

## Due culture, due concezioni dell'impresa pubblica

SALVATORE BIASCO\*

### 1.

Il mio è un excursus sulla concezione dell'impresa pubblica che matura nel clima culturale e analitico cui partecipa Sylos negli anni del dopoguerra, a confronto con quell'apparato di pensiero che si afferma successivamente e porta a un modo molto diverso di interpretarne il ruolo.

Sylos vede nell'impresa pubblica sia un *countervailing power* nel mercato sia uno strumento della politica economica. Per quanto debba essere indipendentemente gestita, essa è, in entrambi i ruoli, un agente del decisore pubblico, con il compito di mantenere elevati gli investimenti, assicurare una concorrenza nei mercati dominati da poche imprese soggette a un atteggiamento collusivo, partecipare a un riequilibrio territoriale delle produzioni e, soprattutto, con la missione di ridurre i prezzi nei prodotti di base. La sua utilità è principalmente nei settori della fornitura primaria alle imprese: acciaio, elettricità, gas, infrastrutture di trasporto. In qualche modo egli la inserisce in una visione dello sviluppo del Paese, anche civile, perché è sottinteso che nell'impresa pubblica si debba realizzare un equilibrato e moderno sistema di relazioni industriali.

Sylos non nomina l'impresa di pubblica utilità fornitrice di servizi e generalmente organizzata (allora) su base municipalizzata. Si può desumere che egli non senta la rilevanza di mutamenti decisivi in quest'ambito e che, in generale, l'impresa di pubblica utilità debba rispondere agli stessi criteri di azione delle altre imprese pubbliche.

---

\* Sapienza Università di Roma, email: salvatore.biasco@uniroma1.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.



Egli è esplicito sull'esigenza che queste ultime operino con economicità, nel senso che non debbano essere in perdita. Non parla, però, di massimo profitto. Sa perfettamente che l'impresa pubblica partecipa a un concetto di efficienza sociale che non è strettamente quello di efficienza privata. I fini sono complessi quando si tratta di fini pubblici e non si misurano solo in termini di bilancio, ma anche di esternalità che l'impresa genera e che, in fondo, sono la sua ragione d'essere. Non è quindi in discussione che essa sia (o debba essere) più sensibile alle esigenze della società e del sistema paese rispetto a quella privata. A essa attiene un codice di condotta che esalti la responsabilità sociale e il dovere fiduciario verso lavoratori, banche, fornitori, territorio, istituzioni e quant'altro coincida con l'interesse collettivo.

Siamo quindi all'interno di una visione in cui la funzione interventista dello Stato non è in discussione, né è in discussione che si espliciti anche con una partecipazione diretta alla produzione di beni (primari) e servizi (pubblici), locali e non.

Il clima culturale può essere colto in modo più completo guardando allo statuto implicito che in quegli anni attiene all'impresa privata nel processo collettivo; clima che ha avuto una qualche influenza negli assetti normativi successivi alla guerra. La cultura economica diffusa enfatizzava (in Italia, come del resto altrove nel mondo occidentale) la natura cooperativa del processo di produzione. Rileggendola oggi, cogliamo una concezione di democrazia inclusiva, che fa leva conseguentemente su un concetto di *capitale come bene sociale*, soggetto quindi a responsabilità sociale (Biasco, 2012). Il che non contraddice la proprietà privata e il perseguimento del profitto individuale nell'attività produttiva, ma presuppone che alle imprese, in qualsiasi campo, sia assegnato un ruolo implicito di agenti attraverso i quali raggiungere un interesse collettivo, di occupazione, produzione, progresso tecnico e stabilità. Presuppone che vi sia un presidio/sorveglianza/ausilio/supplenza da parte dello Stato nello svolgimento di tale ruolo.

Una simile rappresentazione del processo produttivo come processo coordinato e cooperativo la troviamo anche nel risvolto

macroeconomico di questa concezione, dove le principali variabili relative ai redditi aggregati diventano variabili sociali di cui si fa carico la collettività attraverso il governo, anche normativo, dell'economia (lo sono sotto vari profili gli stessi profitti, intesi come aggregato, a cui viene in un certo senso garantito un paracadute affinché non cadano mai sotto certi limiti). Sylos scriverà in seguito sull'*optimum profit* sulla scia di Kalecki, in una vena che rispetta pienamente le idee dell'epoca (anche se non quelle di una sinistra più radicale): un eccesso di profitti deprime la domanda e una deficienza di profitti deprime il dinamismo dell'economia. La virtù (e i compiti pubblici) stanno nel mezzo.<sup>1</sup>

## 2. Un nuovo clima culturale...

Noi possiamo confrontare da subito questa visione cooperativistica che ispira le norme, lo statuto e il ruolo delle imprese (pubbliche e private nei loro ambiti) con la visione *contrattualistica e privatistica* che prenderà il suo posto, prima come ispirazione culturale e poi man mano nella pratica. Si tratta della *lex mercatoria*, derivante da una concezione dottrinarialistica e individualistica propria del pensiero neoliberale. Con essa, il presidio del diritto nei confronti dei comportamenti d'impresa e della finanza (e, in generale, degli attori economici) lascia il passo all'autonomia dei soggetti, supposti in grado di autoregolarsi e di condurre – liberi da interferenze – ai risultati ottimali e più efficienti per l'economia. La *lex mercatoria* presuppone un diritto 'soft', nel quale la norma è adattata alle esigenze del mercato piuttosto che viceversa; per essa non vi è altra fonte di diritto se non il contratto privato. Dentro questa concezione, il mercato deve svolgere il suo ruolo di selettore naturale delle imprese, e il concetto di efficienza sociale si scioglie in quello di efficienza privata. Riprenderò più avanti il tema.

