

## Paolo Sylos Labini

MICHELE SALVATI\*

Dal resoconto dell'audizione di Paolo Sylos Labini presso la Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico<sup>1</sup> – testo che non conoscevo, anche se cominciai a frequentare Sylos Labini proprio dall'inizio del 1962 – ho ricevuto tre forti impressioni. La prima è quanto i nostri politici ed economisti, pur consapevoli dei vincoli che ci legavano al blocco atlantico e di quelli, sempre più forti, che si stavano sviluppando nel Mercato Comune Europeo, ritenessero l'Italia autonoma in materia di legislazione su impresa e concorrenza. Una legislazione considerata allora come un affare interno dell'Italia e della sua democrazia, compito delle forze politiche che si affrontavano per renderlo più corrispondente alle convinzioni che esse nutrivano e ai valori e agli interessi che rappresentavano. Quanto diversa ci appare oggi la situazione! Su questa prima impressione tornerò molto brevemente alla fine del mio intervento, in larga misura dedicato a motivare le altre due.

Queste riguardano più strettamente l'audizione di Sylos Labini. Chiunque la legga oggi non può non rimaner colpito da due aspetti. Anzitutto dallo stretto legame tra la teoria dell'impresa, dei mercati e della concorrenza che Sylos Labini aveva sviluppato negli anni precedenti – culminata nella pubblicazione di *Oligopolio e progresso tecnico* nel 1957 – e i suggerimenti che egli fornì allora ai membri della Commissione.<sup>2</sup> I suggerimenti sono impregnati di teoria, della sua teoria. Nello stesso tempo si resta colpiti dal modo flessibile e adatto alle

---

\* Università degli Studi di Milano, email: [micael.salvati@unimi.it](mailto:micael.salvati@unimi.it). Testo dell'intervento tenuto al convegno *Mercato e Concorrenza* organizzato il 18 novembre 2015 a Roma presso l'Accademia Nazionale dei Lincei, in collaborazione con l'associazione Economia civile.

<sup>1</sup> Camera dei Deputati (1965), ripubblicato in Sylos Labini (2015).

<sup>2</sup> Sylos Labini (1957).



circostanze alle quali la teoria viene applicata, specie in riferimento alle Partecipazioni Statali e all'impresa pubblica in genere: se nei primi anni '60 avessi studiato l'audizione alla Camera insieme a *Oligopolio* – della prima Sylos Labini non mi fece mai cenno – avrei capito meglio entrambi. E avrei capito meglio un tratto del mio maestro che il suo carattere esuberante, appassionato e intransigente non sempre ha consentito di scorgere: l'equilibrio, la ponderazione, l'apprezzamento della complessità di ogni situazione concreta, la valutazione accorta dei pro e dei contro conseguenti a ogni decisione di *policy*, anche se derivata in modo teoricamente rigoroso.

### ***Oligopolio e progresso tecnico***

L'audizione inizia con una concisa ma chiara esposizione di che cosa Sylos Labini intenda per concorrenza. Non si tratta della concorrenza perfetta della teoria neoclassica, un ingrediente di base della visione statica dell'equilibrio economico generale in quanto, assumendo che le imprese siano dei puri *price-takers*, consente di determinare prezzi e quantità scambiate con un minimo di informazioni. Si tratta invece di concorrenza intesa come contendibilità dei mercati, si sarebbe detto più tardi. Dunque facilità di accesso per chi scopre prodotti più appetibili e/o modi più economici di produrre i prodotti già presenti nel mercato: più appetibili e più economici – innovazione di prodotto e/o di processo – rispetto alle imprese esistenti. Dunque concorrenza dinamica, fondamento dell'innovazione e del progresso tecnico, anche attraverso l'eliminazione delle imprese meno efficienti. Come Sylos fa notare:

“[q]uesto è il concetto classico di concorrenza, che è rimasto per molto tempo nell'ombra e che è invece il più realistico: in un mercato abbiamo concorrenza quando vi è la possibilità di entrare, non l'abbiamo invece quando vi sono degli ostacoli” (Camera dei Deputati, 1965, p. 64).

