

Forme di mercato e sistema finanziario. Spunti dalla testimonianza di Sylos Labini alla Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico

MARIO TONVERONACHI*

1.

La testimonianza resa nel 1962 da Sylos Labini alla Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti alla concorrenza (Camera dei Deputati, 1965, ripubblicata in Sylos Labini, 2015) riprende lo schema analitico precedentemente sviluppato in *Oligopolio e progresso tecnico* (Sylos Labini, 1956). Rispetto alle teorie della concorrenza imperfetta o monopolistica sviluppate nei decenni precedenti da Joan Robinson, 1933, e Edward Chamberlin, 1933, e rispetto ad alcune interpretazioni di *Oligopolio*, come quella di Modigliani, 1958, colpisce ancor oggi la visione intrinsecamente dinamica di Sylos, basata sulla combinazione del concetto di concorrenza dei classici inglesi con l'analisi degli effetti del progresso tecnico sulla natura e altezza delle barriere all'entrata (Roncaglia, 2014).

Nella relazione e nella successiva discussione, Sylos mostra la fecondità e flessibilità della sua impostazione, non fondata su un modello formale dal quale tirare fuori in automatico risposte a domande anche molto specifiche. Quando egli dà risposte precise è perché può basarle su approfonditi studi di settore, come quelli statunitensi, frequentemente citati. L'idea che si ricava è che per dare sostanza alla teoria occorra scendere di livello di astrazione, sia sulle

* Università di Siena; e-mail: mario.tonveronachi@unisi.it. 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.



forme di mercato che sul progresso tecnico, per incamerare informazioni su realtà specifiche. Invece che dare risposte in automatico, la teoria deve mostrare dove e come promuovere la produzione di informazioni, e deve guidare la loro raccolta e interpretazione. Se la teoria è generale, nel senso che coglie i nessi sostanziali dei problemi indagati, non così sono le analisi specifiche, perché legate a situazioni che variano nello spazio e nel tempo.

Un ulteriore elemento di interesse riguarda quella che possiamo chiamare la partnership tra pubblico e privato. Dato il clima politico dell'epoca, Sylos è chiamato a giostrare tra nazionalizzazioni, privatizzazioni, criteri di gestione della presenza pubblica nella sfera economica, legge antitrust, ecc. Lo fa con cautela ed equilibrio, sempre prendendo a riferimento l'interesse generale. Se un monopolio o un cartello possono essere usati o diretti a produrre benefici generali, che ben vengano; l'eventuale opposizione non è di principio, basata su elementi ideologici o su modellizzazioni parziali lontane dalla realtà, ma si fonda sulla eventuale presenza di benefici privati ottenuti a scapito dell'interesse collettivo. Sylos è favorevole alla presenza pregnante dello Stato in economia. Lo Stato non deve limitarsi a dettare regole volte al bene comune, ma deve essere attore diretto quando condizioni sufficientemente concorrenziali non possano essere ottenute e i sovraprofiti sarebbero altrimenti utilizzati per interessi di settore o individuali.

Per meglio comprendere le argomentazioni di Sylos Labini occorre inserirle nel contesto politico-istituzionale di quegli anni. Era allora viva l'attenzione, non solo in Italia, da parte di politici ed economisti progressisti nel definire il ruolo istituzionale ed economico dello Stato, lontano dai modelli totalitari fascista e sovietico, ma anche da quello di *laissez faire* dell'ideologia ultra liberista, non ancora dominante. Non si trattava solo di prendere posizione rispetto alla rivoluzione keynesiana, o alla sua vulgata, verso la quale Sylos non mostrò mai simpatia. Si trattava semmai di definire i contorni di quella sfida, messa in luce anche dal Keynes filosofo-politico, consistente nel coniugare i diritti di libertà propri del pensiero liberale con la diffusione del benessere economico promosso dai movimenti operai e

socialisti, una sfida da vincere proprio per allontanare i pericoli totalitari. Lo spazio per individuare soluzioni diverse era molto ampio, andando ad esempio dalle funzioni redistributive del *welfare state* alla programmazione economica. Specialmente in Europa, le eredità storiche pesavano diversamente sui paesi usciti dalla seconda guerra mondiale, e gli interventi pubblici ad esse dovevano in parte riferirsi. Il 1962 situa l'Italia nel pieno di rilevanti cambiamenti politici, con il partito socialista che cerca di condizionare la sua entrata nella compagine governativa all'adozione di un'impostazione che vedesse lo Stato come programmatore e artefice di profonde riforme strutturali. La partnership pubblico-privato doveva essere ripensata e riformata. Sylos si è sempre mosso rintracciando l'interesse collettivo entro questi ambiti, arricchendo le sue ricerche teoriche ed empiriche con una indomita passione civile.

