

Intervento dello Stato e spesa pubblica in Italia

dal primo take off economico ai giorni nostri.
Il ruolo giocato dai gruppi economici di pressione

di Luca Tedesco

Introduzione

Il saggio intende esaminare l'evoluzione della dimensione delle funzioni assegnate allo Stato dalla fine dell'Ottocento, che registra l'affermazione dello Stato interventista in sostituzione di quello "minimo", ai giorni nostri e la sua incidenza sull'andamento della spesa pubblica.

L'osservatorio che è stato scelto per condurre una tale analisi è quello dei gruppi economici di pressione,¹ non solo per sfuggire il rischio di una disamina squisitamente descrittiva che nulla avrebbe aggiunto agli studi e quindi alla conoscenza in materia ma anche perché quella chiave di lettura ci sembra possedere per l'Italia, pur con alcune avvertenze, una indubbia validità euristica.

Le teorie interpretative della crescita della spesa pubblica si inseriscono, come noto, in due filoni principali: quello societario o strutturale o funzionalista, e quello politico o conflittuale.² Nel primo caso l'incremento della spesa è attribuito a caratteristiche intrinseche delle società moderne, quali l'industrializzazione, l'inurbamento, la natura di beni superiori dei servizi pubblici e l'inevitabile minor tasso di crescita della loro produttività rispetto alle attività del settore privato. Il secondo approccio, invece, addebita l'incremento della spesa pubblica a motivi di ordine politico, quali l'assetto istituzionale della società e/o i conflitti tra i suoi componenti.

Secondo quest'ultima impostazione, allora, responsabili della spesa sono un quadro istituzionale incapace di resistere alle richieste di risorse avanzate dai gruppi di pressione o politiche redistributive poco accorte, derivanti da quei conflitti, che non possono che aggravare il bilancio statale.

La teoria dei gruppi di pressione, risalente agli studi italiani di Scienza delle Finanze a cavallo tra Otto e Novecento, ripresa fin dagli anni Sessanta del secolo scorso dall'indirizzo della scelta pubblica (*Public Choice*) di James M. Buchanan, conosce una nuova fortuna in Italia negli anni Settanta.

1 Si intende qui come gruppo di pressione quel gruppo che esercita la sua azione non solo sul terreno sociale (gruppo di interesse) ma anche su quello politico e più esattamente sui poteri pubblici, anche se la sua attività non si traduce in una organizzazione stabile e definita (cfr. a riguardo D. Fisichella, "Gruppi d'interesse e di pressione", in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1994, vol. IV, p. 446).

2 Cfr. D. Franco, *L'espansione della spesa pubblica in Italia (1960-1990)*, Bologna, il Mulino, 1993, pp. 35-51.

Luca Tedesco è ricercatore confermato in Storia contemporanea presso l'Università degli Studi Roma Tre. Collabora, tra gli altri, con la Fondazione Luigi Einaudi di Roma, l'Istituto di studi Luigi Sturzo, e l'Associazione nazionale per gli Interessi del Mezzogiorno d'Italia.

Negli ultimi decenni, osservava Sergio Steve nel 1978, «si è accentuato nell'ambito del lavoro parlamentare il peso delle pressioni settoriali e quindi si è accentuato il meccanismo della ricerca di contropartite tra i diversi gruppi che operano nel parlamento. È quindi diventato comune il metodo di ottenere la maggioranza per una spesa che interessa un determinato gruppo, dando come contropartita il voto per una spesa che interessa un altro».³ Si è così creata «una situazione nella quale si trova facilmente la maggioranza parlamentare per la decisione su una singola spesa, ma l'insieme della collettività non si riconosce assolutamente nel volume complessivo della spesa pubblica. Ognuno ha lottato per avere una certa spesa e quella spesa gli interessa, ma trova l'insieme delle spese estraneo alla sua valutazione e ai propri interessi, e quindi cerca di evitare la copertura non inflazionistica»⁴.

Le ragioni del difficile governo della spesa pubblica erano per Steve in parte tecnico-politiche, in parte squisitamente politiche. Tra le prime Steve, in occasione della presentazione nel 1988 della relazione della Commissione per la verifica dell'efficienza e della produttività della spesa pubblica, annoverava i trasferimenti del governo centrale a enti decentrati, gli automatismi nella determinazione del livello di alcune spese, le spese pluriennali, spesso con oneri a carico degli esercizi futuri sottostimati, gli interventi di organi giurisdizionali come la Corte costituzionale che avevano talvolta ampliato massicciamente la platea dei beneficiari di alcuni interventi di spesa, l'insufficienza dei controlli di efficacia e produttività della pubblica amministrazione;⁵ tra le seconde, «la prevalenza della spinta dei gruppi che chiedono gli aumenti delle spese sulla contropartita dei gruppi interessati al contenimento delle entrate tributarie. Gli interessi concentrati⁶ riescono a trovare una rappresentanza efficace, a differenza degli interessi diffusi, quali quelli che sono lesi dagli aumenti delle imposte e dell'inflazione»⁷, interessi diffusi che, argomenta la teoria della scelta pubblica, quanto più sono dispersi e contenuti i benefici derivanti da una loro affermazione, tanto meno sono determinati nella loro azione.⁸

L'attività dei gruppi di pressione, prosegue Steve, assume poi «forme patologiche» quando «si presentano come interessi generali interessi che sono di gruppi (e talvolta di gruppi contrapposti, come datori di lavoro e lavoratori, che scaricano i loro contrasti in richieste di maggiori spese o di minori imposte); b) quando per facilitare il passag-

3 S. Steve, "Conclusioni", in E. Gerelli e F. Reviglio (a cura di), *Per una politica della spesa pubblica*, Milano, Franco Angeli, 1978, p. 224.

4 S. Steve, "Conclusioni", pp. 224-225.

5 S. Steve, "Presentazione della relazione della Commissione per la verifica dell'efficienza e della produttività della spesa pubblica", Roma, 27 luglio 1988, ora in Id., *Scritti vari*, Milano, Franco Angeli, 1997, p. 590.

6 È evidente in questo passo, come ricordato da Franco (*L'espansione della spesa pubblica in Italia*, pp. 41-42), l'influenza di Antonio De Viti de Marco, richiamato peraltro espressamente nella Relazione, in modo particolare dei lavori *Il carattere teorico dell'economia finanziaria*, Roma, Loreto Pasqualucci, 1988 e *Principi di economia finanziaria*, Torino, Einaudi, 1934.

7 S. Steve, *Presentazione della relazione della Commissione per la verifica dell'efficienza e della produttività della spesa pubblica*, pp.590-591.

8 Presupposto, poi, della *Public policy analysis*, indirizzo multidisciplinare sorto negli Usa nella seconda metà del secolo scorso che rinviene le ragioni delle decisioni o non decisioni nella sfera pubblica nelle relazioni intercorrenti tra i decisori pubblici, è che scelte esplicite che comportano «costi diffusi e benefici concentrati mobilitano più facilmente il consenso di altre che comportano costi concentrati», in B. Dente, "Politica, istituzioni e deficit pubblico", in Ente per gli studi monetari, bancari e finanziari Luigi Einaudi (a cura di), *Il disavanzo pubblico in Italia. Natura strutturale e politiche di rientro, vol. II, Le politiche di rientro: problemi macro e microeconomici dell'aggiustamento*, Bologna, il Mulino, 1992, p. 615.

gio delle richieste dei gruppi si sottostimano le valutazioni di spesa; c) quando l'azione dei gruppi di interesse è agevolata dalla mancanza di trasparenza nei processi di decisione».⁹

Similmente, negli anni Ottanta, Michele Salvati ha osservato che «non vi è nulla di “puramente economico”» alla base della crescita sostenuta della spesa pubblica italiana nel dopoguerra, inevitabile conseguenza, piuttosto, «di un sistema istituzionale e di rapporti politici di forza incapaci di installare filtri efficaci nei confronti della pressione dei gruppi di interesse».¹⁰ Se la «crisi fiscale dello Stato», aggiungeva poi Salvati, è un tratto comune agli Stati occidentali, in Italia essa era aggravata proprio dal particolare assetto politico-istituzionale del Paese.¹¹ Conferma clamorosa di ciò era l'incremento notevolissimo della spesa pensionistica a causa dell'incapacità del ceto politico di respingere le richieste pressanti delle varie categorie di beneficiari.

Il cedimento agli interessi particolari era avvenuto peraltro, fin dagli inizi degli anni Settanta, nel modo più indolore ma solo nel breve periodo, vale a dire ricorrendo al disavanzo, in assenza di vincoli istituzionali in materia, piuttosto che all'incremento delle entrate; in tal modo «gli interessi dei gruppi particolari di ottenere prestazioni in denaro incondizionate sempre più elevate, attraverso una produzione sempre più intensa di leggi di carattere settoriale, riuscivano facilmente ad essere soddisfatti, perché apparentemente nessuno pagava per esse».¹² Il finanziamento in disavanzo, così, «agiva come un volano della soddisfazione generale».¹³

La teoria dei gruppi di pressione è uno dei fili rossi che attraversa anche il lavoro sulla storia della spesa pubblica italiana dall'unificazione ai primi anni Ottanta di Giorgio Brosio e Carla Marchese.¹⁴ La tesi da questi avanzata è che mentre durante i regimi liberale e fascista si assiste a un chiaro «sfruttamento fiscale» di alcuni gruppi, interni alla cerchia del consenso di quei regimi, a danno di altri, esterni a quella cerchia, l'enorme estensione dell'elettorato attivo nel secondo dopoguerra con l'adozione del suffragio universale abbia beneficiato della spesa pubblica anche gruppi dell'opposizione.¹⁵ Dagli anni Settanta poi, tassi minori di crescita, scarsa volontà del ceto politico di respingere le richieste di un sempre maggior numero di gruppi di pressione rappresentanti interessi via via più eterogenei¹⁶ e di finanziarle con maggiori entrate piuttosto che con il debito, hanno portato all'esplosione di quest'ultimo negli anni Ottanta.¹⁷ Solo dal 1993, come noto, il disavanzo pubblico italiano avrebbe iniziato a diminuire, per poi tornare a crescere con il nuovo millennio.¹⁸

9 S. Steve, *Presentazione della relazione della Commissione per la verifica dell'efficienza e della produttività della spesa pubblica*, p. 603.

