



Munich Personal RePEc Archive

# **The debate on public corporation between Italian economists in the Sixties of the 20th Century**

Alessandro Pavarin

Libera Università S. Pio V

June 2009

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/24005/>  
MPRA Paper No. 24005, posted 21. July 2010 19:25 UTC

# **Il dibattito degli economisti italiani sull'impresa pubblica negli anni Sessanta del '900**

*working paper*<sup>1</sup>

DI ALESSANDRO PAVARIN

## ABSTRACT

*The debate on public corporation between Italian economists in the Sixties of the 20<sup>th</sup> Century is characterized at least by four theorizations. The first is the macroeconomic one, in which public corporation is considered as an instrument of the policy of economic planning. The second is the institutional one: public corporation is seen as an economic institution which can develop the market where private enterprise fails. It can do it through the creation of different and complementary industries and a large-scale planned industrialization which doesn't have to neglect economic efficiency. In the third approach, catholic economists see public corporation as an actor able to reinforce the market where it is not able to rise or where it is strongly inefficient. Finally, in the fourth thesis, liberal economists think that public corporation has to be managed as a private one and don't have to be privileged by the government, not even for the development of depressed areas.*

(Jel Code: B20, N64).

---

<sup>1</sup> Una prima versione di questo lavoro è stata presentata al convegno *Nuove prospettive dell'impresa pubblica italiana* tenutosi presso la Libera Università S. Pio V a Roma l'8 maggio 2009.

## INDICE

<i>1 Introduzione</i>	<i>p. 2</i>
<i>2. Uno sviluppo squilibrato: l'analisi degli economisti italiani</i>	<i>p. 3</i>
<i>3. Impresa pubblica e sviluppo</i>	<i>p. 8</i>
<i>3.1 L'impresa pubblica quale strumento della programmazione</i>	<i>p. 10</i>
<i>3.1.1 Grande impresa e mercato oligopolistico</i>	<i>p. 13</i>
<i>3.1.2 Impresa pubblica ed economia del benessere</i>	<i>p. 16</i>
<i>3.2 Impresa pubblica e industrialismo-istituzionalista</i>	<i>p. 18</i>
<i>3.2.1 L'impresa pubblica "autogeneratrice"</i>	<i>p. 20</i>
<i>3.2.2 La "teoria" del polo di sviluppo</i>	<i>p. 22</i>
<i>3.3 Impresa pubblica ed economisti cattolici</i>	<i>p. 24</i>
<i>3.4 Impresa pubblica e liberismo tradizionale</i>	<i>p. 26</i>
<i>4 Il dibattito. Alcune questioni</i>	<i>p. 27</i>
<i>5 Conclusioni</i>	<i>p. 35</i>

## 1 Introduzione

La teoria dell'impresa pubblica in Italia negli anni '60 del '900 non ha per lo più la forma di un modello teorico formalizzato, eccezion fatta per la teorizzazione di P. Sylos Labini peraltro rivolta essenzialmente alla grande impresa in generale e non specificatamente all'impresa pubblica. Esistono piuttosto degli approcci teorico-culturali con cui si affronta questo argomento<sup>2</sup>. Tali approcci, ovvero gli strumenti di analisi disponibili per gli economisti che partecipano al dibattito, si rivelano efficaci chiavi di lettura dell'impresa pubblica quanto più consentono di focalizzare e configurare validamente gli aspetti dell'economicità, intesa come obiettivo di massimizzazione del profitto; dell'autonomia dei manager rispetto alla proprietà; della "missione aziendale", ovvero del fine assegnato a una certa impresa pubblica quale privilegiato strumento per compiere gli investimenti finalizzati a realizzare il fine indicato; e, nelle analisi più brillanti quali sono quelle di G. Guarino e P. Sylos Labini, anche di una pianificazione strategica che tenga conto del quadro competitivo internazionale.

In questo scritto, diviso in quattro partizioni principali, si riportano innanzi tutto le analisi compiute dagli economisti italiani sugli squilibri che caratterizzano lo sviluppo italiano (paragrafo 2), che sono poi le questioni in relazione alle quali vengono normalmente svolte le elaborazioni sull'impresa pubblica. Una seconda macropartizione (paragrafo 3), dopo qualche cenno introduttivo sul rapporto tra l'impresa pubblica e il dibattito sullo sviluppo in Italia, contiene un quadro dei principali approcci teorico-economici e culturali con cui gli economisti hanno tentato di elaborare una teoria dell'impresa pubblica. Tali approcci sono definiti rispettivamente macroeconomicistico, attinente alla politica della programmazione (paragrafo 3.1), con relativi approfondimenti sulla teoria della grande impresa nel mercato oligopolistico di Sylos Labini e il rapporto tra impresa pubblica ed economia del benessere; industrialista-istituzionalista (paragrafo 3.2), in cui si

---

<sup>2</sup> Le fonti primarie analizzate comprendono taluni dei più significativi contributi sull'impresa pubblica presenti in alcune delle più importanti riviste nonché in atti di convegni di carattere scientifico svolti sul tema nel periodo analizzato. Tra le prime si possono elencare «Giornale degli economisti e annali di economia», «Bancaria. Rassegna dell'Associazione bancaria italiana», «Rivista bancaria. Minerva bancaria», «Rivista di politica economica», «Il risparmio. Rivista della associazione fra le casse di risparmio italiane», «Rivista internazionale di scienze sociali», «Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali», «Il Ponte. Rivista mensile di politica e letteratura», «Politica ed economia», «Rassegna economica. Pubblicazione bimestrale del Banco di Napoli», «Rivista dei dottori commercialisti», «Economia & lavoro. Rivista bimestrale di politica economica e sindacale». Tra i secondi si possono ricordare il convegno romano del 1962 sull'impresa pubblica organizzato dal *Centro di studi e piani economici* in collaborazione con l'*Associazione degli Istituti per le ricerche regionali*, svoltosi sotto il patrocinio del ministro democristiano delle Partecipazioni statali G. Bo e i cui atti sono raccolti in F. Archibugi, S. Lombardini, *Piano economico e impresa pubblica*, Borignhieri, Torino 1963; il convegno del 12 febbraio '68 svoltosi al Club Turati di Milano dal titolo *Convegno sulla politica dell'impresa pubblica* e per il cui resoconto cfr. P. Bizzarri, *Il convegno sull'impresa pubblica al Club Turati*, in «Economia & lavoro. Rivista bimestrale di politica economica e sindacale», a. II, marzo-aprile 1968, n. 2, pp. 169-175. Si sono peraltro presi in considerazione ulteriori contributi significativi, attinenti ai temi della ricerca, svolti da P. Sylos Labini e V. Lutz.

ricomprendono le elaborazioni di G. Guarino e P. Saraceno; degli economisti cattolici che si rifanno alla dottrina sociale della Chiesa (paragrafo 3.3); dei liberisti tradizionali (paragrafo 3.4). Segue una disamina del dibattito avvenuto nel decennio analizzato (paragrafo 4), in cui l'impresa pubblica da oggetto quasi esclusivamente dibattuto nell'ambito della politica della programmazione si arricchisce, nel corso del decennio, di osservazioni circa le sue potenzialità nel campo della ricerca scientifica, e quindi un paragrafo conclusivo (paragrafo 5).

## 2. Uno sviluppo squilibrato: l'analisi degli economisti italiani

Il dibattito sull'impresa pubblica di questi anni viene normalmente svolto come esito di una lucida analisi dei problemi e limiti che lo sviluppo senza precedenti avviato dal boom economico ha in parte aggravato e provocato<sup>3</sup> e in buona parte ereditato dal passato. Va anche premesso che la natura delle analisi cambia man mano che ci si approssima alla fine del decennio analizzato: l'oggetto della discussione, incentrato su squilibri di carattere strutturale nei primi anni '60, si amplia ricomprendendo anche l'esigenza di interventi di carattere congiunturale in relazione ai preoccupanti segni di crisi ravvisati<sup>4</sup>. Gli squilibri di carattere strutturale cui nel complesso si fa riferimento sono essenzialmente cinque: di tipo geografico, nella struttura produttiva, in quella di mercato, nella distribuzione del reddito, nella struttura dei consumi.

Il primo più evidente scompenso, quello di tipo geografico<sup>5</sup>, riguarda soprattutto il dualismo nord-sud<sup>6</sup>, tema principale dell'agenda politica dei primi anni '60<sup>7</sup> che P. Saraceno<sup>8</sup> rappresenta come

---

<sup>3</sup> Cfr. F. Vito, *L'impresa pubblica: esperienza nazionale e internazionale*, in «Bancaria. Rassegna dell'Associazione bancaria italiana», a. XVI, n. 9, settembre 1960, p. 971; B. Finocchiaro, *Impresa pubblica e mezzogiorno*, in «Il Ponte. Rivista mensile di politica e letteratura», a. XVIII, n. 3, marzo 1962, p. 309.

<sup>4</sup> Cfr. F. Forte, *Partecipazioni statali e fondi di dotazione*, in «Economia & lavoro. Rivista bimestrale di politica economica e sindacale», a. II, gennaio-febbraio 1968, n. 1, p. 20; D. Rampino, *Il «nuovo corso» delle aziende a partecipazione statale*, in «Rassegna economica. Pubblicazione bimestrale del Banco di Napoli», a. XXXII, n. 5, settembre-ottobre 1968, p. 1101; G. Pirzio, *Crisi economiche ed intervento pubblico*, in «Economia & lavoro. Rivista bimestrale di politica economica e sindacale», a. III, maggio-giugno 1969, n. 3, pp. 363-365; V. Russo, *Le partecipazioni statali e il Mezzogiorno*, in «Rivista bancaria. Minerva bancaria», a. XXV n.s., gennaio-febbraio 1969, nn. 1/2, pp. 78-79. In tale contesto di crisi comincia a porsi l'esigenza del salvataggio di numerose imprese in dissesto tramite l'impresa pubblica. All'inizio del decennio tale l'opzione pare essere essenzialmente considerata come possibilità teorica: cfr. G. Stefani., *La scelta dei prezzi delle imprese pubbliche in relazione al costo di produzione*, in «Giornale degli economisti e annali di economia», a. XXI n.s., gennaio-febbraio 1962, nn. 1-2, p. 106; A. Reati, *Alcuni aspetti dell'applicazione delle regole di concorrenza della CEE alle imprese pubbliche*, in «Rivista internazionale di scienze sociali», a. LXXII, f. 2, marzo-aprile 1964, pp. 178-179; P. Onida, *Lo stato imprenditore e il principio di «sussidiarietà» nelle economie miste*, in «Rivista dei dottori commercialisti», a. XVIII, n. 2, marzo-aprile 1967, pp. 184-185.

<sup>5</sup> Cfr. S. Lombardini, *L'impresa pubblica e il piano economico*, in F. Archibugi, S. Lombardini (a cura di), *Piano economico e impresa pubblica*, Boringhieri, Torino, p. 25; G. Stefani., *La scelta dei prezzi delle imprese pubbliche...* op. cit., p. 108; F. Forte, *Partecipazioni statali...* op. cit., p. 20.

problema irrisolto di “unificazione economica della società italiana”<sup>9</sup> che in certe aree ha un tenore di vita insufficiente e, non solo non è in grado di dare luogo a un meccanismo autopropulsivo di sviluppo, ma conosce un progressivo peggioramento delle proprie condizioni in confronto alle regioni industrializzate<sup>10</sup>.

Il dualismo italiano viene principalmente letto nei termini dello squilibrio tra settore agricolo, soprattutto meridionale, e industriale settentrionale<sup>11</sup>, e anche delle diversità interne ad uno stesso settore, relativamente al quale P. Sylos Labini<sup>12</sup> distingue tra “settore moderno” e “settore tradizionale”, con rilevanti differenze in termini di tecniche produttive e produttività, dimensioni delle unità produttive e livelli di occupazione<sup>13</sup>.

Numerosi economisti concordano sul fatto che talvolta l’iniziativa privata non trova convenienza e o non sorge in talune aree e in taluni settori dell’industria di base ritenuti strategici o in grado di generare notevoli economie esterne<sup>14</sup>. L’imprenditore privato è scoraggiato da alte barriere all’entrata di carattere tecnologico, dimensionale, legate alle possibilità di accesso alla comunicazione di massa o, più in generale, di carattere finanziario. Il notevole fabbisogno di capitale, da collocarsi in impieghi spesso molto rischiosi, sia per la localizzazione che per la rilevante scala minima efficiente degli impianti da realizzarsi, oltre che con rendimento molto

---

<sup>6</sup> Cfr. B. Finocchiaro, *Impresa pubblica...* op. cit., pp. 310-311; M. Talamona, *Le imprese pubbliche come strumento della programmazione macroeconomica*, in F. Archibugi, S. Lombardini (a cura di), *Piano economico...* op. cit., p. 147; M. Carabba, *L’impresa pubblica nella politica di piano*, in «Economia & lavoro. Rivista bimestrale di politica economica e sindacale», a. I, gennaio-febbraio 1967, n. 1, pp. 17-18; D. Rampino, *Il «nuovo corso» delle aziende...* op. cit., p. 1104.

<sup>7</sup> Cfr. P. Roggi, *Scelte politiche e teorie economiche*, Giappichelli, Torino, 1987, pp. 79-83.

<sup>8</sup> Pasquale Saraceno era allora professore di Tecnica industriale e commerciale nell’Istituto universitario di economia e commercio di Venezia, dove era giunto nel 1959.

<sup>9</sup> Cfr. P. Saraceno, *Lo Stato e l’economia*, Cinque lune, Roma, 1963, pp. 31-40.

<sup>10</sup> Cfr. *ibidem*, p. 135. A tale proposito sono opportune anche le considerazioni di Saraceno nel Convegno di S. Pellegrino del settembre ’61 sulla sua nota tesi sulla deriva dei continenti.

<sup>11</sup> Cfr. S. Lombardini, *L’impresa pubblica...* op. cit., pp. 23-25; P. Saraceno, *Lo Stato...* op. cit., pp. 9-10, 32; P. Sylos Labini, *Problemi dello sviluppo economico*, Laterza, Bari, 1970, pp. 128-129.

<sup>12</sup> Paolo Sylos Labini era allora professore di Economia politica nella facoltà di Scienze statistiche, demografiche e attuariali dell’Università di Roma.

<sup>13</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 125-127.

<sup>14</sup> Cfr. S. Lombardini, *L’impresa pubblica...* op. cit., p. 27; P. Saraceno, *Il fine di lucro nelle aziende di produzione*, in «Rivista dei dottori commercialisti», a. XII, n. 5, settembre-ottobre 1961, pp. 602, 612-613; G. Stefani., *La scelta dei prezzi delle imprese pubbliche...* op. cit., pp. 105-106; M. Cattaneo, *Gli interventi pubblici nell’economia delle imprese*, in «Il risparmio. Rivista della associazione fra le casse di risparmio italiane», a. X, n. 12, dicembre 1962, pp. 2143-2144; A. Reati, *Alcuni aspetti dell’applicazione...* op. cit., pp. 178-179; P. Onida, *Lo stato imprenditore...* op. cit., p. 180; M. Carabba, *L’impresa pubblica nella politica...* op. cit., pp. 17-18; D. Rampino, *Il «nuovo corso» delle aziende...* p. 1104; A. Quadrio Curzio., *Alcune riflessioni sull’impresa pubblica italiana*, in «Rivista internazionale di scienze sociali», a. LXXVI, maggio-giugno 1968, fasc. III, p. 286. Il citato contributo di Saraceno fu prima pubblicato in AA. VV., *Saggi di economia aziendale e sociale in memoria di G. Zappa*, Giuffrè, Milano, 1961. Cfr. anche P. Saraceno, *Lo Stato...* op. cit., p. 31; P. Sylos Labini, *Problemi dello sviluppo...* op. cit., pp. 130-132.

differito nel tempo<sup>15</sup>, non consente quindi di sostenere la domanda effettiva soddisfabile con investimenti di lungo periodo<sup>16</sup>.

Dal '62 peraltro l'investimento privato non costituisce solo un problema in relazione alla sua allocazione non ottimale, ma diventa rilevante la sua diminuzione quantitativa in termini assoluti in considerazione del cosiddetto "sciopero dei capitali", vero e proprio esodo dei capitali privati dal paese<sup>17</sup>. In tale contesto la mancata iniziativa privata non viene essenzialmente letta come libera e legittima scelta di un certo operatore economico<sup>18</sup> ma, soprattutto, nel contesto del vivace e lacerante dibattito politico-economico di quegli anni, come un atto di viltà di una classe imprenditoriale immatura che pensa solo ai suoi angusti interessi ignorando le necessità del paese<sup>19</sup> e o come esito dell'impossibilità dell'iniziativa privata di rompere il vizioso circolo del sottosviluppo che caratterizza certe aree del paese<sup>20</sup>.

Valenze analoghe assume anche il dibattito sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica<sup>21</sup> e o, più in generale sull'inefficiente distribuzione delle risorse causata da strutture di mercato non abbastanza concorrenziali e o addirittura monopolistiche con conseguenti strozzature nella produzione<sup>22</sup> e conseguimento della cosiddetta rendita. Saraceno illustra il problema come quello di

---

<sup>15</sup> Cfr. S. Lombardini, *L'impresa pubblica...* op. cit., pp. 25, 28; F. Vito, *L'impresa pubblica: esperienza...* op. cit., p. 973; M. Talamona, *Le imprese pubbliche come strumento...* op. cit., p. 173; P. Onida, *Lo stato imprenditore...* op. cit., pp. 181, 185; M. Carabba, *L'impresa pubblica nella politica...* op. cit., pp. 17-18; F. Forte, *Partecipazioni statali...* op. cit., p. 20; G. L. Osti, *Una politica per l'impresa pubblica*, in «Economia & lavoro. Rivista bimestrale di politica economica e sindacale», a. II, marzo-aprile 1968, n. 2, p. 189; P. Sylos Labini, *Oligopolio e progresso tecnico*, Einaudi, Torino, 1967, p. 219; P. Sylos Labini, *Problemi dello sviluppo...* op. cit., pp. 165-167, 239-240.