Seppur lo spazio dedicato nella testimonianza al sistema finanziario sia molto contenuto, e venga in risposta a una specifica domanda, esso offre spunti interessanti, sia come applicazione dell'impostazione sopra delineata, sia per guidarci in un sintetico esercizio di interpretazione sylosiana della realtà corrente.

2.

In risposta ad una domanda dell'onorevole Carcaterra sulle condizioni non concorrenziali vigenti nel sistema bancario, Sylos argomenta che:

“[a]nche il cartello bancario dà luogo ad una difficoltà di entrata, ad un muro di cinta abbastanza evidente. Ma non basta dire che c'è un muro di cinta per affermare che la situazione non concorrenziale che ne deriva è inevitabilmente dannosa per la collettività. Il muro di cinta può essere usato per proteggere profitti superiori alla norma per fini privati, ma può, al contrario, essere usato per fini pubblici: per esempio, per controllare meglio l'attività delle banche, private e pubbliche, e per attuare un'organica politica monetaria. [...] Il fatto cioè che le banche si siano organizzate, il fatto che lo Stato abbia ufficialmente e legalmente rafforzato le mura di cinta rendendo ancor più difficile la già difficile

entrata di nuovi soggetti in questo campo, in sé e per sé non è un fatto condannabile. Bisogna vedere come il cartello bancario viene regolato, per esempio, dalla banca centrale e dal Tesoro. Se viene regolato per fini pubblici non solo non ho nulla da eccepire al cartello, ma, se non ci fosse, proporrei che venisse istituito. Viceversa, se viene usato, come purtroppo in certi casi è stato usato, per rafforzare posizioni di vantaggio privato e per accrescere profitti privati che hanno la destinazione che piace ai soggetti privati che li ottengono, allora il cartello è condannabile. Non è facile dare un giudizio unico, perché la realtà è complessa e ci sono fatti positivi e negativi. Dovendo dare un giudizio complessivo, un giudizio certo non approfondito perché non sono uno specialista nel campo creditizio, a mio avviso nel caso del cartello bancario la somma algebrica è nettamente positiva” (Camera dei Deputati, 1965, pp. 80-1).

Per contestualizzare questa risposta occorre ricordare non solo quanto premesso nella sezione precedente sulla partnership tra pubblico e privato, ma anche che l’Italia post-bellica aveva ereditato e mantenuto un’impronta dirigista dello Stato e il controllo pubblico di pezzi importanti della grande industria e del sistema bancario. Il problema che le forze progressiste dibattevano negli anni del cosiddetto miracolo economico italiano non era di come smantellare quell’eredità, ma di come reindirizzarla verso un’economia più efficiente e a fini di democrazia economica.

In campo finanziario, il sistema bancario era ancor più dominante di quanto lo sia attualmente, ed era soggetto alla legge bancaria adottata a seguito della crisi degli anni Trenta. Data l’inconsistenza del mercato dei capitali, il modello di specializzazione dettato da quella legislazione, fatto di banche commerciali e istituti di credito speciale, era di fatto un ibrido, in quanto le banche non solo detenevano partecipazioni rilevanti in quegli istituti, ma erano anche i loro principali finanziatori, dando così luogo alla cosiddetta doppia intermediazione. Rispetto al modello di banca privata universale, responsabile di numerose crisi bancarie precedenti la riforma, la differenza maggiore in fatto di stabilità risiedeva non tanto nel modello di specializzazione, quanto nello scudo costituito dalla proprietà pubblica della quota dominante del sistema bancario e nella rilevante presenza pubblica negli istituti di credito speciale. Il sistema

bancario era inoltre schermato da dosi significative di concorrenza, interna e internazionale, dal regime autorizzativo sull'apertura di nuove filiali e sull'entrata di nuove banche gestito con elevata discrezionalità dalla Banca d'Italia.