10 M. Salvati, *Economia e politica in Italia dal dopoguerra a oggi*, Milano, Garzanti, 1984, p. 42.

11 Cfr. anche M. Fotia, *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Bari, Dedalo, 1977, p. 6 e ss.

12 F. Reviglio, *Spesa pubblica e stagnazione dell'economia italiana*, Bologna, il Mulino, 1977, p. 42.

13 F. Reviglio, *Spesa pubblica e stagnazione dell'economia italiana*, p. 43.

14 G. Brosio - C. Marchese, *Il potere di spendere. Economia e storia della spesa pubblica dall'Unificazione ad oggi*, Bologna, il Mulino, 1986.

15 G. Brosio - C. Marchese, *Il potere di spendere*, p. 145.

16 B. Dente, *Politica, istituzioni e deficit pubblico*, p. 629.

17 G. Brosio - C. Marchese, *Il potere di spendere*, p. 152. Per una storia puntuale del debito pubblico italiano cfr. R. Artoni - S. Biancini, «Il debito pubblico dall'unità ad oggi», in Aa. Vv., *Storia economica d'Italia, vol. 3, Industrie, mercati, istituzioni, tomo 2, I vincoli e le opportunità*, Milano, Banca Intesa, Roma-Bari, Laterza, 2004.

18 Cfr. F. Reviglio, *La spesa pubblica. Conoscerla e riformarla*, Venezia, Marsilio, 2007, pp. 187-207.

Dallo Stato minimo (e dall'illusione della pacifica cooperazione economica internazionale) a quello interventista (e alla prosaicità dei nazionalismi in conflitto)

«Dal 1870 - osservano Vito Tanzi e Ludger Schuknecht in uno dei più completi studi comparativi sulla storia della spesa pubblica nel Novecento -, la spesa pubblica è aumentata considerevolmente in tutti i paesi industrializzati di oggi. Sebbene questo aumento non sia stato uguale in tutti i paesi, è tuttavia notevole il fatto che sia stato un fenomeno generale, nonostante le considerevoli differenze istituzionali e le barriere geografiche e linguistiche esistenti tra le economie industrializzate»¹⁹.

Intorno al 1870 nei paesi maggiormente industrializzati la spesa pubblica (relativamente alle spese dell'amministrazione centrale dello Stato e del governo locale) si attestava mediamente intorno al 10% del prodotto interno lordo (poco più di un secolo dopo, nel 1980, sarebbe passata al 43%). La Gran Bretagna (9,4%), i Paesi Bassi (9,1%), il Giappone (8,8%) e gli Stati Uniti (7,3%) erano sotto quella soglia, la Germania intorno al 10% mentre Francia, Italia e Svizzera erano al di sopra, rispettivamente al 12,6, al 13,7 e al 16,5%.

Nel 1913, alla vigilia della prima guerra mondiale, la spesa non era sostanzialmente cresciuta negli Stati Uniti (7,5%), era rimasta pressoché stabile nei Paesi Bassi (9,0%), in Giappone e in Svizzera era scesa (rispettivamente all'8,3 e al 14%), mentre era cresciuta in Germania (14,8%), Gran Bretagna (12,7%), Francia (17,0%) e Italia (17,1%). La media della spesa a quella data si attestava al 12,7% (media superata anche dal Belgio la cui spesa era attorno al 13,8%).

TABELLA 1

Spesa delle amministrazioni pubbliche, anni 1870-1913 (% del Pil)

Stati	Intorno al 1870 (dati basati a volte sul Pin invece che sul Pil)	1913
Francia	12,6	17
Germania	10	14,8
Gran Bretagna	9,4	12,7
Italia	13,7	17,1
Stati Uniti	7,3	7,5

Fonte: dati tratti da Vito Tanzi - Ludger Schuknecht, *La spesa pubblica nel XX secolo. Una prospettiva globale*, Firenze, Firenze University Press, 2007 (ed. or. 2000), p. 8, tabella I.1.

Sempre nel 1870 gli occupati nel settore pubblico, compreso quello militare, rappresentavano in media il 2,4% del totale degli occupati (nel 1980 la cifra sarebbe passata al 17,5%), a conferma delle ridotte dimensioni delle funzioni dello Stato liberale (fino alla prima guerra mondiale, difatti, i principali capitoli di spesa nei Paesi industrializzati furono la difesa, la sicurezza interna, la giustizia, l'istruzione e i trasporti²⁰).

Sopra quella cifra si attestavano Regno Unito (4,9%), Paesi Bassi (3,5%) e Stati Uniti (2,9%), intorno ad essa Italia (2,6%), Francia (2,5%) e Svizzera (2,4%), al di sotto Germania (1,2%) e Giappone (1,0%). Nel 1913 la media sarebbe cresciuta al 3,7%; sopra di essa troviamo la Svizzera (5,7%), i Paesi Bassi (4,6%), l'Italia (4,4%) e il Regno Unito (4,1%), in linea con essa gli Stati Uniti (3,7%) e sotto Giappone (3,1%), Francia (3,0%) e Germania (2,4%).

19 V. Tanzi - L. Schuknecht, *La spesa pubblica nel XX secolo. Una prospettiva globale*, Firenze, Firenze University Press, 2007 (ed. or. 2000), p. 5. I dati riportati in questo paragrafo, ove non specificato diversamente, sono tratti da questo lavoro (pp. 5-50).

20 Cfr. F. Reviglio, *La spesa pubblica. Conoscerla e riformarla*, p. 58.

La spesa pubblica nei Paesi avanzati destinata alla difesa era in media il 4,0% del Pil intorno al 1900, quella per l'istruzione sotto l'1,3%, quella per la sanità intorno allo 0,3%. Nel 1920 la spesa pubblica per la difesa sul Pil sarebbe scesa in media al 2,4%, quella per l'istruzione si sarebbe attestata nel 1913 all'1,3%, quella per la sanità, presumibilmente, tra lo 0,3 del 1910 e lo 0,4% del 1930. In Italia la spesa per la difesa era pari al 7,4 (tra le più alte al mondo) e al 2,7%, rispettivamente all'inizio del Novecento e nel 1920, per l'istruzione allo 0,6% nel 1913.

TABELLA 2

Spese militari, anni 1870-1910

Anno	Totale spese (in milioni di lire correnti)	Totale spese militari (in milioni di lire correnti)
1870	1085	215
1880	1215	256
1889-1890	1677	428
1899-1900	1539	355
1909-1910	1952	498

Fonti: nostre rielaborazioni da P. Bondatti, *Le spese militari nel bilancio dello Stato italiano nel primo cinquantennio dell'Unità, in Stato Maggiore dell'Esercito, Ufficio Storico, Studi storico militari 1989, Roma, 1990* e F. A. Répaci, *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960, Bologna, Zanichelli, 1962*.

A conferma dell'esiguità della spesa sociale, nonostante la carenza di dati (che riguardano anche l'Italia), è possibile supporre che l'incidenza della spesa pubblica sul Pil nei paesi industrializzati per sussidi (e trasferimenti) intorno al 1870 fosse circa dell'1% e che essa rappresentasse il 10% della spesa pubblica. Alla fine degli anni Trenta l'incidenza di questa voce sul Pil raggiungeva il 4,5%, mentre rappresentava un quinto della spesa pubblica.

Fino agli anni Settanta dello scorso secolo, ad eccezione che durante le guerre e negli anni della Grande Depressione, la spesa pubblica era finanziata dalle entrate fiscali. Ciò era vero anche per l'Italia che, seconda solo alla Francia in Europa nel 1870 per incidenza delle entrate sul Pil (12,5 contro il 15,3%), alla vigilia della prima guerra mondiale era il Paese che nel vecchio continente aveva il più alto livello di entrate, sempre sul Prodotto interno lordo (14,7%).

Da questi dati si evince come tra l'unificazione e la prima guerra mondiale la spesa pubblica italiana fosse tra le più alte in rapporto al Pil, in presenza di un reddito complessivo e *pro capite* ben più basso di quello della maggior parte dei Paesi industrializzati.²¹ Le ragioni dell'altezza della spesa erano da rinvenire oltre che, più in generale, in una sorta di «effetto soglia», per cui «la stessa esistenza e continuità di uno Stato nazionale nel contesto europeo imponeva livelli minimi di spesa [...] non necessariamente corrispondenti al riparto preferito tra impieghi nel settore pubblico e in quello privato»,²² anche, più specificamente, nelle azioni militari, pure interne, volte a completare l'unità, intraprendere la via del colonialismo, reprimere il dissenso interno e nei costi dell'unificazione amministrativa del Paese.²³ L'Italia, inoltre, doveva farsi carico dei debiti degli Stati preunitari (e quello dell'ex Regno di Sardegna era particolarmente gravoso).²⁴ Da notare, poi, che l'incremento della spesa pubblica italiana nel periodo 1866-1914 fu complessivamente contenuto, inferiore a quello francese e tedesco. Essa

21 G. Brosio - C. Marchese, *Il potere di spendere*, pp. 50-51.

22 G. Brosio - C. Marchese, *Il potere di spendere*, p. 51.

23 G. Brosio - G. Lepri, "Stato e Finanza", in Aa. Vv., *Guida all'Italia contemporanea 1861-1997, vol. I, Risorse e strutture economiche*, Milano, Garzanti, 1998, p. 538.