<sup>16</sup> Cfr. S. Lombardini, *L'impresa pubblica...* op. cit., p. 24; G. U. Papi, *La funzione dello Stato nelle economie miste*, in «Giornale degli economisti e annali di economia», a. XXIV n.s., gennaio-febbraio 1965, nn. 1-2, p. 22. Per un inquadramento storico-economico di tali questioni cfr. F. Bonelli, *Il capitalismo italiano. Linee generali d'interpretazione*, in *Storia d'Italia. Annali*, Einaudi, Torino, 1978, vol. I, pp. 1247-1248; B. Amoroso, O. J. Olson, *Lo Stato imprenditore*, Laterza, Roma-Bari, 1978, pp. 16-17.

<sup>17</sup> Cfr. N. Crepax, *Storia dell'industria in Italia. Uomini, imprese e prodotti*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 380. Lo "sciopero dei capitali" viene determinato rispettivamente dalla modificazione delle aspettative dopo la nazionalizzazione dell'industria elettrica, rappresentata da parte della stessa stampa d'opinione, in modo infondato, come un passo verso la sovietizzazione dell'economia; dalla tassazione dividendi che implica la nominatività dei titoli; dall'avvicinamento dei socialisti al governo cominciata con la loro astensione nel quarto governo Fanfani: cfr. L. Segreto, *Storia d'Italia e storia dell'industria*, in *Storia d'Italia. Annali*, Einaudi, Torino, 1999 vol. 15, 66-67; M. Salvati, *Economia e politica in Italia dal dopoguerra a oggi*, Garzanti, Milano, 1984, p. 94; P. Roggi, *Scelte politiche...*, pp. 105-110; N. Crepax, *Storia dell'industria...* op. cit., pp. 382, 386-387.

<sup>18</sup> Ad. es. cfr. F. Caffè, *Politica economica. Sistematica e tecniche di analisi*, Boringhieri, Torino 1967, p. 96; prima edizione 1966.

<sup>19</sup> Ad. es. cfr. G. Graziosi, *La funzione dell'imprenditorialità pubblica nel nostro sviluppo*, in *Convegno sulla politica dell'impresa pubblica*, Club Turati, Milano, 12 febbraio 1968, pp. 4 e 6.

<sup>20</sup> Ad. es. cfr. P. Saraceno, *Il fine di lucro nelle aziende di produzione...* op. cit., p. 602.

<sup>21</sup> Cfr. G. Mori, *La Nazionalizzazione in Italia: il dibattito politico-economico*, in AA. VV., *La nazionalizzazione dell'energia elettrica. L'esperienza italiana e di altri paesi europei*, Laterza, Bari, 1989, pp. 102-107; M. Carabba, *Un ventennio di programmazione (1954-1974)*, Laterza, Roma-Bari, 1977, pp. 59-60.

<sup>22</sup> Cfr. S. Lombardini, *L'impresa pubblica...* op. cit., p. 25; F. Vito, *L'impresa pubblica: esperienza...* op. cit., pp. 973-974; P. Saraceno, *Il fine di lucro...* op. cit., pp. 602, 610; G. Stefani, *La scelta dei prezzi delle imprese pubbliche...* op. cit., p. 105; B. Finocchiaro, *Impresa pubblica...* op. cit., p. 309; M. Cattaneo, *Gli interventi pubblici...* op. cit., pp. 2143-2144; M. Talamona, *Le imprese pubbliche come strumento...* op. cit., p. 168; S. Vaccà, *Dimensione ottima dell'impresa pubblica e programmazione economica*, in «Il risparmio. Rivista della associazione fra le casse di

un capitalista che gode di una rendita, cioè di un reddito non derivante dal proprio lavoro e necessariamente conseguito sulle spalle dei lavoratori. Il riconoscimento e l'abbattimento di tale rendita, qualunque ne sia l'origine, può consentire di conseguire un miglioramento dell'efficienza del sistema economico così come del benessere collettivo e quindi contribuire allo sviluppo massimizzando lo sfruttamento delle risorse disponibili. Lo stesso Saraceno afferma però che "non è facile distinguere tra redditi giustificati e redditi non giustificati"<sup>23</sup> e che comunque è necessario riconoscere la valenza positiva di tale presunta rendita quando essa è data da quei temporanei sopraredditi realizzati da imprese che riescono a migliorare la propria produttività<sup>24</sup>.

Anche quale conseguenza del mancato sviluppo del sistema produttivo in talune regioni, si rileva un preoccupante tasso di disoccupazione in talune aree geografiche<sup>25</sup> nonché forti sperequazioni nella distribuzione del reddito<sup>26</sup>.

Tra gli altri, F. Caffè<sup>27</sup> già negli anni Cinquanta mette in luce il carattere strutturale della disoccupazione italiana<sup>28</sup> e, successivamente, anche Sylos Labini ne sottolinea il carattere non ciclico, oltre a evidenziare un incremento generale del tasso di disoccupazione nel corso degli anni '60. Ma, accanto all'individuazione dei motivi in parte fisiologici e tipici del processo di modernizzazione<sup>29</sup> che caratterizzano la crescita della disoccupazione, Sylos Labini sottolinea la gravità di fenomeni quali la sotto-occupazione e il precariato soprattutto nel meridione<sup>30</sup>. Difficoltà rilevanti si riscontrano anche all'interno del triangolo industriale, laddove lo sviluppo, manifestatosi in modo dirompente, ha turbato i pre-esistenti equilibri socio-economici<sup>31</sup>. La congestione delle aree urbane è peraltro la conseguenza della massiccia emigrazione dal settore agricolo, meridionale ma

---

risparmio italiane», a. XI, n. 3, marzo 1963, p. 399; A. Reati, *Alcuni aspetti dell'applicazione...* op. cit., pp. 178-179; F. Caffè, *Il problema dei limiti dell'intervento pubblico nell'economia*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 120. Il contributo di Caffè è stato estratto da *Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*, Giuffrè, Milano, 1967, vol. IV.

<sup>23</sup> P. Saraceno, *Lo Stato...* op. cit., p. 134, nota 1).

<sup>24</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 134-135, compresa la nota 1).

<sup>25</sup> Cfr. S. Lombardini, *L'impresa pubblica...* op. cit., p. 25; G. Stefani., *La scelta dei prezzi delle imprese pubbliche...* op. cit., p. p. 108; F. Forte, *Partecipazioni statali...* op. cit., p. 20.

<sup>26</sup> Cfr. S. Lombardini, *L'impresa pubblica...* op. cit., p. 25; B. Finocchiaro, *Impresa pubblica...* op. cit., p. 309.

<sup>27</sup> Federico Caffè era allora professore di politica economica e finanziaria presso l'Università La Sapienza di Roma.

<sup>28</sup> Cfr. F. Caffè, *L'economia moderna e l'intervento pubblico*, RAI, Radiotelevisione italiana, 1956, p. 53.

<sup>29</sup> In tal caso la crescita del tasso di disoccupazione si attribuisce al declino delle attività pre-moderne, soprattutto nel meridione, nonché all'innovazione tecnica (disoccupazione tecnologica) e all'aumento naturale della domanda di lavoro: cfr. P. Sylos Labini, *Problemi dello sviluppo...* op. cit., pp. 118-121.

<sup>30</sup> La sotto-occupazione, tipica del settore agrario meridionale, in cui il l'eccesso di domanda di lavoro all'interno dell'unità produttiva di tipo familiare tende a ridurre la produttività senza aumentare la quantità di output, caratterizza anche l'artigianato tradizionale e il piccolo commercio. Il precariato, anch'esso fenomeno soprattutto meridionale che impedisce di avere qualsiasi prospettiva di miglioramento, è impersonato dai braccianti agricoli, dal piccolo commercio urbano, dagli stagionali del settore edilizio e, in misura particolarmente grave, dal sottoproletariato urbano di grandi città come Roma, Napoli e Palermo, la cui espansione non è si è accompagnata allo sviluppo dell'industria: cfr. P. Sylos Labini, *Problemi dello sviluppo...* op. cit., pp. 118, 122-124.

<sup>31</sup> Cfr. P. Saraceno, *Lo Stato...* op. cit., pp. 31-32. A. Reati, *Alcuni aspetti dell'applicazione...* op. cit., pp. 178-179.



non solo, a quello industriale e urbano. Peraltro tale spostamento determina disgregazione sociale e abbandono di aree suscettibili di sviluppo nel meridione<sup>32</sup>.

Lo squilibrato sviluppo italiano viene letto anche in funzione delle forti differenze del livello di reddito che si riscontrano tra nord e sud della penisola<sup>33</sup>. A tale riguardo V. Lutz<sup>34</sup> ritiene che il bassissimo livello di reddito conseguito al sud, non consentendovi la creazione di un mercato di prodotti industriali, non permette di superare il dualismo italiano<sup>35</sup>.

Infine, squilibri si riscontrano nella struttura dei consumi.

Dal lato della domanda, anche quale conseguenza delle differenze nei livelli di reddito, forti disparità connotano le possibilità di scelta di consumo<sup>36</sup>, rispetto alle quali Lutz ritiene che in particolare nel sud il livello di reddito è negativamente condizionato dal lento tasso di sviluppo della produzione interna di generi alimentari che, accelerando, potrebbe invece diventare la fonte di reddito spendibile per l'acquisto di beni industriali<sup>37</sup>. Peraltro, anche quando nelle aree urbane interessate dallo sviluppo il reddito è elevato, P. Saraceno e S. Lombardini<sup>38</sup> osservano che la stessa autonomia di scelta del consumatore viene talvolta minacciata da modelli propugnati dalle stesse imprese private attraverso discutibili campagne pubblicitarie<sup>39</sup>.

Dal lato dell'offerta di servizi essenziali e tipici di una moderna società industriale<sup>40</sup>, si riscontrano carenze nell'edilizia abitativa, nell'assistenza, nell'istruzione, che, osserva Saraceno, si accompagnano a veri e propri fenomeni di degradazione sociale<sup>41</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr. P. Sylos Labini, *Problemi dello sviluppo...* op. cit., pp. 117-118; P. Saraceno, *Lo Stato...* op. cit., pp. 31-32, 38.

<sup>33</sup> Cfr. P. Sylos Labini, *Problemi dello sviluppo...* op. cit., p. 127. Come noto, il rapporto tra gli industriali e la classe politica conosce un deterioramento già nella seconda parte degli anni '50: l'uscita delle imprese pubbliche da Confindustria risale al 1957, quando nascono Intersind e Asap: cfr. F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Donzelli, Roma, 1997, pp. 209-220; L. Segreto, *Storia d'Italia...* op. cit., pp. 62-63. Nel periodo analizzato le relazioni industriali si caratterizzano per una crescente conflittualità salariale, spia di un disagio che può essere ricondotto anche alle carenze della classe imprenditoriale italiana. Se si escludono talune eccezioni come l'Olivetti, l'impresa privata non pare sempre all'altezza della aspettative di sviluppo: essa, caratterizzantesi per una forma di capitalismo familiare che dimostra notevoli difficoltà nella fase del passaggio generazionale e presenta un modello di direzione di carattere paternalista-autoritario: cfr. V. Zamagni, *Lo Stato italiano e l'economia. Storia dell'intervento pubblico dall'unificazione ai nostri giorni*, Le Monnier, Firenze, 1981, p. 66; N. Crepax, *Storia dell'industria...* op. cit., pp. 129, 136-137, 139; L. Segreto, *Storia d'Italia...* op. cit., p. 70.

<sup>34</sup> Note biografiche su V. Lutz sono in P. Baffi, *Ideali, scelte e metodi di lavoro*, in Ente per gli studi monetari, bancari e finanziari «Luigi Einaudi» (a cura di), *Moneta, dualismo e pianificazione nel pensiero di Vera C. Lutz*, Il Mulino, Bologna, pp. 11-40.

<sup>35</sup> L'elasticità della domanda rispetto a questi ultimi è anche funzione crescente del reddito: cfr. V. Lutz, *Alcuni aspetti strutturali del problema del mezzogiorno: la complementarità dell'emigrazione e dell'industrializzazione*, estratto da «Moneta e credito», dicembre 1961, n. 56, p. 8-10, 12.

<sup>36</sup> Cfr. S. Lombardini, *L'impresa pubblica...* op. cit., p. 25; M. Cattaneo, *Gli interventi pubblici...* op. cit., pp. 2143-2144.

<sup>37</sup> Cfr. V. Lutz, *Alcuni aspetti strutturali...* op. cit., p. 12.

<sup>38</sup> Siro Lombardini era professore di Politica economica alla facoltà di Scienze politiche dell'Università di Torino dal 1963; prima era all'Università Cattolica del Sacro cuore di Milano.

<sup>39</sup> Cfr. P. Saraceno, *Lo Stato...* op. cit., p. 137; S. Lombardini, *L'impresa pubblica...* op. cit., p. 21.

<sup>40</sup> Cfr. F. Bonelli, *Il capitalismo italiano...* op. cit., pp. 1247-1248; B. Amoroso, O. J. Olson, *Lo Stato...* op. cit., pp. 16-17.

### 3. Impresa pubblica e sviluppo

“Lo scontento, indizio di risveglio, moveva all’indagine e alla critica, e la fede nella Ragione animava a proporre i rimedi<sup>42</sup>”.

Come notato, i primi anni '60 rappresentano il punto di arrivo di un processo di decisivo sviluppo per l'Italia e, nel contempo, un momento di riflessione alla luce del fatto che il modello di sviluppo può essere migliorato. In questo contesto la teoria dell'impresa pubblica<sup>43</sup> viene elaborata come conseguenza dei fallimenti del mercato e, in particolare, di quel mercato cui in Italia, dalla ricostruzione fino ai primi anni '60, si è di fatto delegata la direzione del processo di sviluppo<sup>44</sup>. L'impresa pubblica si configura quale mezzo privilegiato per determinare una distribuzione delle risorse, e in particolare degli investimenti, ottimale in funzione di uno sviluppo equilibrato.

Economisti quali ad esempio F. Vito<sup>45</sup>, P. Saraceno e P. Onida<sup>46</sup> tendono a mettere in dubbio lo stretto legame comunemente concepito nella scienza economica tra libertà economica e mercato: la presenza di esternalità, evidenziate nell'analisi dei limiti dello sviluppo italiano tra gli anni '50 e '60, diventa occasione per dimostrare che la libertà economica deve essere funzione dello sviluppo e non viceversa<sup>47</sup>. Allo stesso esito analitico giungono anche studiosi di diversa matrice culturale come Sylos Labini che, giovandosi anche dell'ascendenza sraffiana, giustifica l'intervento pubblico in funzione della struttura di concorrenza monopolistica di un mercato caratterizzato da alte barriere all'entrata. Per l'economista, nel mondo attuale, è ormai impossibile lo sviluppo graduale

---

<sup>41</sup> Cfr. P. Saraceno, *Lo Stato...* op. cit., pp. 136-137; S. Lombardini, *L'impresa pubblica...* op. cit., pp. 24-25.

<sup>42</sup> B. Croce, *Storia del Regno di Napoli*, Laterza, Bari, 1925, p. 175.

<sup>43</sup> In generale gli economisti analizzati danno tre versioni principali dell'impresa pubblica: fornitore di servizi ritenuti essenziali e quindi definiti pubblici, quando normalmente l'impresa pubblica è un'azienda di erogazione in un regime monopolio naturale; un'impresa di produzione nazionalizzata o controllata dallo Stato in un settore cosiddetto strategico, che è tale ai fini dello sviluppo e o per motivi politico-sociali di genere specifico, tra cui si possono ricordare, tra i principali, l'intervento pubblico in aree arretrate per fini occupazionali o per salvare altre imprese in crisi. A un livello economico generale l'impresa pubblica viene ritenuta capace di mobilitare risorse che altrimenti rimarrebbero inutilizzate: essa fondamentalemente amplia il mercato dell'offerta di beni, servizi e innovazioni che diversamente non sarebbero prodotti e o non lo sarebbero in quantità adeguata alla potenziale domanda, cioè alla domanda effettiva. Soprattutto nei primi anni '60, la domanda effettiva inespressa è considerata tale nel lungo periodo, cioè ha un carattere strutturale.

<sup>44</sup> Cfr. P. Saraceno, *Lo Stato...* op. cit., pp. 50-51.

<sup>45</sup> Francesco Vito era allora professore di Economia politica all'Università Cattolica del Sacro cuore di Milano.

<sup>46</sup> Pietro Onida era allora professore di Ragioneria all'Università La Sapienza di Roma.

<sup>47</sup> Cfr. P. Saraceno, *Il fine di lucro...* op. cit., p. 602. Analogamente cfr. P. Onida, *Lo stato imprenditore...* op. cit., p. 180. Già il contributo di Saraceno nell'Iri degli anni '30 rappresenta un momento di elaborazione di una visione in cui per l'economista il mercato abbisogna di strumenti come l'Iri che contribuiscano a realizzare quello sviluppo che un mercato costituito di sole imprese private ha dimostrato di non riuscire a sostenere: cfr. F. Nobili, *Saraceno all'IRI*, in *Pasquale Saraceno e gli studi di economia d'impresa*, IRI – Edindustria, Roma, 1993, p. 25.

conosciuto dall'Inghilterra della Rivoluzione industriale: solo lo Stato può compensare eventuali ritardi e o carenze dello sviluppo nazionale<sup>48</sup>.

In tale prospettiva lo sviluppo diventa una questione di carattere politico<sup>49</sup> poiché politica è la questione della definizione dei criteri dell'allocazione iniziale degli investimenti produttivi. Ciò che va corretto pare essere il criterio che informa la distribuzione del capitale in funzione di quei fini che si ritengono prioritari ai fini dello sviluppo. Per Saraceno il processo di accumulazione, una "funzione pubblica"<sup>50</sup>, deve essere tale per cui il nuovo capitale si riparta "fra le diverse regioni del Paese in proporzioni adeguate alle forze di lavoro che vi risiedono"<sup>51</sup>. Sia per Saraceno che per Sylos Labini la storia del paese richiama la necessità di un intervento pubblico mirato alla riallocazione del capitale. Il primo osserva che storicamente la crescita economica sperimentata dal paese non ha visto un'allocazione geografica degli investimenti produttivi coerente con l'offerta di lavoro:

"nel 1950, cioè all'inizio del grande ciclo venticinquennale di cui abbiamo fin qui discorso e quindi dopo 90 anni di vita unitaria del Paese, il nostro sistema industriale si presentava ancora accentrato nelle regioni nord-occidentali"<sup>52</sup>.