Secondo la teoria di Sylos Labini, assenti vincoli esterni, l'attività bancaria si presta a essere analizzata in termini dell'oligopolio misto, dove il rilievo relativo delle barriere tecnologiche e di quelle commerciali dipende in misura prevalente dal riferirsi ad attività all'ingrosso o al dettaglio. All'inizio degli anni Sessanta, la sostanziale assenza di tecnologia informatica, la non complessità dei prodotti, limitati costi fissi derivanti dalla regolamentazione e il prevalere di stabili relazioni di clientela rendevano prevalenti le barriere commerciali. Il fatto che l'entrata di nuove banche fosse decisa discrezionalmente dalla Banca d'Italia, e senza riferimento al livello di extra-profitti, rendeva l'analisi delle barriere economiche rilevante solo a fini di equilibri interni al settore. Per quanto ancora in quegli anni la Banca d'Italia ponesse freni per via amministrativa alla crescita delle banche maggiori a favore di quelle di dimensione minore, di fatto essa frenava l'operare delle barriere interne e assicurava che il cartello non conducesse a un'elevata concentrazione. In altri termini, l'innalzamento del muro di cinta ad opera delle autorità, di cui parla Sylos Labini, riguarda l'autorizzazione all'entrata e quindi le barriere esterne. Strumento diverso era l'autorizzazione all'apertura di nuove filiali da parte delle banche esistenti, uno strumento che il governatore Einaudi aveva voluto a riequilibrio della concorrenza interna, incurante di eventuali problemi di efficienza che avrebbero poi dominato le discussioni in materia.

Con il regime di Bretton Woods ancora pienamente vigente, i flussi internazionali di capitali privati erano limitati e sotto lo stretto controllo delle autorità, il che contribuiva a isolare il sistema finanziario da turbolenze esterne. Nella sostanza, l'operatività bancaria era a bassa complessità, strutturalmente regolata e vigilata dalla Banca d'Italia, con ristretti margini di azione, dominati dalle necessità della politica monetaria, e sostanzialmente equiparata a un servizio pubblico. Anche in termini legali, occorre giungere alla

liberalizzazione degli anni '80-'90 per sancire pienamente la natura della banca come impresa.

In quelle condizioni, una sorta di equilibrio tra dirigismo pubblico, che limita operatività e profitti bancari per perseguire fini generali, e mercato non concorrenziale, che ripristina almeno in parte i profitti, faceva parte di un'impostazione che, seppur con connotati specifici diversi, caratterizzava altri paesi. Negli Stati Uniti il *Glass-Steagall Act* aveva sancito a fini di stabilità margini di azione ristretti per le banche, in cambio della riduzione del grado di concorrenzialità interna al settore e col resto del sistema finanziario, così da permettere alle banche profitti adeguati. Nella sostanza, l'idea era che i mercati finanziari dovessero essere strutturati in modo da diminuirne la fisiologica instabilità, permettere una più agevole vigilanza e facilitare politiche monetarie e fiscali.

L'argomentazione di Sylos Labini a favore del cartello bancario si situa all'interno di questa visione di dominanza del primo termine della partnership pubblico-privato, di una visione secondo la quale, per dirla alla Minsky, i mercati lasciati a sé stessi sono affidabili per decidere il gusto dei gelati ma non per le questioni rilevanti che riguardano interessi generali. E Sylos giustifica la sua argomentazione con l'osservazione che "la somma algebrica è nettamente positiva". Che, a causa del degrado dello Stato imposto dai partiti politici, la storia italiana successiva abbia mostrato l'erosione progressiva di quella positività non dovrebbe generare equivoci. Se lo Stato è debole, inefficiente e corrotto, i mercati prevalgono, ma risultano inefficienti, instabili e predatori. L'inversione di dominanza nella relazione di partnership, che ha interessato la maggior parte dei paesi, ha mostrato negli ultimi decenni tutta la sua pericolosità.

3.

Sarebbe ingenuo attribuire al fallimento dell'intervento pubblico in Italia l'inversione che ha condotto, a partire dagli anni '80, ai noti

processi di privatizzazione, liberalizzazione e de-regolamentazione finanziaria. Le cose importanti non si decidono in periferia.