24 G. Brosio - G. Lepri, "Stato e Finanza", p. 540.

conosce addirittura una contrazione sul Pil tra il 1896 e il 1909; questo, è stato osservato, nel momento in cui accentuata fu la spesa privata per investimenti, si rivelò una politica finanziaria funzionale allo sviluppo.²⁵

La politica di contenimento della crescita della spesa pubblica colpiva pesantemente i capitoli della spesa sociale o redistributiva (vale a dire quella per lavoro, igiene, pensioni vitalizie, previdenza, assistenza e sanità) che, secondo le stime di Brosio, alla fine della prima guerra mondiale era ancora modesta, pari allo 0,7% del Pil, di gran lunga inferiore, ad esempio, a quella francese, sia sulla spesa complessiva che sul Prodotto interno lordo.²⁶

Questa linea di spesa si accompagnava a una politica delle imposte fortemente regressiva, basata, cioè, su tributi, centrali e locali, che colpivano i redditi bassi. Il carico di tali imposte regressive, vale a dire quelle erariali sui consumi, gli scambi, il lotto e i dazi consumo degli enti locali fu su valori prossimi al 50% del gettito complessivo dall'unità fino all'inizio del primo conflitto mondiale.²⁷

Tale natura regressiva del sistema tributario non cambiò significativamente neanche con l'avvento della Sinistra storica e con la riforma elettorale del 1882 che più che triplicava il corpo elettorale (portandolo da poco più di 620.000 elettori nelle elezioni del 1880 a poco più di 2.000.000 in quelle del 1882, a quasi 3 milioni nel 1909, le ultime prima dell'introduzione del suffragio quasi universale maschile nel 1913, pari rispettivamente al 2,2, al 6,9 e all'8,3% della popolazione),²⁸ concedeva il voto a parte della piccola borghesia urbana e della classe operaia che avrebbe portato alla Camera nelle prime elezioni a suffragio allargato il primo deputato socialista.

Nonostante l'ampliamento dell'elettorato attivo, la classe che detiene il diritto di voto in età liberale è ristretta e sostanzialmente omogenea, ha quindi preferenze simili nei confronti della spesa, è essa a decidere il volume complessivo di spesa, scaricandolo in larghissima parte sui non votanti.²⁹

Infatti, se è vero, ad esempio, che la Sinistra storica abolì l'odiosa tassa sul macinato, essa però sostituì anche l'indirizzo liberoscambista con quello protezionista che avrebbe incrementato il costo di alcuni beni di largo consumo popolare.

Il protezionismo costituisce probabilmente il tratto di politica economica più qualificante di un periodo in cui, come ha osservato giustamente Vera Zamagni, «vengono attivate gran parte delle forme di intervento che poi rimarranno una costante nel comportamento dell'operatore pubblico in Italia»;³⁰ dal protezionismo, per l'appunto, «alle

25 G. Brosio - C. Marchese, *Il potere di spendere*, p. 54. Cfr. anche V. Castronovo, "La storia economica", in *Storia d'Italia*, vol. IV, *Dall'Unità ad oggi*, Torino, Einaudi, 1975, p. 136 e A. Pedone, "Il bilancio dello Stato", in G. Fuà (a cura di), *Lo sviluppo economico in Italia*, vol. II, Milano, Franco Angeli, 1969, p. 218.

26 G. Brosio - C. Marchese, *Il potere di spendere*, p. 60.

27 G. Brosio - C. Marchese, *Il potere di spendere*, p. 82.

28 P.L. Ballini, "Elettorato, sistemi elettorali, elezioni", in Aa. Vv., *Guida all'Italia contemporanea 1861-1997*, vol. II, *Istituzioni politiche e forme di governo*, Milano, Garzanti, Milano, 1998, p. 423 e Id. - M. Ridolfi (a cura di), *Storia delle campagne elettorali in Italia*, Milano, Bruno Mondadori, 2002, p. 5.

29 Cfr., in proposito la modellistica interpretativa della crescita della spesa, basata sulle ipotesi dell'elettore mediano e dei gruppi di pressione, elaborata in G. Brosio - C. Marchese, *Il potere di spendere*, pp. 121-150.

30 V. Zamagni, *Lo Stato italiano e l'economia. Storia dell'intervento pubblico dall'unificazione ai giorni nostri*, Firenze, Le Monnier, 1981, p. VI.

commesse statali, dai salvataggi alle nazionalizzazioni, ai sussidi, ai provvedimenti speciali per il Mezzogiorno».³¹

All'inizio del Novecento, difatti, lo ricordiamo solo molto sinteticamente, si procedette alla nazionalizzazione delle ferrovie; per gli ordinativi in questo settore e per quelli militari già a fine Ottocento si era adottato un sistema preferenziale che favoriva la produzione nazionale rispetto a quella estera.³² Nel 1885 era stato riorganizzato il sistema dei sussidi alle società di navigazione con l'introduzione di premi di produzione per i cantieri nazionali.³³ Negli anni Ottanta si registra un forte incremento della spesa per la difesa di cui beneficiò la politica delle commesse (spesa che subisce un colpo di arresto nel 1889, una situazione di stazionarietà negli anni Novanta e poi una nuova crescita nel primo decennio dello scorso secolo³⁴). Con la fusione, infine, della Banca Nazionale nel Regno, della Banca Nazionale Toscana e della Banca Toscana di credito nasce il 1° gennaio 1894 la Banca d'Italia che si fa carico della liquidazione della dissestata Banca Romana. La crisi e la riorganizzazione delle banche di emissione si intrecciano così con i citati «meccanismi succedanei» dell'accumulazione capitalistica italiana.³⁵

L'interventismo statale italiano, peraltro, non rappresenta certamente un'eccezione nel panorama europeo. Nel 1878 l'Italia, per limitarci alla politica doganale, abbandona il tradizionale indirizzo liberoscambista, adottato fin dalla nascita dello Stato unitario, e compie quella scelta protezionista, ribadita dalla ben più pesante tariffa del 1887, destinata a durare fino agli Cinquanta del secolo scorso, seguita nel 1879 dalla Germania e nel 1881 dalla Francia. Russia, Spagna ed Austria erano state le precorritrici del ritorno al protezionismo nel biennio 1877-1878.³⁶ Nell'Europa di fine Ottocento solo la Gran Bretagna non muta l'impostazione liberoscambista della sua politica doganale mentre pochi altri Stati, per lo più di ridotte dimensioni, quali il Belgio, la Danimarca, i Paesi Bassi e la Svizzera mantengono dazi moderati.

La storiografia economica contemporanea, come largamente noto, è in gran parte concorde nel ritenere che la scelta protezionista fosse nell'Europa a cavallo tra Otto e Novecento l'unica plausibile per un Paese³⁷ che volesse costruire un apparato industriale

31 V. Zamagni, *Lo Stato italiano e l'economia*, p. VI.

32 Nel 1911 le commesse statali per l'esercito, le ferrovie e la marina assorbivano circa un terzo della produzione nazionale (cfr. V. Zamagni, *Lo Stato italiano e l'economia*, p. 16).

33 V. Zamagni, *Lo Stato italiano e l'economia*, p. 13.

34 Cfr. P. Bondatti, "Le spese militari nel bilancio dello Stato italiano nel primo cinquantennio dell'Unità", in *Stato Maggiore dell'Esercito, Ufficio Storico, Studi storico militari 1989*, Roma, 1990, pp. 527-540.

35 F. Bonelli, "Il capitalismo italiano. Linee generali d'interpretazione", in *Annali della Storia d'Italia*, vol. I, Torino, Einaudi, 1978, p. 1237

36 Sulla politica commerciale italiana tra Otto e Novecento mi permetto di rinviare anche alla introduzione del volume da me curato, *Il canto del cigno del liberoscambismo: la Lega antiprotezionista e il suo primo convegno nazionale*, Manduria, Lacaita, 2008, pp. 5-48.

37 Già Francesco Ferrara, il "decano" del liberismo italiano, aveva intuito che l'assunzione come principio superiore degli interessi dello Stato nazionale comportava necessariamente l'adesione alla logica protezionista: «non vi ha dogane, non si può idearne, se non si parte dal principio implicito che l'umana famiglia deve essere, o è divisa in famiglie più piccole»; ed ancora: «il sistema doganale procede sempre così. La nazione, il paese, è la sua pietra angolare; gli individui che la compongono sono unificati in un corpo; le differenze o gli interessi tra uomo ed uomo spariscono; ciò ch'esso intende di calcolare è la differenza o l'interesse tra corpo e corpo, tra popolo e popolo. La sua figura retorica si riduce a copiare sulle nazioni ciò che le leggi naturali han fatto sull'individuo». Finché la nazionalità non fosse stata «che un puro concetto implicito, sarebbe tollerabile, andrò fino a dire che qualche volta potrebbe esser vero. Ma il sistema ha fatto di più: ha celebrato una strana apoteosi al principio di nazionalità, gli ha subordinato tutta l'umana esistenza, gli ha immolato l'avvenire, ne ha creato un destino. Le nazionalità sono un fatto, ed esso ne ha formato uno scopo; sono una necessità, e ne ha formato un bene; sono un