Sylos Labini ritiene che il dualismo geografico della penisola si origina nell'esperienza istituzionale dell'autogoverno comunale tipico del centro-nord ma che il sud non sperimenta<sup>53</sup>. L'esito è quello di diverse propensioni all'investimento.

Come vedremo, lo "scontento" provocato dallo squilibrato sviluppo evidenziato sollecita almeno quattro approcci con cui si affronta la questione dell'intervento dell'impresa pubblica: quello macro-economicistico dei fautori della politica della programmazione, peraltro condivisa dalla gran parte degli economisti analizzati, e, in particolare, da coloro che si ispirano ai principi dell'economia del benessere; quello degli industrialisti-istituzionalisti; quello cattolico che si richiama alla dottrina sociale della Chiesa; quello dei liberisti tradizionali. Si potrebbe forse aggiungere quello di tipo marxista, ma, come si potrà constatare, esso non produce una significativa elaborazione teorico-economica sull'impresa pubblica<sup>54</sup>.

---

<sup>48</sup> Cfr. P. Sylos Labini, *Problemi dello sviluppo...* op. cit., pp. 165-169.

<sup>49</sup> Cfr. *ibidem*, p. 14.

<sup>50</sup> P. Saraceno, *Lo Stato...* op. cit., p. 80.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>53</sup> Cfr. P. Sylos Labini, *Problemi dello sviluppo...* op. cit., pp. 110-112.

<sup>54</sup> Cfr. il paragrafo 4 di questo scritto e in particolare il contributo di G. Noberasco sulla rivista di «Politica ed economia» ivi indicato. Un'eccezione rappresenta però l'elaborazione di A. Pesenti contestualmente commentata.

### 3.1 L'impresa pubblica quale strumento della programmazione

Negli anni '60 la programmazione non è un'idea nuova<sup>55</sup> ma assume una connotazione di novità nell'intento di realizzare un piano che coniughi il progresso economico con mete di tipo sociale<sup>56</sup>. Essa, pur essendo sposata dai più, assume un peso specifico diverso nei diversi economisti e tale diversità si riflette poi anche in relazione all'elaborazione della teoria dell'impresa pubblica. In particolare, soprattutto in quegli economisti che attribuiscono grandi aspettative alla programmazione nella sua forma che, come vedremo, verrà definita "imperativa", la teoria dell'impresa pubblica risulta elaborata essenzialmente in funzione della politica di piano.

Come vedremo tale prospettiva si nutre sia delle istanze dell'economia del benessere che delle teorie sul mercato oligopolistico.

Questo tipo di approccio, di cui S. Lombardini è certamente uno dei fautori più convinti ma a cui, a detta dello stesso Lombardini, aderiscono anche G. Fuà, P. Sylos Labini, F. Forte, L. Spaventa, F. Momigliano e M. Allione<sup>57</sup>, presenta essenzialmente due presupposti: una certa visione del mercato quale realtà concorrenziale di fatto imperfetta<sup>58</sup>; l'idea che il rapporto tra politica di piano e mercato possa essere "deideologizzato" e valutato in relazione a una visione "scientifica ed obiettiva"<sup>59</sup>. Stabiliti gli indirizzi ritenuti prioritari per la realizzazione di uno sviluppo equilibrato, sulla base di questa visione "scientifica ed obiettiva", essi vengono realizzati nel programma.

Nella sua prospettiva più promettente la programmazione mira a realizzare obiettivi di sviluppo<sup>60</sup>, a livello nazionale<sup>61</sup> e non settoriale<sup>62</sup>, e da implementarsi centralizzando il momento delle decisioni

---

<sup>55</sup> Cfr. P. Barucci, *L'idea di pianificazione nella letteratura economica italiana*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», a. XXII, n. 3, 1972, pp. 1325-1343; V. Zamagni, *Lo Stato italiano e l'economia...* op. cit., pp. 107-109; P. Roggi, *Scelte politiche...* op. cit., 69-122; A. Li Donni, *Teorie economiche e programmazione dell'esperienza italiana. Dalla ricostruzione agli anni '60*, Cedam, Padova, 1991.

<sup>56</sup> Cfr. P. Barucci, *L'idea di pianificazione...* op. cit., p. 1343. Negli anni '60 diverse furono le iniziative e le elaborazioni tecniche e di studio e legislative in tema di politica di piano; tra queste si potrebbero ricordare: la Commissione Papi, ovvero la *Commissione per l'elaborazione di uno schema organico di sviluppo nazionale dell'occupazione e del reddito*, (1961); la *Commissione nazionale per la programmazione economica* (1962); la *Nota aggiuntiva al bilancio di U. La Malfa* (1962); la Commissione Saraceno (1963-'64); la *Bozza di un programma quinquennale per gli anni 1965-'69* del ministro A. Giolitti che riprende gli atti della Commissione Saraceno (giugno 1964) non approvata per crisi di governo; il *Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970* (1966) che consiste in una ripresa della bozza di Giolitti da parte del ministro Pieraccini; il rapporto preliminare al programma economico 1971-75 (Progetto 80) (aprile '69) (cfr. V. Zamagni, *Lo Stato italiano e l'economia...* op. cit., pp. 108-109; P. Roggi, *Scelte politiche...* op. cit., pp. 116-122; A. Li Donni, *Teorie economiche...* op. cit., pp. 6-7, 85-97, 101-103; 107-121; 126-127).

<sup>57</sup> Cfr. S. Lombardini, *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, Einaudi, Torino, 1967, p. 82.

<sup>58</sup> Cfr. S. Lombardini, *L'impresa pubblica...* op. cit., pp. 10-12, 25; M. Talamona, *Le imprese pubbliche come strumento...* op. cit., p. 173.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 146.

<sup>60</sup> Ad es. cfr. F. Vito, *Iniziativa personale, sviluppo economico e programmazione*, in «Rivista internazionale di scienze sociali», a. LXXIII, f. 1, gennaio-febbraio 1965, pp. 13-14.

di investimento<sup>63</sup>, per taluni in modo più vincolante, quando si prospetta quindi una pianificazione “imperativa”, per altri con disposizioni meno cogenti, quando si profila invece un piano “indicativo”<sup>64</sup>.

Nella versione “imperativa”, promossa da S. Lombardini, M. Talamona<sup>65</sup> ed altri, la decisione d’investimento non è governata dalla logica microeconomica neoclassica attribuita all’impresa privata, ma presuppone un’analisi macroeconomica dei processi di sviluppo<sup>66</sup> nonché la condivisione di determinati giudizi di valore<sup>67</sup>. Il momento di elaborazione del piano, che richiede adeguate risorse in termini di informazioni, denaro e tempo di elaborazione<sup>68</sup> e che, nei primi anni ’60, esiste solo allo stato di pura speculazione<sup>69</sup>, diventa quindi il luogo di elaborazione della strategia imprenditoriale pubblica: durante la sua formulazione si stima possibile coordinare le politiche di mercato e investimento dei gruppi e delle società pubbliche con gli obiettivi della programmazione nazionale<sup>70</sup>. Inoltre, ex post, sulla base del piano formulato, si può verificarne l’effettiva realizzazione da parte dell’impresa pubblica, posto che il piano applicato sia di tipo “imperativo”<sup>71</sup>. Il piano “indicativo” invece, sostenuto ad esempio da G. U. Papi<sup>72</sup> e da F. Di

---

<sup>61</sup> Cfr. L. Solari, *La programmazione economica delle partecipazioni statali negli ultimi anni*, in «Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali», a. X, aprile 1963, n. 4, p. 361; G. Noberasco, *La politica delle Partecipazioni statali subordinata alle scelte dei monopoli*, in «Politica ed economia», a. V, n. 10, ottobre 1961, p. 395; B. Finocchiaro, *Impresa pubblica...* op. cit., p. 312; P. Onida, *Lo stato imprenditore...* op. cit., p. 183.

<sup>62</sup> G. U. Papi è tra i pochi favorevoli ad un piano di carattere settoriale: per l’economista non servono modelli macroeconomici né la contabilità nazionale poiché danno luogo a stime prive di senso. Per Papi le grandezze macroeconomiche possono essere costruite solo partendo dai dati di settore: cfr. G. U. Papi, *La funzione dello Stato...* op. cit., pp. 22-23.

<sup>63</sup> Sulla questione, tra le posizioni più estreme c’è quella del politico A. Giolitti così come viene espressa nel convegno del ’62 organizzato dal *Centro di studi e piani economici*: cfr. A. Giolitti, *La riforma delle partecipazioni statali*, in F. Archibugi, S. Lombardini, *Piano economico...* op. cit., p. 302. Sulla questione del rapporto tra programmazione “imperativa” e impresa privata cfr. G. Guarino, *Imprese pubbliche e programmazione: aspetti giuridici*, in F. Archibugi, S. Lombardini (a cura di), *Piano economico...* op. cit., p. 81. Per Guarino anche se una grande impresa ha un rilievo sostanzialmente pubblico, essa ha una natura giuridica privata e non può essere sottoposta a un imperativo di piano come l’impresa pubblica e, peraltro, non tutte le imprese private possono essere sottoposte allo stesso tipo di vincoli.

<sup>64</sup> Tra i favorevoli a tale indirizzo c’è S. Vaccà: cfr. S. Vaccà, *Dimensione ottima dell’impresa...* op. cit., pp. 399, 420. Carabba afferma che la disputa tra programmazione di carattere “indicativo” e “imperativo” si sia poi dissolta nell’ambito della discussione del piano economico nazionale nel corso degli anni ’60: cfr. M. Carabba, *Un ventennio...* op. cit., p. 83.

<sup>65</sup> Cfr. M. Talamona, *Le imprese pubbliche come strumento...* op. cit., p. 146. Mario Talamona era allora professore di Politica economica alla facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli studi di Milano

<sup>66</sup> Cfr. S. Lombardini, *L’impresa pubblica...* op. cit., pp. 10-12; G. Guarino, *Imprese pubbliche e programmazione...* op. cit., p. 44.

<sup>67</sup> S. Lombardini, *L’impresa pubblica...* op. cit., p. 12. Per una più precisa esplicitazione delle modalità di formulazione del merito di tali giudizi rimandiamo al paragrafo 3.1.2 sull’economia del benessere.

<sup>68</sup> Cfr. L. Solari, *La programmazione economica...* op. cit., pp. 358-360.

<sup>69</sup> Cfr. G. Guarino, *Imprese pubbliche e programmazione...* op. cit., p. 42.

<sup>70</sup> Cfr. S. Lombardini, *L’impresa pubblica...* op. cit., p. 30. Cfr. anche F. Forte, *L’impresa pubblica nella struttura dell’economia di piano*, in F. Archibugi, S. Lombardini (a cura di), *Piano economico...* op. cit., p. 98.

<sup>71</sup> Cfr. S. Lombardini, *Osservazioni...* op. cit., p. 331; G. L. Osti, *L’impresa pubblica e il controllo di gestione*, in F. Archibugi, S. Lombardini (a cura di), *Piano economico...* op. cit., pp. 325-328; G. Moscon, *Alcune considerazioni sul controllo dell’impresa pubblica*, in «Economia & lavoro. Rivista bimestrale di politica economica e sindacale», a. III, gennaio-febbraio 1969, n. 1, p. 95.

<sup>72</sup> Giuseppe Ugo Papi era allora professore dell’Università di Roma

Fenizio<sup>73</sup>, è definito da Talamona come un modello francese<sup>74</sup> che si risolve in un mero coordinamento delle decisioni da parte di uno Stato organizzatore che non entra nel merito delle decisioni di destinazione degli investimenti e il cui esito è quello di un equilibrio di tipo oligopolistico fra quelle imprese, pubbliche e private, che partecipano a quelle decisioni<sup>75</sup>.

Il gruppo dei “programmatori”, ovvero di coloro che sono favorevoli alla modalità “imperativa”, tende a dare risalto alla centralizzazione delle decisioni di investimento del sistema economico nel suo complesso, come anche quindi dell’impresa pubblica, negli organi politico-governativi. Tale prospettiva implica necessariamente una subordinazione del principio della cosiddetta economicità, che pur variamente inteso può anche essere interpretato come il neoclassico principio della massimizzazione del profitto dell’impresa, al più ampio spettro degli obiettivi della politica di piano. Secondo tale declinazione del principio di gestione dell’impresa, quest’ultima assume una connotazione istituzionalista, nel senso che l’impresa pubblica tende a configurarsi sempre meno come un’impresa economica e sempre più come un’istituzione economica *sui generis* i cui vincoli non sono quelli tipici dell’impresa ma quelli stabiliti dal programma. Si ritiene inoltre che il carattere imprenditoriale dell’impresa pubblica possa essere valorizzato rendendola partecipe alla formulazione del piano, tenendo anche conto del decisivo impulso concreto che essa può dargli<sup>76</sup>. Peraltro si reputa che la compartecipazione degli organi politici, tecnico-economici e imprenditoriali alla formulazione degli obiettivi dell’impresa pubblica possa connotare “democraticamente” la gestione di quest’ultima e la stessa politica economica.

Con riguardo al primo dei presupposti di tale approccio, cioè quello sul giudizio di valore sui limiti del mercato, se anche è vero che esso è condiviso da tutti gli economisti analizzati tranne da taluni dei più estremisti liberisti tradizionali, esso pare assumere una connotazione distinta quando si consideri la teoria sul mercato oligopolistico di Sylos Labini che, come rilevato da M. Carabba<sup>77</sup>, comincia a circolare in versione provvisoria fin dal ’56 ed è uno di quegli spunti che influenza non

---

<sup>73</sup> Cfr. S Lombardini, *La programmazione...* op. cit., pp. 75-79. Ferdinando Di Fenizio è stato professore di economia politica e politica economica presso l’Università di Pavia (1959-1964, dal 1965) e l’Università di Genova (1964-1965).

<sup>74</sup> Cfr. M. Talamona, *Le imprese pubbliche come strumento...* op. cit., pp. 144, 146. Per Talamona programmazione significa centralizzazione delle decisioni, altrimenti il processo di decisione è disperso tra più centri economico-politici che non esauriscono la rappresentanza democratica: cfr. *ibidem*, pp. 188-189. A tale proposito l’economista afferma che “non è affatto detto che la sostituzione di un unico «centro di decisione»... ad una pluralità di centri... implichi un passo necessario nella direzione della «dittatorialità»” (*ibidem*, p. 189).

<sup>75</sup> Talamona ritiene che la pianificazione indicativa determini “una sorta di «curva dei contratti» à la Edgeworth, compatibile con un equilibrio di tipo oligopolistico fra i tanti soggetti di quelle decisioni” (*ibidem*, 136). Lombardini ritiene che la programmazione “indicativa” sia ispirata da una concezione puramente “tecnicistica” in cui si possono riscontrare tracce di un’ideologia “neocapitalistica” che va respinta così come l’idea opposta, anch’essa con matrice ideologica, in questo caso di tipo marxista tradizionale, di una pianificazione decisa dai dirigenti di un regime collettivistico: cfr. *ivi*.

<sup>76</sup> Cfr. *ibidem*, p. 173; F. Forte, *L’impresa pubblica...* op. cit., pp. 85, 99.

<sup>77</sup> Già autore di contributi su «Il Ponte. Rivista mensile di politica e letteratura», dal ’67 fa parte del comitato di direzione di «Economia & lavoro. Rivista bimestrale di politica economica e sindacale».

solo taluni protagonisti del dibattito culturale<sup>78</sup>, ma anche di quello ideologico-politico in cui nasce l'elaborazione della politica di una programmazione del sistema economico nazionale e che trova nella *Nota aggiuntiva* di U. La Malfa del '61 uno dei documenti politico-economici di analisi più significativi dell'epoca<sup>79</sup>. Come vedremo nel prossimo paragrafo (3.1.1), nella visione di Sylos Labini, il processo di concentrazione dell'industria, quale esito dell'evoluzione storica della concorrenza e della ricerca di maggior efficienza, determina una struttura di mercato necessariamente oligopolistica<sup>80</sup>.

A proposito della evocata visione "scientifica ed obiettiva" dei fatti economici in quanto ricavata dall'analisi macroeconomica, il riferimento teorico-culturale più significativo è quello alla teoria del benessere, il cui rapporto con l'impresa pubblica è trattato nel paragrafo 3.1.2, e a cui peraltro lo stesso Lombardini si riferisce<sup>81</sup>.

### ***3.1.1 Grande impresa e mercato oligopolistico***

La tesi fondamentale di Sylos Labini è che nel capitalismo oligopolistico, tratto essenziale del capitalismo occidentale contemporaneo<sup>82</sup>, lo sviluppo dipende essenzialmente dalla domanda effettiva.

Prima di passare all'esposizione di brevi cenni sulla tesi di Sylos Labini, è bene però premettere che tale teorizzazione si situa anche nel contesto del dibattito, di ampiezza internazionale, sulla grande impresa. In generale, nel dibattito italiano degli anni '60, le suggestioni teoriche sulla grande impresa provengono soprattutto dai contributi di W. A. Robson<sup>83</sup>, sulle nazionalizzazioni, nonché di J. K. Galbraith<sup>84</sup> e A. Shonfield<sup>85</sup>. In linea con l'interpretazione di questi ultimi, gli economisti italiani riconducono la teoria dell'impresa pubblica a quella della grande impresa qualificata come un fenomeno della modernità e tale a prescindere dal suo carattere pubblico o privato<sup>86</sup>. Le matrici economico-teoriche che fondano le elaborazioni sulla grande impresa sono di due tipi: l'una è

---

<sup>78</sup> Il riferimento è alla figura di A. Giolitti e al suo contributo per la costituzione della rivista «Passato e presente» in cui confluisce il gruppo culturale "Ragionamenti", formato da R. Guiducci, F. Momigliano, A. Pizzorno, F. Fortini: cfr. M. Carabba, *Un ventennio...* op. cit., p. 21.

