

## Sylos Labini e l'impresa pubblica

PIERLUIGI CIOCCA\*

L'impresa a controllo pubblico può essere considerata come un autonomo *meccanismo* produttivo, che una volta costruito non viene poi manipolato dallo Stato, ma è gestito in autonomia dall'imprenditorialità pubblica cui è demandato. In alternativa, l'impresa pubblica può configurarsi come uno *strumento* di cui lo Stato si dota per perseguire finalità contingenti, finanche metaeconomiche.

La confusione fra le due forme è motivo d'inefficienza. Sono costretto ad ammettere di non aver trovato negli scritti principali di Sylos – maestro amatissimo di tanti fra noi – un chiaro conforto a questo mio convincimento. Nei confronti dell'impresa pubblica Sylos, ha oscillato fra il suo ruolo quale meccanismo e il suo ruolo quale strumento.

Nel 1952 egli commentò l'esperienza delle nazionalizzazioni inglesi nel periodo fra le due guerre: “[d]a più di mezzo secolo l'iniziativa privata aveva mostrato segni evidenti di progressivo indebolimento [e] in certe industrie la nazionalizzazione rappresentava una delle poche, se non l'unica via d'uscita”. Di fatto le società a partecipazione statale si dimostrarono ben funzionanti: “[l]'antica obiezione circa l'inefficienza burocratica degli enti pubblici perde molto della sua forza” (Sylos Labini, 1960, pp. 168-170).

Qui Sylos si avvicinava a Herbert Simon nel rifiutare l'identificazione di privato con efficiente e di pubblico con inefficiente: l'impresa pubblica può essere efficiente! (Simon, 1991, p. 43).

Nel 1960 Sylos scrive:

“[n]elle economie capitalistiche l'autorità pubblica [...] non può veramente pianificare la vita economica. Può prendere decisioni solo in

---

\* Accademia Nazionale dei Lincei. Testo dell'intervento tenuto al convegno “Paolo Sylos Labini e la politica delle riforme” organizzato da Economia civile con il patrocinio dell'Accademia Nazionale dei Lincei e della Società Italiana degli Economisti presso l'Università di Roma “La Sapienza” il 4 dicembre 2015.



una certa area dell'economia, l'area pubblica [...]; può decidere direttamente nel campo delle opere pubbliche [...] e nel campo delle imprese pubbliche (con particolari vincoli, dovuti in sostanza al fatto che l'economia in cui queste imprese operano è pur sempre capitalistica)" (Sylos Labini, 1960, p. 9).

Ribadisce, quindi, il criterio d'efficienza del produttore pubblico, almeno nel senso dei minimi costi.

Nell'audizione alla Camera dei Deputati del febbraio 1962 Sylos è massimamente vicino a considerare l'impresa pubblica, non strumento, ma meccanismo: "[i]n via di massima penso che le imprese pubbliche [...], anche se producono beni essenziali per lo sviluppo, non devono produrli in perdita"; se si tratta di beni fondamentali per lo sviluppo (beni capitali), l'impresa pubblica deve ridurre i prezzi e rinunciare ad accrescere sistematicamente i profitti" (Camera dei Deputati, 1965, pp. 73-74; ripubblicato in Sylos Labini, 2015).

Ma già nel saggio del 1963, scritto con Giorgio Fuà, Sylos valorizza invece il ruolo dell'impresa pubblica quale strumento della programmazione. In particolare,

"nel settore industriale, la politica di sviluppo delle aree depresse [deve avvalersi] di investimenti pianificati delle imprese pubbliche operanti nel settore industriale, per l'impianto di stabilimenti di grandi e medie dimensioni" (Fuà, Sylos Labini, 1963, p. 90).<sup>1</sup>

Nel 1972 Sylos arriva a lamentare la prociclicità degli investimenti delle imprese a partecipazione statale nel 1964-1967: "[p]resentano un andamento sconcertante: flettono proprio negli anni in cui più opportuno, a fini congiunturali, sarebbe stato un loro aumento". Sylos prospetta ancora una volta un uso strumentale, questa volta stabilizzatore, delle imprese pubbliche. Ipotizza anche che la loro funzione d'investimento non possa non avere una forma specifica. I profitti conterebbero meno, le emissioni di titoli e i fondi di dotazione rilevarebbero più della liquidità totale, sarebbero molto

---

<sup>1</sup> Questa idea era diffusa fra gli economisti italiani, anche se con non poche sfumature (cfr. Archibugi, Lombardini, 1963). Il ruolo dell'impresa pubblica nello sviluppo di un'economia arretrata viene ribadito in Sylos Labini, 1970, p. 167 e, con riferimento al Sud, in Sylos Labini, 2003, p. 295.

importanti le scelte politiche (Sylos Labini, 1972, pp. 123-126 e appendice III).

Ai fini di una valutazione della posizione di Sylos può essere utile richiamare la vicenda dell'IRI, il maggiore fra i gruppi pubblici (Ciocca, 2014).

Nel gennaio del 1933 l'economia italiana era sull'orlo del baratro. La matrice della crisi era industriale. Ma le banche e la Banca d'Italia erano pesantemente esposte verso le grandi imprese insolventi, disertate dai capitalisti privati. Con l'industria, le banche e la banca centrale era a rischio il regime. Mussolini lo capì e si affidò all'antico nemico, Beneduce, il tecnico migliore. Così nacque l'IRI. Con l'IRI Beneduce, assistito da Donato Menichella, risolvette il problema. Il crollo del sistema fu evitato. Nell'intero arco della propria esistenza l'IRI dovette sostituirsi ai privati nel produrre i beni e i servizi che essi non erano in grado di produrre. Quella dell'IRI è quindi la storia dell'incapacità dei maggiori capitalisti di stare sul mercato facendo a meno dello Stato, ovvero di banche come Mediobanca.