---

<sup>1</sup> Cfr. Sylos Labini, 1981.

Ovviamente non potrò qui ricostruire le condizioni oggettive e culturali che, marciando fianco a fianco e rafforzandosi a vicenda, finiscono per condurre a questo mutamento di prospettiva. Cito solo tra le condizioni oggettive una sempre più pronunciata integrazione delle economie, che indurrà una competizione mondiale, per la quale la finanza internazionale – sempre più interferente nelle scelte nazionali – imporrà regole a lei congeniali e riconoscibili. Si tratta di regole consone all'apparato di pensiero trasmesso dalla rivoluzione neoliberale e da esso assolutizzate.<sup>2</sup> Attraverso quella rivoluzione, le opzioni di politica economica e strutturale ritenute percorribili per la crescita e la stabilità finiscono per essere comprese in binari stretti, che condizionano i comportamenti pubblici e diventano una sorta di piattaforma acquisita di conduzione dell'economia, anche al di là dell'adesione all'ideologia che contorna quelle prescrizioni. Non c'è bisogno di pensare che i governi siano espressione solo di interessi legati a chi è favorito dai processi di mercato, o del capitale non meglio definito, o della borghesia abbiente o altro. A volte sono espressione di coalizioni molto ampie che includono masse popolari. Eppure, quale che sia lo schieramento vincente, quella gabbia di acciaio che si va formando attorno alle opzioni di governo lavora indistintamente per una conduzione degli affari che si discosti sempre meno dai canoni che a poco poco sembrano individuare l'unica via possibile alla crescita. D'altra parte, una visione più organicista della società sta scomparendo, sostituita da un'altra che vede nella totalità sociale niente più che una somma di operatori singoli, i quali, se lasciati liberi di seguire le logiche dell'auto-interesse, sono in grado di condurre ai migliori risultati per la collettività.

Su questa base, l'economia dell'offerta diventa il mantra normativo di diretta derivazione dall'impianto teorico *mainstream*. Si tratta – nell'accezione dominante – della convinzione che solo politiche volte alla facilitazione del libero gioco dei mercati nella sfera microeconomica siano efficaci nell'innalzare la produzione e nel mantenerla dinamica (vale a dire politiche che predispongano in

---

<sup>2</sup> Sulla rivoluzione neoliberale i riferimenti bibliografici sono numerosi. Non potendo citarli tutti, faccio riferimento solo al mio, Biasco, 2016, da cui sono tratti alcuni brani.

quella sfera condizioni opportune di deregolamentazione, flessibilizzazione, competizione, apertura, affidamento ai privati delle decisioni produttive, rimozione degli automatismi di spesa sociale, e simili).

Come avveniva anche in precedenza, i governi cercano legittimazione nell'impegno a sostenere la buona performance dell'economia. Questo aspetto non si è modificato, ma si è modificato il 'come'. Di fronte ai nuovi rapporti di forza interni e alle nuove costrizioni esterne, l'azione pubblica è spinta a prendere in considerazione solo direzioni che assecondino le richieste di libertà del capitale privato dall'interferenza con altre logiche, o, come si dice, creando condizioni *business-friendly*. L'imperativo alla competitività, al progresso tecnico e a garantire le molle dell'accumulazione dà ora, nella competizione globale, una forza irrobustita al potere economico per dettare l'agenda della politica economica (e, per derivazione, della politica tout court); forza che usa verso tutto ciò che è percepito come ostacolo alla competitività (politiche redistributive, tassazione, protezione del lavoro, vincoli normativi, proprietà pubblica, logiche non di mercato). Un apparato teorico imponente convalida e promuove la necessità di questi indirizzi e conquista *opinion leaders*, media, personale tecnico e burocratico, centri di elaborazione culturale, oltre a essere dominante e pressoché esclusivo nell'accademia. Sempre meno gli indirizzi che ne discendono sono questione di specifica valutazione di opportunità ed efficienza. Non si tratta più di decidere dove sono necessari e dove no rispetto ad altre alternative, perché queste ultime sono ormai private di dignità intellettuale da un processo culturale uniformante. Sempre più sono una questione di principio, dato che 'indiscutibilmente' forniscono un criterio universale per tenere dinamica la produzione e beneficiare il consumatore (divenuto la figura centrale del nuovo modo di interpretare il mondo).

### 3. ... e una nuova idea del ruolo dello Stato

Tutto confluisce quindi a espungere il primato della politica (e dell'azione discrezionale) dall'economia e privarla di qualsiasi cittadinanza nella sfera economica (che è pensata appartenere a un mondo separato, le cui leggi valgono al di là di spazio, tempo e determinazioni sociali). Allo Stato non viene quindi riconosciuta una particolare responsabilità in economia. La concorrenza basta e avanza come stella polare della politica economica. Qualsiasi decisione pubblica discrezionale (o rimessa a una discussione politica) diviene per sua natura inefficiente o inefficace, a meno che non tenda a organizzare e sorvegliare la concorrenza medesima. D'altra parte, tra le conseguenze culturali dell'affermazione del pensiero dominante, va annoverato il contributo che dà alla diffusione di un sentimento di disfavore con cui è visto lo Stato. La deregolamentazione, la privatizzazione e la detassazione si trasformano da politiche in paradigmi di libertà.