moderno e che una politica diversamente orientata avrebbe condannato l'Italia alla stagnazione e a vivere ai margini dello sviluppo economico.³⁸ Anche le voci critiche che si sono levate fin dagli anni Settanta del secolo scorso nei confronti delle forme che assunse il protezionismo italiano ammettono che quello daziario avrebbe potuto costituire uno strumento utile, se accortamente utilizzato, ai fini della promozione della crescita economica. Gerschenkron, ad esempio, nella sua celebre, e che quindi ricordiamo solo per brevi cenni, analisi dei processi di industrializzazione che interessarono i paesi cosiddetti *second comers*, scrive come per quest'ultimi, stante il notevole grado di arretratezza, l'intervento dello Stato abbia svolto «una funzione positiva di primaria importanza durante gli anni di rapido sviluppo industriale».³⁹ Per lo storico di origine russa, però, l'azione dei poteri pubblici fu colpevolmente rivolta proprio verso i settori meno meritevoli di attenzione. La critica che egli sviluppa, quindi, non è rivolta allo strumento del dazio in sé, ma alla sua errata applicazione. Se, difatti, argomenta Gerschenkron, l'industrializzazione italiana fosse stata favorita da una tariffa «imposta e attuata razionalmente»,⁴⁰ la «tenera pianticella» dell'industria avrebbe potuto irrobustirsi e crescere rigogliosa. A conclusioni simili giungeva anche Fenoaltea che condannava la politica protezionista italiana di fine Ottocento nella misura in cui essa, favorendo il comparto siderurgico, aveva penalizzato fortemente l'industria meccanica a causa dei maggiori costi degli input di ferro e acciaio. Ma se la tariffa doganale italiana, così come fu concepita, costituì un ostacolo ai fini della creazione di un solido settore secondario, anche per Fenoaltea un intervento statale meglio congegnato avrebbe sortito risultati più soddisfacenti non solo di quelli conseguiti ma anche di quelli ipotizzabili in regime di *laissez faire*.⁴¹ D'altronde, se la scelta protezionista del 1887 risultò essere funzionale agli interessi, ma non solo a quelli, della nascente industria pesante settentrionale, è oggi opinione prevalente nella comunità scientifica che ciò non implicasse che «per alcuna regione o area della penisola, Mezzogiorno compreso, esistesse-

accidente e ne ha formato l'essenza dell'uman genere; sono l'ostacolo ed ha immaginato di costituire il progresso. Se vi può esser dogana nel mondo, egli è perché gli uomini *esistono* distribuiti a popoli e nazioni; il sistema ha capovolto il fenomeno, ed ha detto: vi sieno sempre dogane, affinché gli uomini *esistano* sempre a popoli e nazioni come sono attualmente, o come a me piace che sieno» (F. Ferrara, "Idea fondamentale del monopolio delle dogane", *La Croce di Savoia*, 19 febbraio 1851, ora in Id., *Opere complete*, vol. XII, *Lezioni di economia politica*, parte seconda, "Corso per l'anno accademico 1857-58, sezioni organiche di corsi, prolusioni, lezioni di chiusura e materiali inediti", Roma, Bancaria Editrice, 1992, p. 448-449). Ma la necessità del superamento della forma storica degli Stati nazionali ai fini dell'attuazione integrale del liberoscambio non fu affermata con chiarezza dai liberisti italiani (e, forse, neanche da quelli degli altri Paesi europei).

38 Per una tra le più recenti e penetranti critiche del protezionismo e, in modo particolare, del principio di reciprocità che esige che la riduzione della tariffa doganale in un Paese sia condizionata da provvedimenti analoghi da parte degli altri *partner* commerciali, cfr. J. Bhagwati, *Contro il protezionismo*, Roma-Bari, Laterza, 2006 (2002). Se sul piano economico, però, era forse già a fine Ottocento plausibile affermare l'irrazionalità del sistema della reciprocità, non lo era altrettanto su quello politico-militare in quanto lo scontro fra i diversi nazionalismi postulava l'autosufficienza degli armamenti che a sua volta richiedeva la creazione di un'autonoma industria pesante.

39 A. Gerschenkron, *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Torino, Einaudi, 1974 (1965), p. 78.

40 A. Gerschenkron, *Il problema storico dell'arretratezza economica*, p. 80.

41 S. Fenoaltea, "Riflessioni sull'esperienza industriale italiana dal Risorgimento alla prima guerra mondiale", in G. Toniolo (a cura di), *L'economia italiana 1861-1940*, Bari, Laterza, 1978, pp. 84-93. Cfr. anche G. Toniolo, *Storia economica dell'Italia liberale 1850-1918*, Bologna, il Mulino, 1988, che avanza la tesi che le difficoltà dell'industria meccanica derivassero soprattutto da ritardi tecnologici, limitata dimensione degli impianti e scarsità di talenti manageriali (p. 173). Sempre Toniolo ha mostrato, ricorrendo a un modello controfattuale, che anche nell'ipotesi a essa più favorevole l'industria meccanica avrebbe nel primo quindicennio del Novecento incrementato il Pil solo dello 0,9% (Id., "Effective Protection and Industrial Growth: the Case of Italian Engineering, 1898-1913", *Journal of European Economic History*, 1977, n. 3, pp. 659-673).

sero, in un'età come quella dell'imperialismo [...] alternative di sviluppo più rapide ed efficaci di quelle storicamente percorse all'interno della cornice politico-istituzionale dello Stato unitario».⁴²

La politica doganale protezionista, come noto, avrebbe favorito il comparto siderurgico e cerealicolo (oltre a quello cotoniero e zuccheriero). Ma il mantenimento del libero-scambio nel settore dei cereali avrebbe compromesso la bilancia dei pagamenti e la stabilità dei cambi. La flessione dei prezzi dei beni agrari, nonostante l'esportazione crescente, infatti, «non riusciva a compensare l'aumento delle importazioni di carbone, semilavorati e beni strumentali richiesti dal forte aumento di capitale fisso sociale di quegli anni e dal processo di industrializzazione allora avviato».⁴³ Anche Giovanni Federico ha osservato che a causa della «situazione di mercato delle esportazioni italiane, l'abolizione (o addirittura la non imposizione) del dazio avrebbe implicato gravi problemi per l'equilibrio della bilancia commerciale».⁴⁴ La mancata protezione, inoltre, avrebbe probabilmente reso l'esodo contadino politicamente insostenibile. Da ricordare, inoltre, l'importanza dei dazi come cespiti erariali. Essi, infatti, secondo alcune ricostruzioni, avrebbero costituito assieme ai diritti marittimi (e ai dazi fiscali) quasi il 15% dei proventi medi annui complessivi dello Stato nel periodo 1902-1912.⁴⁵

Ciò che però preme in questa sede sottolineare è che la classe politica del tempo, seppur attentissima nel rispondere sollecitamente alle richieste delle industrie 'nascenti' e della proprietà cerealicola, si premurò di intervenire, con esiti alterni, anche a sostegno di alcuni interessi colpiti dal protezionismo.

Il declino del settore serico dalla fine del XIX secolo, ad esempio, non era solo economico ma anche politico, in quanto la centralità dell'industria pesante nell'agenda della politica economica governativa negli anni del primo decollo industriale italiano rispondeva anche ai disegni, agli umori e alle velleità nazionaliste e militariste dell'imperialismo nostrano. Che la siderurgia e la grossa meccanica costituissero un interesse strategico e centrale del complesso militare-industriale del Paese è fuor di dubbio sol che si pensi che il governo, direttamente o tramite le banche miste, intervenne frequentemente a loro sostegno, dagli anticipi su future commesse alla Terni alla fine degli anni Ottanta, ai salvataggi dell'Ilva e della Piombino organizzati dalla Banca d'Italia.⁴⁶ Conseguenza di questi nuovi scenari, come ha scritto Romano, «fu che gli imprenditori siderurgici scalzarono definitivamente la posizione già preminente degli industriali tessili e poterono presentarsi come interlocutori privilegiati nei rapporti con i governi giolittiani».⁴⁷ Ad ogni buon conto, però, l'industria serica di prima lavorazione (seta greggia e filati di seta), ancora allo scoppio del primo conflitto mondiale, secondo i dati forniti da Giovanni Federico, impiegava circa 150.000 addetti, più di qualsiasi altro comparto industriale, esportava i quattro quinti della produzione e alimentava quasi

42 Cfr. G. Pescosolido, *Unità nazionale e sviluppo economico. 1750-1913*, Roma-Bari, Laterza, 2007 (1998), pp. XI (cui si riferisce la citazione) e 200-207.

43 G. Pescosolido, *Unità nazionale e sviluppo economico*, p. 208.

44 G. Federico, "Commercio dei cereali e dazio sul grano in Italia (1863-1913). Una analisi quantitativa", *Nuova Rivista Storica*, 1984, n. 1, p. 85.

45 G. Borgatta, *Che cos'è e cosa costa il protezionismo in Italia*, Firenze, Libreria della Voce, 1914, p. 84. Borgatta aggiungeva peraltro che le economie derivanti dall'abolizione dei dazi sarebbero state maggiori dei mancati introiti.

46 Cfr. G. Federico - R. Giannetti, *Le politiche industriali*, in *Storia d'Italia*, vol. 22, *Imprenditori e imprese*, Torino-Milano, Einaudi-Sole 24 Ore, 2005 (1999), pp. 1133-1136.