La fine del regime di Bretton Woods e la mancata promozione del Fondo Monetario Internazionale a gestore di un nuovo ordine hanno significato lasciare alla finanza privata internazionale, alle banche in particolare, la gestione degli squilibri internazionali con la conseguente apertura ai flussi internazionali di capitale. Secondo l'impostazione neo-liberale, divenuta sempre più dominante, il nuovo ordine doveva essere incentrato sui mercati, liberati da qualsiasi tipo di barriera eretta nel passato tra paesi e all'interno degli stessi. Il concerto degli Stati doveva accordarsi su un insieme minimo di regole micro prudenziali, senza sorpresa risultate poi deboli e facilmente aggirabili, e lasciare ai mercati l'allocazione delle risorse finanziarie. Si riteneva che liberando appieno la concorrenza si sarebbero conseguiti forti guadagni di efficienza, considerata nel lungo periodo fondamento della stabilità dei sistemi finanziari.

La globalizzazione non accompagnata da un nuovo ordine internazionale ha reso fisiologico ciò che anteriormente era considerato patologico. Interferendo con il meccanismo di aggiustamento dei cambi, i flussi internazionali di capitale privato hanno sostenuto e spesso amplificato squilibri delle partite correnti delle bilance dei pagamenti. La flessibilità dei prezzi finanziari, tanto cara alla teoria tradizionale, ha prodotto volatilità accentuata e quindi, al contempo, maggiori necessità fisiologiche di copertura dei rischi e ampi spazi per la speculazione. Con forti interazioni dovute agli incentivi creati dal nuovo sistema, il progresso tecnico, fondato sull'informatica e su nuove tecniche matematico-statistiche, ha permesso non solo di rispondere alle nuove domande, ma anche di crearne di nuove all'interno di una logica prettamente finanziaria. Ne è derivato un aumento iperbolico della finanziarizzazione, della dimensione degli intermediari finanziari e della complessità sistemica. Quest'ultima ha accresciuto il grado e le tipologie delle informazioni asimmetriche: tra le diverse dimensioni e specializzazioni finanziarie, tra le imprese finanziarie e la loro clientela, e tra controllati e controllanti.

Rispetto al periodo nel quale Sylos Labini dava la sua testimonianza, i riferimenti fattuali hanno subito enormi cambiamenti. Purtuttavia la validità della sua teoria e della sua impostazione metodologica rimangono inalterate.

Liberati dai vincoli amministrativi, gli intermediari finanziari hanno avuto campo libero nel potenziare le barriere oligopolistiche. In un sistema che ha accesso allo stesso tipo di hardware e le barriere sul software sono sostanzialmente irrilevanti, anche perché ispirato a principi comuni, la grande dimensione è divenuta, non solo nel settore finanziario, il mezzo cruciale per andare oltre le economie di scala e di diversificazione, al fine di esercitare un potere strutturante sui mercati e sui propri controllori e, non secondariamente, per permettere remunerazioni interne altrimenti impensabili. In alcuni comparti dell'attività bancaria all'ingrosso, quella soggetta a significative economie di dimensione, un pugno di banche domina i mercati globali, specie nel campo dei derivati, prefigurando veri e propri cartelli. A differenza di Sylos Labini, la domanda su chi si avvantaggia di quei cartelli, e comunque dei lauti guadagni derivanti da posizioni dominanti, non è più posta e può difficilmente essere posta a livello di singole giurisdizioni nazionali.

Al contrario, nel nome della globalizzazione e dell'efficienza i poteri pubblici hanno favorito, e poi anche subito, la grande dimensione. Gli scandali che hanno visto le banche maggiori come protagoniste, e che presumibilmente hanno messo in luce solo una parte delle loro pratiche 'distorte' e collusive, sono stati affrontati con multe, che sono servite solo a rimpinguare le casse dei supervisori dei maggiori centri finanziari, e con nuove direttive di organizzazione societaria che non rimuovono i forti incentivi ad eluderle. Il problema non si risolve cercando di disciplinare senza l'uso di trappole i topi dispersi nei buchi del complesso-groviera operativo, ma con pratiche anti-collusive basate su cambiamenti della struttura di mercato.¹

¹ L'inefficiente controllo *ex post* sull'utilizzazione del potere 'monopolistico' di mercato, che molto deve alla teoria dei mercati contendibili, ha permesso in tutti i settori la crescita della concentrazione e l'appropriazione interna dei benefici del

L'idea che, la struttura basata sulla grande dimensione è fisiologica e che i suoi 'eccessi' possono essere affrontati con 'tocco gentile' continua a permeare l'impostazione regolamentare. La dinamica che da decenni vede la regolamentazione e la supervisione affannarsi dietro cambiamenti non previsti e non compresi, determinati dall'ampio spazio lasciato alla libertà di innovare degli intermediari maggiori, ha prodotto un quadro di controllo tanto complesso, costoso e opaco quanto il sistema vigilato.² Tristemente ciò ricorda il tardo sistema tolemaico della rappresentazione celeste, dove la crescente discordanza tra nuove osservazioni e le previsioni del modello veniva affrontata aggiungendo complessità al modello. La differenza è che nel nostro caso non sono solo credenze religiose, nella forma di ideologie teoriche, ma anche forti interessi economici, a frenare un ripensamento radicale. Il problema non è quindi rappresentato dalle patologie, ma dalla fisiologia che si è voluta lasciare in mano agli interessi privati.

