione finalizzato a coprire gli *oneri impropri* – e non perdite gestionali! – derivanti dal fatto di non operare secondo le logiche di puro mercato<sup>60</sup>.

In particolare, come precisa Pasquale Saraceno, l’onere improprio sarebbe sì una perdita, ma derivante dal divario tra il reddito prevedibile di un dato investimento ed il reddito ritenuto normale per il medesimo investimento; tale divario costituisce quindi il costo che lo stato deve sopportare, rinunciando al reddito normale che conseguirebbe un’impresa privata, per perseguire fini politici e sociali<sup>61</sup>. Ma l’impiego del fondo di dotazione per fronteggiare gli oneri impropri si è concretizzato nella perdita non solo della remunerazione di tale fondo, ma anche della relativa quota capitale.

Ad evidenza, queste considerazioni prefigurano la ricerca, ancora attuale, di un nuovo posizionamento dell’impresa pubblica nell’ambito del sistema economico complessivo. La spirale recessiva in cui entrano le imprese pubbliche dalla fine degli anni ’60 fino alla progressione di privatizzazioni a partire dagli anni ’90, per il tramite sia della cessione di alcune nazionali sia della dismissione delle partecipazioni statali, sortisce infatti una sorta di stallo teorico. D’altronde, l’insostenibilità economica

---

<sup>59</sup> *Ibidem*, pagg. 99.

<sup>60</sup> Si veda A.P. JACQUEMIN - H.W. DE JONG, *Economia e politica industriale*, pagg. 159-160.

<sup>61</sup> Si veda P. SARACENO, *Fondo di dotazione e oneri impropri nella economia degli enti di gestione delle partecipazioni statali*, in «Bancaria», Fascicolo 1, 1977.

investe l'intero sistema delle amministrazioni pubbliche, attente ad ossequiare solo i vincoli di legge, senza tener conto poi della spinosa esposizione del debito pubblico e della necessità quanto meno di una sua progressiva e significativa riduzione. Ma se la questione della cosiddetta "aziendalizzazione" del settore pubblico ha certamente portata generale<sup>62</sup>, forse se può rinvenire il nucleo originario proprio nelle imprese pubbliche, prime tra le aziende del settore ad essere poste in discussione sotto il profilo dell'economicità e ad esigere una rinnovata e finalmente approfondita trattazione specifica. Alla luce di tutte le considerazioni sin qui svolte, una tale trattazione potrebbe assumere un concetto di impresa pubblica quale impresa che, in condizioni di ampia autonomia finanziaria ed organizzativa<sup>63</sup> ancorché a capitale di totale proprietà pubblica, produca servizi non preordinati o al più preordinati molto indirettamente dai beneficiari e li ceda contro un prezzo di scambio in condizioni di monopolio, monopsonio, oligopolio o, sempre più spesso, di concorrenza con imprese private<sup>64</sup>.

## 5. Conclusioni

L'Italia è stata un palcoscenico importante per il fenomeno economico-aziendale particolarmente originale quale è quello dell'impresa pubblica. Di norma si assiste in dottrina ad una dicotomia "impresa-non impresa" nella quale l'impresa è sempre, ancorché implicitamente, privata e capitalistica. L'impresa pubblica, con la sua evidente presenza, talvolta addirittura ingombrante nella storia economica del nostro Paese, confuta questo postulato di base, tanto per la sua natura giuridica pubblica, talvolta anche formale, tal'altra solo sostanziale, quanto per la generale finalizzazione solidaristica che le compete.

---

<sup>62</sup> Per esempio, in questo processo si inseriscono anche le riforme degli anni '90 sull'ordinamento contabile e finanziario degli enti pubblici territoriali, che, come è noto, incarnano la tensione alla razionalizzazione economica delle attività pubbliche da essi svolte.

<sup>63</sup> Si veda A. ZANGRANDI, *Autonomia ed economicità delle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano, pag. 56 e ss.

<sup>64</sup> Così Elio Borghonovi definisce l'impresa pubblica in termini di "istituto, autonomo sul piano giuridico e/o economico, nel quale si svolgono processi di produzione di beni (servizi) di pubblico interesse e/o di pubblica utilità che sono ceduti verso il corrispettivo di un prezzo di scambio", in *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, EGEA, Milano, 2002, pag. 13.