47 R. Romano, "L'industrializzazione nell'età giolittiana", in *Storia della società italiana*, vol. XX, *L'Italia di Giolitti*, Milano, Teti, 1981, pp. 67-68.

il 20% delle esportazioni.⁴⁸ La pressione esercitata da questi interessi, però, partoriva una legge, nel giugno 1912, che concedeva solo un finanziamento contenuto per incentivare la gelsibachicoltura, gestito dal Ministro di agricoltura, industria e commercio sotto il controllo di un Consiglio degli interessi serici.⁴⁹ Il sostanziale insuccesso della battaglia parlamentare intrapresa dall'industria serica conferma, dunque, come essa, «potentissima economicamente nel corso dell'Ottocento ma incapace di legare le sue sorti, almeno a partire dall'ultimo quarto del secolo, a un progetto egemonico di sviluppo del Paese, fosse inesorabilmente avviata sul viale del tramonto».⁵⁰ Come è d'altronde possibile leggere negli Atti della Commissione reale per lo studio del regime doganale e dei trattati di commercio,⁵¹ il comparto industriale che fu meno in grado di munirsi di una valida difesa tariffaria fu proprio quello serico.

Maggiore capacità di condizionamento, allora, ebbero forse altre produzioni tradizionalmente votate all'esportazione, come quelle degli agrumi e della frutta che già dai primi anni Novanta poterono godere di più miti trattati commerciali, che diminuirono il tasso effettivo della protezione, come quelli conclusi tra Italia, Germania, Austria-Ungheria e Svizzera nel biennio 1891-1892 e rinnovati tra il 1904 e il 1906.

Ma fu soprattutto il settore meccanico, colpito dalla tariffa del 1887, a conseguire notevoli compensazioni, ottenendo diverse forme statali di protezione indiretta come convenzioni ferroviarie, sovvenzioni, premi di navigazione e commesse che beneficiarono la meccanica pesante, soprattutto i settori della cantieristica e della costruzione di materiale ferroviario, nonché nel 1903 l'esenzione dal dazio per l'importazione di metalli ferrosi utilizzati per la costruzione di macchine destinate all'esportazione.⁵²

Dal «fecondo ritorno» dell'economia italiana alle «classiche tradizioni liberali» alla sua «statalizzazione»

Anche tra le due guerre l'evoluzione della dimensione della spesa italiana non conosce grandi difformità da quella di gran parte dei Paesi europei. Come questi, il nostro Paese riduce la spesa fino alla metà degli anni Venti per poi aumentarla negli anni successivi. Più in dettaglio, dal 1925 torna a crescere, dopo una stasi iniziata nel 1922, la spesa redistributiva. I dati offerti da Tanzi e Schuknecht mostrano poi come, nonostante la lacunosità delle statistiche, la spesa pubblica reale (intesa come spesa per stipendi, salari pubblici e forniture acquistate dal governo) raggiunga nei Paesi avanzati l'11,5% circa del Pil nel 1937 (contro il 4,5% del 1870).⁵³ Parimenti cresce l'occupazione nel settore pubblico su quella totale, dal 3,7% del 1913 al 5,2 del 1937 e, in Italia, dal 4,4 al 5,1 (Francia e Germania si trovano sotto questa soglia, rispettivamente al 4,4 e al 4,3).

48 G. Federico, "Politica industriale, stato e lobbies nello stato liberale: un settore «perdente», l'industria serica (1877-1912)", *Società e Storia*, gennaio-marzo 1995, pp. 46-47.

49 G. Federico, "Politica industriale, stato e lobbies nello stato liberale", p. 69. Splendido esempio di *lobbying* fu quello della famiglia di imprenditori serici Gavazzi. Lodovico Gavazzi, in particolare, tra i fondatori dell'Associazione serica italiana, la prima associazione industriale italiana di categoria nata a Milano nel febbraio 1877, deputato e poi senatore del Regno, si occupò attivamente di far ottenere al settore serico premi di produzione e dazi di importazione favorevoli.

50 M. Doria, "Gli imprenditori tra vincoli strutturali e nuove opportunità", in F. Amatori - D. Bigazzi - R. Rianetti - L. Segreto (a cura di), *Storia d'Italia. Annali, vol. XV, L'industria*, Torino, Einaudi, 1999, p. 633.

51 Ministero per l'industria, il commercio ed il lavoro, *Atti della Commissione reale per lo studio del regime doganale e dei trattati di commercio, relazione speciale sulle voci di tariffa, parte industriale*, Roma, vol. IV, 1918, p. 135.

52 Cfr. in proposito D. Bigazzi, *Grandi imprese e concentrazione finanziaria*, pp. 87-112.

53 V. Tanzi - L. Schuknecht, *La spesa pubblica nel XX secolo*, p. 25.

Peculiarità del fascismo (come anche del nazismo) è però la composizione della spesa. Dal 1929, infatti, Italia e Germania tagliano pesantemente la spesa locale, a differenza della Francia e della Gran Bretagna, a testimonianza della tendenza all'accentramento di quei regimi anche sul piano delle politiche di spesa.⁵⁴ Anche quest'ultimo dato spiega la forte crescita della spesa pubblica negli anni Trenta, in direzione peraltro, di una espansione del comparto pubblico. L'accentramento, infatti, secondo quanto teorizzato dagli studi di economia della burocrazia, consoliderebbe il potere della burocrazia pubblica, intrinsecamente portata a domandare sempre nuovi incrementi di spesa.⁵⁵

TABELLA 3

Spesa dell'Amministrazione centrale e delle Aziende autonome dello Stato, anni 1928-1938

Anno	Spese dell'Amministrazione centrale (in milioni di lire correnti)	Spese delle Aziende autonome, comprese le ferrovie (in milioni di lire correnti)
1928	21596	6045
1932	23822	5580
1935	30000	5300
1938	41250	6800

Fonte: dati tratti da V. Zamagni, *Lo Stato italiano e l'economia. Storia dell'intervento pubblico dall'unificazione ai giorni nostri*, Firenze, Le Monnier, 1981.

Ma procediamo con ordine. La politica economica e finanziaria adottata durante la breve stagione "liberista" dal 1922 al 1925 dal Ministro delle Finanze Alberto De Stefani rispondeva certamente alle aspirazioni dei ceti produttivi e aveva come finalità il ri-stabilimento dell'iniziativa privata, liberando risorse a suo favore. Da qui la trasformazione in proporzionali delle aliquote progressive delle imposte dirette reali, la revoca della nominatività dei titoli, la rinuncia al monopolio statale delle assicurazioni sulla vita, l'appalto ai privati della gestione dei telefoni, l'abolizione delle imposte straordinarie di guerra, la creazione di istituti per il finanziamento agevolato soprattutto alle imprese elettriche, i sussidi straordinari ai costruttori navali e il salvataggio oneroso di industrie e banche. A queste misure se ne accompagnarono altre, che colpirono il ceto impiegatizio e la classe operaia, come l'estensione dell'imposta sulla ricchezza mobile a tutti i salariati e gli stipendiati e lo sfolgimento del pubblico impiego, soprattutto nel settore ferroviario, dove il personale fu ridotto dalle 223.000 unità del 1923 alle 175.000 dell'anno successivo.⁵⁶ Tutto ciò comportò nel complesso un alleggerimento della spesa pubblica, una riduzione delle imposte dirette e una crescita di quelle indirette, trend che portò il bilancio in pareggio nel 1925-1926.⁵⁷ Si trattava, insomma, per dirla con Luigi Einaudi, del «fecondo ritorno del sistema tributario italiano alle sue classiche tradizioni liberali».⁵⁸

Ma la metà degli anni Venti segna la definizione di una politica monetaria che doveva irrobustire le basi del consenso del regime. La politica deflazionistica, sotto la bandiera della "quota 90", non poteva infatti che avvantaggiare i redditi e i risparmi della piccola e media borghesia. Questa poté poi giovare della «creazione di nuovi posti di lavoro non solo nelle amministrazioni dello Stato ma anche nella burocrazia sindacale, di par-

54 G. Brosio - C. Marchese, *Il potere di spendere*, pp. 63-64.

55 G. Brosio - G. Lepri, *Stato e Finanza*, p. 546.

56 L. Segreto, "Storia d'Italia e storia dell'industria", in *Storia d'Italia*, vol. 21, *L'industria*, Torino-Milano, Einaudi-Sole 24 Ore, 2005 (1999), p. 47.

57 D. A. Fausto, "La politica finanziaria del fascismo", *Ricerche economiche*, n. 2, aprile-giugno 1975.

58 L. Einaudi, *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, vol. VIII, Torino, Einaudi, 1965, p. 360.

tito», delle corporazioni, dei nuovi enti pubblici e nella milizia.⁵⁹ I dipendenti pubblici (dei ministeri e delle aziende autonome), che nel 1923, secondo i dati della Ragioneria generale, erano 540.000, calarono a 520.979 nel 1928, per poi crescere a 634.328 nel 1933 (e arrivare a 1.380.904 nel 1943).⁶⁰ Con l'avvento del fascismo, poi, «recuperarono il potere d'acquisto perduto tra guerra e dopoguerra. I differenziali retributivi nei confronti degli operai⁶¹ si stabilizzarono su livelli poco più elevati di quelli dell'anteguerra: il fascismo portò alla restaurazione delle differenze di status preesistenti alla redistribuzione egualitaria del reddito verificatasi nel primo dopoguerra. Oltre alle differenze di paga, gli impiegati godettero però anche di condizioni normative e di trattamenti previdenziali più vantaggiosi di quelli riservati agli operai». ⁶² Questi elementi, tendenti a rimarcare le differenze di classe e quindi a fortificare il senso d'identità, contribuirono a spiegare, oltre la tradizionale vocazione all'ordine di ogni apparato burocratico, l'adesione del pubblico impiego al regime.⁶³

La rivalutazione della lira, peraltro, fu giudicata positivamente anche dalle industrie che producevano per il mercato domestico,⁶⁴ industrie che poterono beneficiare, assieme alla proprietà cerealicola, pure del ritorno al protezionismo⁶⁵ con il successore di De Stefani, Giuseppe Volpi, finanziere e imprenditore elettrico, e che avrebbero potuto avvalersi dal 1933 della solerte azione tutoria dell'Iri. Questo, difatti, che fece dell'Italia il secondo Paese al mondo negli indici di statalizzazione dell'economia, dietro la sola Urss,⁶⁶ si rivelò un formidabile sostegno del settore privato (salutato favorevolmente, per fare un esempio, dalla Fiat di Agnelli⁶⁷)⁶⁸. Lo Stato si trovò a possedere più del 98% del settore creditizio e le imprese siderurgiche dell'Iri arrivarono a produrre il 45% dell'acciaio e il 77% della ghisa. Attraverso l'Iri, lo Stato aveva una posizione egemone

59 S. Musso, "Lavoro e occupazione", in Aa. Vv., *Guida all'Italia contemporanea 1861-1997*, vol. I, p. 484.

60 Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 328-329.