Questo è anche il concetto di concorrenza come distruzione creatrice, come molla del progresso tecnico e della crescita economica: Sylos aveva conosciuto Schumpeter ad Harvard e riconoscerà sempre il suo debito. Se nell'audizione non lo menziona esplicitamente e si limita a

riconoscere quello con i classici, è probabilmente solo per non appesantire l'audizione con eccessivi riferimenti accademici.

Dopo di che, egli passa a esemplificare che cosa intenda per ostacoli all'entrata attraverso una sintesi dei principali passaggi di *Oligopolio e progresso tecnico*: inutile per noi seguire ora in dettaglio un classico della nostra disciplina. La distinzione su cui Sylos Labini insiste maggiormente è quella tra ostacoli (“barriere”, “sopraelevazioni”, “mura di cinta”, “siepi” ..., i sinonimi che Sylos Labini usa sono diversi e gustosi) che non possono essere rimossi senza che sia compromessa l'efficienza complessiva del sistema – tipico quello tra dimensione minima efficiente dell'impianto produttivo e dimensione del mercato – e ostacoli di natura legislativa, politica o istituzionale, che possono essere altrettanto importanti nel causare forti e permanenti maggiorazioni dei prezzi rispetto ai costi di produzione. (E qui l'argomento gli consente subito di entrare in una radicale critica al funzionamento del Comitato Interministeriale Prezzi, CIP, che poi riprenderà ed estenderà in risposta a una domanda dell'onorevole Natoli: *ivi*, pp. 66-67). Margini elevati e duraturi tra costi e prezzi rallentano la diffusione del progresso tecnico, specie quando sono applicati a beni strumentali o prodotti intermedi che entrano in numerose catene produttive: questo è un argomento cardine nell'audizione di Sylos Labini, che ritorna nelle risposte a numerose domande.

Se, a seguito di una concorrenza debole, i benefici di una riduzione dei costi non si diffondono tramite minori prezzi relativi e danno luogo a maggiori profitti, si crea una situazione di “sperequazione strutturale” (*ivi*, p. 64) che può anche avere effetti cumulativi: essi consentono all'impresa che se ne avvantaggia di entrare in altri rami produttivi, creare gruppi e cartelli e rafforzare la sua posizione di predominio, ostacolando ulteriormente la possibilità di ingresso di innovatori. Un

“problema gravissimo in Italia perché nel nostro paese [...] non esiste una legislazione minimamente efficiente sulla società per azioni. È questo il motivo principale per cui questo problema è in gran parte avvolto nel mistero. [...] protetti dal mistero, coloro che controllano quei gruppi, di regola con pacchetti di minoranza, possono prendere decisioni rispondenti ai loro interessi personali, ma in contrasto con quelli degli azionisti; e

possono prendere decisioni non conformi all'interesse di alcune delle imprese controllate" (ivi, p. 65).

Di qui la richiesta di informazioni più particolareggiate sulle voci del bilancio patrimoniale rispetto a quelle imposte dalla legislazione allora vigente, informazioni che rendano possibile un'analisi dettagliata delle partecipazioni azionarie (ivi, p. 86).

Una nuova legislazione sulla società per azioni, un'incisiva normativa antitrust, commissioni speciali dotate di penetranti poteri di indagine sui singoli grandi gruppi – Sylos Labini si era presentato all'audizione con uno dei rapporti del *Subcommittee on Antitrust and Monopoly* del Congresso USA, quello dedicato all'industria automobilistica,<sup>3</sup> per mostrare visivamente che indagini serie potevano essere fatte e avere effetti importanti sulla legislazione – erano dunque tra i compiti più urgenti che un governo attento al benessere dei cittadini, alla diffusione del progresso tecnico e alla crescita economica avrebbe dovuto proporsi. Soprattutto per sfidare l'atmosfera di rassegnazione che sembrava allora dominare in queste materie. E forse, ancora di più, per respingere i dubbi e le richieste di perfezione avanzati da coloro che in realtà volevano che il mistero continuasse ad avvolgere la materia: una buona approssimazione, sostiene Sylos nella sua testimonianza, è più che sufficiente per produrre le informazioni necessarie a una legislazione efficace.