Non che lo Stato proattivo sparisca o operi un completo ritiro. In quegli ambiti di azione che non sono travolti dalla pressione alla deregolamentazione e dalla forza finanziaria della globalizzazione, esso ricava un'area di attività regolatoria e di indirizzo, verso cui riorienta la sua forza; attività che è comunque un complemento agli indirizzi di liberalizzazione dell'economia. Lo Stato esce da alcune funzioni e ne sviluppa altre. Rinuncia a una presenza più estesa e lascia al comportamento degli agenti nel mercato il compito di condurre alle finalità desiderate, con l'idea che l'ambito che gli appartiene sia in primis quello di determinare attivamente le condizioni di successo per l'azione privata (imponendo la concorrenza a tutti i livelli). Saranno gli *animal spirits*, che si scatenano in un contesto di mercato concorrenziale (e il più possibile liberato dalla vischiosità che crea la sfera pubblica), a dare impeto al motore dello sviluppo.

Nemici del benessere collettivo sono coloro che violano le modalità di un corretto funzionamento degli ingranaggi spontanei e proteggono posizioni che distorcono il mercato, tenendo il progresso economico al di sotto delle sue potenzialità. Può esserne complice il

processo politico, che genera e mantiene in vita molte distorsioni, attraverso il meccanismo elettorale che spinge alla ricerca del consenso. Possono esserne complici i governanti, ispirati da teorie sbagliate e da compulsioni all'espansione burocratica e allo sfruttamento della rendita politica (nell'industria di Stato, in primo luogo), o i sindacati che ingessano il mercato del lavoro, ecc.

Lo Stato che ha reinventato la sua missione quale agente della competizione non solo non scompare, ma in molti sensi diventa più burocratizzato e impositivo in questo suo ruolo. È uno Stato 'pesante' e tecnocratico, più di prima. Rinuncia, però, a esercitare una volontà di controllo sulle risorse, o a condizionare i comportamenti delle imprese per fini discrezionali, e si riserva – in sintonia con élite dominanti non più disposte a mettere in opera programmi estesi di funzioni collettive – un compito sussidiario e complementare alla nuova logica. Esce sostanzialmente dalle grandi decisioni. Le regole vengono adattate e il disciplinamento delle spinte centrifughe della società viene ceduto al mercato.

Beninteso, la competizione non si ferma all'ordinamento delle attività produttive, ma diventa perno di un *nuovo principio di regolazione della società* che, oltre a investire le imprese tra loro e gli Stati tra loro, investe lo stesso perimetro interno delle amministrazioni pubbliche, i territori e l'individuo; quest'ultimo, sollecitato incessantemente a scelte tra fornitori o a selezioni continue di alternative, che lo inducano ad acquisire una soggettività 'contabile', idonea al modo d'essere del nuovo capitalismo.

#### **4. L'impresa pubblica nel nuovo quadro**

Con questo panorama delle trasformazioni culturali e dei vincoli oggettivi si può tornare all'impresa. L'idea che prende il sopravvento è che essa sia solo un coacervo di contratti individuali con un'unica missione: la 'creazione di valore' per gli azionisti. Il suo ruolo sociale si esaurisce nei profitti che crea e nella salute di cui gode, di cui beneficiano una vasta gamma di agenti (e il Paese nel suo complesso).

Attorno a questa visione ruota l'intero processo normativo, oltre che la prassi gestionale che la riguarda, che spingono entrambi in direzione coerente: rendicontazione a breve, norme pro-scalata, *stock options*, ruolo degli investitori istituzionali, incentivi ai manager basati sulla performance di breve periodo. Vanno in quella direzione la creazione di mercati e le tipologie di operatori che sorgono con la loro infrastrutturazione normativa. Con il passaggio dal capitalismo fordista a quello finanziario si modificano sensibilmente le regole sul controllo delle imprese. Questo è affidato agli investitori istituzionali, alle banche, al capitale internazionale, alla pressione degli azionisti che chiedono, appunto, aumenti del valore delle azioni e crescita della distribuzione di dividendi. Il mercato finanziario deve essere organizzato in modo tale da assicurare una selezione efficace e razionale delle imprese, valutando assieme profittabilità, scalabilità e *governance*.

Diventano assiomi che lo scorporo sia meglio dell'integrazione verticale, la liberalizzazione meglio del controllo, le reti operino meglio se separate dal gestore dei servizi, gerarchizzazione e comando nella conduzione dell'impresa siano meglio del compromesso interno con gli attori del processo produttivo. Al di là degli adempimenti di legge, le imprese non sentono di dover rispondere ad alcuna autorità o all'opinione pubblica o agli interessi di terzi. Pressate, come sono, dall'imperativo della competitività e della crescita aziendale, internalizzano i dettati e le domande del mercato globale e si riservano il massimo di flessibilità per continue ristrutturazioni, snellimenti e decentramenti produttivi o scelte comunque convenienti.

Poiché l'attrazione di investimenti esteri è parte del processo di selezione, si instaura una vera e propria competizione (al ribasso) tra ordinamenti e regimi fiscali (su cui non dice nulla la Corte di Giustizia, che pure è stata in Europa l'ostinato e miope guardiano delle regole nazionali in grado di distorcere la concorrenza nel mercato). Permangono, è vero, varianti in alcuni capitalismi in cui la sorveglianza è affidata anche a organismi societari dove sono rappresentati gli *stakeholders* (parte del settore societario in

Germania e Svezia), o in cui i doveri fiduciari sono nei confronti dei lavoratori (come in Giappone), ma sono sempre più marginali.