61 La classe operaia fu colpita poi da diversi provvedimenti varati dal regime come l'aumento del limite della giornata lavorativa a nove ore (le otto ore di lavoro erano state concesse nel febbraio 1919), la soppressione delle libertà sindacali e delle agevolazioni alle cooperative, i tagli salariali della seconda metà degli anni Venti.

62 S. Musso, *Lavoro e occupazione*, p. 485.

63 G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, pp. 372-375. Cfr. anche M. Salvati, *Il regime e gli impiegati. La nazionalizzazione piccolo-borghese nel ventennio fascista*, Roma-Bari, Laterza, 1992.

64 G. Brosio - G. Lepri, *Stato e Finanza*, p. 544. Sulla non compattezza, quindi, dell'intera imprenditoria industriale nei confronti della politica deflazionistica fascista cfr. S. La Francesca, *La politica economica del fascismo*, Bari, Laterza, 1972, pp. 45-51.

65 In merito alla politica doganale le industrie esportatrici del tessile, delle fibre e, in un primo momento, dell'automobile avevano difeso il "liberoscambista" De Stefani (censurato dai fratelli Perrone in un memorandum dell'aprile 1924) dagli attacchi dei settori protezionisti dell'acciaio e degli armamenti (Cfr. L. Avagliano, *La "mano visibile" in Italia. Le vicende della finanziaria Iri (1933-1985)*, Roma, Studium, 1991, p. 15). Agnelli e Gualino della Snia Viscosa, ha ricordato Lyttelton, firmarono poi nell'autunno del 1926 un manifesto internazionale che chiedeva una diminuzione delle tariffe doganali e delle restrizioni internazionali (A. Lyttelton, *La conquista del potere. Il fascismo dal 1919 al 1929*, Roma-Bari, Laterza, 1974, p. 542).

66 R. Romeo, *Breve storia della grande industria in Italia, 1861-1961*, Milano, Saggiatore, 1988 (1961), pp. 168, 173.

67 Cfr. V. Castronovo, *Agnelli*, Torino, Utet, 1971.

68 Secondo i dati offerti dal "libro bianco" dell'Iri, comunque, il costo complessivo dei salvataggi operati in Italia dal 1921 a tutto il 1934 fu pari a una frazione compresa tra lo 0,50% e l'1% del prodotto nazionale lordo dello stesso periodo, una cifra giudicata consistente ma non gravosissima, in E. Cianci, *Nascita dello stato imprenditore in Italia*, Milano, 1977, p. 298.

anche nella cantieristica, nelle compagnie di navigazione, nell'industria bellica ed elettrica, nella meccanica pesante e nelle telecomunicazioni.⁶⁹ Più in dettaglio, alla fine del 1933, l'Iri possedeva azioni pari circa «al 21,51% del capitale di tutte le società esistenti a quella data».⁷⁰ In valori percentuali sul totale nazionale, la partecipazione maggiore dell'Iri era nell'industria telefonica. Seguivano le società di navigazione, le banche, le industrie metallurgiche, la pesca, le società finanziarie, le industrie elettriche; in valori assoluti i maggiori trasferimenti riguardarono i tre principali istituti di credito ordinario, le società di navigazione, le costruzioni navali, l'industria siderurgica bellica e civile, le aziende costruttrici di materiale rotabile ferroviario, le società concessionarie telefoniche, l'industria elettrica e cotoniera, società immobiliari e l'industria mineraria carbonifera.⁷¹

La nascita dello Stato-imprenditore raccolse così negli ambienti economici, soprattutto bancari, sicuri consensi e nessuna seria obiezione; «gli industriali privati - è stato osservato - non avevano reagito né alla separazione dell'industria dalla banca, né alla costituzione dell'Iri. In nessun documento della Confindustria vi è traccia di questi avvenimenti, pur così decisivi per lo sviluppo e l'avvenire del Paese. I privati avevano già molte preoccupazioni nell'ambito delle loro imprese. Non era tempo di espansione. Il solo sopravvivere costituiva un successo»⁷².

Le prime voci critiche, infatti, si sarebbero levate solo dal 1935, in presenza di una ripresa congiunturale, accelerata nel nostro Paese dai preparativi per la guerra. La proposta dell'imprenditore elettrico e armatore Vittorio Cini, avanzata il 1° aprile 1935 al Senato, di varare un programma di smobilizzo di tutte le imprese Iri a favore dei privati non ebbe peraltro eco alcuna sulla stampa, tantomeno sull'organo della Confindustria, «L'Organizzazione industriale». Tale silenzio si spiega, forse, anche alla luce delle pressioni che gruppi di privati avrebbero esercitato nella seconda metà degli anni Trenta, pressioni volte a strappare all'Iri solo i «gioielli» e non certo le aziende decotte, come testimoniato da un promemoria dell'Istituto del maggio 1937 che sottolineava come «la maggior parte degli esponenti delle classi plutocratiche o capitaliste [avesse] concepito sempre la funzione dei suoi rapporti con lo Stato come un continuo tentativo di depredazione dello Stato».⁷³ D'altronde, in un Paese povero di capitali come il nostro, la creazione dell'Iri ha probabilmente rappresentato il prezzo da pagare per assicurare allo sviluppo industriale un ritmo più sostenuto dell'accumulazione del risparmio e della sua propensione a essere impiegato in investimenti di rischio.⁷⁴

Sempre dalla metà degli anni Venti, poi, il regime fascista, oltre alla grande industria e ai ceti impiegatizi, si prefisse di guadagnare maggiori consensi anche presso la piccola e media impresa, coordinandone gli sforzi in appositi enti statali (come l'Ente nazionale piccole industrie nato nel 1925).⁷⁵

Gli interessi maggiormente colpiti dalla politica economica e tributaria del fascismo furono invece, manco a dirlo, l'industria tessile e la classe operaia. La prima, è stato scritto, fu ridimensionata dalla rivalutazione della lira «non tanto negli assetti produttivi, né

69 L. Segreto, *Storia d'Italia e storia dell'industria*, p. 52.

70 E. Cianci, *Nascita dello stato imprenditore in Italia*, p. 275.

71 E. Cianci, *Nascita dello stato imprenditore in Italia*, pp. 276-277.

72 E. Cianci, *Nascita dello stato imprenditore in Italia*, p. 320.

73 E. Cianci, *Nascita dello stato imprenditore in Italia*, p. 313.

74 E. Cianci, *Nascita dello stato imprenditore in Italia*, p. 344.

75 L. Segreto, *Storia d'Italia e storia dell'industria*, p. 54.

nelle sue capacità di aggredire i mercati esteri [...], quanto nella capacità di influenzare le scelte strategiche di politica economica e monetaria. Altri erano ormai gli interlocutori provenienti dal mondo industriale più ascoltati e apprezzati nelle stanze del potere politico». ⁷⁶ Un triste declino, questo, iniziato, come visto, già da qualche decennio.

Se, poi, fin dal 1925 viene introdotta l'imposta complementare progressiva sul reddito e dieci anni dopo, per finanziare le spese coloniali e di guerra, vengono incrementate notevolmente quelle dirette, ⁷⁷ è opportuno ricordare che «le imposte regressive continuarono a pesare fino agli quaranta per quasi la metà del gettito complessivo, cioè in sostanza per la stessa percentuale del periodo precedente». ⁷⁸

La spesa sociale nella seconda metà del Novecento: tendenze comuni agli altri Paesi europei e specificità italiana

Complessivamente, il rapporto tra spesa pubblica e prodotto interno in Italia è stato elevato dal dopoguerra fino agli Novanta. La crescita della spesa è stata assai rapida fino ai primi anni Settanta per poi rallentare leggermente. Esauritosi il miracolo economico, però, i tassi di crescita del Pil in questo decennio diminuiscono sensibilmente. Questo ha comportato un notevole aumento della quota della spesa pubblica sul prodotto interno lordo che ha superato all'inizio degli anni Ottanta la soglia del 40%.

Dagli inizi degli anni Settanta, poi, viene abbandonata la linea del pareggio del bilancio e si ricorre al debito per finanziare la spesa (dato comune, peraltro, anche al complesso dei Paesi Ue, la cui spesa pubblica raggiunge il massimo storico nel secolo scorso nel 1993, con il 51,9% sul Pil, per poi scendere fino alla fine del secolo e risalire nei primi anni del nuovo millennio). Se esaminiamo la composizione di quest'ultima, allora, constatiamo come tra il 1960 e il 2005 si verifichi un incremento massiccio della quota assunta dagli interessi passivi. Il totale della spesa delle amministrazioni pubbliche sul Pil passa infatti dal 30,1% del 1960 al 48,2% del 2005 ma al netto degli interessi va dal 27,3% al 44,1%. Nell'area dell'euro, escludendo l'Italia, la spesa al netto degli interessi passa dal 32,3% del 1960 al 44,8% del 2005. Se tra il 2006 e il 2007 in Italia la spesa delle amministrazioni pubbliche sul Pil conosceva una contrazione, passando dal 49,2 al 48,4%, essa ha continuato a salire negli anni successivi (49,3% nel 2008 e 51,1% nel 2009). Tra il 2006 e il 2009 la spesa complessiva al netto degli interessi è passata dal 44,6 al 46,1%.