### **L'impresa pubblica come *countervailing power***

Nella situazione italiana, in attesa di riforme robuste delle società per azioni e di una incisiva legislazione antitrust, non restava che affidarsi al *countervailing power* – Sylos Labini non usa questa espressione, ma il concetto è chiaro – dell'intervento pubblico. Un intervento che nei grandi paesi dell'Europa continentale aveva un secolo di storia e diverse forme

---

<sup>3</sup> United States Congress, Senate Committee on the Judiciary, Subcommittee on Antitrust and Monopoly (1959).

istituzionali, ma una finalità prevalente: quella di favorire lo sviluppo industriale e la *Machtpolitik* delle potenze minori, accorciando le distanze con la potenza egemone di allora, la Gran Bretagna. (Da notare: finalità prevalente ma non esclusiva, basti pensare alle politiche di welfare bismarckiane e alle simili provvidenze legislative a favore dei ceti più disagiati in Francia e Italia). In questo contesto economico, politico e culturale – radicalmente diverso da quello dei paesi anglosassoni – l'Italia non era mal messa, avendo salvato (anzi esteso) la proprietà pubblica di una larga parte del suo settore industriale dai tentativi di privatizzazione dell'immediato dopoguerra. Quando Sylos Labini rendeva la sua testimonianza, i vantaggi di questa cruciale decisione strategica al fine di sostenere il nostro sviluppo industriale erano evidenti a tutti, e l'idea di utilizzare l'impresa pubblica per contrastare il rischio di asfissia innovativa e di ristrettezza di visione dei grandi gruppi privati non era per nulla peregrina: la grande ricerca storica sull'IRI da poco completata lo dimostra in modo evidente. Insomma, in assenza di istituzioni e mentalità anglosassoni – si tenterà di introdurre assai più tardi, e tramite la potente leva della Commissione Europea – era questa la via che andava perseguita.

Un'ampia parte dell'introduzione di Sylos Labini, e ancor più ampia delle domande a lui rivolte, ruota proprio sul ruolo dell'industria pubblica: l'argomento, alla vigilia della nazionalizzazione dell'industria elettrica, era allora politicamente scottante. La posizione favorevole di Sylos Labini è chiara, e ancor più evidente è il modo equilibrato e non ideologico con cui la sostiene. Gli argomenti sono gli stessi sulla base dei quali egli aveva criticato i grandi gruppi privati – la loro tendenza ad utilizzare la posizione dominante per ostacolare l'ingresso di innovatori. Ma non ha alcuna esitazione a riconoscere che “anche l'azione pubblica può rafforzare gli ostacoli all'ingresso di nuove imprese” (ivi, p. 65). In via generale,

“il monopolio non è un male in sé. Lo è quando è in mano a privati che se ne avvantaggiano per perseguire il sistematico accrescimento dei loro profitti. Lo è quando è in mano di dirigenti pubblici che, per insipienza, slealtà e corruzione, si comportano in modo non diverso da dirigenti privati, e anche peggio” (ivi, p. 73).

C'è però una differenza di fondo, che ha a che fare non con la gestione, ma con le finalità dell'impresa: le imprese pubbliche che

producono beni strumentali dovrebbero perseguire una politica di investimenti elevati e di prezzi bassi, anche a costo di profitti modesti o nulli: è questo il modo in cui si abbassano i costi per le imprese utilizzatrici e il progresso tecnico si diffonde. Ma non c'è il rischio che si generi un eccesso di capacità produttiva? Il rischio c'è – e con questo argomento i privati si opposero spesso all'ingresso dell'impresa pubblica nei loro recinti – ma a volte può valere la pena di correrlo: solo un calcolo accurato dei benefici dell'investimento per l'intera collettività, non solo per l'impresa, può indicare se la scelta sia appropriata.