<sup>79</sup> Per una sintesi dell'analisi di La Malfa cfr. *ibidem*, pp. 31-33.

<sup>80</sup> Cfr. P. Sylos Labini, *Problemi dello sviluppo...* op. cit., pp. 43-44, 72-73.

<sup>81</sup> Cfr. S. Lombardini, *La programmazione...* op. cit., p. 83.

<sup>82</sup> Cfr. P. Sylos Labini, *Oligopolio...* op. cit., p. 42; *idem*, *Problemi dello sviluppo...* op. cit., p. 234.

<sup>83</sup> Cfr. W. A. Robson, *Problems of nationalized industry*, Allen & Unwin, London, 1952; *idem*, *Nationalized industry and public ownership*, G. Allen & Unwin, London, 1960.

<sup>84</sup> Cfr. J. K. Galbraith, *Il nuovo Stato industriale*, Einaudi, Torino, 1968.

<sup>85</sup> Cfr. A. Shonfield, *Il capitalismo moderno: mutamenti nei rapporti tra potere pubblico e privato*, prefazione di P. Saraceno, Etas-Kompass, Milano, 1967.

<sup>86</sup> Cfr. F. Vito, *L'impresa pubblica: esperienza...* op. cit., p. 971. Cfr. anche G. Guarino, *L'autonomia dell'impresa pubblica*, in *Convegno sulla politica...* op. cit., p. 2.

quella della concorrenza imperfetta originata dalla elaborazione di P. Sraffa<sup>87</sup> e che Sylos Labini arricchisce con la propria originale riflessione<sup>88</sup> influenzata dai contributi schumpeteriano e marxiano<sup>89</sup>; l'altra è quella istituzionalista che verrà trattata nel successivo paragrafo 3.2.

Con l'espressione capitalismo oligopolistico, data da Sylos Labini, si può considerare quel caso in cui si hanno "industrie che producono beni sufficientemente omogenei (o scarsamente differenziati)<sup>90</sup>" e che, data la loro elevata dimensione, controllano gran parte della produzione complessiva del loro settore<sup>91</sup>. E' peraltro questo il caso più prossimo a quello dei settori dell'industria di base italiani<sup>92</sup> con le implicazioni commentate nel paragrafo 2. Data questa premessa, le ipotesi fondamentali per la dimostrazione della tesi citata è che costi e prezzi, nell'economia moderna, variano meno, nel lungo periodo, della domanda effettiva.

Con riguardo alla politica di prezzo<sup>93</sup> si considera che esso non è determinato dalle forze del mercato, ma neppure è funzione del completo arbitrio delle grande impresa. Tale politica, pur consentendo di elevare il livello del profitto rispetto a una situazione di mercato concorrenziale, è stabilita in funzione del fatto di impedire che nuove potenziali imprese entranti, nazionali od estere, vengano a modificare la struttura di mercato esistente e delle barriere all'entrata di tipo tecnologico<sup>94</sup>, commerciale e finanziario, le quali, a loro volta, dipendono dall'ampiezza del mercato in termini assoluti<sup>95</sup> e dall'elasticità della domanda<sup>96</sup>. Date tali barriere, Sylos Labini ritiene

---

<sup>87</sup> Cfr. P. Sraffa, *The laws of returns under competitive conditions*, in «Economic Journal», N. 144, Vol. XXXVI, december 1926, pp. 535-550.

<sup>88</sup> Cfr. P. Sylos Labini, *Oligopolio...* op. cit., 1967.

<sup>89</sup> Cfr. P. Sylos Labini, *Problemi dello sviluppo...* op. cit., pp. 40-44.

<sup>90</sup> P. Sylos Labini, *Oligopolio...* op. cit., p. 38.

<sup>91</sup> Cfr. *ivi*. Qui si considera una versione semplificata della teoria di Sylos Labini che contempla anche l'oligopolio differenziato, cioè relativo all'esistenza di "molte piccole imprese, apparentemente in concorrenza tra loro, in realtà dotate di poteri di mercato ben definiti" (*ivi*). In tal caso i prodotti sono differenziati rispetto ai consumatori e bisogna distinguere tra il mercato particolare di quei prodotti di ciascuna impresa e il mercato generale che comprende quei prodotti e quelli più direttamente sostituibili con quelli. L'ampiezza del mercato generale non è definibile a priori, in assoluto, ma dipende dalla elasticità indiretta della domanda. La concorrenza è tale solo tra quelle imprese i cui prodotti sono più direttamente tra loro sostituibili: cfr. *ibidem*, p. 39. Esiste anche la forma dell'"oligopolio misto", che contempla concentrazione e prodotti differenziati: cfr. *ibidem*, p. 40.

<sup>92</sup> Cfr. P. Sylos Labini, *Problemi dello sviluppo...* op. cit., p. 234.

<sup>93</sup> Per un'analisi formalizzata della politica di prezzo di Sylos Labini cfr. R. Clarke, *Economia industriale*, Giappichelli, Torino, pp. 112-119.

<sup>94</sup> Con un significativo, anche se non esplicito, riferimento al caso italiano e alla difficoltà di diffondere il processo d'industrializzazione all'intera penisola, l'autore osserva che se la barriera all'entrata di un settore è di carattere tecnologico-finanziario, "considerate le difficoltà che si frappongono alla costituzione ex novo di una grande o grandissima impresa, che in questo caso non può provenire dallo sviluppo di un'impresa originariamente piccola, è più probabile che imprese grandissime già operanti in altre industrie intraprendano la produzione del nuovo bene" (P. Sylos Labini, *Oligopolio...* op. cit., p. 219). Le barriere all'entrata sono a loro volta positivamente correlate con l'evoluzione tecnologica.

<sup>95</sup> L'ampiezza del mercato cresce in funzione dell'incremento dello sviluppo economico che, più precisamente, da dopo la Seconda guerra mondiale, è diventato funzione dell'accrescimento della massa dei salari e degli stipendi, delle esportazioni e delle spese pubbliche: cfr. P. Sylos Labini, *Problemi dello sviluppo...* op. cit., p. 100.



che nell'odierna industria concentrata una flessione della domanda il più delle volte si accompagna a una diminuzione della produzione offerta piuttosto che dei prezzi. Infatti la grande impresa in caso di abbassamento della domanda, posto che rimangano costanti i costi medi totali, non riduce i prezzi poiché tale riduzione determinerebbe una diminuzione dei profitti e quindi una ridotta capacità di espandere l'impresa nel lungo periodo<sup>97</sup>. Di conseguenza, in caso di flessione della domanda la grande impresa ridurrà la produzione in modo corrispondente, così come, se la domanda aumenta, la stessa impresa tenderà ad impiegare la capacità produttiva inutilizzata senza variare i prezzi perché la grande impresa tende a fare previsione di investimento per eccesso per evitare l'eventuale entrata di ulteriori nuove imprese<sup>98</sup>.

Con riguardo alla politica dei costi e della loro minimizzazione, Sylos Labini afferma che le riduzioni di costo consentite dalle innovazioni (attraverso variazioni dei coefficienti tecnici) hanno effetti diversi se riferite a un mercato concorrenziale e a uno oligopolistico: nel primo l'innovazione determina diminuzione dei prezzi dei fattori e quindi incentivi ad investire; nel monopolio e o oligopolio l'innovazione può non diffondersi e la diminuzione dei prezzi dei fattori può non esserci o essere molto lieve poiché non vi è possibilità di entrata per nuovi *competitors*, se non di elevata dimensione<sup>99</sup>. A proposito del costo del lavoro, l'economista nota che se è vero che alla concentrazione industriale corrisponde una crescita del potere contrattuale dei datori di lavoro e una aumentata quota di profitto rispetto al reddito nazionale complessivo, è altrettanto vero che alla concentrazione industriale è seguita quella del mercato del lavoro organizzato dalle grandi unità produttive<sup>100</sup> e che con essa è aumentato il potere contrattuale delle organizzazioni operaie al punto da riequilibrare i rapporti di forza nelle relazioni industriali<sup>101</sup>.

Se quindi prezzi e costi attesi subiscono variazioni non significative nel lungo periodo, e considerato che la principale variabile rilevante nel processo di decisione dell'investimento è il

---

<sup>96</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 234-239.

<sup>97</sup> Non è peraltro contemplata l'ipotesi che un eventuale abbassamento del prezzo possa far crescere le vendite per un valore maggiore dei costi totali poiché, posto che l'impresa non abbia già previsto tale eventualità e già abbassato il prezzo iniziale, una riduzione successiva del prezzo determinerebbe un ulteriore abbassamento dello stesso da parte di imprese rivali e quindi l'iniziale incremento delle vendite verrebbe presto meno, con la possibilità di scatenare inoltre una guerra al ribasso: cfr. *ibidem*, pp. 229-230.

<sup>98</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 246-247. Peraltro l'aumento dei prezzi potrebbe fomentare il negativo parere dell'opinione pubblica o della classe politica verso una certa impresa: cfr. *ibidem*, p. 231.

<sup>99</sup> Cfr. P. Sylos Labini, *Oligopolio...* op. cit., pp. 216-217, 220-221. Con questa struttura di mercato lo schema del ciclo schumpeteriano non regge più: cfr. *ibidem*, p. 221.

<sup>100</sup> Cfr. P. Sylos Labini, *Problemi dello sviluppo...* op. cit., pp. 90-93.

<sup>101</sup> Peraltro eventuali aumenti del tasso di salario oltre quello di produttività dell'impresa vengono compensati dal diminuito tasso di investimento generato dai primi. Nel contempo la flessione del tasso di crescita dei salari riduce l'incentivo a generare innovazioni per aumentare la produttività del lavoro e la domanda di beni di consumo, frenando quindi a sua volta investimenti e profitti totali: cfr. *ibidem*, pp. 240-241.

profitto atteso, in quanto i pur importanti profitti totali e credito bancario sono grandezze note ex ante, la variabilità del profitto atteso viene a dipendere esclusivamente dalle previsioni sulla domanda effettiva, l'unica variabile che rimane soggetta a stima<sup>102</sup>.

Di conseguenza per le decisioni di investimento delle grandi imprese e quindi per lo sviluppo economico, quando la grande impresa ne è il principale protagonista, diventano decisive le variazioni della domanda effettiva. Inoltre poiché l'aumento della domanda non può essere autogenerato dall'impresa privata, visto che l'incremento di produttività non si traduce in diminuzione di prezzo<sup>103</sup>, diventano decisivi per lo sviluppo complessivo del sistema economico gli aumenti della domanda suscitati da elementi estranei all'impresa che Sylos Labini indica nella spesa pubblica e nella domanda estera<sup>104</sup>.

### ***3.1.2 Impresa pubblica ed economia del benessere***

Come anticipato le istanze riformatrici che animano la politica della programmazione trovano ispirazione anche nei principi dell'economia del benessere, in Italia divulgata in modo significativo da parte di F. Caffè<sup>105</sup>.

Questo approccio si fonda sulle aspettative riposte nei progressi della scienza economica applicata, a partire dagli studi di R. Frisch, J. Tinbergen e J. E. Meade, così come Caffè li illustra<sup>106</sup>. La premessa di tale approccio si fonda sull'idea di poter elaborare una politica economica "razionale", nel senso definito da Frisch, ovvero della formulazione di un modello macroeconomico che, dati gli input ricavati dalla contabilità nazionale, possa consentire di spiegare gli effetti di opzioni politico-economiche alternative le quali, rese note alla classe politica, rendono quest'ultima in grado di prendere delle decisioni efficienti e condivise<sup>107</sup>, da cui scaturiscono quindi gli obiettivi imprenditoriali da attribuire all'impresa pubblica. Per Caffè, la relazione tra economia del benessere sviluppo e impresa pubblica è molto stretta<sup>108</sup>: quest'ultima può avere un significativo ruolo per la

---

<sup>102</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 237 e 247.

<sup>103</sup> L'incremento di produttività si può però eventualmente tradurre in aumenti di reddito monetario in termini di profitti e salari che, se aumentano la domanda da una parte, dall'altra finiscono per ridurre il profitto e quindi l'incentivo ad investire, non influenzando quindi significativamente sul processo d'investimento. Tuttavia i miglioramenti di produttività possono determinare aumenti di disoccupazione: è questo il motivo per cui la crescita della grande impresa diventa un obiettivo della società nel suo complesso: cfr. *ibidem*, pp. 248-249.

<sup>104</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 249-251.

<sup>105</sup> Cfr. F. Caffè (a cura di), *Saggi sulla moderna "economia del benessere"*, Einaudi, Torino, 1956. Non solo Caffè si è impegnato in tale tipo di divulgazione; ad es. cfr. F. Forte, G. F. Mossetto (a cura di), *Economia del benessere e democrazia*, Franco Angeli, Milano, 1972.

<sup>106</sup> Cfr. F. Caffè, *Politica economica...* op. cit., pp. 150-193.

<sup>107</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 150-163.

<sup>108</sup> Cfr. O. J. Olson, *La teoria dell'impresa pubblica in un contesto storico*, in N. Acocella, G. M. Rey, M. Tiberi (a cura di), *Saggi di politica economica in onore di Federico Caffè*, Franco Angeli, Milano, 1992, vol. II, pp. 236-244.

risoluzione dei nodi strutturali del paese<sup>109</sup> quanto più si dia preminenza al momento politico quale ambito di definizione dei fini dello sviluppo sulla base di una funzione di preferenza sociale<sup>110</sup> e si fornisca la classe politica di efficaci strumenti di controllo e verifica dell'operato dell'imprenditore pubblico<sup>111</sup>.

Particolare rilievo assume la figura dell'«esperto economico», cioè di colui che può indicare l'esistenza di traguardi non raggiunti dal mercato, in funzione dei quali l'impresa pubblica ha ragione di esistere. Una possibile rappresentazione di tale figura è fornita dallo stesso Caffè che, in un suo passaggio del 1956, così lo descrive:

“ci sarebbe anche agevole renderci conto della importanza crescente che va assumendo la figura dell'«esperto economico», che attende... a questo tipo di lavoro presso gli appositi uffici dei governi o delle organizzazioni internazionali. Egli è venuto ad aggiungersi alla schiera di coloro che – in veste di critici, elaboratori, insegnanti – rendono, nei loro limiti, utili servizi al progresso degli studi coltivati, pur senza imprimere alla scienza economica, ovviamente, i creativi sviluppi che essa riceve dall'opera geniale di un ben più ristretto numero di predominanti personalità<sup>112</sup>”.

L'«esperto economico» evocato da Caffè ricorda il modello di esperto tecnico-economista che ha nell'Iri o in aziende dell'Iri degli anni '30 la propria scuola, come lo stesso P. Saraceno e o D. Menichella, o che, come O. Sinigaglia o A. Rocca, sono poi tra gli imprenditori pubblici protagonisti della ricostruzione e del boom economico, così come riferito dalla letteratura storico-economica<sup>113</sup>. Tuttavia, non pare opportuno sovrapporre acriticamente quel modello alla realtà evocata da Caffè. Infatti, anche quando questi stessi tecnici-economisti prestano la loro opera al servizio della pianificazione macroeconomica, come Saraceno, profondamente cambiato è il contesto politico, sociale ed economico in cui essi agiscono e, con esso, si è modificata la percezione del significato del loro ruolo. V. Zamagni e F. Amatori collocano l'opera di quei tecnici-economisti nonché di quegli imprenditori pubblici nati nell'Iri degli anni '30 in relazione a un

---

<sup>109</sup> Per Caffè un'ulteriore funzione dell'impresa pubblica può essere quella di strumento di realizzazione di una politica economica con valenza di carattere congiunturale, in linea con politiche di tipo keynesiano.

<sup>110</sup> Cfr. M. Talamona, *Le imprese pubbliche come strumento...* op. cit., p. 147. I riferimenti teorici a cui Talamona rimanda sono: R. Frisch, *Macroeconomics and linear programming*, in *25 Economic essays in honour of Erik Lindhal*, Ekonomisk Tidskrift, Stockholm, 1956, pp. 38-67; R. Frisch, *Numerical determination of a quadratic preference function for use in macroeconomic programming*, in «Giornale degli economisti», gennaio-febbraio 1961; J. M. Buchanan, *Social choice, democracy, and free markets*, in «The Journal of Political Economy», 1954, vol. 62; M. Talamona, *Note in margine al saggio di Ragnar Frisch, su alcuni problemi della pianificazione*, in «L'Industria», 1962, n. 2. Cfr. anche F. Caffè, *Politica economica...* op. cit., pp. 117-125.

<sup>111</sup> La preferenza dell'economista è verso le anglosassoni *public corporations*.

<sup>112</sup> W.A. Jhr, H. W. Singer, *The role of the economist as official adviser*, London 1955, cit. in F. Caffè, *L'economia moderna e l'intervento pubblico*, RAI - Radiotelevisione italiana, 1956, p. 27.

<sup>113</sup> Su questo tipo di figure cfr. A. Mortara (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Cricc – Franco Angeli, Milano, 1984.

modello nazionalistico-bellicista, la prima<sup>114</sup>, e a una forma di nazionalismo economico, il secondo<sup>115</sup>, che sarebbe almeno in parte anacronistico applicare agli anni '60. Più opportuno è quindi probabilmente collocare questo tecnicismo macroeconomico degli anni '60, anche quando è costituito da contributi dei medesimi tecnici-economisti degli anni '30, nel contesto di rinnovamento sociale che si nutre sia dell'aspirazione della sinistra democristiana, soprattutto di carattere meridionalista e già manifestatasi ad esempio col Piano Vanoni<sup>116</sup>, sia delle istanze di modernizzazione promosse dai socialisti che accedono al governo, anche sull'esempio delle socialdemocrazie del nord Europa<sup>117</sup>. In particolare, le istanze teorico-culturali dell'economia del benessere sembrano trarre ispirazione da quest'ultimo tipo di esperienze. Come rilevato da O. J. Olson, lo stesso Caffè, notevolmente interessato dall'esperienza dei paesi scandinavi in tema di Stato sociale, è infatti influenzato dall'opera teorica e dal pratico contributo dato da economisti scandinavi, quali F. Zeuthen, K. Wicksell, R. Frisch o G. Myrdal, alla concreta costruzione dello Stato del benessere dei propri paesi<sup>118</sup>.