In questo quadro, l'impresa statale o municipale perde qualsiasi connotazione positiva, non avendo più missioni da compiere. Non ha altro scopo che quello di porsi all'interno di questo scrutinio del mercato, che governa ora lo statuto dell'impresa privata. E ciò richiede l'affrancamento dall'orbita pubblica (quanto meno la societarizzazione); affrancamento, cioè, da ciò che ne deriva per definizione: l'invasività della politica, il carico di compiti non commerciali, le cordate politiche cui i manager si connettono. Si dà per scontato che la conduzione pubblica sia meno efficiente e che il mercato sia superiore alle burocrazie sotto controllo centralizzato. Si tirano in ballo interpretazioni ispirate all'individualismo metodologico, in cui l'istituzione non viene più distinta dalle motivazioni e ambizioni di manager e singoli controllori istituzionali (che deviano da logiche di profitto massimizzando la propria rendita politica, consista essa nel prestigio, nei rapporti interni o esterni all'impresa, nel mantenimento del posto, nei vantaggi relazionali, nella rielezione, ecc.). È rendita di posizione anche quella che gli stessi lavoratori traggono dall'appartenenza dell'impresa alla sfera pubblica, dove si dà per scontato che abbiano retribuzioni privilegiate e maggiore stabilità di impiego. Il privato è sempre quindi desiderabile; tenere le imprese in quell'ambito diventa un obiettivo incontrovertibile: per antonomasia un canone per il perseguimento dell'efficienza, del benessere collettivo e della crescita produttiva.

## **5. Valgono anche le storie specifiche**

Vi sono ovviamente molte vicende di impresa pubblica che danno alimento a questi convincimenti. Il che rende necessario ricondurre le storie di privatizzazione ai processi specifici che le hanno ispirate. Quella italiana deve ricomprendere anche la degenerazione del sistema delle partecipazioni statali e la necessità di guadagnare fiducia nei mercati internazionali, che chiedevano lo smantellamento di un

sistema eccessivamente esteso di proprietà pubblica e l'abbattimento del debito statale. Ma non mi sentirei di non iscriverla anche nel disfavore in cui era caduta l'idea di Stato (di cui era certamente partecipe la Commissione Europea quando praticamente ce le impose<sup>3</sup>).

Questo disfavore verso lo Stato imprenditore, che – non solo in Italia, ma un po' ovunque nel mondo occidentale – è alla base delle privatizzazioni, ignorava (e ignora) il flusso compatto di evidenze empiriche che già allora concludevano che non vi fossero prove *sistematiche* di una differenza in termini di efficienza o di altri indicatori rispetto al settore privato.<sup>4</sup> Lo stesso Fondo Monetario Internazionale (in un documento scritto in collaborazione con la Banca Mondiale) conclude nel 2004 che “non si può dare per scontato il fatto che i partenariati pubblico-privato siano più efficienti rispetto ai servizi forniti da enti pubblici e con investimenti pubblici” (International Monetary Fund, 2004, mia traduzione). Willner, Parker, 2002, dopo aver studiato la performance di imprese pubbliche e private sia in paesi industriali che emergenti concludono che “dall'evidenza empirica risulta che il passaggio di proprietà dal settore pubblico a quello privato non è necessariamente la cura richiesta per un'organizzazione che abbia un rendimento molto inferiore alle sue capacità” (mia traduzione).

Anche tutta la letteratura rivolta alla valutazione della performance delle imprese privatizzate (a distanza di tempo dal loro passaggio di proprietà) non corrobora nessuna delle ipotesi con cui sono state poste sul mercato (la letteratura è ormai sconfinata, ma non

---

<sup>3</sup> Questo è molto ben documentato da Artoni, 2014, nella sua introduzione. La Commissione Europea considerò aiuti di Stato i fondi di dotazione e ci impose di riportare in tre anni il rapporto debito/capitale investito dell'IRI al 60%.

<sup>4</sup> L'industria pubblica è stata molto studiata. Una bibliografia rilevante cui fare riferimento si può trovare in Florio, in via di pubblicazione. Tra questa bibliografia si veda Bernier, 2015: si tratta di quindici studi comparati di imprese pubbliche. Lo stesso Florio, 2014, riporta studi sulle prime duemila imprese classificate da *Forbes*: quelle a controllo pubblico (oltre il 50% di possesso azionario) sono più redditizie e capitalizzate di quelle a controllo privato.

posso richiamarla qui).<sup>5</sup> Né sono veri gli assunti, ad esempio che le retribuzioni incorporassero rendite dei lavoratori, quando l'evidenza empirica le rileva inferiori a quelle private o per lo meno non registra differenze di scarti tra il pre e il post privatizzazione, nonostante l'indebolimento dei sindacati. Né sono convalidate le aspettative di maggiori investimenti e produttività. È documentata ormai, pur con distinzioni che vanno fatte per singoli casi, la perdita con le privatizzazioni – oltre che di investimenti e di centri di ricerca (sacrificati allo *short termism* delle logiche imprenditoriali private, che richiedono taglio dei costi) – di occupazione e di competenze specialistiche e gestionali disponibili nel settore pubblico (cui fa da pendant un rafforzamento sociale di chi dispone di quelle competenze). L'alienazione di quei cespiti non ha neppure beneficiato il bilancio pubblico: né in termini attuariali (flusso di dividendi persi rispetto al flusso di interessi risparmiati) né in quelli di consuntivo tracciato ad alcuni anni di distanza dalla loro vendita.<sup>6</sup>

Quell'alienazione ha rappresentato una perdita a carico dei contribuenti (sempre) e dei lavoratori (spesso), a vantaggio di consumatori (talvolta), di azionisti, investitori finanziari (spessissimo) e di *contractors* (sempre). Una pura redistribuzione,

---

<sup>5</sup> Un classico in questo campo è lo studio di Florio, 2004, riferito al caso britannico, che è stato l'archetipo delle dismissioni. Lo stesso autore ha prodotto altri studi importanti (a cui rinvio, in quanto facilmente reperibili in rete) ed è di grande rilievo la *review* svolta al convegno *La ricostruzione dello Stato* (Florio, 2014), da cui traggio alcuni dati successivi, oltre quello citato nella nota 4. La sintesi cartacea dell'intervento è disponibile alla URL <http://www.ripensarelasinistra.it>. Neppure per le economie passate dal regime di pianificazione comunista al regime di mercato l'evidenza è inequivocabile (cfr. Estrin, 2008). Per l'Italia il riferimento più importante è Artoni, 2014.