All'interno della spesa pubblica italiana, quella sociale, secondo l'Eurostat, è passata dal 18,4% del Pil nel 1980 al 26,4% del 2003. Nello stesso periodo, la media nei Paesi Ue va dal 24,3% al 28,3%. La spesa sociale italiana, in particolare, è sensibilmente inferiore in rapporto al Pil a quella francese e tedesca.

Da questi dati parrebbe allora di capire che la spesa pubblica italiana complessiva, al netto degli interessi, e quella sociale siano sostanzialmente in linea (se non inferiori) con quelle dei Paesi *competitors*. In verità, come ha osservato di recente Luca Ricolfi, sono spese sociali «anche le spese che la Pubblica amministrazione effettua al di fuori dello Stato sociale al solo scopo di sostenere l'occupazione e il reddito», ⁷⁹ come l'assunzione di dipendenti non per esigenze di servizio ma elettorali. In una graduato-

⁷⁶ L. Segreto, *Storia d'Italia e storia dell'industria*, p. 49.

⁷⁷ F. A. Répaci, *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960*, Bologna, Zanichelli, 1962, pp. 383-415.

⁷⁸ G. Brosio - C. Marchese, *Il potere di spendere*, pp. 83-84.

⁷⁹ L. Ricolfi, *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Milano, Guerini e Associati, 2010, p. 99.

ria della spesa sociale effettiva, così, per Ricolfi, l'Italia si piazzerebbe al primo posto assieme alla Svezia.⁸⁰

TABELLA 4

Spesa delle amministrazioni pubbliche, sociale e pensionistica, anni 1960-2009 (% del Pil)

Anni	Spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche	Spesa delle amministrazioni pubbliche (al netto degli interessi passivi)	Spesa sociale	Spesa pensionistica (vecchiaia, invalidità, superstiti, prestazioni assistenziali)
1960	30,1	27,3		5,1
1980	42,1	36,5	18,4	10
1990	52,9	43,8	23,6	13,3
2000	46,1	39,9	25,2	14,7
2005	48,2	44,1	26,4 (nel 2003)	15,3
2006	49,2	44,6	30,2 (spesa sociale effettiva per Ricolfi)	15,4
2007	48,4	43,4		
2008	49,3	44,1		
2009	51,1	46,1		

Fonti: nostre elaborazioni da Eurostat 2006 e 2009 e Istat 2006 e 2008; D. Franco, *L'espansione della spesa pubblica in Italia (1960-1990)*, Bologna, il Mulino, 1993; Vito Tanzi - Ludger Schuknecht, *La spesa pubblica nel XX secolo. Una prospettiva globale*, Firenze, Firenze University Press, 2007 (2000); F. Reviglio, *La spesa pubblica. Conoscerla e riformarla*, Venezia, Marsilio, 2007; G. Morcaldo, *Intervento pubblico e crescita economica: un equilibrio da ricostruire*, Milano, Franco Angeli, 2007; L. Ricolfi, *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Milano, Guerini e Associati, 2010; M.C. Guerra - A. Zanardi, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, Bologna, il Mulino, 2009.

All'interno, poi, della spesa sociale, la voce più dinamica, perlomeno dagli anni Ottanta, in Italia come in Europa, è quella previdenziale.

Intendiamo allora in questo paragrafo finale non certo tratteggiare l'evoluzione complessiva della spesa pubblica italiana dal dopoguerra a oggi (esiste oramai, d'altronde, una nutrita letteratura in materia). Tenteremo piuttosto, molto più modestamente, di focalizzare la nostra attenzione sulla spesa pensionistica. Se è vero, infatti, che da noi, perlomeno dagli anni Sessanta, «molte decisioni di spesa hanno risposto ad esigenze equitative che in molti altri paesi occidentali erano già state soddisfatte»,⁸¹ come il prolungamento della scuola dell'obbligo, l'estensione a tutti i cittadini dell'assistenza sanitaria, la tutela pensionistica per gli anziani poveri e per gli invalidi civili, e se è altrettanto vero che è difficile sfuggire all'impressione che il fenomeno di «interessi fortemente eterogenei, rappresentati da una pluralità di organizzazioni»⁸² e attivanti una molteplicità di canali comunicativi, abbia invece raggiunto in Italia forme particolarmente parossistiche,⁸³ appare tuttavia indubbio che il grado di incidenza che ha avu-

⁸⁰ L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, p. 101, figura 2.

⁸¹ D. Franco, *L'espansione della spesa pubblica in Italia*, p. 204.

⁸² B. Dente, *Politica, Istituzioni e deficit pubblico*. D'altronde anche Daniele Franco, nel volume citato alla nota precedente, precisava che nei settori dell'istruzione, della sanità, dell'assistenza e della previdenza si erano andate rafforzando dagli anni Sessanta in Italia dinamiche di spesa non comparabili con quelle degli altri Stati dell'Europa occidentale, dinamiche attribuibili all'azione delle lobbies, al malfunzionamento dei meccanismi decisionali e all'inadeguatezza dei vincoli di bilancio (p. 205).

⁸³ Ci si accontenti in questa sede di un cenno fugace al programma di liberalizzazioni avviato dall'allora ministro Bersani tra la seconda metà del 2006 e gli inizi del 2007, programma che trovò la ferma opposizione degli interessi colpiti; dai benzinai, ai farmacisti, agli operatori della telefonia, a varie categorie di professionisti e ai tassisti.

to la spesa pensionistica italiana su quella complessiva negli ultimi decenni sia stato sostanzialmente maggiore che nel resto dell'Europa e che a questa nostra specificità abbiano contribuito grandemente i sindacati dei lavoratori.

In merito alla politica pensionistica, la notoria capacità di condizionamento delle organizzazioni sindacali risale perlomeno alla riforma dell'Inps del biennio 1969-1970, che conferiva una posizione egemonica a quelle maggiormente rappresentative delle varie categorie produttive (soprattutto dei lavoratori dipendenti).⁸⁴ D'altra parte se la Confindustria era tradizionalmente attenta nel richiamare l'attenzione della pubblica opinione sui costi del sistema pensionistico e sulla necessità di ricorrere alla previdenza integrativa e di innalzare l'età pensionabile,⁸⁵ le singole categorie industriali si distinguevano nel praticare «il massimo della pressione in occasione di provvedimenti certo non salutari per i conti pubblici, quali prepensionamenti e fiscalizzazioni degli oneri sociali»,⁸⁶ chiaro esempio di intervento distributivo di benefici a costo «quasi invisibile». ⁸⁷ D'altronde, ricordava impietosamente Gloria Regonini agli inizi degli anni Novanta, «la delegazione della Confindustria nel Consiglio di amministrazione dell'INPS condivide con le altre organizzazioni la responsabilità dell'implementazione della politica pensionistica, dato che in quasi 20 anni di gestione “sociale” gli episodi di scontro con i dirigenti di nomina sindacale sono stati piuttosto rari e circoscritti». ⁸⁸ Sulla politica pensionistica, peraltro, si registrava un largo consenso anche tra le forze politiche. Le forze di governo, ad esempio, riconoscevano al Partito comunista una rilevante funzione codecisoria in materia. ⁸⁹ Contemporaneamente, come ampiamente dimostrato, il sistema pensionistico è stato uno dei principali terreni dove i partiti si sono sfidati per catturare maggiori segmenti di consenso elettorale. ⁹⁰ Ciò ha comportato che nel trentennio 1960-1990 l'incremento dell'incidenza delle pensioni sul prodotto in Italia sia stato di circa otto punti a fronte dei neanche cinque nel complesso dei Paesi Ocse e che la crescita della spesa per previdenza e assistenza sia stata determinata esclusivamente dall'espansione di quella pensionistica; ⁹¹ «in nessun Paese occidentale l'espansione è stata tanto rilevante quanto quella italiana». ⁹² Tale crescita era addebitabile non solo all'invecchiamento della popolazione e all'uso improprio delle pensioni in funzione assistenziale, ma anche al sovrapporsi di varie norme favorevoli ai pensionati e concernenti le condizioni (anagrafiche e reddituali) per l'erogazione delle pensioni, la possibilità di cumulo e l'indicizzazione delle stesse, il collegamento tra retribuzione e pensione. In questi decenni, insomma, la spesa sociale è stata per la

84 G. Regonini, “La politica delle pensioni”, in B. Dente (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, il Mulino, 1990, p. 352.

85 Cfr. anche Confindustria, *Sistema pensionistico e trattamento di fine rapporto*, Atti del Convegno, Roma, Sipi, 1988.

86 G. Regonini, *La politica delle pensioni*, p. 354.

87 A. Becchi Collidà, *Politiche del lavoro e garanzie del reddito in Italia*, Bologna, il Mulino, 1979.

88 G. Regonini, *La politica delle pensioni*, p. 354.

89 G. Regonini, *La politica delle pensioni*, p. 360.

90 Cfr. anche E. Maestri, “La regolazione dei conflitti redistributivi in Italia: il caso della politica pensionistica”, *Stato e Mercato*, n. 20, 1987.

91 D. Franco, *L'espansione della spesa pubblica in Italia*, pp. 170-171. Cfr. anche M. Ferrera, *Il Welfare State in Italia*, Bologna, il Mulino, 1984; U. Ascoli, “Il sistema italiano di Welfare”, in Id. (a cura di), *Welfare State all'italiana*, Bari, Laterza, 1984; M. Paci, “Il sistema di Welfare italiano tra tradizione clientelare e prospettive di riforma”, in U. Ascoli (a cura di), *Welfare State all'italiana* e D. Fausto, *Il sistema italiano di sicurezza sociale*, Bologna, il Mulino, 1978.