### 3.2 Impresa pubblica e industrialismo-istituzionalista

L'approccio definito industrialista-istituzionalista è l'esito della confluenza di due diversi orientamenti teorico-economici. L'uno è quello di carattere istituzionalista secondo cui l'internalizzazione di taluni meccanismi di mercato o la loro generazione, laddove non sono mai esistiti, nella grande impresa pubblica, darà risultati più efficienti e preferibili per il benessere collettivo di quanto è stata in grado di fare l'iniziativa privata. Nell'Italia degli anni '60 l'istituzionalismo con cui si connota la teoria dell'impresa pubblica ha essenzialmente una matrice americana, i cui natali si trovano nelle elaborazioni di T. Veblen e J. R. Commons<sup>119</sup>, ed importante è anche il riferimento al dibattito degli anni '30, quando A. A. Berle e G. C. Means<sup>120</sup> affrontano le questioni dei rapporti tra gestione e proprietà nelle grandi *corporations* e a cui, già all'epoca, sono sensibili anche economisti italiani, che, come F. Vito, saranno poi tra i protagonisti del dibattito del

---

<sup>114</sup> Cfr. V. Zamagni, *Lo Stato italiano e l'economia...* op. cit., p. 66.

<sup>115</sup> Cfr. F. Amatori, *La grande impresa*, in *Storia d'Italia...* op. cit, vol. 15, pp. 735-737.

<sup>116</sup> Cfr. *ivi*.

<sup>117</sup> Cfr. N. Crepax, *Storia dell'industria...* op. cit., pp. 131, 134, 381.

<sup>118</sup> Cfr. O. J. Olson, *La teoria dell'impresa pubblica...* op. cit., p. 237.

<sup>119</sup> Cfr. M. Rutherford, *The firm in American institutional economics*, in M. E. L. Guidi, D. Parisi (a cura di), *The Changing Firm: Contributions from the History of Economic Thought : Selected Papers from the 7th Conference of Aispe - Associazione Italiana Per la Storia Del Pensiero Economico*, Franco Angeli, Milano, 2005, pp. 38-51. Un'impostazione istituzionalista è ad esempio presente anche in G. Ruffolo, *La grande impresa nella società moderna*, Einaudi, Torino, 1967.

<sup>120</sup> Cfr. A. A. Berle, G. C. Means, *The modern corporation and private property*, MacMillan, New York, 1932.

periodo analizzato<sup>121</sup>. L'altro filone teorico lo si è definito industrialista, ma va subito precisato che il senso di quest'ultimo non è solo nell'identificazione del significato del progresso economico con quello della diffusione dell'industrializzazione<sup>122</sup>, ma anche quello di una ripresa della razionalità dell'economia neoclassica che si sostanzia nella necessità del rispetto dell'economicità della gestione dell'impresa pubblica<sup>123</sup>.

Sono appunto queste due istanze teorico-economiche, l'istituzionalismo e l'industrialismo inteso nel senso specificato, che caratterizzano il pensiero di P. Saraceno<sup>124</sup> e anche quello di G. Guarino<sup>125</sup>, pur con diverse specifiche connotazioni che verranno poi chiarite. Entrambi gli autori quindi non sottovalutano la questione dell'economicità della gestione, nel lungo periodo, e quindi dell'autonomia finanziaria dell'impresa pubblica, come noto, spesso giudicata inesistente in considerazione della dipendenza dell'impresa dai contributi statali prelevati dal Fondo di dotazione. In particolare, E. Rullani ritiene che la razionalità economica dell'impresa neoclassica trovi in Saraceno, attraverso l'intervento delle istituzioni, una mediazione con la realtà, la realtà storica concreta la cui logica impenetrabile appare spesso difficilmente conciliabile con la rigorosa razionalità della scienza economica<sup>126</sup>. Ed è proprio questa particolare mediazione istituzionale in riferimento alla quale, per l'economista valtellinese, diventa possibile costruire un modello di sviluppo specifico, irripetibile, che può caratterizzare la particolare storia, ancora da scrivere, di un paese come l'Italia<sup>127</sup>.

---

<sup>121</sup> Sul contributo di Vito nel dibattito sulla grande impresa negli anni Trenta cfr. A. Caloia, *Francesco Vito. L'economia politica di un cristiano economista*, Rusconi, Milano, 1998, pp. 44-55.

<sup>122</sup> Cfr. U. Collesi, *Il rapporto impresa mercato*, in AA. VV., *Il governo delle imprese. Pasquale Saraceno e la produzione industriale*, Cedam, Padova, 1992, pp. 255-256.

<sup>123</sup> Saraceno afferma che il "punto di partenza della nostra costruzione è il riconoscimento che il profitto costituisce il fine dell'impresa pubblica come di ogni altra impresa; l'impresa pubblica si distingue peraltro dall'impresa privata per il fatto che, ogni volta che tale profitto, posto tra i ricavi l'eventuale contributo statale, superi la misura necessaria per retribuire il capitale conferito dallo Stato, il soprarreddito sarà utilizzato:

a) per ridurre i prezzi di vendita, se l'azienda è stata istituita per fini antimonopolistici;  
b) per ridurre il contributo statale, se l'azienda opera in situazione non di reddito essendo stata istituita per fini di sviluppo" (P. Saraceno, *Il fine di lucro...* op. cit., p. 614).

<sup>124</sup> Come evidenziato da E. Rullani, le ipotesi che fondano il pensiero di Saraceno sull'impresa pubblica non sono solo di carattere istituzionalista: l'economista lombardo pare piuttosto muoversi in un binomio tra industrialismo e istituzionalismo: cfr. P. Saraceno, *La produzione industriale*, Libreria Universitaria Editrice, Venezia, 1966, p. 40 (quarta edizione); E. Rullani, *Pasquale Saraceno, istituzionalista industriale*, in AA. VV., *Il governo delle imprese...* op. cit..

<sup>125</sup> Giuseppe Guarino era allora professore di Diritto amministrativo all'Università di Roma

<sup>126</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 3-4. Va precisato che secondo E. Rullani, per Saraceno le istituzioni sono il mezzo con cui viene ridotta l'incertezza dell'evoluzione del sistema economico la cui direzione venga delegata alla razionalità della sola iniziativa privata: cfr. *ibidem*, pp. 3-10. Tuttavia chi scrive ritiene che tale considerazione non sia propriamente attribuibile al pensiero di Saraceno negli anni '60, ma sia più opportunamente riferibile all'elaborazione dell'economista di fronte alle evoluzioni degli anni '70. Infatti agli inizi degli anni '60 è una certezza il fatto che il mercato da solo produca squilibri, così come che la programmazione possa rimediare. L'incertezza in se stessa non pare essere un problema prioritario poiché questa assume un carattere strutturale solo nel decennio successivo.

<sup>127</sup> Cfr. E. Rullani, *Pasquale Saraceno e la produzione industriale*, in *Pasquale Saraceno e gli studi di economia d'impresa*, IRI - Edindustria, Roma, 1993, pp. 40-47. Sulla necessità di formulare una risposta istituzionale ai problemi

Posta questa comunanza di vedute tra Guarino e Saraceno è però opportuno compiere dei distinguo. Se infatti Guarino propone una teoria della “grande impresa autogeneratrice” che si focalizza soprattutto sui vantaggi delle economie interne conseguite con l’espansione aziendale che comporta anche economie esterne nel lungo periodo, Saraceno si concentra invece sulle esternalità positive generate da tale impresa<sup>128</sup> la cui massima espressione si raggiunge con la teoria del polo di sviluppo<sup>129</sup>. La differenza tra i due economisti è radicale: se per Guarino l’autonomia dell’imprenditore pubblico e l’economicità della gestione sono prioritari in vista della sfida rappresentata dalla concorrenza internazionale<sup>130</sup> e i cosiddetti fini sociali costituiscono in se stessi “mitologia” se non subordinati a quelli economici di medio-lungo termine, Saraceno sembra decisamente dare maggiore peso alle mete economico-sociali<sup>131</sup>.

### 3.2.1 L’impresa pubblica “autogeneratrice”

Per Guarino l’impresa pubblica si definisce in relazione a due fondamentali coordinate strategiche: lo sviluppo nazionale e la competizione internazionale. La gestione dell’impresa trova nella realizzazione dello sviluppo importanti obiettivi imprenditoriali e nella competizione internazionale un vincolo, derivante dal confronto con agguerriti operatori internazionali, e un ulteriore obiettivo quale possibilità di ulteriore espansione.

Il confronto col mercato internazionale<sup>132</sup> non è peraltro in contrasto con l’obiettivo di sviluppo aziendale e nazionale. Il lungo periodo amplia infatti lo spettro degli obiettivi che l’impresa può realizzare: l’impresa, non più vincolata alla massimizzazione del profitto nel breve periodo quale obiettivo tipicamente attribuibile all’impresa del modello neoclassico<sup>133</sup>, può permettersi di formulare valutazioni definite di tipo “soggettivo” e o “indeterminato” in quanto legate alle

---

derivanti dal sottosviluppo cfr. P. Saraceno, *Lo Stato...* op. cit., p. 36. Sulla stessa questione cfr. D. Ivone (a cura di), *Cultura Stato e Mezzogiorno nel pensiero di Pasquale Saraceno*, ESI, Napoli, 2004. Sul rapporto tra il pensiero di Saraceno e il pensiero keynesiano cfr. D. Parisi, C. Rotondi, *Keynesianism and anti-keynesianism in Italian economic thought: Francesco Vito and Pasquale Saraceno*, Università cattolica del Sacro Cuore, Milano, 1999.

<sup>128</sup> Cfr. P. Saraceno, *Il fine di lucro...* op. cit., pp. 610-613.

<sup>129</sup> Ad es. cfr. M. Cattaneo, *Gli interventi pubblici...* op. cit., pp. 2142-2147.

<sup>130</sup> Cfr. P. Bizzarri, *Il convegno sull’impresa pubblica...* op. cit., p. 172.

<sup>131</sup> Per la posizione di Saraceno sui limiti dell’internazionalizzazione delle imprese cfr. G. Volpato, *Progresso tecnico e dinamiche d’impresa*, in AA. VV., *Il governo delle imprese...* op. cit., pp. 296-297.

<sup>132</sup> Cfr. G. Guarino, *L’autonomia dell’impresa...* op. cit., p. 8.

<sup>133</sup> In realtà nel modello neoclassico di tipo walrasiano non si distingue tra breve e lungo periodo. Come noto, esiste un momento iniziale in cui un banditore raccoglie le proposte di domanda e offerta dei beni che si desidera scambiare e quindi può stabilire un prezzo per il mercato di ogni bene determinando un equilibrio tra domanda e offerta. Tuttavia, in questo scritto come anche nella letteratura analizzata, si presume che il breve periodo coincida con quello di un singolo ciclo di scambi del modello walrasiano, che inizia nel momento in cui il banditore raccoglie le proposte e finisce quando gli operatori hanno eseguito gli scambi sulla base dei prezzi di equilibrio dei rispettivi beni. Tale ipotesi può essere peraltro formalmente valida se si ipotizza inoltre che nel corso del “breve periodo” così profilato la quantità disponibile dei fattori produttivi sia fissa.

concrete esigenze dello sviluppo del paese, laddove “oggettiva” e “determinata” rimane l’esigenza di massimizzare il profitto dell’impresa nel lungo periodo. Tale “soggettività” permette che “una serie di interessi extra aziendali” si trasformino “in interessi aziendali”<sup>134</sup>:

“il discorso sulle caratteristiche dei luoghi, sulla politica urbanistica, sul rapporto con i lavoratori, sulla formazione della classe dirigente, sulla politica della ricerca dei grandi gruppi”<sup>135</sup>,

divengono mete auspicabili per la grande impresa. Peraltro tale consonanza di sviluppo aziendale e nazionale è, per Guarino, un fenomeno “naturale” poiché i problemi della grande impresa sono anche quelli della società e del territorio in cui sorge. Ad esempio il giurista ricorda che il problema dell’edilizia abitativa di Torino è stato lo stesso che si sono posti i dirigenti della FIAT che hanno chiesto una legge urbanistica adeguata, così come le imprese esportatrici non possono che essere le più interessate ad avere un grande gruppo pubblico che si occupi della costruzione e gestione della autostrade quale bene pubblico essenziale<sup>136</sup>.

Peraltro proprio la competizione internazionale e le esigenze di sviluppo nazionale rendono preferibile una politica di espansione per l’impresa<sup>137</sup>. L’espansione consente di conseguire fondamentali vantaggi, tra cui le economie di scala tipiche di certi settori dell’industria di base<sup>138</sup>, la riduzione del rischio complessivo degli investimenti compiuti dal gruppo<sup>139</sup>, talune economie di scopo nel caso in cui si abbia un’espansione orizzontale e o di sinergie comunque realizzabili anche se essa avviene in settori non correlati<sup>140</sup>, come la più agevole disponibilità di taluni importanti fattori di produzione di cui il gruppo può fruire operando in più settori<sup>141</sup>. Lo sviluppo trae giovamento dall’espansione dell’impresa quale fucina di capaci imprenditori e di innovazioni basate sulla ricerca scientifica, nonché come mezzo di valorizzazione del territorio in cui essa sorge<sup>142</sup>. Per il giurista, la chiave del successo dell’impresa pubblica sta quindi in una strategia di crescita come ragione della diversificazione, preferibilmente in settori non correlati.

---

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>136</sup> Cfr. *ibidem*, p. 11.

<sup>137</sup> Cfr. *ibidem*, p. 3.

<sup>138</sup> Cfr. *ibidem*, p. 25.

<sup>139</sup> Cfr. S. Vaccà, *Dimensione ottima dell’impresa...* op. cit., p. 417; G. Petrilli, *La funzionalità degli Enti di gestione e la formula IRI*, in F. Archibugi, S. Lombardini (a cura di), *Piano economico...* op. cit., p. 307.

<sup>140</sup> Cfr. S. Vaccà, *Dimensione ottima dell’impresa...* op. cit., p. 416.

<sup>141</sup> Cfr. G. Guarino, *Imprese pubbliche e programmazione: aspetti giuridici*, in F. Archibugi, S. Lombardini (a cura di), *Piano economico...* op. cit., p. 70.

<sup>142</sup> Cfr. G. Guarino, *L’autonomia dell’impresa...* op. cit., pp. 6, 22-23.

La modalità principale di tale espansione, poi divenuta nota come la principale connotazione della teorizzazione di Guarino<sup>143</sup>, è che essa può avvenire solo grazie ad una preesistente grande impresa pubblica che ne generi un'altra da se stessa<sup>144</sup>: lo Stato può solo generare ed espandere la pubblica amministrazione o forme di organizzazione analoghe; non è in grado di produrre imprenditorialità né di creare la grande impresa che, come storicamente dimostrato, è un retaggio dell'iniziativa privata che solo in un certo momento storico è passato allo Stato con la creazione dell'Iri<sup>145</sup>.

Le potenzialità dell'impresa pubblica "autogeneratrice" non si esplicano però automaticamente ma a condizione che essa possa avere accesso a determinate facoltà e risorse. Posto che tra le prime vi è la possibilità giuridica di creare altre imprese che solo allo Stato spetta concedere, l'accesso alle risorse, cioè ad un'imprenditorialità di alto livello e al capitale<sup>146</sup>, si risolve in un gioco in cui entrano le economie generate dalla diversificazione e il mercato. Da una parte infatti l'impresa madre, grazie alla diversificazione, è facilitata nel reperimento di taluni fattori della produzione<sup>147</sup>, ma dall'altra essa non deve mai prescindere dal confronto col mercato, la cui fiducia rimane un elemento essenziale per pianificare una politica aziendale espansiva. Il punto è che l'impresa pubblica, pur ponendosi obiettivi e agendo in spazi probabilmente non sempre ambiti dall'impresa privata, deve però competere con quest'ultima per la conquista delle risorse finanziarie e manageriali. Da ciò consegue che le aspettative del mercato non devono andare deluse: dannoso è ad esempio il fatto che l'impresa madre investa per la creazione di una nuova impresa, magari per fini occupazionali, e così penalizzi altre proprie attività su cui il mercato ha scommesso<sup>148</sup>. Anche le risorse manageriali rappresentano una risorsa scarsa, la cui efficienza, all'interno del gruppo pubblico, viene favorita da un certo grado di concorrenza<sup>149</sup>, che, per Guarino, nel sistema italiano sarebbe meglio realizzabile se esistesse tra gli enti di gestione, oltre che tra le singole imprese facenti capo ad uno stesso ente<sup>150</sup>.

### 3.2.2 La "teoria" del polo di sviluppo

---

<sup>143</sup> Cfr. P. Sylos Labini, *Problemi dello sviluppo...* op. cit., p. 245.

<sup>144</sup> Cfr. G. Guarino, *Imprese pubbliche e programmazione...* op. cit., pp. 67-68; G. Guarino, *L'autonomia dell'impresa...* op. cit., p. 22.

<sup>145</sup> Cfr. *ibidem*, p. 22.

<sup>146</sup> Cfr. G. Guarino, *Imprese pubbliche e programmazione...* op. cit., pp. 69-70.

<sup>147</sup> Cfr. *ibidem*, p. 70.

<sup>148</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 70-71. Questa osservazione è di fatto un richiamo al rispetto della cosiddetta economicità nel lungo periodo: cfr. *ibidem*, pp. 76-77.

<sup>149</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 73-74; S. Vaccà, *Dimensione ottima dell'impresa...* op. cit., pp. 417-418. Vaccà sottolinea anche il pericolo che si verifichino sprechi e duplicazioni: cfr. *ibidem*, pp. 417-418.

<sup>150</sup> Cfr. G. Guarino, *Imprese pubbliche e programmazione...* op. cit., pp. 73-74.