<sup>6</sup> Nel bilancio patrimoniale dello Stato britannico l'attivo netto era intorno al 70% del PIL prima delle privatizzazioni ed è attualmente il 20%; il che vuol dire che gli asset venduti si sono dileguati nel nulla, trasformati in consumi. In Italia non abbiamo un simile bilancio e ci dobbiamo basare solo sulle passività dello Stato, cosa non scorretta visto che l'introito delle privatizzazioni (circa 130 mld di euro) è andato a ridurre il debito. Prima dell'inizio del ciclo di dismissioni, il debito pubblico complessivo è, nel 1996, di 1213,5 mld di euro, e di 1300,3 nel 2000. Prima della crisi (2007) è di 1605,1 mld di euro, segno che lo spazio fiscale creato dalle privatizzazioni è stato tutto sfruttato in consumi, dal momento che nel frattempo la pressione fiscale non è diminuita e gli investimenti pubblici sono caduti.

senza alcuno shock macroeconomico impresso al profilo di crescita dell'economia dalle dismissioni di patrimonio pubblico. Dove vi è stata perdita di occupazione gli oneri si sono poi trasferiti spesso sullo Stato (segno che gli obiettivi, considerati spuri, dell'impresa pubblica di mantenere l'occupazione non erano necessariamente un costo dal punto di vista sociale). Dove non vi è stata questa caduta di occupazione, la durata dei rapporti di lavoro si è in ogni caso ridotta e le condizioni peggiorate.

Non si può dire che, a compensazione di questi sviluppi, il profilo di produttività sia migliorato, perché non comprovato dalle statistiche, mentre, dove vi è stato incremento dei profitti, questo è derivato dalle rendite monopolistiche trasferite ai privati per incentivarli all'acquisto, dai flussi di cassa garantiti e dalla successiva cattura del regolatore, oltre che dalla delocalizzazione e dai prezzi. Nemmeno la qualità del servizio e la soddisfazione degli utenti è migliorata.<sup>7</sup>

Non si tratta di impressioni derivate da un pregiudizio ideologico, ma di conclusioni di studi specifici. Per tutti, in Italia si veda l'impietoso rapporto della Corte dei Conti, 2010:

“gli effetti delle privatizzazioni sul benessere dei consumatori [oltre che sull'adeguatezza dei prezzi di vendita] sembrano ancora più controversi [...]. In particolare, analizzando nel dettaglio i prezzi dei servizi erogati dalle *utilities* (acqua, energia, trasporti, telecomunicazioni), si osserva una dinamica dei prezzi molto accentuata [...]. Ancora meno soddisfacenti appaiono i risultati della privatizzazione delle banche per ciò che attiene al livello degli oneri che il sistema bancario pone a carico della clientela [... Il fatto che] le imprese in questione operino in condizioni oggettivamente più favorevoli, talvolta grazie ai benefici concessi all'impresa dal socio pubblico, [...] suggerisce che l'aumento della profittabilità delle imprese regolate sia attribuibile in larga parte all'aumento delle tariffe, e forse meno in termini di recupero di efficienza sui lati dei costi, anche al di là di eventuali ristrutturazioni avvenute a seguito della privatizzazione”.

---

<sup>7</sup> Se, mettendo in fila i vari Paesi, si prendono in considerazione le interruzioni non pianificate di servizi elettrici si vede che queste aumentano con la scala della presenza privata nella fornitura del servizio (Florio, 2004).

Neppure si può dire che nel settore delle municipalizzate la realtà dell'impresa pubblica locale sia più vicina a quella rappresentata nelle analisi critiche, perché anche in questo settore il giudizio è smentito dalla verifica concreta. Una notevole varietà di analisi svolte nel settore idrico in Asia, Africa, America centrale e del Sud (recensite in due penetranti *review articles*) porta alla conclusione che “per quanto riguarda l'efficienza non esistono prove che inducano a dedurre che un gestore pubblico sia intrinsecamente meno efficiente e meno efficace” (Hall, Lobina, 2006). Oppure che sono state “largamente deluse le aspettative” che consideravano la privatizzazione “una modalità utile per portare investimenti, efficienza, e una gestione più efficace delle acque nei paesi in via di sviluppo” (Hall, Lobina, 2009).<sup>8</sup> Né la conclusione cambia se l'analisi è riferita ai gestori dei paesi OCSE.<sup>9</sup> E neppure è limitata al settore idrico (che è solo il più studiato); anche per quello dei rifiuti il giudizio non cambia, e il miglioramento riscontrato nel tempo risulta identico in ambito pubblico e in quello privatizzato.<sup>10</sup>

Per quanto riguarda l'Italia, la ricerca della Corte dei Conti su oltre 4200 imprese nei servizi locali non raggiunge conclusioni certe.<sup>11</sup>

Trascuro poi che il settore dei servizi pubblici appartiene all'ambito della cittadinanza. Anche dove la privatizzazione è un successo, ciò che gli 'utenti' guadagnano come consumatori lo perdono come cittadini di una collettività, la cui partecipazione democratica è scoraggiata. Spesso viene perso di vista nella nuova cultura dei governanti l'importanza che ha il capitale sociale. Di esso è parte quella fiducia che lo Stato genera in quanto garante e responsabile

---

<sup>8</sup> Entrambi gli articoli presentano una sintesi e una valutazione delle ricerche rilevanti.