Sylos Labini rendeva la sua testimonianza nell'età dell'oro dell'impresa pubblica italiana, prima che i processi degenerativi indotti dalla politica si rivelassero nelle perdite insostenibili degli anni '70 e '80. Egli era consapevole dei pericoli, il primo dei quali “sta nel fatto che è difficile distinguere tra le perdite giustificate dall'interesse pubblico e perdite dovute a inefficienza o abuso dell'amministrazione” (ivi, pp. 73-74). Ma non di “amministrazione” si tratterà, bensì di una causa radicata nelle sfere più alte della politica italiana: nella competizione tra i partiti di governo per utilizzare a scopo elettorale le risorse dell'impresa pubblica, nell'atteggiamento ambivalente del partito comunista e nella pressione degli allora potentissimi sindacati. Per non dire della qualità modesta della pubblica amministrazione ordinaria e della suscettibilità alla corruzione dell'intero paese. Come economista, non ci sono lacune o errori nell'analisi di Sylos Labini, e a riprova si può ricordare l'esperienza francese. Anche in questa, il legame tra politica e impresa pubblica era forte, ma un diverso sistema politico e una superiore qualità amministrativa ostacolarono gli sviluppi degenerativi che si manifestarono nell'esperienza italiana: ancora negli anni '90, mentre da noi l'impresa pubblica veniva smantellata, e doveva esserlo, quella francese era in buona misura un modello di efficienza e di progresso tecnologico. I protagonisti della grande stagione riformista che preparò e accompagnò il primo centrosinistra – Sylos era tra loro – non si avvidero che la famigerata “stanza dei bottoni” non c'era, e comunque non avrebbe potuto funzionare nel contesto politico e sociale italiano. Ma sarebbe antistorico fargliene una colpa.

**Per concludere: “*quantum mutatus ab illo*”!**

La frase che Virgilio mette in bocca a Enea si addice bene alla situazione odierna dell’impresa e della concorrenza nel nostro paese, se confrontata con quella che Sylos Labini aveva sotto gli occhi all’inizio del 1962: come ho ricordato all’inizio, questa è la prima delle tre forti impressioni che la lettura dell’audizione di Sylos Labini ha suscitato in me. Mi devo però limitare a un brevissimo accenno – macroeconomico e macropolitico – perché anche un resoconto sommario dei mutamenti intercorsi nei più di cinquant’anni trascorsi dal 1962 a oggi eccederebbe di gran lunga, oltre che le mie conoscenze, anche il tempo che ho a disposizione. Ma soprattutto perché, al di là dell’audizione del 1962, l’oggetto di questa tavola rotonda sono i singoli economisti che a quelle audizioni parteciparono. E Sylos Labini non fu tra i protagonisti delle discussioni e dei lavori che condussero alle riforme successive.

Com’è noto, dopo i fervori iniziali del centrosinistra, la questione delle riforme relative all’impresa e alla concorrenza – le riforme dei piani alti del capitalismo italiano – entrò in un lungo sonno. Il primo risveglio, in condizioni di crisi politica acuta, avvenne più di dieci anni dopo, e condusse all’istituzione della Consob nel 1974: ne parla assai bene Filippo Cavazzuti nella sua relazione (Cavazzuti, 2015), ricordando anche che difficilmente economisti come Sylos Labini o Lombardini avrebbero approvato la legislazione confusa e incompleta che ne scaturì. Ma la vera stagione delle riforme dovette attendere un altro decennio, maturando nel secondo quinquennio degli anni ‘80 (anche se va ricordato il ruolo che Beniamino Andreatta ebbe nel primo) e soprattutto in tutto il corso dei ‘90. Tra le macroinfluenze economico-politiche che provocarono quest’ultima stagione di riforme tre sono fondamentali: due di origine internazionale e una di origine interna. La prima è il mutamento del regime di politica economica mondiale che prese avvio alla fine degli anni ‘70 e maturò nei decenni successivi: da un regime a prevalente impronta keynesiana a uno sempre più nettamente liberista. Le conseguenze di questo mutamento vennero filtrate, e per alcuni aspetti accentuate, da una seconda influenza internazionale, questa volta europea: la concorrenza doveva svolgersi, su un piede di parità, a livello europeo, e la legislazione nazionale sull’impresa pubblica e privata