Ciò che contraddistingue la visione di Saraceno, e anche di altri, è la cosiddetta teoria del polo di sviluppo quale via di risoluzione degli squilibri regionali<sup>151</sup>. L'attivazione di un processo di sviluppo in aree non progredite consiste essenzialmente nel privilegiare industrie di settori di base, caratterizzati da impianti di grandi dimensioni, suscettibili di ampliamento con la creazione di un indotto di imprese minori<sup>152</sup>.

Anche Saraceno, come già Guarino, sottolinea il virtuoso rapporto tra grande impresa e innovazione tecnica, soprattutto importante quando essa implica la modernizzazione di settori dell'industria di base realizzata con l'introduzione di impianti di produzione di massa<sup>153</sup>. Analogamente, anche Saraceno è favorevole ad una politica aziendale espansiva in settori non correlati. Peraltro, Saraceno nota che la maggiore rigidità che la crescita degli impianti genera, foriera di instabilità aziendale al crescere di quella ambientale, può essere compensata da una politica espansiva con cui aumenta la possibilità dell'impresa di controllare il mercato<sup>154</sup>. Inoltre, quando il profitto eccede il livello minimo presente in un regime di concorrenza, l'impresa deve crescere: il profitto serve per sostenere la crescita che consente l'utilizzo di tecniche ad alta produttività e per diluire i *sunk costs*<sup>155</sup>.

L'espansione della grande impresa può avere virtuose conseguenze sul sistema produttivo locale: con la nascita di imprese complementari in qualità di fornitori dell'impresa pubblica si può generare un mercato di beni strumentali utilizzabile anche da altre imprese o destinabili a settori come quello agricolo o di tipo complementare<sup>156</sup>; all'aumento dell'occupazione, del reddito e quindi della capacità di spesa delle famiglie può seguire la formazione o il potenziamento di un mercato di beni di consumo di ampie dimensioni<sup>157</sup>. La grande impresa pubblica viene quindi ritenuta capace di interrompere il circolo vizioso dell'immobilismo socio-economico che caratterizza talune aree geografiche poiché contribuisce a ridurre la percezione del rischio imprenditoriale rafforzando la

---

<sup>151</sup> Va segnalata l'intensa collaborazione scientifica avuta da Saraceno con P. Rosenstein-Rodan del MIT di Boston e teorico del polo di sviluppo: cfr. S. Vaccà, *Pasquale Saraceno studioso di politica industriale*, in *Pasquale Saraceno e gli studi...* op. cit., p. 20.

<sup>152</sup> Cfr. M. Cattaneo, *Gli interventi pubblici...* op. cit., pp. 2143-2144; A. Reati, *Alcuni aspetti dell'applicazione...* op. cit., pp. 178-179.

<sup>153</sup> Cfr. R. Varaldo, *L'economia dell'impresa industriale nel pensiero di Pasquale Saraceno*, in *Pasquale Saraceno e gli studi...* op. cit. pp. 118-119.

<sup>154</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 131-132.

<sup>155</sup> Cfr. E. Rullani, *Pasquale Saraceno, istituzionalista...* op. cit., p. 34.

<sup>156</sup> Cfr. M. Cattaneo, *Gli interventi pubblici...* op. cit., pp. 2143-2144; S. Lombardini, *L'impresa pubblica...* op. cit., pp. 29-31.

<sup>157</sup> Cfr. G. Stefani, *La scelta dei prezzi delle imprese pubbliche...* op. cit., p. 108; B. Finocchiaro, *Impresa pubblica...* op. cit., p. 309; M. Cattaneo, *Gli interventi pubblici...* op. cit., pp. 2143-2144; S. Lombardini, *L'impresa pubblica...* op. cit., p. 29; A. Reati, *Alcuni aspetti dell'applicazione...* op. cit., pp. 178-179.

predisposizione psicologica dei privati a localizzarvi unità produttive<sup>158</sup> e, infine, può anche svolgere una eventuale funzione di salvataggio o risanamento di imprese in crisi<sup>159</sup>. La riduzione del rischio è peraltro anche quella realizzata con la creazione di un gruppo polisetoriale che, grazie alla gestione di attività non correlate, è in grado di portare avanti attività in perdita, qualora quest'ultima si giustifichi quale fase di avvio di un settore o di una produzione in cui l'iniziativa privata non è disposta a impegnarsi<sup>160</sup>.

### 3.3 Impresa pubblica ed economisti cattolici

Tra gli economisti cattolici, F. Vito<sup>161</sup> e P. Onida sono quelli che più esplicitamente di altri, per giustificare l'intervento dello Stato nell'economia e, in particolare, dell'impresa pubblica si richiamano alla dottrina sociale della Chiesa cattolica. Controverso è invece il rapporto di Saraceno con quest'ultima<sup>162</sup>: non pare che la dottrina sociale della Chiesa, pur stimata insostituibile, per l'economista valtellinese, sul piano dell'azione sociale, conferisca un contributo decisivo ai fini dell'elaborazione del suo pensiero.

Vito e Onida invece si rifanno al cattolico principio della sussidiarietà in relazione al quale si crea un significativo spazio d'azione per l'impresa pubblica<sup>163</sup>. Vito non crede che il meccanismo dei prezzi in se stesso possa assicurare un progresso armonico, che viene invece più efficacemente perseguito dall'intervento dell'impresa pubblica che, in tal modo, finisce indirettamente anche per rafforzare l'economia di mercato<sup>164</sup>. Onida precisa che l'impresa pubblica deve solo integrare

---

<sup>158</sup> Cfr. M. Cattaneo, *Gli interventi pubblici...* op. cit., pp. 2143-2145; G. Stefani., *La scelta dei prezzi delle imprese pubbliche...* op. cit., p. 108; P. Onida, *Lo stato imprenditore...* op. cit., p. 182.

<sup>159</sup> Cfr. M. Cattaneo, *Gli interventi pubblici...* op. cit., p. 2147; G. Stefani., *La scelta dei prezzi delle imprese pubbliche...* op. cit., p. 106.

<sup>160</sup> Cfr. P. Onida, *Lo stato imprenditore...* op. cit., p. 181.

<sup>161</sup> Sul rapporto tra etica ed economia in F. Vito cfr. A. Caloia, *Francesco Vito...* op. cit., pp. 96-128; L. Fornaciari Davoli, *Ancora su etica ed economia: l'insegnamento di Francesco Vito*, in D. Parisi, C. Rotondi, *Francesco Vito. Attualità di un economista politico*, Vita e Pensiero, Milano, 2003, pp. 105-112; L. Pasinetti, *Una teoria per un'economia a servizio dell'uomo*, in D. Parisi, C. Rotondi, *Francesco Vito...* op. cit., pp. 229-252. Sulla connotazione cattolica del pensiero di Vito cfr. A. Magliulo, *Liberalismo e cattolicesimo*, in P. Barucci (a cura di), *I cattolici, l'economia, il mercato*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2008, pp. 107-125.

<sup>162</sup> S. Vaccà afferma che l'ispirazione cristiana "in Saraceno appare forse più consona alla concezione crociana del «perché non possiamo non dirci cristiani» che non ad una concezione direttamente preoccupata di dimostrare l'efficacia del cosiddetto pensiero sociale cristiano, nei cui confronti Saraceno ha più volte dimostrato un senso di distacco ed anche di fastidio": cfr. S. Vaccà, *Pasquale Saraceno studioso di politica industriale*, in *Pasquale Saraceno e gli studi...* op. cit., p. 21.

<sup>163</sup> Cfr. F. Vito, *Iniziativa personale, sviluppo economico...* op. cit., pp. 14-15; P. Onida, *Lo stato imprenditore...* op. cit., p. 175. Onida, per spiegare il principio della sussidiarietà, si rifa alla lettera enciclica *Mater et magistra* di Papa Giovanni XXIII (ivi).

<sup>164</sup> Cfr. F. Vito, *L'impresa pubblica: esperienza...* op. cit., p. 973. Cfr. anche A. Reati, *Alcuni aspetti dell'applicazione...* op. cit., p. 176.

l'iniziativa economica privata e non ridurla, tanto meno sopprimerla<sup>165</sup>, semmai le spiana la strada<sup>166</sup>.

Il principio della sussidiarietà viene messo in stretta relazione con la categoria del bene comune<sup>167</sup>: la sua realizzazione è il fine dell'intervento pubblico in generale e si tratta di un concetto non riducibile al benessere economico oggetto della politica economica divulgata da F. Caffè, né esso è esemplificabile come una sorta di dogma di fede. Per Onida, il bene comune che deve ispirare la formulazione di un giudizio di opportunità sull'intervento dell'impresa pubblica non ha un carattere assoluto, ma è relativo alle condizioni storiche di un certo paese in un dato momento e, più precisamente, dipende dalle capacità di *governance* dell'amministrazione pubblica, ovvero dalla "preparazione dello Stato e dei suoi organi all'esercizio e al controllo di aziende di produzione<sup>168</sup>". In particolare, Onida ricorda che la categoria del bene comune, che deve guidare l'economista, è una categoria più ampia di quella del benessere economico, che è compreso nella prima, e contempla giudizi di carattere economico ed extraeconomico,

"problemi di produzione e di distribuzione, relazioni di umana solidarietà tra gruppi sociali diversi, tra generazioni presenti e generazioni future<sup>169</sup>".

Per Vito il modo pragmatico con cui Onida qualifica il bene comune si traduce in un'analisi dei sistemi economici in relazione al livello di sviluppo raggiunto. In particolare l'economista distingue quindi due livelli: l'uno è quello di un'economia sottosviluppata e l'altro di un'economia di mercato. La differenza tra i due deriva dal grado di circolazione delle risorse rilevato in un dato momento: in un'economia sottosviluppata tale livello è molto basso, il mercato è pressoché assente, e l'impresa pubblica, in tal caso fattore sostitutivo rispetto al mercato, ha il compito ampio e gravoso di mobilitare quelle risorse tecniche e culturali la cui circolazione è invece un fenomeno spontaneo e fisiologico in un'economia di mercato, dove appunto l'iniziativa privata è sufficiente per mobilitare quelle risorse<sup>170</sup>. In un'economia di mercato, come lo è quella dell'Italia degli anni '60, l'impresa pubblica può contribuire a strutturare un mercato che assicura combinazioni

---

<sup>165</sup> Cfr. P. Onida, *Lo stato imprenditore...* op. cit., p. 175.

<sup>166</sup> Cfr. *ibidem*, p. 182.

<sup>167</sup> A tale proposito cfr. anche F. Vito, *Iniziativa personale, sviluppo economico...* op. cit., pp. 14-15. Sul concetto di bene comune nella dottrina sociale della Chiesa cfr. G. Manzone, *Il mercato. Teorie economiche e dottrina sociale della Chiesa*, Queriniana, Brescia, 2001, pp. 321-394.

<sup>168</sup> P. Onida, *Lo stato imprenditore...* op. cit., p. 179. Anche Lombardini riconosce l'importanza della flessibilità che deve caratterizzare il rapporto tra impresa pubblica e piano economico: non si possono "irrigidire delle funzioni che sono necessariamente flessibili e mutevoli" come non è opportuno "qualificare in modo definitivo delle situazioni le cui caratteristiche possono subire profonde modifiche con l'evoluzione della situazione economica e sociale" (S. Lombardini, *L'impresa pubblica...* op. cit., p. 25).

<sup>169</sup> P. Onida, *Lo stato imprenditore...* op. cit., p. 187.

<sup>170</sup> Cfr. F. Vito, *L'impresa pubblica: esperienza...* op. cit., p. 974; M. Cattaneo, *Gli interventi pubblici...* op. cit., p. 2099.

produttive migliori e scelte di consumo preferibili<sup>171</sup> mobilizzando risorse verso certi tipi di auspicabili investimenti, ad esempio di avanzato livello tecnologico, verso certe aree geografiche e o verso quei consumatori che, o a causa della struttura del mercato monopolistica e o della distribuzione del reddito, sono penalizzati nelle loro scelte.

E' pur vero che l'impresa pubblica, anche se contribuisce a consolidare l'economia di mercato, introduce una distorsione<sup>172</sup>, genera un costo. A tale riguardo Vito, come anche Saraceno, ritiene però che esso sia comunque minore dei benefici che l'economia di mercato ottiene dall'intervento dell'impresa pubblica e che, per minimizzare tale costo, sia necessario che la condotta gestionale dell'impresa pubblica non sia dissimile da quella dell'impresa privata. A riprova di tale tesi Vito afferma che nei paesi con un'economia collettivizzata l'impresa pubblica non esiste perché in quei paesi le imprese non sopportano un rischio d'impresa analogo a quello presente nel mondo occidentale. Di conseguenza, in quei sistemi economici non esistono imprese e quindi neppure il mercato. L'impresa pubblica o agisce nel mercato per rafforzarlo o non esiste<sup>173</sup>.

### 3.4 Impresa pubblica e liberismo tradizionale

La posizione di carattere liberista tradizionale, che la Lutz identificherebbe come, almeno in parte, "nordista", è quella secondo cui il mercato è capace di uno "sviluppo naturale"<sup>174</sup>. Sebbene tale posizione possa comunque contemplare interventi di politica economica, ad esempio per incentivare miglioramenti agricoli o le esportazioni, è certo però che, in questa prospettiva, l'impresa è il motore di sviluppo del sistema economico e lo è soprattutto in virtù della sua capacità di determinare un saldo attivo della bilancia delle partite correnti. Posto che l'enfasi sulla competitività internazionale delle imprese non è ovviamente un patrimonio dei liberisti tradizionali, rimane il fatto che in tale modello, che può probabilmente trovare una schematizzazione nel cosiddetto Schema Carli<sup>175</sup>, si tende a individuare nella profittabilità dell'impresa privata una variabile fondamentale da cui, in ultima analisi, dipende il *trend* del sistema economico nel suo complesso.

---

<sup>171</sup> Cfr. F. Vito, *L'impresa pubblica: esperienza...* op. cit., p. 973; F. Vito, *Iniziativa personale, sviluppo economico...* op. cit., pp. 18-19.

<sup>172</sup> Cfr. F. Vito, *L'impresa pubblica: esperienza...* op. cit., p. 973.

<sup>173</sup> Cfr. *ivi*. Cfr. anche M. Cattaneo, *Gli interventi pubblici...* op. cit., pp. 2099-2100.

<sup>174</sup> Cfr. V. Lutz, *Alcuni aspetti strutturali...* op. cit., p. 35.

<sup>175</sup> Secondo P. Roggi, per G. Carli l'inflazione che si manifesta sia negli anni '60 che nel decennio successivo è da costi, soprattutto del lavoro, e l'accumulazione sarebbe potuta riprendere solo con una compressione dei salari. Il fulcro dello Schema Carli sta quindi nel sostegno alla profittabilità dell'impresa. Roggi nota come la teoria di Carli, allora governatore della Banca d'Italia, non si rifaccia al pensiero keynesiano poiché in esso si pensa al profitto *ex ante*, cioè alla stima del profitto come variabile in relazione alla quale gli imprenditori prendono le loro decisioni, mentre Carli, in

Tale modello, condiviso peraltro in modo minoritario nell'ambito del campione di economisti analizzato, dà luogo a interpretazioni variegate.

Una posizione più moderata è ad esempio quella di G. U. Papi, d'accordo col fatto che lo sviluppo di un paese non è automatico e che, di conseguenza, è inevitabile concepire un piano di sviluppo e quindi elaborarne una teoria<sup>176</sup>, pur convinto che il protagonista dello sviluppo rimane sempre l'individuo e non lo Stato, anche se il ruolo di quest'ultimo non è surrogabile da alcun altro operatore economico<sup>177</sup>. Più estrema è la posizione dell'azionalista E. Giannessi<sup>178</sup> per il quale la capacità delle imprese di un paese di mantenere l'equilibrio economico nel tempo è la prova più evidente del riuscito sviluppo. Per converso, il mancato o carente sviluppo e, *a fortiori*, il sottosviluppo sono essenzialmente ravvisabili nello sfacelo dei bilanci delle aziende di un paese<sup>179</sup>. In generale, secondo Giannessi, un paese è tanto più arretrato quanto più le sue attività economiche, sia private che pubbliche, non sono gestite come imprese private, secondo criteri economico-aziendali<sup>180</sup>.

L'impresa pubblica perciò non può conoscere una condotta di gestione diversa da quella dell'impresa privata e con riguardo ai fini che essa può perseguire, come G. Carli rileva, essa trova il suo ruolo ottimale quando si occupa di quelle attività infrastrutturali<sup>181</sup> che più facilmente sono caratterizzate da rendimenti di scala crescenti e quindi danno luogo a monopolio naturale.

E' opportuno richiamare il fatto che proprio questa posizione, minoritaria soprattutto nei primi anni '60, sarà quella vincente nel pensiero economico del decennio successivo a quello analizzato<sup>182</sup>.

#### 4 Il dibattito. Alcune questioni

---

linea con A. Smith e D. Ricardo, pensa al profitto ex-post: cfr. P. Roggi, *Scelte politiche...* op. cit., pp. 115-116. I governi di centro-sinistra degli anni '60 invece sembrano reputare che, pur data la piena occupazione, non si debba comprimere i salari perché lo sviluppo può essere alimentato dagli investimenti pubblici. In tal modo si ritiene di poter soddisfare la crescita della domanda aggregata, che rischia di generare inflazione e che secondo il governo ne è la vera causa, stimolando l'aumento dell'offerta con gli investimenti pubblici: cfr. *ibidem*, pp. 111-112.

<sup>176</sup> Cfr. G. U. Papi, *La funzione dello Stato...* op. cit., p. 22; M. Talamona, *Le imprese pubbliche come strumento...* op. cit., p. 147. Per il pensiero di Papi sulla produttività dell'investimenti pubblico cfr. G. U. Papi, *Teoria e politica dello sviluppo economico*, in *Teoria e politica dello sviluppo economico*, Giuffrè, Milano, 1954, pp. 35-40.

<sup>177</sup> Cfr. G. U. Papi, *La funzione dello Stato...* op. cit., pp. 45-46.

<sup>178</sup> Enrico Giannessi era allora professore dell'Università di Pisa e direttore dell'Istituto di Ricerche aziendali della stessa università.