<sup>9</sup> Wallsten, Kosec, 2005. Le società con migliore reputazione al mondo in questo settore sono quelle di Singapore e Tokio, entrambe pubbliche; hanno una perdita d'acqua del 6% contro il 25% (con tariffe aumentate del 65% dal 2003) di quelle privatizzate di Inghilterra e Galles. Gli studi riguardanti gli USA rilevano tariffe più elevate per le imprese private rispetto a quelle pubbliche. Si veda Osculati, 2014, disponibile alla URL <http://www.radioradicale.it/scheda/414947/la-ricostruzione-dello-stato-1a-giornata>.

<sup>10</sup> Bishop et al., 1994; Bishop, Thompson, 1992.

<sup>11</sup> Si veda ancora Osculati, 2014, e Arruzza, Oddi, 2007.

della vita collettiva, dell'erogazione di beni e servizi per fini comuni, della guida del sistema produttivo. Affidando ai privati il perseguimento dei fini o cercando la mediazione del mercato nella soddisfazione dei bisogni sociali e dei servizi pubblici (o, peggio, lasciando decadere questi ultimi per qualità, copertura e spirito di servizio), lo Stato perde parte della sua legittimazione e genera alterità verso la sfera pubblica, avendo svuotato quella socialità insita negli spazi condivisi con la comunità e minato gli ambiti di affidamento e fiducia reciproca (nonché di reciproche obbligazioni) tra sé e i cittadini.

Questo non vuol dire che il raggiungimento di economicità ed efficienza nelle funzioni e nei servizi pubblici sia indifferente, ma che il perseguimento di quegli obiettivi non comporta solo il loro affidamento allo scrutinio che può darne il capitale privato (che non sembra garantirli indiscutibilmente). È sorprendente che questa sia l'opzione sovrana cui si fa appello prima ancora di concepire altre vie e ingegnerie per realizzare gli obiettivi in questione, nell'ambito in cui la responsabilità a perseguirli sia pubblica (con intelligente equilibrio di incentivi e disincentivi e controllo), senza deleghe privatistiche e in un indirizzo che abbracci una visione più complessa degli effetti di esternalità rispetto a quella percepita in un'ottica privata. La regolazione settoriale non è una risposta se diretta in primo luogo – in un ambito di concorrenza che sia *nel* mercato o *per* il mercato – a garantire l'agibilità al capitale privato. E comunque occorre avvertire che quella delega ai privati – che si ipotizza possa anche estendersi ai bisogni primari di salute e scuola – si pone in alternativa con la socialità del processo produttivo e ha bisogno di un delicato dosaggio perché il capitale sociale è un patrimonio di pari importanza e dignità del capitale produttivo.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> “Se ci trovassimo a che fare unicamente o prevalentemente con agenzie private, non potremmo che diluire nel tempo la nostra relazione col settore pubblico per il quale non troveremmo una manifesta utilità. Non importa se il settore privato fa le stesse cose, meglio o peggio, a più alti costi o a più bassi costi. In ogni caso si riduce la nostra adesione allo Stato e si perde qualcosa di vitale che avremmo dovuto condividere – e in molti casi eravamo abituati a condividere – con gli altri cittadini [...]. Tra lo Stato e i cittadini non vi sarebbero conseguentemente istituzioni intermedie e luoghi di

## 6. Quando l'impresa pubblica?

Tutto ciò porta a un'opzione aprioristica a favore dell'impresa pubblica? Bisogna chiederselo soprattutto in una fase in cui gli eventi traumatici ascrivibili al modo d'essere del nuovo capitalismo e delle nuove concezioni di politica economica portano a una messa in discussione di orientamenti puramente privatistici e a una certa rivalutazione del ruolo pubblico in economia (se non a una ripubblicizzazione della stessa). Gli indicatori sono molti. Basta pensare al ruolo che gli Stati hanno avuto nei salvataggi bancari, alla funzione dei fondi strategici (tenuti fuori dalla sfera pubblica e in modo da consentire a molti interventi operativi di non essere sottoposti ai vincoli cui soggiacciono gli Stati), a una certa ripresa delle politiche industriali, e alle deroghe comunitarie per le piccole e medie imprese, fino al *de minimis* (non ricompreso tra gli aiuti di Stato). Berlino e Parigi hanno ripubblicizzato il servizio idrico dell'area metropolitana e la Gran Bretagna mira a ripubblicizzare le ferrovie, dopo il disastro del loro funzionamento in mano privata. In più, va annotata la resistenza politica e popolare che incontra la dismissione di partecipazioni pubbliche residue; significativo è che in Italia il referendum contro la privatizzazione dell'acqua abbia ottenuto l'84% dei consensi.