doveva adeguarsi a criteri sempre più uniformi nei diversi paesi (E qui il contributo di Mario Monti è difficilmente sopravvalutabile). Addio dunque al *countervailing power*, sotto il quale si nascondeva spesso una difesa di interessi nazionali distorsiva della concorrenza in un mercato continentale che si voleva “unico”. Ma queste due potenti influenze internazionali non avrebbero avuto l’effetto dirompente che ebbero – una vera cesura storica – senza una terza influenza, questa volta tutta italiana. Un’influenza negativa, lo stato in cui versava la nostra economia nel corso degli anni ‘80: inflazione, debito pubblico, crisi della grande impresa pubblica e privata, per menzionare solo le distorsioni principali. Il percorso rovinoso che l’Italia aveva imboccato dopo gli straordinari successi degli anni ‘50 e ‘60 forse non lasciava altra via d’uscita che quella di adeguarsi il più rapidamente possibile alle grandi influenze internazionali che ho ricordato prima.

Chi operò questo adeguamento, quello che rende ora molto arduo un confronto con la situazione analizzata da Sylos Labini nel 1962, non furono naturalmente i nostri vecchi maestri, ma una generazione di economisti e giuristi più giovani, sostenuti da politici coraggiosi e lungimiranti: ho già ricordato Andreatta e Monti, e consentitemi di aggiungere almeno Giuliano Amato, Carlo Azeglio Ciampi e Romano Prodi. È una storia che forse è troppo presto per raccontare. Alessandro Roncaglia, introducendo questo convegno, ci ha chiesto di raccontarla, e ciò in parte è stato fatto nelle ottime relazioni di questa mattina. Un economista e storico economico che ha accettato la sfida di fare storia ‘troppo presto’, di raccontare come la legislazione su impresa, finanza e concorrenza sia mutata rispetto a quella vigente ai tempi dell’indagine parlamentare che stiamo commentando, è il nostro socio Pierluigi Ciocca, e qui non mi resta che rinviare a lui, in via generale al suo importante libro, *Ricchi per sempre?*, e in particolare alla sua eccellente analisi del 2000 sulle riforme in campo bancario e finanziario (Ciocca, 2000; 2007). E dunque, anche se il quadro non è ancora completo, grossomodo sappiamo *quantum mutatus ab illo* e perché. Ma Roncaglia ci chiedeva anche “che cosa resta da fare oggi, ... in conseguenza dei cambiamenti che si sono verificati nel frattempo nell’economia e nella società”: a questa domanda non abbiamo dato, non potevamo dare, una risposta adeguata. Se molto è stato fatto, molto, moltissimo resta da fare. La concorrenza non è una tendenza spontanea dei mercati o un obiettivo rilevante per le

imprese, e non ci sono riforme che possano imporre condizioni concorrenziali una volta per tutte. Se c'è qualcosa di spontaneo e incessante, da parte delle imprese, è il tentativo di evitare la concorrenza, di ricercare e stabilizzare situazioni di rendita, non minacciate dall'ingresso di concorrenti: è sempre vera l'osservazione di Adam Smith, secondo la quale è assai difficile che alcuni produttori si incontrino in un *pub* senza che il discorso cada su come accordarsi per meglio sfruttare i consumatori escludendo nuovi entranti. Cambiano i tempi, i contesti, i mezzi, ma la tendenza è quella e, di conseguenza, la lotta per imporre condizioni concorrenziali accettabili è una lotta che non ha mai fine. Ed è una lotta che è sempre stata difficile per il ruolo importante e ambivalente dei poteri politici. Una parte di questi combatte per stabilire condizioni concorrenziali e un'altra per limitarle, sulla base di ragioni e di interessi a volte giustificabili, ma più spesso riconducibili a valutazioni elettorali di corto respiro, se non a motivi peggiori.