<sup>179</sup> Cfr. E. Giannessi, *Interpretazione del concetto di impresa pubblica*, in «Rivista bancaria. Minerva bancaria», a. XVII n.s., luglio-agosto 1962, nn. 7/8, p. 322.

<sup>180</sup> Cfr. *ibidem*, nn. 1/2, gennaio-febbraio 1962, p. 40.

<sup>181</sup> Cfr. Banca d'Italia, *Considerazioni finali*, in *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti*, Banca d'Italia, Roma, esercizio 1965, pp. 434-435.

<sup>182</sup> Cfr. P. Roggi, *Scelte politiche...* op. cit., pp. 122-131.

Nel dibattito degli anni '60 sull'impresa pubblica in Italia, essa è principalmente concepita come strumento di politica economica soggetto a diverse interpretazioni che spesso non sono alternative esclusive: agente operativo della programmazione, principale attore del polo di sviluppo, protagonista della competizione internazionale, possibile e non necessaria opzione alternativa a politiche di *supply side*, realizzatore delle grandi infrastrutture, promotore della ricerca tecnologica.

Un primo e possibile spunto del dibattito può essere dato dalla programmazione. Essa è un tema dominante degli inizi del dibattito politico-economico degli anni '60 e, come notato, ne esistono diverse interpretazioni di cui la più radicale è quella del gruppo definito dei "programmatori".

Un primo evidente conflitto è proprio tra la posizione dei "programmatori" con le teorizzazioni di Saraceno e Guarino, ispirate da principi industrialisti-istituzionalisti, sulla natura dell'impresa pubblica.

Il primo contrasto riguarda la questione dell'economicità. Come notato, l'istituzionalismo che pure nutre le riflessioni di Saraceno e Guarino è combinato con una convinta affermazione della necessità che l'impresa pubblica s'impegno a conseguire un valore che le consenta di remunerare tutti i fattori della produzione, compreso il capitale anche se fornito dallo Stato, almeno nel lungo periodo. Come si è visto l'impresa pubblica dei "programmatori" non considera l'economicità della gestione un vincolo prioritario, ma anch'esso è strumentale alla realizzazione della politica di piano. Peraltro, per un altro verso, anche Sylos Labini non condivide pienamente la posizione industrialista-istituzionalista: la razionalità neoclassica, anche se applicata al lungo periodo, non è una condizione sufficiente, anche se necessaria, affinché la grande impresa sopravviva in un mercato oligopolistico. Per Sylos Labini nel mondo occidentale il profitto atteso diventa strettamente dipendente dalla domanda estera, soprattutto in Europa da dopo la Seconda guerra mondiale, e dalla spesa pubblica.

In secondo luogo, altro fronte di conflitto è quello sulla *governance* dell'impresa pubblica. Per i "programmatori", se l'impresa pubblica è un'istituzione le cui finalità sono quelle del programma economico e stabilite dalla classe politica democraticamente eletta, i suoi manager non possono e non devono godere di quell'autonomia rispetto alla proprietà tipica della grande impresa così come essa è stata ad esempio studiata da Berle e Means già negli anni '30. Il pericolo di tale modello è quello rappresentato dal "condottiero" di Shonfield<sup>183</sup> e storicamente impersonato dalla figura di E.

---

<sup>183</sup> Cfr. A. Shonfield, *Il capitalismo moderno: mutamenti nei rapporti tra potere pubblico e privato*, prefazione di P. Saraceno, Etas-Kompass, Milano, 1967, pp. 238-240.

Mattei<sup>184</sup>. E' proprio il pericolo di "condottieri" svincolati dal controllo pubblico e dai fini che lo Stato vuole attribuire all'impresa pubblica che induce Caffè a prendere le distanze dalla "formula Iri", che, secondo Guarino e Saraceno, deve gestire attività per conto dello Stato con la stessa autonomia gestionale dell'impresa privata<sup>185</sup>, e invece a preferire la forma della *public corporation* dell'esperienza inglese per realizzare uno Stato del benessere sul modello scandinavo<sup>186</sup>.

Per gli istituzionalisti-industrialisti invece l'autonomia dell'impresa è necessaria per garantire che essa realizzi quelle condizioni di economicità che fanno dell'impresa pubblica un'impresa economica oltre che un'istituzione a servizio del programma. Dato quindi il vincolo dell'economicità, come già osservato, sia Saraceno che Guarino ritengono che la grande impresa, pubblica o privata che sia, prosperi attraverso una politica di espansione in settori non correlati, ovvero attraverso la realizzazione della cosiddetta "formula Iri". A tale proposito forte sarà la polemica dei "programmatori" verso le tesi Guarino al *Convegno sulla politica dell'impresa pubblica* tenutosi al Club Turati di Milano nel febbraio 1968: in tale occasione il giurista incontra la netta opposizione di un compatto fronte che annovera tra le sue fila G. Ruffolo<sup>187</sup>, A. Giolitti<sup>188</sup>, S. Leonardi<sup>189</sup>, R. Guiducci<sup>190</sup> e S. Vaccà<sup>191</sup>. La risposta di Guarino a questi ultimi, tra cui vi sono anche rappresentanti parlamentari, è peraltro sottile e mira a evidenziare un difetto di carattere politico-istituzionale proprio in chi, come Ruffolo, mira a utilizzare l'istituzionalismo quale principale strumento per teorizzare sull'impresa pubblica<sup>192</sup>:

"noi abbiamo commesso tipicamente quell'errore, che è molto frequente nel campo della disciplina pubblicistica, di introdurre uno strumento [l'impresa pubblica come società per azioni] e, dopo averlo introdotto, di volerne un altro [la programmazione], perché si dimentica completamente l'esistenza del primo- E' un errore nel quale il legislatore incorre molto sovente: non avere fiducia negli strumenti che egli stesso ha creato<sup>193</sup>".

---

<sup>184</sup> Sul modo di Mattei di interpretare il suo ruolo di imprenditore pubblico nel senso indicato da Shoenfield cfr. G. Sapelli, *Il rapporto tra politica ed economia nel sistema delle partecipazioni statali*, in G. Sapelli, F. Carnevali, *Uno sviluppo tra politica e strategia*, Franco Angeli, Milano, 1992, p. 12.

<sup>185</sup> Secondo Amoroso e Olson, Caffè, favorendo un superamento di quel pensiero economico "classico" secondo cui la crescita della singola impresa fino alla dimensione ottima avrebbe costituito una condizione di efficienza individuale e dell'intero paese, modello che potremmo approssimare al cosiddetto Schema Carli, avrebbe avuto il merito di focalizzare il dibattito sulla categoria delle diseconomie esterne: cfr. B. Amoroso, O. J. Olson, *Lo Stato...* op. cit., p. 9.

<sup>186</sup> Cfr. O. J. Olson, *La teoria dell'impresa pubblica...* op. cit., pp. 236-244.

<sup>187</sup> Giorgio Ruffolo, all'Eni fino al '62, era da allora, incaricato dal ministro del Bilancio U. La Malfa, di organizzare gli uffici tecnici della programmazione.

<sup>188</sup> Antonio Giolitti era allora deputato socialista e, dal mese di luglio '68, presidente della XII Commissione parlamentare permanente (Industria e commercio).

<sup>189</sup> Silvio Leonardi era allora deputato comunista nonché componente della V Commissione (Bilancio e partecipazioni statali).

<sup>190</sup> Roberto Guiducci era allora professore di Sociologia che, come già osservato, era appartenuto al gruppo culturale "Ragionamenti" per poi passare alla rivista «Passato e presente» con A. Giolitti.

<sup>191</sup> Cfr. *Comunicazioni e discussioni*, in *Convegno sulla politica...* op. cit., pp. 1-70. Sergio Vaccà era addorà professore di economia all'Università Cattolica del Sacro cuore di Milano.

<sup>192</sup> Cfr. G. Ruffolo, *La grande impresa...* op. cit..

<sup>193</sup> Cfr. G. Guarino, in *Comunicazioni e discussioni*, in *Convegno sulla politica...* op. cit., p. 42.

La mancata riforma delle società per azioni<sup>194</sup>, voluta anche proprio per conferire trasparenza ai rapporti tra classe politica e imprenditori pubblici, finirà per rappresentare uno degli elementi più significativi del fallimento delle istanze dei “programmatori”.

Una terza questione è quella del ruolo e del peso dato all’impresa pubblica quale strumento della programmazione. A tale riguardo il ministro democristiano delle Partecipazioni statali G. Bo, nel convegno romano del 1962 sull’impresa pubblica organizzato dal *Centro di studi e piani economici*, sottolinea l’esigenza di superare il binomio investimenti per infrastrutture-stimoli<sup>195</sup> tipico degli anni ’50<sup>196</sup> e, come peraltro condiviso dal gruppo dei “programmatori”, di fare dell’impresa pubblica il principale strumento della politica di piano<sup>197</sup>. A tale riguardo Vito<sup>198</sup> e Onida<sup>199</sup> però non mancano di esprimere il loro scetticismo<sup>200</sup>, mentre G. Carli limiterebbe l’intervento dell’impresa pubblica alla costruzione di infrastrutture. Particolarmente combattuto è il conflitto tra i meridionalisti convinti promotori del ruolo dell’impresa pubblica quale protagonista del polo di sviluppo e i “programmatori” che, pur fautori di un incisivo ruolo di quest’ultima per la realizzazione del piano, ne concepiscono un ruolo funzionale alla più ampia prospettiva politico-economica nazionale. Il contrasto tra le due posizioni raggiungerà peraltro il culmine non nell’ambito del dibattito sull’impresa pubblica quanto su quello della politica degli incentivi nel Mezzogiorno. Come rilevato da M. Carabba, il mancato accordo tra le due posizioni, quella meridionalista, per cui il carattere dell’intervento nel Mezzogiorno deve mantenere carattere

---

<sup>194</sup> Cfr. M. Carabba, *Un ventennio...* op. cit., pp. 142-145.

<sup>195</sup> Cfr. G. Bo, *Una politica per l’impresa pubblica*, in F. Archibugi, S. Lombardini (a cura di), *Piano economico...* op. cit., pp. 15, 18.

<sup>196</sup> Per una sintesi degli interventi in tema di incentivi-infrastrutture e di pianificazione settoriale nel corso degli anni ’50 cfr. M. Carabba, *Un ventennio...* op. cit., pp. 12-15. Tra gli atti più significativi di tale politica si può ricordare la legge n. 634 del 29 luglio 1957 che prevede che il 40% degli investimenti di Iri ed Eni vengano svolti nel Sud e che il 60% del totale dei nuovi investimenti sia comunque localizzato nel meridione. Tale legge viene ritenuta non adeguata non solo dal ministro Bo ma anche ad esempio da economisti come ad esempio S. Lombardini: cfr. S. Lombardini, *Osservazioni di Siro Lombardini*, in F. Archibugi, S. Lombardini (a cura di), *Piano economico...* op. cit., p. 331.

<sup>197</sup> Cfr. S. Lombardini, *L’impresa pubblica...* op. cit., p. 28; M. Cattaneo, *Gli interventi pubblici...* op. cit., pp. 2143-2144.

<sup>198</sup> Cfr. F. Vito, *L’impresa pubblica: esperienza...* op. cit., pp. 976-977.

<sup>199</sup> Per Onida la formulazione di una politica di piano non è una condizione sufficiente per l’azione dell’impresa pubblica: il criterio di giudizio a tale riguardo rimane quello del principio della sussidiarietà formulato in relazione a circostanze concrete e, in quanto tali, non definibili a priori: cfr. P. Onida, *Lo stato imprenditore...* op. cit., pp. 183-184. Peraltro la stessa politica di piano ha dei limiti poiché la realizzazione del bene comune nella politica di piano implica giudizi tecnici di difficile formulazione: cfr. *ibidem*, p. 187.

<sup>200</sup> Sono peraltro diversi gli economisti che insistono sulla necessità di praticare anche una politica economica di carattere *supply side*, cioè che promuova l’offerta delle imprese private tramite la creazione di infrastrutture e la somministrazione di incentivi: cfr. G. Stefani, *La scelta dei prezzi delle imprese pubbliche...* op. cit., p. 107, F. Vito, *Iniziativa personale...* op. cit., p. 25; G. L. Osti, *Una politica per l’impresa...* op. cit., pp. 188-189. Carabba sottolinea che in particolare G. Carli richiama l’importanza degli investimenti infrastrutturali, sconsigliando invece quelli nell’industria di trasformazione produttiva poiché scoraggerebbero ulteriormente gli investimenti privati dando luogo ad una “concorrenza sleale” del settore pubblico nei confronti di quello privato: cfr. M. Carabba, *L’impresa pubblica nella politica...* op. cit., p. 18.



straordinario, e quella dei “programmatori”, favorevoli ad unificare le diverse misure di incentivo nell’ambito di un piano di carattere nazionale, determina una ulteriore significativa incrinatura della possibilità di realizzare effettivamente una politica di piano<sup>201</sup> nell’ambito della discussione della legge sul programma 1966-1970<sup>202</sup>.

Un’altra importante serie di contrapposizioni rispetto all’utilizzo dell’impresa pubblica quale strumento della politica economica riguarda la critica a una politica che privilegia l’offerta e in particolare lo sviluppo dell’industria nazionale e sottovaluta invece la domanda e la ricettività dei mercati di sbocco sia nazionali che esteri. Tale orientamento è già rilevabile nelle analisi della Lutz dei primi anni ’60: la critica è rivolta soprattutto a quella politica meridionalista che sovrastima gli effetti della teoria del polo di sviluppo ma è estendibile anche alle istanze dei “programmatori” che tendono a considerare la domanda potenziale delle loro previsioni come se fosse quella effettiva. In particolare la Lutz ritiene che affinché una domanda potenziale diventi effettiva sia necessario che si verifichi un’effettiva espansione del reddito reale che consenta ai consumatori di avere un reddito superiore a quel livello oltre il quale l’elasticità della domanda diventa sufficiente per poter corrispondere all’offerta di prodotti industriali. Diversamente un’industrializzazione forzata non potrà dare luogo a uno sviluppo equilibrato: sarebbe come pensare che l’offerta, in tal caso di prodotti industriali, crei pressoché automaticamente la propria domanda, non comprendendo così il limite della legge di Say. E’ peraltro questo il motivo per cui Lutz attacca l’idea di Vito secondo cui l’intervento dell’impresa pubblica in un’economia sottosviluppata è comunque capace di generare uno sviluppo equilibrato<sup>203</sup>.

La componente estera della domanda e quindi la capacità delle imprese italiane di aggiudicarsene quote significative è l’altro importante elemento su cui puntare, secondo la Lutz, per promuovere lo sviluppo. Tale prospettiva si fonda sulla positiva evoluzione dell’economia mondiale ed europea sperimentata con l’incremento del commercio internazionale dopo la Seconda guerra mondiale,

---

<sup>201</sup> Diversi economisti analizzati, verso la fine degli anni ’60, cominciano peraltro ad alimentare seri dubbi sulle promesse nutrite verso la programmazione: cfr. G. Moscon, *Alcune considerazioni sul controllo...* op. cit., pp. 96-97; V. Russo, *Le partecipazioni statali...* op. cit., pp. 78-79; G. Pirzio, *Crisi economiche...* op. cit., pp. 363-365. Tra i motivi attribuiti a tale fallimento vengono indicate anche le mancate riforme di istituzioni essenziali quali scuola, sanità, edilizia, burocrazia politica statale e del settore pubblico. Queste riforme non vengono attuate fidando in adeguamenti automatici: cfr. B. Amoroso, O. J. Olson, *Lo Stato...* op. cit., p. p. 106.

<sup>202</sup> Il riferimento è alla mancata unificazione del sistema nazionale degli incentivi nel Fondo di sviluppo già presentato nel piano Giolitti: cfr. M. Carabba, *Un ventennio...* op. cit., pp. 145-152.

<sup>203</sup> Cfr. V. Lutz, *Alcuni aspetti strutturali...* op. cit., pp. 7-9.

nonché con la creazione del Mercato comune europeo nel '58<sup>204</sup>. La questione dell'apertura internazionale è peraltro una prospettiva che accomuna fronti del pensiero diversi tra loro: da Guarino a Carli, dalla Lutz fino a Sylos Labini, che, oltre all'incremento della spesa pubblica, non vede ulteriori modalità per la prosperità delle grandi imprese pubbliche, e private, del mondo occidentale<sup>205</sup>.

Tuttavia per lungo tempo, almeno fino alla metà degli anni '60, l'analisi in generale rimane per lo più ripiegata su argomenti di carattere nazionale tra cui uno dei principali è quello della mancata e o carente tradizione imprenditoriale in Italia e che costituisce anche un aspetto del noto dibattito sulla rendita. In quest'ultimo la ricerca storico-economica pare avere individuato due ali estreme che sono quella degli economisti liberali tradizionali e quella degli economisti posti alla sinistra dello schieramento politico<sup>206</sup>. Come si può constatare, l'impresa pubblica, in queste due visioni radicali, viene in qualche modo nascosta da una polemica incentrata sulla questione della cosiddetta rendita, a dispetto della realtà che vede proprio l'impresa pubblica quale principale protagonista del boom economico<sup>207</sup>. E' da notarsi che tale negazione è di fatto comune a queste due parti del dibattito così come la rendita è, apparentemente, l'oggetto comune della polemica di questi due opposti schieramenti. La rendita però, a sua volta, nasconde diversi significati economici nonché difformi giudizi sull'origine dello squilibrato sviluppo italiano e spesso costituisce l'oggetto forzato di critiche rivolte in realtà a temi che con la rendita in senso proprio non hanno nulla a che fare. Tra i liberisti tradizionali si reputa che tutto ciò che non sia sottoposto al vaglio del mercato nasconda una quota più o meno grande di rendita, la quale sorge nel settore pubblico, e il cui sintomo è riconoscibile nella scarsa efficienza dei servizi forniti dallo Stato e che si ritiene alimentata dalla

---

<sup>204</sup> Cfr. F. Cotula, J. C. Martinez Oliva, *Stabilità e sviluppo dalla liberazione al «miracolo economico»*, in F. Cotula, M. de Cecco, G. Toniolo (a cura di), *La Banca d'Italia. Sintesi della ricerca storica*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp. 425-436.