92 D. Franco, *L'espansione della spesa pubblica in Italia*, p. 171.

maggior parte spesa per pensioni la cui incidenza (insieme all'assistenza) sul prodotto interno lordo, pari al 13,3% nel 1990, è cresciuta, nonostante le riforme introdotte nel 1993, nel 1995 e nel 2004, al 15,4% nel 2006,⁹³ a causa, soprattutto, dell'aumento del numero dei trattamenti e degli importi medi erogati.⁹⁴

Dopo l'ultima riforma, del 2007, volta ad aumentare gradualmente l'età pensionabile e a mitigare quindi lo "scalone" previsto dalla riforma precedente, due questioni sembrano suscitare attualmente l'interesse del dibattito politico, in un momento in cui la crisi economica induce peraltro gli attori politici alla massima prudenza: lo sviluppo della componente complementare della previdenza, che in verità non sta dando grande prova di sé, e quello che si annuncia come un nuovo tormentone, vale a dire la parificazione dell'età di pensionamento tra uomini e donne.⁹⁵

La (parziale) ritirata dello Stato imprenditore e le privatizzazioni

In un Paese come il nostro, tradizionalmente caratterizzato da un capitalismo ritardato, povero di capitali e anche territorialmente squilibrato, era inevitabile, all'indomani della distruzione bellica del tessuto produttivo, un massiccio intervento della leva pubblica.

Infatti, dopo la «restaurazione liberista» dei governi De Gasperi, avvenuta nella seconda metà degli anni Quaranta all'insegna della fine dell'inflazione, del ritorno alla stabilità monetaria e del risanamento del bilancio statale, nel corso degli anni Cinquanta, caratterizzati, in regime di bassa inflazione, da incrementi sensibili del reddito, dei salari reali e dell'occupazione, la politica di bilancio divenne sempre più incisiva.

Dagli inizi degli anni Sessanta, poi, l'azione pubblica si sgranava in una proliferazione di interventi specifici, spesso confusi e privi di una chiara strategia (con eccezioni non da poco, peraltro, come la nascita dell'Enel nel 1962), volti sempre più a conseguire finalità sociali senza essere accompagnati da una rigorosa valutazione dei costi. Contemporaneamente, le indubbiamente notevoli sperequazioni salariali tra i diversi comparti produttivi innescavano la spirale delle rivendicazioni retributive. La fine del decennio presentava così il conto: «la spesa pubblica corrente segnava un'accelerazione; quella in conto capitale rallentava. Il disavanzo pubblico tornava ad ampliarsi. Il rialzo dell'inflazione e l'aumento della spesa corrente determinavano una crisi della bilancia dei pagamenti e una caduta degli investimenti»⁹⁶. Questo quadro veniva poi aggravato dalle ulteriori richieste salariali e dagli shock petroliferi degli anni Settanta.

Le partecipazioni statali e l'imprenditoria pubblica, poi, vuoi per una certa convinzione fideistica delle Sinistre nelle loro capacità di trasformazione nientedimeno del sistema capitalista, vuoi, più prosaicamente, per la volontà della Democrazia cristiana di farne un serbatoio elettorale e clientelare, si riducevano a mero strumento di salvataggio di industrie in crisi e di garanzia dei livelli occupazionali. Sfuggiva poi a quale disegno strategico rispondesse l'acquisizione in quegli anni da parte dell'Iri, ad esempio, della Motta (1970) e dell'Alemagna (1971). D'altronde non aveva però la *Relazione program-*

⁹³ Cfr. G. Morcaldo, *Intervento pubblico e crescita economica*, pp. 115-116.

⁹⁴ G. Morcaldo, *Intervento pubblico e crescita economica*, p. 116.

⁹⁵ Cfr. C. Mazzaferro - S. Toso, "Previdenza e assistenza: misure anticrisi e congelamento delle riforme", in M.C. Guerra - A. Zanardi, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, pp. 59-66.

⁹⁶ G. Morcaldo, *Intervento pubblico e crescita economica*, p. 81.

matica del Ministero delle PP SS affermato già nel 1967 che non vi erano «settori preclusi a priori al campo di attività delle partecipazioni statali»?⁹⁷

Negli anni Ottanta l'indebitamento elevato degli enti di gestione delle partecipazioni statali e la convinzione, maturata nel decennio successivo, che la privatizzazione delle imprese pubbliche avrebbe potuto contribuire alla riduzione del debito pubblico portarono a un imponente processo di dismissioni, come, del resto, anche negli altri Paesi dell'Unione (dal 1990 al 2006 i proventi delle privatizzazioni nei Paesi Ue sono stati pari a 600 miliardi di euro, il numero delle privatizzazioni a 1.111; in Italia 137,9 sono stati i miliardi realizzati con le privatizzazioni, pari al 23% dei proventi Ue e 139 le privatizzazioni, pari al 12,5% di quelle Ue).

TABELLA 5

Ricavo e numero delle privatizzazioni in Italia e nei Paesi Ue (15), anni 1990-2006

Anni	Proventi in miliardi di euro nei Paesi Ue (15)	Numero di privatizzazioni nei Paesi Ue (15)	Proventi in miliardi di euro in Italia	Numero di privatizzazioni in Italia	Proventi in Italia sul totale Ue (%)	Numero di privatizzazioni in Italia sul totale Ue (%)
1990	9,7	35	0,6	3	5,7	8,6
1995	29,2	81	5,4	9	18,6	11,1
2000	64,5	71	9,6	14	14,9	19,7
2005	60,5	58	17,4	11	28,7	19
2006	37,4	49	0,7	3	1,9	6,1
Totale (1990-2006)	600	1111	137,9	139	23	12,5

Fonte: dati tratti da F. Reviglio, *La spesa pubblica. Conoscerla e riformarla*, Venezia, Marsilio, 2007.

Le privatizzazioni, in Italia, hanno seguito prevalentemente il modello francese del nocciolo duro, con la creazione di un nucleo azionario stabile e perlopiù nazionale di controllo (e con, spesso, l'imposizione negli statuti delle società privatizzate di forti vincoli a garanzia di un potere di controllo da parte dell'azionista pubblico), a differenza di quello inglese della *public company*, ad azionariato diffuso.⁹⁸ Se sulle privatizzazioni inglesi, peraltro, i giudizi non sono univoci, discordando circa la loro produttività e affidabilità, la bontà del regime dei prezzi praticato e la riduzione o meno del patrimonio pubblico che esse avrebbero comportato, in Italia, invece, non sembra che le dismissioni abbiano diminuito il patrimonio netto dello Stato e gli investimenti pubblici.⁹⁹ Molte esperienze straniere mostrano poi come, mantenendo in capo al soggetto pubblico proprietà di reti e infrastrutture, lo strumento della concessione con l'applicazione di formule del tipo *price-cap* per le tariffe abbia portato a risultati soddisfacenti anche per gli utenti. Altro appare essere dai noi il principale pericolo; che si manchi cioè l'obiettivo della liberalizzazione, con la semplice sostituzione del monopolio pubblico con quello privato, pericolo aggravato dalla nostra radicatissima tradizione di capitalismo familiare. Ha osservato in proposito Massimo Mucchetti, qualche anno fa, che la metà dei ricavi e i due terzi dei profitti dei grandi gruppi economici italiani provengono da «petrolio e gas, energia elettrica, televisione, ristorazione autostradale, autostrade,

97 Cit. in V. Zamagni, *Lo Stato italiano e l'economia*, p. 91.

98 F. Reviglio, *La spesa pubblica*, p. 210.

99 L. Affuso - A. Angeriz - M. G. Pollit, "Comparative Efficiency of Train Operating Companies in Britain", *Regulation Initiative Working Paper Series*, n. 48, 2002; M. Florio, *The Great Divestiture: Evaluating the Welfare Impact of the British Privatizations 1979-1997*, London, The MIT Press, 2004; recensione di B. Bortolotti a quest'ultimo lavoro, *Rivista di politica economica*, marzo-aprile 2005.

telefonia fissa, tutte attività dove il tasso di concorrenza non è certo paragonabile a quello che affrontano l'automobile [...], l'editoria, l'abbigliamento, gli elettrodomestici, il trasporto aereo, l'alimentare, l'acciaio. Questa propensione verso i servizi protetti è stata esaltata, come è ormai noto, dalle privatizzazioni degli anni Novanta varate in situazione d'emergenza da uno Stato affamato di liquidità purchessia in vista dell'euro e rivolte a un capitalismo ancora prevalentemente familiare che si è regolato sulla base delle nuove convenienze».¹⁰⁰

Per ora, si registra una battuta d'arresto mondiale nel programma di privatizzazioni, da addebitare alla sfiducia nei confronti del mercato prodotta dalla crisi finanziaria esplosa nel 2007, battuta d'arresto che è stata inoltre accompagnata in Italia per tutto il 2009 dal blocco di gran parte delle tariffe pubbliche, blocco previsto dal cosiddetto «decreto anticrisi» del gennaio 2009.¹⁰¹

100 M. Mucchetti, "Grandi imprese, pieno di utili in un'Italia a crescita zero", *Corriere della Sera*, 17 luglio 2005.

101 A. Cavaliere, "Privatizzazioni e liberalizzazioni: più dirigismo e meno regolamentazione nei servizi di pubblica utilità", in M.C. Guerra - A. Zanardi, *La finanza pubblica italiana*, pp. 125-127.

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.