Dal dopoguerra, gli investimenti dell'IRI si moltiplicarono e gli smobilizzi azionari scemarono fino ad annullarsi negli anni Settanta. Ancora nel drammatico 1992, i privati disattesero la proposta Guarino, di rilevare le *megaholdings* che il ministro aveva immaginato per privatizzare in blocco le imprese pubbliche. Seguirono le privatizzazioni al dettaglio.

Sempre dal dopoguerra, la dimensione dell'IRI si dilatò sino a farne, secondo Franco Amatori, "una conglomerata troppo vasta" (Amatori, 2012, p. 40). Nei primi anni Ottanta il gruppo annoverava quasi 600 mila dipendenti, partecipazioni in un migliaio di società, il 3,6 per cento del valore aggiunto del Paese, la capacità di attivare il 5 per cento del PIL, una presenza manifatturiera nel Mezzogiorno di 75 mila addetti, che era stata decisiva per la fuoruscita del Meridione dalla miseria.

La prestazione del gruppo in termini di produttività variò nel tempo. Ma anche nei momenti più difficili il gruppo diffuse esternalità preziose per l'intero sistema produttivo. L'IRI addestrava migliaia di dirigenti e dipendenti l'anno, non solo del gruppo; faceva cultura; arrivò, nel 1986, a effettuare, da solo, il 15 per cento degli investimenti italiani in R&D.

L'IRI incappò in acute difficoltà negli anni Settanta per tre ragioni: la natura 'da sproporzioni' della crisi mondiale; gli errori di gigantismo commessi dai dirigenti del gruppo; soprattutto, la miopia della politica. La classe politica fece dell'Istituto un uso improprio: vide nell'IRI un mezzo che poteva piegarsi a fini sociali e di gestione del consenso. Nel periodo 1969-1979 l'IRI dovette farsi carico di 24 mila dipendenti di aziende dissestate. La nozione degli "oneri impropri" – mai pienamente compensati dalle pubbliche finanze – costituì uno dei varchi attraverso cui s'imposero all'IRI investimenti sbagliati, posti di lavoro improduttivi, perdite e debiti.

Gli squilibri accumulati negli anni Settanta vennero solo parzialmente ricomposti nel decennio successivo. Nei primi anni Novanta l'IRI non attuò le ristrutturazioni necessarie né ricevette dallo Stato i fondi promessi. Le perdite e l'indebitamento esplosero. La classe politica era stretta fra i vincoli europei, il neo-liberismo di moda, l'ingente debito pubblico. Ma il suo principale limite fu di non capire che snaturare l'IRI da meccanismo a strumento equivaleva a perderlo.

Nel 1992 l'Istituto fu trasformato da ente pubblico in società per azioni e prese avvio lo smantellamento del gruppo, come si scelse, chissà perché, di non fare per ENI ed ENEL, le cui attività, a differenza di quelle dell'IRI, non erano alla frontiera del progresso tecnico.

Il venir meno dell'IRI quale autonomo meccanismo al suo meglio si sarebbe dimostrato grave. Negli stessi settori in cui le imprese del gruppo pubblico vennero cedute a privati, la produttività, lungi dal migliorare, peggiorò.

La questione è tuttora rilevante. Da un lato c'è un governo di sinistra che – non si comprende bene perché – intende cedere parte dei suoi possessi azionari, fra l'altro nelle ferrovie e nelle poste. Dall'altro lato, e non solo al Sud, il capitale privato italiano inquina, cede posizioni di controllo, non innova.

Quindi l'impresa pubblica: strumento o meccanismo?

## BIBLIOGRAFIA

- Amatori F. (ed.) (2012), *Storia dell'IRI. 2. Il "miracolo" economico e il ruolo dell'IRI*, Roma-Bari: Laterza.
- Archibugi F., Lombardini S. (eds.) (1963), *Piano economico e impresa pubblica*, Torino: Boringhieri.
- 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, Resoconti stenografici degli interrogatori conoscitivi (7 febbraio 1962-16 gennaio 1963)*, pp. 57-94, Vol. II, Roma: Servizio studi legislazione e inchieste parlamentari, 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).
- Ciocca P. (2014), *Storia dell'IRI. 6. L'IRI nella economia italiana*, Roma-Bari: Laterza.
- Fuà G., Sylos Labini P. (1963), *Idee per la programmazione economica*, Bari: Laterza.
- Simon H.A. (1991), "Organizations and Markets," *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5 n. 2, pp. 25-44.
- Sylos Labini P. (1960), *Economie capitalistiche ed economie pianificate*, Bari: Laterza.
- Sylos Labini P. (1970), *Problemi dello sviluppo economico*, Bari: Laterza.
- Sylos Labini P. (1972), *Sindacati, inflazione e produttività*, Roma-Bari: Laterza.
- Sylos Labini P. (2003), *Scritti sul Mezzogiorno, 1954-2001*, G. Arena (ed.), Manduria (TA): Lacaita.
- Sylos Labini P. (2015), "Interrogatorio del prof. Sylos Labini", *Moneta e Credito*, vol. 68 n. 270, pp. 219-269.