Qui ritorno a Sylos. Il mantenimento nella sfera pubblica di imprese rilevanti non è un fine in sé. È un mezzo per raggiungere alcuni scopi produttivi (in un contesto di controllo e stimolo alla loro efficienza). È quindi legittimata la presenza pubblica diretta in economia *se tornano in primo piano le strategie*. Queste presuppongono una visione del sistema paese, disegni di lungo periodo, progetti di investimenti che pongano in movimento interi comparti (o quanto meno presuppongono una cultura del settore). In

---

adesione: niente rimarrebbe della ragnatela di servizi e obbligazioni reciproche che legano i cittadini l'uno all'altro in virtù di uno spazio pubblico che occupano collettivamente. Ciò che rimarrebbe sono persone private e grandi imprese che cercano collettivamente di catturare lo Stato a proprio vantaggio" (Judt, 2009, mia traduzione).

sintesi, si può essere a favore di una forte presenza pubblica in relazione a finalità progettuali. E queste non sono solo di carattere nazionale ma anche locale. Ad esempio, è inutile interrogarsi sull'opportunità della presenza pubblica nei trasporti urbani fuori dal profilo socio-urbanistico tracciato per lo sviluppo di una città, di cui la mobilità è un aspetto importante.

In una visione strategica che le ricomprenda, le imprese pubbliche possono essere uno strumento importante; ma se questa è assente, ormai per disabitudine, capisco anche che l'opinione comune e dei governanti non vada oltre ciò che può fare il mercato (relegando nell'irrilevanza la perdita di strumenti per guidare l'economia, oppure l'importanza della responsabilità sociale nel settore produttivo).

Se ai problemi dell'impresa pubblica ci si avvicina *solo per tematiche amministrative e di governance*, che sembrano dominare gli interventi dei governi e il dibattito pubblico (e che Sylos saltava a piè pari, come di seconda approssimazione), non si va lontano.

Qui è calzante l'esempio di Poste Italiane, una privatizzazione (sia pur parziale) emblematica, del 2015. È del tutto evidente che un'impresa sui generis come Poste sia stata sottoposta a una logica più stringentemente privatistica prima che la classe politica (attuale e passata) si fosse chiesta come utilizzare in una strategia per il Paese il preziosissimo patrimonio che essa rappresenta. Combinando sportelli (13.000), consegna, rete informatica (che è la seconda in Italia), logistica, telefonia e altro, Poste presenta sinergie ideali per i progetti di *e-government* e di informatizzazione dell'amministrazione pubblica (PA) e per l'obiettivo di allargare il ventaglio della comunicazione tra la pubblica amministrazione e i cittadini. Non entro nel dettaglio,<sup>13</sup> ma è esteso e sorprendente. Potrebbe dare a 20 milioni di famiglie un indirizzo elettronico utilissimo per l'amministrazione, concorrere alla dematerializzazione dei documenti, fornire intermediazione tra

---

<sup>13</sup> Ho esaminato nel merito le varie sfaccettature della privatizzazione di Poste italiane in Biasco, 2015, e lì rimando per un maggior dettaglio. Un precedente articolo su questa impresa e le sue potenzialità è in Biasco, 2008, disponibile alla URL [http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Bias/Biasco\\_Poste-italiane\\_se tt\\_08.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Bias/Biasco_Poste-italiane_se tt_08.pdf).

cittadini e uffici della pubblica amministrazione nel caso di funzioni *front office* che possono essere intermedie su base informatizzata (alleggerendo i compiti della PA), concorrere alla telemedicina, essere la base per la diffusione del wi-fi su scala nazionale, ecc. Poste Italiane poteva essere ripensata dal suo azionista pubblico per creare un *player* importante nella logistica industriale in partnership con Ferrovie (che pure è in via di privatizzazione). Ma, ovviamente, con seri investimenti aggiuntivi e una vera e propria strategia di crescita dimensionale. Non può essere una decisione presa a livello aziendale, ma deve essere una decisione del Governo, seguita da adeguata capitalizzazione, piani integrati per gli *hub*, acquisto di tracce ferroviarie all'estero (da parte di Ferrovie) connesse con qualche strategico porto europeo. Temo che con la liberalizzazione della rete ferroviaria avvenga il contrario, e che soprattutto le ferrovie tedesche finiscano per intermediare e intercettare anche un notevole flusso di merci che passa per i nostri porti.

Resta difficile capire cosa i privati possano apportare. Una più stringente logica di mercato? Più controllo ed efficienza? Apporto di capitali? *Know-how*? Mi sembra che nell'attuale operazione questa presunzione di principio, comune a tutte le operazioni di privatizzazione, sia alquanto debole, se non nella retorica. Nella logica dell'apertura del capitale sarebbe stato meglio allora che Poste si fosse aperta verso un partner di dimensioni equivalenti (anche estero), capace di apportare, attraverso operazioni societarie, logistica o altre attività complementari. Oppure che fosse utilizzata per un'ingegneria di integrazione tra Cassa Depositi e Prestiti e Poste Italiane, che – scorporando (e allocando in altri veicoli) le partecipazioni e le attività della Cassa a sostegno alle imprese – desse vita a una banca (che in Italia è assente) di supporto agli enti locali, integralmente orientata al finanziamento delle infrastrutture e ai servizi (tenuta dei bilanci, finanziamento, consulenza finanziaria, analisi di pre-fattibilità dei progetti, *project financing* locale, mutui, tesoreria, servizi all'amministrazione locale, riscossione dei tributi, ecc.).

Si può obiettare che l'impresa rimarrà saldamente in mano pubblica, ma questo non mi fa credere che il suo assoggettamento alle

logiche di Borsa e di ‘creazione di valore’ ne lasci inalterata la natura (il ‘buon giorno’ si vede dalla riduzione dei giorni di consegna, dal piano sportelli, dall’annuncio di una generosa politica di dividendi). Né mi fa credere che lasci inalterata la mentalità aziendale; non ultimo, quel patrimonio costituito dall’orgoglio di appartenenza dei suoi dipendenti, che ha garantito 23 anni di pace sindacale, nonostante le basse paghe, i ritmi elevati, le valutazioni cui è sottoposto il personale e le concentrazioni lavorative. Non è spiegabile altrimenti se non se non la gratificazione di lavorare in una struttura avvertita come pubblica.

