

## INTRODUZIONE

L'argomento che si è scelto di trattare in questa tesi è l'Iri, l'Istituto per la Ricostruzione Industriale. Ci si domanderà il motivo per cui nel 2021 si è optato per l'analisi di un ente che fu fondato negli anni Trenta, in piena epoca fascista e che, da ormai vent'anni, ha cessato di esistere, in seguito ad un complesso iter di smembramento e privatizzazione che esordì nel particolarmente travagliato periodo di inizio anni Novanta e che terminò ben dieci anni dopo, nel 2002.

Forse sarà sfuggito ai più distratti, tuttavia, seppur giuridicamente estinto da un considerevole lasso di tempo, come anticipato, l'Iri non ha mai smesso di essere un tema d'attualità, giacché, periodicamente, esso riesce a tornare alla ribalta, divenendo oggetto di proposte da parte di politici, di dibattito nei salotti televisivi e di ispirazione per gli editorialisti della carta stampata.

Non trascorsero molti anni dalla battuta d'arresto di questo storico, a tratti persino leggendario, Istituto, che una funesta crisi economica, nel 2008, si abbatté sull'intero mondo occidentale, non risparmiando nemmeno il nostro Paese, il quale, al contrario, fu tra quelli che maggiormente furono feriti da questi squilibri economico-finanziari e conseguentemente sociali, i quali condussero a profonde riflessioni a proposito del sistema economico in cui siamo immersi.

Non ancora risolleatosi appieno da queste gravose problematiche, il mondo e, di nuovo, con esso, anche l'Italia, si è imbattuto in un altro pernicioso evento che l'ha sconvolto sotto ogni punto di vista, producendo uno shock economico-sociale paragonabile a quello che scaturì dallo scoppio della Seconda Guerra Mondiale. Si sta, naturalmente, riferendosi alla pandemia di Covid-19, la quale ha costretto i governi a adottare misure drastiche per tentare di contenere il contagio che, nondimeno, hanno influito piuttosto negativamente sul prodotto interno lordo degli Stati che le hanno messe in campo.

A fronte di queste numerose avversità, come si anticipava, viene sovente tirato in ballo l'Iri, inserito da più parti nell'elenco delle più o meno papabili soluzioni idonee a trascinare fuori l'Italia da questa serie di sconvolgimenti che l'hanno così incisivamente afflitta.

Tra le voci più autorevoli che hanno fatto riferimento all'Iri negli ultimi anni, non ci si può esimere dal menzionare Romano Prodi, il quale ricoprì la carica di Presidente dell'Iri dal 1982 al 1989 e poi dal 1993 al 1994. Nel dicembre 2019, l'ex numero uno del più importante ente pubblico economico della storia repubblicana fu ospitato dalla giornalista Lucia Annunziata nella sua trasmissione della domenica pomeriggio, "Mezz'ora in più". In quella sede, si lasciò andare a delle confidenze relative alla privatizzazione dell'Istituto: "*Erano obblighi europei*" tenette a sottolineare, come per discolparsi. "*A me-*

*spiegò -che avevo costruito l'Iri, l'avevo risanata e messa posto, era stato dato il compito da Ciampi di privatizzare. Si immagina se io ero così contento di disfare le cose che avevo costruito. Bisognava farlo per rispondere alle regole generali di un mercato in cui eravamo".*

Egli non si limitò solo a ricostruire i retroscena di una delle più imponenti privatizzazioni messe in atto in Italia; infatti, alcuni mesi dopo, quando il Covid-19 si era già fatto spazio nelle nostre vite, si spinse ad affermazioni ben più audaci, riportate in un editoriale apparso sul quotidiano Il Messaggero. Il Professor Prodi osò addirittura proporre se non la ricostituzione del celebre istituto, qualcosa di concettualmente simile, una nuova politica keynesiana per l'Italia: *"Come è successo in tutte le grandi crisi anche questa inattesa pandemia ha rimesso in gioco il ruolo dello Stato nell'economia. Da molti decenni, infatti, ci si era solo dedicati ad emarginare in tutti i settori l'intervento pubblico, a partire dall'industria per finire con la finanza".*

Il professore mise anche in evidenza alcune criticità in seno all'Unione europea: *"La Commissione europea dopo anni di severa restrizione, ha sorprendentemente approvato, anche se in via temporanea, la possibilità dei diversi Paesi di destinare 1.900 miliardi di aiuti di Stato a sostegno delle proprie imprese. Tuttavia, oltre la metà di questi interventi pubblici riguarda*

*la Germania, dove il governo dispone di risorse infinitamente superiori a quelle degli altri Paesi".*

Per questo motivo il nostro Paese, secondo il suo parere, deve attivarsi per dare una scossa all'economia e fornire un corposo sostegno alle imprese così devastate dalla crisi. *"Non certo un'altra Iri- precisa -perché il contesto economico è totalmente cambiato, ma occorre certamente una politica pubblica che aiuti la ripresa delle nostre imprese".* Tra le proposte di Prodi c'era quella di *"agire direttamente sul sistema produttivo"* immettendo subito *"le necessarie risorse o con prestiti o a fondo perduto"*. Perché, come ha egli illustrato *"la pandemia"* ha riportato prepotentemente *"nell'arsenale di tutti i governi uno strumento che l'Europa ha sempre avversato"* e che *"ha ammesso solo in casi del tutto eccezionali: la diretta iniezione di capitale di rischio, arrivando fino alla partecipazione dello Stato nel capitale delle imprese"*.