Basti un esempio recente, e che ci riguarda da vicino. La nostra autorità Antitrust è prodiga di consigli molto dettagliati offerti al legislatore al fine di eliminare restrizioni alla concorrenza, e il ministro per lo Sviluppo economico, all'inizio di quest'anno, ne aveva accolti molti in un disegno di legge proposto al Consiglio dei Ministri: gran parte delle norme più efficaci ed incisive furono però stralciate, alla luce di considerazioni di opportunità politica, e quello che ora giace in Parlamento è un testo svuotato di mordente.

E poi non possiamo limitarci a quanto succede a casa nostra, nella piccola democrazia italiana. In una rete di mercati che ormai avvolge il mondo intero, da controllare non c'è soltanto il ruolo ambivalente che svolgono i politici nazionali alla ricerca di consensi elettorali: i rapporti internazionali non sono disciplinati dalle regole della democrazia. Ma i rapporti di potere, le relazioni di egemonia che si affermano a livello mondiale, possono avere conseguenze molto importanti sui livelli di concorrenza e sul benessere di interi paesi. In astratto, chi potrebbe dubitare dell'effetto benefico del TTIP, la Transatlantic Trade and Investment Partnership mirante a ridurre gli ostacoli non tariffari al commercio internazionale, una bozza di trattato da molti anni discussa in gran segreto tra gli Stati Uniti e l'Unione Europea? Com'è noto, contro alcune delle clausole di cui si è avuta notizia si è scatenata una forte reazione dell'opinione pubblica, soprattutto in Germania. Si tratta di reazioni conservatrici, sostenute da produttori nazionali minacciati dalla liberalizzazione, o di preoccupazioni legittime motivate dalla possibile

eliminazione di tutele che gli stati nazionali avevano predisposto a vantaggio del benessere e della salute dei propri cittadini? Probabilmente sono in gioco entrambe le motivazioni, e non è facile districarle in un contesto in cui passioni politiche e pregiudizi ideologici spesso prendono il sopravvento su argomentazioni scientifiche, o quantomeno condotte in modo pacato e razionale.

In un'economia-mondo il "quanto resta da fare" non è un semplice residuo di ciò che è stato fatto a livello nazionale (ed europeo). È un compito nuovo e formidabile, che richiede strumenti e competenze assai più estesi di quelli sinora coinvolti nelle *policies* che abbiamo descritto nel nostro convegno.

## BIBLIOGRAFIA

- CAMERA DEI DEPUTATI (1965), "Interrogatorio del prof. Paolo Sylos Labini, Seduta di giovedì 8 febbraio 1962", in *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico*, Doc. XVIII, n. 1, Vol. II, *Resoconti stenografici degli interrogatori conoscitivi (7 febbraio 1962-16 gennaio 1963)*, Servizio studi legislazione e inchieste parlamentari, Roma; disponibile alla URL: [http://legislature.camera.it/\\_dati/leg04/lavori/stampati/pdf/018\\_001001\\_F014.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/leg04/lavori/stampati/pdf/018_001001_F014.pdf).
- CAVAZZUTI F. (2015), "Bricolage nei quarant'anni della Consob e dintorni", *Moneta e Credito*, vol. 68 n. 272, pp. 365-404.
- CIOCCA P. (2000), *La nuova finanza in Italia. Una difficile metamorfosi (1980-2000)*, Bollati Boringhieri, Torino.
- (2007), *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia (1796-2005)*, Bollati Boringhieri, Torino.
- SYLOS LABINI P. (1957), *Oligopolio e progresso tecnico*, Giuffrè, Milano.
- (2015), "Interrogatorio del prof. Sylos Labini", *Moneta e Credito*, vol. 68 n. 270, pp. 219-269.
- UNITED STATES CONGRESS, SENATE COMMITTEE ON THE JUDICIARY, SUBCOMMITTEE ON ANTITRUST AND MONOPOLY (1959), *Auto Financing Legislation: hearings before the United States Senate Committee on the Judiciary, Subcommittee on Antitrust and Monopoly, Eighty-Sixth Congress, first session, on Feb. 24-27, Apr. 15, 16, 1959*, U.S. Government Printing Office, Washington (DC).