Un ultimo pensiero lo rivolgo a Sylos Labini, a Paolo. Ci manca sotto vari profili.<sup>14</sup> Il suo sguardo lungo sulla politica economica, di cui è testimonianza il documento che stiamo discutendo, anticipatorio dell’infrastruttura normativa che l’Italia si è data nel corso di decenni (e ancora non completata),<sup>15</sup> rischia di essere perso dolorosamente.

## BIBLIOGRAFIA

- Arruzza C., Oddi C. (eds.) (2007), *15 anni dopo: pubblico è meglio. Indagine sulla trasformazione dei servizi pubblici, del lavoro e della partecipazione democratica*, Roma: Ediesse.
- Artoni R. (ed.) (2014), *Storia dell’IRI. 1990-2002. 4. Crisi e privatizzazione*, Roma-Bari: Laterza.
- Bernier L. (ed.) (2015), *Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance. Learning from Fifteens Cases*, Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.
- Biasco S. (2006), “Paolo Sylos Labini: le forze della dinamica economica e della dinamica sociale”, *Rivista di Politica Economica*, vol. 97, n. 3-4, pp. 7-29.
- Biasco S. (2008), “Poste italiane: problemi strategici e di integrazione col sistema-paese”, *Astrid*, vol. 77 n. 15, pp. 1-24.
- Biasco S. (2012), *Ripensando il capitalismo: la crisi economica e il futuro della sinistra*, Roma: LUISS University Press.
- Biasco S. (2015), “Poste italiane. Una decisione sbagliata”, *sinistrainrete*, 20 novembre, disponibile alla URL: <http://www.sinistrainrete.info/politica-economica/6099->

---

<sup>14</sup> Penso di aver toccato i molti profili della sua presenza nella vita pubblica in Biasco, 2006.

<sup>15</sup> Camera dei Deputati, 1965, ora in Sylos Labini, 2015.

- salvatore-biasco-poste-italiane-una-decisione-sbagliata.html.
- Biasco S. (2016), *Regole, Stato, uguaglianza. La posta in gioco nella cultura della sinistra e nel nuovo capitalismo*, Roma: LUISS University Press.
- Bishop M., Kay J., Mayer C. (eds.) (1994), *Privatization and Economic Performance*, Oxford: Oxford University Press.
- Bishop M., Thompson D. (1992), "Regulatory Reform and Productivity Growth in the UK's Public Utilities", *Applied Economics*, vol. 22 n. 11, pp. 1181-1190.
- 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)*, vol. II, Roma: Servizio studi legislazione e inchieste parlamentari, pp. 57-94, disponibile alla URL: [http://legislature.camera.it/\\_dati/leg04/lavori/stampati/pdf/018\\_001\\_001\\_F014.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/leg04/lavori/stampati/pdf/018_001_001_F014.pdf).
- Corte dei Conti (2010), *Obiettivi e risultati delle operazioni di privatizzazione di partecipazioni pubbliche*, 10 febbraio, Roma.
- Estrin S. (2008), "The Impact of Privatization in Transition Economies", in S.N. Durlauf, L.E. Blume (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Florio M. (in via di pubblicazione), "Ripensare l'impresa pubblica: alcuni contributi recenti (2013-2015)", *Economia Pubblica*.
- Florio M. (2004), *The Great Divestiture. Evaluating the Welfare Impact of the British Privatizations 1979-1997*, Cambridge (MA): The Mit Press.
- Florio M. (2014), "Intervento", relazione presentata al convegno *La ricostruzione dello Stato*, Casa i Cappuccini, Roma, 26-27 giugno.
- Hall D., Lobina E. (2006), "L'efficienza relativa del settore idrico pubblico e di quello privato", *Quale Stato*, n. 2-3, pp. 185-196.
- Hall D., Lobina E. (2009), "Il settore privato dell'acqua", *Quale Stato*, n. 3-4, pp. 262-286.
- International Monetary Fund (2004), "Public-Private Partnerships", Washington (DC): IMF.
- Judt T. (2009), "What is Living and What is Dead in Social Democracy", *The New York Review of Book*, 17 dicembre.
- Osculati F. (2014), "Servizi pubblici locali", relazione presentata al convegno *La ricostruzione dello Stato*, Casa i Cappuccini, Roma, 26-27 giugno.
- Sylos Labini P. (1981), "On the Concept of the Optimum Rate of Profit", in N. Assorodobraj-Kula, C. Bobrowski, H. Hagemeyer, W. Kula, J. Los (eds.), *Studies in Economic Theory and Practise: Essays in Honour of Wdward Lipinski*, Amsterdam: North-Holland, pp. 141-154.
- Sylos Labini P. (2015), "Interrogatorio del prof. Sylos Labini", *Moneta e Credito*, vol. 68 n. 270, pp. 219-269.

- Wallsten S., Kosec K. (2005), "Public or Private Drinking Water? The Effects of Ownership and Benchmark Competition on U.S. Water System Regulatory Compliance and Household Water Expenditures", *AEI-Brookings Joint Center Working Paper*, n. 05, Washington (DC).
- Willner J., Parker D. (2002), "The Relative Performance of Public and Private Enterprise under Conditions of Active and Passive Ownership", *Centre on Regulation and Competition (CRC) Working papers*, n. 22, Manchester.