L'anno precedente fu invece il Ministro dello Sviluppo Economico Stefano Patuanelli ad effettuare un ragionamento sul modello di politica economica applicato in Italia, in particolare nel settore industriale. Egli dichiarò che in un mondo globalizzato il sistema Paese ha delle priorità industriali da proteggere e che, per perseguire questa finalità, non è possibile affidarsi esclusivamente al mercato per risolvere tutti i problemi, ma, al contempo, non ci si può abbandonare all'illusione che un intervento dello Stato possa

sostituirsi al mercato: *“Per questo occorre trovare un equilibrio attraverso un soggetto pubblico, chiamiamola nuova Iri (Istituto per la Ricostruzione Industriale) come volete voi, capace di evitare shock al sistema produttivo e shock occupazionali”*.

Secondo Patuanelli, è necessario predisporre una protezione del tessuto industriale del Paese, della filiera e dell'indotto di determinati settori. Questo, a suo avviso, non corrisponde però ad un bisogno di nazionalizzare fine a se stesso, ma è dovuto alle sfide che si pongono davanti a noi, anche in termini ambientali, le quali abbisognano di un accompagnamento.

L'ex Ministro del Mise, nella sua riflessione, non si soffermò solo sulle difficoltà di cui sono interessate le grandi imprese, ma si occupò anche delle sorti delle piccole e medie imprese. Per ovviare alle loro esigenze, costui propose di istituire una banca pubblica degli investimenti che sia in grado di garantire un'erogazione del credito più efficace allo scheletro industriale italiano, costituito prettamente da una moltitudine di microimprese, nettamente più fragili dei colossi multinazionali con cui entrano in concorrenza nel mercato interno dell'Unione Europea e a livello globale.

Quelli riportati sono solo due esempi di personaggi di un certo calibro che, nell'elaborazione di possibili ricette per arginare la recessione, hanno espresso l'idea di ripristinare, sebbene con nuove vesti, un ente pubblico sulla falsariga dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale o, quantomeno, hanno

proposto di adottare nuovamente una politica che ammetta un consistente intervento pubblico a livello economico, così come era usuale ai tempi in cui l'Iri operava, ma che non è più in voga da alcune decadi, vale a dire da quando ci si è orientati verso la prevalenza della concorrenza nel libero mercato, contesto in cui l'azione statale è da considerarsi una minaccia ai delicati equilibri che vanno a crearsi tra gli operatori.

Alla luce di queste esternazioni, è scaturita la curiosità riguardo l'effettiva possibilità di implementare queste politiche ispirate, senza spingerci nell'esegesi del pensiero keynesiano, a quanto previsto nella cosiddetta Costituzione economica. Si fa qui riferimento al Titolo III, denominato "Rapporti economici". In particolare, è opportuno riportare il contenuto del terzo comma dell'articolo 41, il quale è stato così redatto: "La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".

Anche l'articolo 43 rispecchia la visione interventista nell'economia dei nostri padri costituenti: "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".

Per quanto queste disposizioni siano estratte dalla nostra Costituzione, la quale è posta al vertice della gerarchia delle fonti nell'ordinamento italiano, è da prendere in considerazione il fatto che attualmente l'interpretazione del diritto interno è subordinata anche al rispetto della normativa derivante dall'Unione Europea, la quale, tra i vari principi cardine che la contraddistinguono, è orientata alla preservazione del libero mercato e della concorrenza.

Pertanto, la domanda a cui si proverà a rispondere nel corso di questo elaborato concerne la compatibilità con la normativa attualmente vigente di un ente ispirato alla struttura, ai mezzi e agli obiettivi che caratterizzarono nel secolo scorso l'Istituto per la Ricostruzione Industriale, o, perlomeno, di misure che tendano a ricalcare quelle attività.

Per fare ciò, nel primo capitolo si ripercorreranno i punti salienti dell'iter normativo che ha percorso l'Iri nel corso di quasi settant'anni di storia a tratti gloriosa, a tratti travagliata.

Si partirà dall'analisi del regio decreto-legge 23 gennaio 1933 n.5, convertito in legge 3 maggio 1933, n. 512. Fu questo l'atto normativo mediante cui l'Istituto fu fondato. Esso sorse per soddisfare delle esigenze che si riteneva essere momentanee. Nello specifico, gli furono attribuite due funzioni.

Il primo compito fu quello di fare fronte alla pesante crisi del sistema bancario italiano, attraverso la riforma bancaria che, nel 1936, sfociò nella separazione tra banche commerciali e banche d'investimento; il secondo ruolo che gli fu affidato fu quello riguardante la riorganizzazione di tutte le partecipazioni detenute dalla Banca Commerciale Italiana, dal Credito Italiano e dal Banco di Roma, tre grandi istituti bancari italiani severamente colpiti dalla crisi.