Che l'impresa sia "privata" nella sua fonte di istituzione non ha bisogno di particolari giustificazioni in un'economia di mercato. La presenza del "pubblico" all'interno del mercato, invece, sebbene in relativo antica quanto la stessa politica, ha avuto di volta in volta giustificazioni diverse, e in genere nel mondo, e in specie nelle tre *ondate* descritte nel nostro lavoro; giustificazioni di volta in volta ideologiche, o politiche, o economico-distributive o economico-produttive.

Le motivazioni ideologiche hanno voluto contrastare genericamente lo "strapotere" dell'impresa privata e soprattutto dei "danti causa" della stessa, portatori di capitale, nei confronti degli altri soggetti sociali con un anelito al riequilibrio dei rapporti di forza. Dal punto di vista politico ciò ha rappresentato soprattutto lo strumento attraverso il quale gli stati hanno potuto esercitare una politica industriale molto piú diretta rispetto a quanto consentito dal semplice approntamento dell'apparato istituzionale o di un sistema di incentivi e disincentivi propria dello stato liberale, peraltro a ben vedere mai esistito nella sua forma pura. E per mezzo di detta politica industriale si intendevano raggiungere, ovviamente, finalità politiche di carattere ancor piú generale. Sul piano "distributivo" era evidente lo sforzo di riequilibrare a favore del fattore produttivo lavoro (e in parte di quello generale-ambientale) la ripartizione del valore aggiunto prodotto con le produzioni d'impresa. Dal punto di vista economico-produttivo si intendevano combattere le inefficienze tipiche dei monopoli naturali o realizzare quelle infrastrutture, quegli investimenti su larga scala, quelle realtà produttive e amministrative indispensabili e strategiche per una nazione, che da sola l'attività economica privata non avrebbe mai potuto conseguire. Altre motivazioni addotte sarebbero state quelle secondo cui l'impresa pubblica avrebbe esercitato una potente funzione anticiclica o di stabilizzazione del sistema.

Per contro, ma soprattutto fuori dall'arco di tempo da noi studiato, si sono manifestati anche non pochi limiti di questa esperienza che, soprattutto a partire dagli anni Ottanta, è stata fatta bersaglio di critiche di ogni genere che hanno condotto ad un generale superamento di questa forma aziendale, almeno nella sua centralità. Anche nelle critiche si sommano ed intersecano le motivazioni ideologiche con quelle politiche o piú strettamente economiche: l'inefficienza delle produzioni pubbliche, lo spiazzamento degli investimenti privati, l'incapacità di reagire con dinamicità ai cambiamenti ambientali, per non parlare dei peggiori aspetti clientelari o di collusione tra politica ed economia che condurrebbero ai peggiori sprechi delle risorse pubbliche, nel tempo sempre piú rarefatte. Ma forse, negli anni a noi piú vicini, la posizione piú equilibrata appare quella degli economisti neoistituzionalisti che pongono l'alternativa tra *burocrazia* e *mercato* lungo un *continuum* e vedono la presenza pubblica in impresa

come una tipica forma di burocrazia, non certo l'unica (anche la grande impresa fordista, pur privata, era un esempio di burocrazia). In tale accezione le scelte tra pubblico e privato dovrebbero forse porsi piú prosaicamente con valutazioni distinte di volta in volta.