<sup>205</sup> Si registra però il dissenso di A. Quadrio Curzio (Università Cattolica del Sacro cuore di Milano) verso la Lutz sulla questione del confronto del settore siderurgico nazionale con i competitori esteri. Per la seconda l'Italia farebbe meglio ad importare i prodotti siderurgici piuttosto che incrementarne la produzione interna: cfr. V. Lutz, *Italy: a Study in economic development*, Oxford University Press, London - New York, 1962. Per il primo invece l'eccesso di offerta del settore nel 1965 non è un errore poiché "la funzione di un settore pubblico non è quella di seguire pedissequamente gli sviluppi di un mercato ma è piuttosto quella di guardare più in generale allo sviluppo della intera economia in lungo periodo. Proprio in relazione a questi sviluppi sia la Relazione programmatica del Ministero delle Partecipazioni Statali per il 1967, sia il Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970 prevedono ulteriori espansioni del settore siderurgico" (A. Quadrio Curzio., *Alcune riflessioni sull'impresa...* op. cit., p. 286). Vale però la pena di ricordare che, come osservato da F. Amatori e A. Colli, l'espansione della quantità prodotta dalla Finsider per fini occupazionali a prescindere dal confronto con il quadro strategico internazionale sarà una delle scelte che si rivelerà fatale per il gruppo siderurgico pubblico: cfr. F. Amatori, A. Colli, *Impresa e industria in Italia dall'Unità a oggi*, Marsilio, Padova, 1999, p. 288.

<sup>206</sup> In questo scritto si è ritenuto di poter individuare questo tipo di contributi essenzialmente negli articoli della rivista di «Politica ed economia», rivista del Centro studi di politica economica del Comitato centrale del partito comunista italiano, e anche, talvolta, in voci più moderate come ad esempio quelle de il «Il Ponte», la rivista fondata da P. Calamandrei, ad esempio nei momenti più critici del dibattito sulla nazionalizzazione dell'industria elettrica.

<sup>207</sup> Cfr. F. Amatori, *La grande impresa*, in *Storia d'Italia...* op. cit., vol. 15, pp. 733-734.

crescita della spesa pubblica nel corso degli anni '60<sup>208</sup>. Giannesi in particolare insiste sulla necessità che l'impresa pubblica si confronti con il mercato, considerato quale vincolo imprescindibile di qualsiasi azione economica<sup>209</sup>: l'azienda che fornisca un servizio pubblico lo potrebbe fare così come lo può un'impresa privata; diversamente l'impresa pubblica finisce col gravare sulla collettività con i suoi costi e con la sua disorganizzazione<sup>210</sup>.

L'altro fronte polemico invece non punta il dito verso il settore pubblico quanto verso quelle attività monopolistiche che danno luogo ad un'offerta di beni che avviene in condizioni non concorrenziali o ritenute improduttive in considerazione degli sprechi, ad esempio individuati negli eccessi di pubblicità<sup>211</sup>. Nei primi anni '60 G. Noberasco, sulle pagine di «Politica ed economia», esprime forti dubbi sulle reali intenzioni del governo di voler contrastare davvero gli interessi dei grandi gruppi monopolistici privati, rei di ritardare lo sviluppo del paese<sup>212</sup>. In tal caso l'impresa pubblica, quale esito di una nazionalizzazione, è considerata lo strumento con cui combattere il capitalista privato.

Dopo la vicenda della nazionalizzazione dell'industria elettrica, la polemica verso l'imprenditoria privata italiana si ripresenta alla metà degli anni '60 in corrispondenza della più ampia questione del

---

<sup>208</sup> Cfr. M. Salvati, *Economia e politica...* op. cit., pp. 71-72. Secondo Salvati, la traduzione italiana del libro di R. Bacon e W. Eltis, prefata favorevolmente da G. Carli, viene a costituire il simbolo tardivo di quella cosiddetta variegata "alleanza dei produttori" che alimentano la polemica contro la rendita: cfr. *Base produttiva e crescita economica: il caso inglese* (ETAS Libri, Milano, 1976).

<sup>209</sup> Cfr. E. Giannesi, *Interpretazione del concetto...* op. cit., luglio-agosto 1962, nn. 7/8, p. 320.

<sup>210</sup> Cfr. *ibidem*, gennaio-febbraio 1962, nn. 1/2, p. 40. A tale proposito va notato che esistono anche visioni meno radicali di quella di Giannesi e che però sono critiche verso l'impresa pubblica qualora essa non si comporti esattamente come un'impresa privata. In particolare, R. Franceschelli, riportando la critica degli imprenditori privati raccolti nell'*Associazione contro la concorrenza sleale*, valuta positivamente taluni interventi dello Stato nell'economia, ma critica l'impresa pubblica quando essa esercita la propria attività non correndo di fatto l'equivalente rischio d'impresa delle aziende private grazie all'aiuto dello Stato e del suo sostegno finanziario o di altro tipo: cfr. R. Franceschelli, *Impresa pubblica ed impresa privata*, in «Rassegna economica. Pubblicazione quadrimestrale del Banco di Napoli», n. 1, gennaio-aprile 1963, a. XXVII, pp. 26, 28-29. Per l'azionalista dell'Università di Pisa il progresso politico e civile di un paese presuppone quello economico e corrisponde a quello delle sue aziende gestite secondo criteri privatistici: cfr. E. Giannesi, *Interpretazione del concetto...* op. cit., gennaio-febbraio 1962, nn. 1/2, p. 40; settembre-ottobre 1962, nn. 9/10, p. 440. Si ha quindi progresso quando sempre maggiori attività dello Stato vengono gestite secondo criteri azionalistici: cfr. *ivi*. Peraltro lo Stato stesso è, a suo modo, un'azienda e quindi il suo governo deve rispondere ai criteri di gestione della prima: altrimenti il dissesto finanziario dello Stato ne impedisce, ad un certo punto, qualunque possibile ulteriore azione: cfr. *ibidem*, pp. 437-438.

<sup>211</sup> Cfr. M. Salvati, *Economia e politica...* op. cit., p. 72.

<sup>212</sup> Cfr. G. Noberasco, *Orientamenti delle Partecipazioni statali in un articolo del ministro Bo*, in «Politica ed economia», a. IV, nn. 8/9, agosto-settembre 1960, pp. 41-42. Con riguardo al punto di vista marxista tradizionale, B. Amoroso e O. J. Olson rimandano al contributo di A. Pesenti, *Capitalismo monopolistico di Stato e impresa pubblica*, in «Quaderni di politica ed economia», n° 7, pp. 25-46. Sul punto di vista di quella che viene definita "nuova sinistra", gli stessi autori indicano: P. Brachet, *Lo Stato padrone: il ruolo delle imprese pubbliche in Francia dopo la liberazione*, a cura di S. Gambino, Liguori, Napoli, 1976. Amoroso e Olson notano opportunamente che la teoria marxista per lo più non si occupa di impresa pubblica poiché fa coincidere gli interessi di Stato e capitalismo in modo acritico: cfr. B. Amoroso, O. J. Olson, *Lo Stato...* op. cit., p. 10. Tuttavia tale teoria è degna di nota perché taluni suoi fautori hanno individuato elementi utili al dibattito quali la tendenza alla concentrazione del mondo capitalistico a cui anche l'impresa pubblica contribuisce e la particolarità per cui l'impresa pubblica contribuisce al processo di accumulazione del capitale con modalità che non sono a disposizione dei capitalisti privati: cfr. *ibidem*, pp. 11-12. Lombardini ritiene che gli studiosi marxisti non siano in grado di formulare una fondata posizione in tema di politica della programmazione: cfr. S. Lombardini, *La programmazione...* op. cit., pp. 86-88.

“divario tecnologico”. A tale proposito si può brevemente ricordare che verso la metà degli anni '60 fu particolarmente intensa la discussione sul “divario tecnologico” tra USA ed Europa. In tale contesto, la critica soprattutto socialista prende di mira, in particolare, sia la posizione di Carli, auspicante l'intervento dell'impresa pubblica per la sola realizzazione di infrastrutture, che quella della “socialità volontaristica”<sup>213</sup>, tipica del meridionalismo ed esemplificabile nella teoria del polo di sviluppo, cioè avallata da chi lega essenzialmente la grande impresa alla realizzazione di fini sociali di carattere occupazionale<sup>214</sup>. Il problema del “divario tecnologico” diventa invece il motivo capace di fondare la parte costruttiva della critica degli economisti socialisti<sup>215</sup> che sottolineano un possibile ruolo dell'impresa pubblica quale impresa di punta della ricerca tecnologica prendendo spunto dallo schema di sviluppo di tipo schumpeteriano<sup>216</sup>.

Rispetto a tale pur originale spunto culturale capace di dare un'impronta costruttiva alla critica all'imprenditorialità e un limite ai suoi eccessi ideologici, Guarino richiama però l'esigenza di meglio focalizzare il quadro strategico dell'impresa pubblica alla luce della competizione di ampiezza internazionale piuttosto che continuare a pensare l'azienda pubblica quale “mito romantico” all'ombra della programmazione<sup>217</sup>. Peraltro, per il giurista, la scarsità dei fattori produttivi, non solo di carattere imprenditoriale, propria dell'Italia, fa dell'apertura internazionale una scelta quasi obbligata<sup>218</sup>.

Come già osservato, la stessa direzione seguono Sylos Labini e Lutz, sebbene con ragioni diverse. La seconda in quanto ritiene che imprenditori innovatori schumpeteriani, in grado di generare nuovi bisogni, nuovi gusti e prodotti, possono intervenire solo quando il reddito giunge a quel livello che consente l'effettiva nascita di un mercato di prodotti industriali<sup>219</sup>. Sylos Labini ritiene invece che il ciclo schumpeteriano non sia più una realtà compatibile con lo sviluppo in una situazione di capitalismo trustificato così come esso si è sempre più delineato dalla Seconda guerra mondiale in poi.

---

<sup>213</sup> G. L. Osti, *Una politica per l'impresa...* op. cit., p. 187.

<sup>214</sup> Cfr. *ibidem*, p. 186.

<sup>215</sup> Si tratta soprattutto del gruppo di economisti legati alla rivista «Economia & lavoro», diretta da G. Brodolini e E. Bartocci, “nata a pochi giorni di distanza dall'unificazione socialista” e di cui “socialisti sono i promotori” e “socialista ne è l'ispirazione” (G. Brodolini, E. Bartocci, *Presentazione*, in «Economia & lavoro. Rivista bimestrale di politica economica e sindacale», a. I, gennaio-febbraio 1967, n. 1, p. 5). Cfr. G. L. Osti, *Una politica per l'impresa pubblica*, in *Convegno sulla politica...* op. cit., pp. 1-20; poi col titolo *Una politica per l'impresa...* op. cit., pp. 176-201; G. Graziosi, *La funzione dell'imprenditorialità...* op. cit., pp. 1-19; G. Ruffolo, in *Comunicazioni e discussioni*, in *Convegno sulla politica...* op. cit., p. 47.

<sup>216</sup> Cfr. M. Carabba, *Un ventennio...* op. cit., pp. 157-158.

<sup>217</sup> Cfr. G. Guarino, *L'autonomia dell'impresa...* op. cit., p. 7.

<sup>218</sup> Cfr. G. Guarino, *Imprese pubbliche e programmazione...* op. cit., p. 46.

<sup>219</sup> Cfr. V. Lutz, *Alcuni aspetti strutturali...* op. cit., p. 10.

Nel preoccupato contesto di incipiente crisi economica di fine decennio cominciano a percepirsi come alternative esclusive questioni quali il conseguimento di una maggiore competitività internazionale da una parte e la risoluzione di problemi strutturali ritenuti causa ed effetto dello sviluppo squilibrato dall'altra<sup>220</sup>. Ciò significa che, commenta V. Russo<sup>221</sup> sulle pagine di «Rivista bancaria. Minerva bancaria», tendono a venire considerate come mete che si escludono reciprocamente la risoluzione del problema meridionale e la protezione del sistema industriale del nord, che, essendo l'attore capace di competere nell'agone internazionale, diventa prioritario privilegiare, mentre quello del sud rimane un problema localizzato di politica industriale<sup>222</sup>.

## 5 Conclusioni

“Se l'esperienza dell'impresa pubblica dovesse fallire... potremo essere sottoposti a prove ben più dure per la difesa dei valori umani che sono il retaggio della nostra civiltà<sup>223</sup>”.

Nel corso degli anni '60 del '900 dall'impresa pubblica ci si aspetta molto, più che dall'impresa privata, alla cui azione si riconosce un positivo contributo allo sviluppo che l'Italia sperimenta tra gli anni '50 e '60, e che però si ritiene determini una struttura di mercato imperfetta e incapace di realizzare uno sviluppo equilibrato. Per la gran parte degli economisti italiani, l'impresa pubblica, in quanto impresa può creare sviluppo, in quanto pubblica può sciogliere quei nodi strutturali che caratterizzano lo svolgimento dell'economia italiana fin dall'unità della penisola.

In generale la teoria dell'impresa pubblica negli anni '60 non pare vedere contributi significativi se non quando non ne viene negata l'economicità, intesa come obiettivo di massimizzazione del profitto nel lungo periodo, e l'autonomia della gestione dalla sfera politica. Tale esito può diventare evidente alla luce delle teorizzazioni degli industrialisti-istituzionalisti, quali Saraceno e Guarino, e del mercato oligopolistico di Sylos Labini. Quando questi due elementi non sono rispettati nella loro integrità di significato si determina la scomparsa teorica dell'impresa pubblica.

A riprova di tale tesi vanno considerati i limiti che scaturiscono dal pensiero liberista tradizionale, nonché dall'elaborazione dei “programmatori”, da cui possiamo però estrapolare la complessa figura di Sylos Labini, e dall'elaborazione marxista.

---

<sup>220</sup> Cfr. V. Russo, *Le partecipazioni statali...* op. cit., p. 79.

<sup>221</sup> Allora assistente all'Università di Roma.

<sup>222</sup> Cfr. *ivi*.

<sup>223</sup> F. Vito, *L'impresa pubblica: esperienza...* op. cit., p. 977.

Per i primi infatti l'impresa pubblica diventa una realtà coincidente con quella dell'impresa privata, come indicato da Giannessi, o è un monopolista naturale, come auspicato da Carli.

Per i secondi, il cui pensiero è ben più complesso, l'impresa pubblica tende a dissolversi in un disegno teorico dai contorni non ben definiti che è quello della programmazione. L'economicità non è più un obiettivo né un mezzo poiché viene subordinata alle esigenze poste dagli obiettivi politico-economici nazionali; l'autonomia di gestione è sacrificata sull'altare della democrazia. Nella programmazione l'impresa diventa un'istituzione i cui contorni ricordano sempre meno quelli dell'impresa e sempre più ne fanno una realtà evanescente: l'impresa pubblica, elevata a mezzo privilegiato della e dalla programmazione, viene sempre più privata di quegli strumenti che la rendono impresa, e quindi mezzo economico efficace, che è poi il motivo per cui tale strumento è stato scelto. Peraltro l'approccio macro-economicistico della programmazione è problematico perché contraddittorio: in esso si attribuisce obiettività all'analisi macroeconomica e, di conseguenza, agli obiettivi dell'impresa pubblica, come se il modello macroeconomico prescelto non fosse significativamente condizionato da quei giudizi di valore che ne strutturano le ipotesi sulla base delle quali si costruiscono le equazioni che lo definiscono, mentre i suoi teorici tacciano inoltre di dogmatismo altre correnti di pensiero.

Se escludiamo il riferimento al contributo di A. Pesenti<sup>224</sup>, negli autori marxisti delle riviste analizzate la teoria dell'impresa pubblica è assente perché non necessaria: l'impresa pubblica è motivo di lotta politica in chiave ideologica.

I due elementi citati, economicità ed autonomia di gestione, non sono però sufficienti per definire l'impresa pubblica, servono solo per liberare il campo da una densa schiera di elaborazioni in cui l'impresa pubblica scompare o è un pretesto per parlare di altro. Ulteriore elemento essenziale rimane l'idea di utilizzare l'impresa pubblica per ottenere allocazioni del capitale che il mercato non è in grado o non vuole realizzare. In tale direzione si muovono Saraceno, Guarino e Sylos Labini, come anche i "programmatori" pur però con i limiti indicati che li chiamano quindi fuori dal merito di queste considerazioni. Inoltre la crisi del sistema dell'impresa pubblica degli anni '70 pare rafforzare le tesi di chi, come Guarino e Sylos Labini, ritiene che la funzione allocativa dell'impresa pubblica dia comunque luogo a esiti fallimentari nella misura in cui il quadro strategico dell'impresa non tenga conto della competizione internazionale seguita all'apertura dell'economia nazionale con i cambiamenti del quadro politico-economico internazionale dopo la Seconda guerra mondiale.

---

<sup>224</sup> Cfr. A. Pesenti, *Capitalismo monopolistico...* op. cit..

In un'economia chiusa e con un capitalismo trustificato, spiega Sylos Labini, la spesa pubblica rimane l'unica via per consentire la crescita della grande impresa pubblica. E, alla base dell'esigenza di questa crescita, un peso significativo detiene la minaccia della disoccupazione: ciò che è probabilmente stimato come il peggior pericolo della convivenza civile e contro il quale l'impresa pubblica di questi anni è trasversalmente considerata strumento di contrasto. E' il pericolo più insidioso con cui fare necessariamente i conti sia nel caso in cui lo sviluppo stenti ad avviarsi per il motivo di un'allocazione inefficiente del capitale, come Saraceno ci ricorda, sia qualora lo sviluppo industriale si affermi, quando allora, ci ricorda Sylos Labini, potrà rivelarsi come l'altra faccia dell'evoluzione tecnologica.

Tali elementi inducono quindi a ritenere che una probabile economia del benessere, anche realizzata con lo strumento dell'impresa pubblica, non può essere un'economia chiusa se non al costo di compromettere irrimediabilmente, almeno nel lungo periodo, il bilancio dello Stato, e l'esistenza stessa della grande impresa pubblica.