Dopodiché, si passerà al secondo atto normativo pregnante nella ricostruzione dell'operato dell'Istituto. Questo è individuabile nel regio decreto-legge 905/1937.

Esso depennò definitivamente quella convinzione che l'Iri fosse un ente funzionale a un intervento statale di supporto in un momento di crisi, il quale, in seguito, centrato lo scopo per il quale era stato precedentemente istituito, avrebbe dovuto essere smantellato. Infatti, in quell'anno, l'Istituto subì una trasformazione che segnò l'inizio del suo lungo cammino. Esso divenne un ente statale permanente e fu suddiviso in due sezioni differenziate per permettere una più efficace gestione: la sezione bancaria, comprendente i tre istituti bancari già menzionati, e la sezione industriale, contenente al suo interno tutto l'insieme di partecipazioni dello Stato all'interno di imprese strategiche dell'economia italiana.

Terminata la tragica esperienza fascista durante la quale l'Iri ebbe origine, si sarebbe potuto pensare alla sua estinzione, ma, così come sopravvissero sostanzialmente il Codice Civile e il Codice Penale, anch'esso non perì. Infatti, proseguì nella strada tracciata e diventò il perno centrale della rinascita economica dell'Italia nel secondo dopoguerra. Ciò accadde sotto il controllo totalmente gestito dal Ministero del Tesoro, il quale assicurò che l'Iri ricoprisse una funzione di sviluppo industriale e di gestione degli investimenti infrastrutturali che erano fondamentali in un Paese uscito a brandelli da una dittatura e da un conflitto mondiale.

Il terzo passaggio normativo su cui ci si soffermerà riguarda il tramonto dell'Istituto, il quale fu avviato all'inizio degli anni Novanta.

Le regole imposte dall'Unione Europea (particolarmente in conseguenza del Trattato di Maastricht) portarono alla redazione di un generale programma di privatizzazione del sistema delle imprese a partecipazione statale. L'Iri fu trasformato da ente pubblico economico in società per azioni l'11 luglio 1992 e venne avviato un corposo programma di privatizzazione delle sue aziende.

Successivamente, nel giugno 2000, quando la quasi totalità del programma di privatizzazione era stata messa in atto, l'Iri entrò nella fase di liquidazione e cessò definitivamente le sue attività il 1° dicembre 2002, con l'incorporazione delle attività residue in Fintecna spa.

Nel secondo capitolo, si affronterà l'osservazione della struttura dell'Istituto, la quale corrisponde a quella dei gruppi di imprese. L'Iri fungeva da capogruppo. Sotto di essa si trovavano le holding di settore, come, per esempio, Finmeccanica e Finsider, le quali erano imprescindibili per organizzare un gruppo le cui attività spaziavano lungo molteplici campi, quali la meccanica, la siderurgia, le telecomunicazioni, ecc. Queste comprendevano le società controllate, le quali erano subordinate alle holding in base, appunto, all'ambito in cui si svolgeva la loro attività.

Nel terzo capitolo si affronterà l'analisi della Società Autostrade, fiore all'occhiello dell'Iri, la quale fu protagonista, tra le tante infrastrutture che eresse, della realizzazione dell'Autostrada del Sole e del successivo programma autostradale, un'opera di importanza strategica per il sistema dei trasporti e per l'assetto territoriale nazionale.

Infine, nell'ultimo capitolo, verrà illustrata la normativa europea in materia di imprese, concorrenza ed aiuti di Stato, la quale ci guiderà nella ricerca della risposta circa la possibilità di istituire una sorta di nuova Iri ai giorni nostri.

# **CAPITOLO 1 IL PERCORSO NORMATIVO DELL'IRI: I PASSAGGI SALIENTI**

## **1.1 L'IRI COME ENTE PROVVISORIO**

L'Iri, Istituto per la Ricostruzione Industriale, fu istituito con il regio decreto-legge 23 gennaio 1933 n.5, convertito in legge 3 maggio 1933, n. 512.

Per avviarci nella conoscenza del suddetto istituto, è imprescindibile un'analisi per sommi capi della sua legge istitutiva.

Il preambolo vede spiccare la figura del capo dello Stato dell'allora Regno d'Italia, Vittorio Emanuele III. Infatti, è col suo nome che questo esordisce.

Immediatamente dopo, appare un'evocazione enfatica, riportata interamente in maiuscolo: “PER GRAZIA DI DIO E PER VOLONTÀ DELLA NAZIONE”.

Il riferimento all'intercessione di un'entità divina è significativo del rapporto che intercorreva tra Stato e religione cattolica nell'Italia pre-repubblicana, tutt'altro che laica; infatti, l'11 febbraio 1929 si tenne la stipula dei Patti Lateranensi, un trattato formale tra la Chiesa e lo Stato Italiano. L'accordo prevedeva un Concordato col quale il regime fascista faceva notevoli concessioni alla Chiesa: tra queste, forse la più rilevante, è che la religione