In Italia il maggior spazio destinato tradizionalmente alle imprese pubbliche sembra essere stato dettato dalla contraddizione di avere una delle piú grandi economie del Continente ma con imprese la cui struttura, ereditata dalle tradizioni regionali dei piccoli stati preunitari, aveva difficoltà a superare le piccole dimensioni e la struttura familiare. Da qui nasce la grande impresa pubblica, spesso sotto forma di società per azioni per avere le mani piú libere rispetto alla pesante disciplina del diritto amministrativo, non certo pensata per una dinamica attività d'impresa. Queste imprese pubbliche hanno avuto garantita la loro leva finanziaria da un sistema bancario a sua volta in gran parte pubblico, sebbene separato, dagli anni '30, dall'attività d'impresa diretta. A questo si univa il desiderio di contrastare la presenza straniera in Italia e di mantenere alcune grandi imprese nazionali tra le maggiori multinazionali affinché il ruolo dell'Italia non diventasse del tutto subalterno rispetto a quello delle maggiori potenze economiche dell'occidente. E, tutto sommato, quest'economia *mista* era tollerata dagli alleati, in particolare da quelli di matrice anglo-sassone, in un mondo contrapposto al blocco socialista dove *tutto* era pubblico; tollerata da noi, come in altri grandi paesi continentali quali la Germania o la Francia. Negli anni d'oro nessuno arrivò ad obiettare qualcosa sul fatto che un terzo circa degli investimenti fossero di matrice pubblica o che ampi settori, seppur senza un disegno pienamente organico, fossero stati di diritto o di fatto pubblicizzati. Di fatto il nanismo industriale ha così fatto quasi identificare in Italia per lunghi anni la grande impresa con l'impresa pubblica, la quale a sua volta si tirava dietro tutta la filiera delle piccole e medie imprese da questa "controllate" per via contrattuale.

Sul piano dell'elaborazione teorica, invece, le scienze economico-aziendali hanno stentato non poco nell'elaborare un pensiero specifico, spesso attardandosi oltre misura sull'identificazione tra impresa e impresa privata. È un fatto assai positivo, però, che già la Ragioneria classica italiana, e poi ancor piú l'Economia aziendale, con la loro pretesa di rivolgersi all'azienda come *genere* anziché alla *specie* impresa, abbiano consentito quanto meno la possibilità di tale sviluppo.

Prescindendo dai contributi dei singoli autori che si sono voluti presentare al precedente punto e cercando di astrarre al massimo, sembra cogliersi un'evidente parallelismo tra ciascuna delle tre *ondate* di creazione di imprese pubbliche ed un corrispondente sviluppo dottrinale.



La prima ondata aveva rafforzato l'originario orientamento generalista degli studi classici di Ragioneria che, proprio per questa ragione, non si potevano ridurre all'archetipo dell'impresa capitalistica ma dovevano di necessità aprire all'azienda in quanto tale, nella quale la nostra classe trovava la sua naturale collocazione.

La seconda ondata, nonostante le incertezze dottrinali specifiche sull'impresa pubblica, è forse la più importante giacché in essa matura la stessa Economia aziendale, intesa come campo originale degli studi economici, questa volta riferiti ai sistemi intermedi. Lo studio del sistema intermedio, distante tanto dalle massificazioni macroeconomiche quanto dalle individualizzazioni microeconomiche, non poteva che essere tipico di un sistema economico misto, o corporativo, che sarebbe andato ben al di là dei tempi del regime, e che proprio nelle imprese pubbliche trovava la propria *novità* più significativa.

La terza ondata, con la sua più matura percezione delle caratterizzazioni di specie delle diverse forme aziendali, ha dato vita infine ad uno studio peculiare delle imprese pubbliche, non solo come aziende e non solo come imprese e, per questa via, ad una proficua specializzazione del campo di ricerca del nostro settore.

Il frutto più maturo di questo ultimo *step* culturale appare la nascita e lo sviluppo di una comunità specifica di cultori dell'economia aziendale pubblica e, al suo interno, di una più corretta disamina del fenomeno "impresa pubblica". Questa non sarebbe arrivata, però, prima degli anni '70 con la Scuola del Borgonovi, presso la Bocconi di Milano, e con i primi frutti maturi nella decade successiva, quando già il vento della storia stava cambiando. L'attuale comunità di studiosi di azienda (e impresa) pubblica è cresciuta tutta nell'ondata di privatizzazioni e liberalizzazioni che ha quasi travolto il nostro Paese nell'ultimo ventennio e può dirsi, senza tema di piaggeria, che essa ha raggiunto ormai una piena maturità nell'analisi dei fenomeni aziendali pubblici e delle alternative pubblico-privato che continuamente si pongono alle scelte odierne. Suo merito, fra gli altri, è di aver definitivamente superato la dicotomia "pubblico = dominio del diritto *versus* privato = dominio dell'economia"; il pubblico ha una *sua* economia, *sue* "leggi" di amministrazione economico-aziendale e non deve per forza scegliere fra "travestirsi" da impresa o essere una sorta di "carrozzone". Ad ogni modo trattarne adesso sarebbe "a-storico", per l'eccessiva vicinanza nel tempo, e la sua presenza può essere appena menzionata in questa sede.