La dinamica sopra illustrata ha anche acuito un problema che esulava dal tema della testimonianza di Sylos Labini, quello del rilievo sistemico delle banche e dell'intero sistema finanziario. Da decenni intermediari troppi grandi e complessi non vengono lasciati fallire, con effetti di azzardo morale che si sono anche palesati come vantaggi nel costo della raccolta. Oggi ci si illude di risolvere le crisi bancarie con nuove procedure senza costi fiscali, ma il mercato, che alle volte mostra del buon senso, non sembra credere alla scomparsa dello Stato come salvatore di ultima istanza.

Riprendiamo la domanda che poneva Sylos Labini. Chi in questo contesto trae benefici dal progresso tecnico e dall'esistenza di barriere oligopolistiche? Non i consumatori, se le autorità pubbliche devono intervenire, spesso di malavoglia e sempre in ritardo, contro accordi

progresso tecnologico. Quando si discute delle disuguaglianze nella ricchezza e nel reddito si dovrebbe tenere maggiormente presente l'effetto che quel tipo di regolamentazione di concorrenza ha nel favorire prezzi non concorrenziali e l'effetto di questi sui redditi reali.

² La complessità del sistema di regole e pratiche di supervisione, costruita per far fronte alle banche maggiori, è stata trasferita con costi aggiuntivi alle banche minori, ponendole così in netto svantaggio competitivo, al limite della sopravvivenza.

collusivi sui prezzi dei servizi; non i cittadini, che devono contribuire a ricapitalizzare intermediari che non possono essere lasciati fallire e devono comunque subire i duraturi contraccolpi economici e fiscali delle crisi finanziarie; non i risparmiatori e i lavoratori del settore, se l'asimmetria tra profitti e perdite viene ulteriormente amplificata con gli extra redditi d'impresa che finiscono nelle tasche del *management*, della proprietà, di pochi addetti strategici o reinvestiti per ampliare le dimensioni oltre i limiti giustificati dai guadagni di efficienza; non la piccola dimensione produttiva, che si vede valutata in base a preordinati software statistici e non secondo il merito dei progetti; non gli investitori, tra i quali i pensionati, se il potere di mercato è usato, anche con mezzi illeciti, per distorcere la formazione dei prezzi; non la democrazia, se si creano paradisi per evadere il fisco e riciclare denaro sporco e se parte degli extra profitti è usata per attività lobbistica volta a distorcere le regole del gioco. La dominanza del privato nella partnership pubblico-privato ha reso da tempo nettamente negativa la "somma algebrica" di cui parla Sylos Labini.

Che fare? La forza del sistema attuale sta nel non potersi opporre ad esso, se non marginalmente, su base locale. Riforme strutturali sono necessarie, ma devono partire da un radicale cambiamento internazionale, volto a riequilibrare la partnership pubblico-privato. Purtroppo, nemmeno la serietà della recente crisi sembra aver scalfito nel medio termine la dominanza degli interessi privati in campo finanziario.

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, 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.

Chamberlin E. (1933), *The Theory of Monopolistic Competition. A Reorientation of the*

Theory of Value, Cambridge (MA): Harvard University Press.

Modigliani F. (1958), "New Developments on Oligopoly Front", *Journal of Political Economy*, vol. 66 n. 3, pp. 215–232.

Robinson J. (1933), *The Economics of Imperfect Competition*, London: Macmillan.

Roncaglia A. (2014), "Teoria dell'occupazione: due impostazioni a confronto", *Moneta e Credito*, vol. 67 n. 267, pp. 243–270.

Sylos Labini P. (1956), *Oligopolio e progresso tecnico*, Milano: Giuffrè.

Sylos Labini P. (2015), "Interrogatorio del prof. Sylos Labini", *Moneta e Credito*, vol. 68 n. 270, pp. 219–269.