Piuttosto ci sarebbe da chiedersi, se appare accertato il legame a doppio filo tra economia mista ed Economia aziendale, quale sarà il futuro della nostra disciplina in un mondo in cui l'impresa pubblica appare destinataria di un progressivo smantellamento. Il rischio concreto è che essa involva verso un'Economia d'impresa (sottinteso privata e capitalistica) dagli orizzonti assai più angusti. Si dice questo non

certo per “difendere” ideologicamente la validità di una peculiare forma aziendale, di cui allo studioso poco o nulla importa, ma perché – su di uno stretto piano cognitivo e scientifico – non si cada sol per questo nell’errore di assolutizzare manifestazioni di *specie* che, sotto certe condizioni, possono anche diventare egemoni, ma non mai possono assurgere ad un improprio ruolo di *genere* aziendale. Su questo fronte la nostra comunità dovrebbe mantenere la massima attenzione, pena la perdita di un patrimonio culturale a nostro avviso di inestimabile valore e della stessa degradazione a semplice *impresa* dell’*azienda*, massima conquista scientifica della nostra comunità.

## Bibliografia citata

- AMADUZZI ALDO, *Aziende di erogazione – Primi problemi di organizzazione gestione e rilevazione*, Casa Editrice Giuseppe Principato, Messina - Milano, s.d.
- AMADUZZI ALDO, *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Unione Tipografica-Editrice Torinese, Torino, 1967.
- BESTA F., *La ragioneria*, seconda edizione Parte Prima – Ragioneria generale, Vol. I, Casa Editrice Dottor Francesco Vallardi, Milano, 1922.
- BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, EGEA, Milano, 2002.
- CECCHERELLI A., *Economia aziendale e amministrazione delle imprese*, G. Barbèra Editore, Firenze, 1948.
- CASSANDRO P.E., *Le gestioni erogatrici pubbliche – Stato - Regioni - Province - Comuni - Istituzioni di assistenza e beneficenza*, Unione Tipografica-Editrice Torinese, Torino, 1975.
- D'IPPOLITO T., *Principii di ragioneria delle aziende corporative – Volume primo*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1940 - XVIII.
- D'IPPOLITO T., *Le discipline aziendali • L'azienda corporativa – Nozioni introduttive*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1940 - XVIII.
- FERRERO G., *Istituzioni di economia d'azienda*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1968.
- JACQUEMIN A.P. - DE JONG H.W. , *Economia e politica industriale*, Edizione italiana a cura di R. Prodi e C. Scognamiglio, Il Mulino, Bologna, 1977.
- K.A. WITTFOGEL, *Geopolitik, geographische Materialismus und Marxismus* (1929, trad. inglese in 1985).
- GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1985.
- MASSA G., *Trattato completo di ragioneria*, Vol. VII. Ragioneria delle aziende pubbliche, Parte II. - Province e comuni, Amministrazione del monitore dei ragionieri, Milano, 1912.
- ONIDA P., *Economia d'azienda*, Unione Tipografica-Editrice Torinese, Torino, 1971.
- PIVATO G., *Le imprese di servizi pubblici – Caratteristiche di gestione e di rilevazione*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1939 – XVII.
- SARACENO P., *Fondo di dotazione e oneri impropri nella economia degli enti di gestione delle partecipazioni statali*, in «Bancaria», Fascicolo 1, 1977 ZANGRANDI A., *Autonomia ed economicità delle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano.
- ZAPPA G., *La Nazionalizzazione delle imprese*, Giuffrè, Milano, 1946.
- ZAPPA G., *Le produzioni nell'economia delle imprese – Tomo primo*, Dott. Antonino Giuffrè - Editore, Milano, MCMLVII.