

## L'inchiesta parlamentare sulle limitazioni della concorrenza in Italia

I. - Nonostante il grande interesse che fra il 1920 ed il 1938 hanno sollevato i problemi relativi alla politica della produzione e dei prezzi delle imprese negli Stati Uniti d'America, nonostante la intensa attività scientifica di molti economisti e quella amministrativa della *Anti-Trust Division* del Dipartimento della Giustizia e della *Federal Trade Commission*, che avevano preparato la strada al *Temporary National Economic Committee* (T.N.E.C.), il Prof. Galbraith affermava, senza reticenze: « Il T.N.E.C. si mantenne entro la grande tradizione anglo-americana delle inchieste attuate congiuntamente da privati e da esperti nelle questioni economiche. Esso fu organizzato con molta cura. I fondi furono adeguati. Si ebbe libero accesso ai dati economici, in un momento in cui essi avevano raggiunto un alto grado di eccellenza. Si poté usufruire di un gran numero di ingegni specializzati. Tuttavia, il T.N.E.C., sebbene avesse tutti i titoli per riuscire, fu un'impresa non cospicua e deludente » (1).

Se tale giudizio è stato dato su un'inchiesta che ha del monumentale come quella americana non c'è da farsi illusioni sui giudizi che potrebbero essere dati, e che forse saranno dati, sulla *Relazione alla Camera dei Deputati* (2) presentata dalla Commissione di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico.

La « Relazione » — va detto subito — non è un documento tecnico-economico, non ha niente in comune con le inchieste di tipo anglosassone; la stessa circostanza di fatto che essa contiene

---

(1) I. K. GALBRAITH: *Monopoly and Concentration of Economic Power*, in « A Survey of Contemporary Economics », edited by H. S. Ellis, The Blakiston Company, Philadelphia-Toronto, 1949, trad. it. U.T.E.T., Torino, 1959, pp. 144-145.

(2) CAMERA DEI DEPUTATI: *Atti della Commissione Parlamentare di Inchiesta sui Limiti Posti alla Concorrenza nel Campo Economico*, Vol. I, « Relazione alla Camera dei Deputati », Roma, 1965.

relazioni di maggioranza e di minoranza ne fa un documento esclusivamente politico, che la stessa Commissione ha ritenuto di dover tenere assolutamente distinto da tutto ciò che riguarda gli aspetti puramente tecnici dei problemi affrontati. Quale che sia il contenuto della « Relazione », siano giusti o errati i criteri ai quali si è ispirata la Commissione, non si può prescindere dalla circostanza che, come espressione di un corpo politico, nessuno poteva attendersi che il documento non avesse un carattere soltanto politico.

Detto questo, viene spontanea la domanda se il Parlamento sia la sede più idonea per indagini sul tipo di quella condotta, tenuto conto da un lato del tipo di regime parlamentare esistente nel nostro paese e della struttura strettamente partitica della rappresentanza negli organi legislativi, e dall'altro lato della assoluta preclusione istituzionale di una diretta collaborazione di persone estranee al Parlamento ai lavori degli organi parlamentari (a differenza di quanto sempre è avvenuto nei paesi a diversa tradizione politica, come gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, nei quali le inchieste possono essere affidate agli esperti).

La questione posta è interessante da due punti di vista. In primo luogo dal punto di vista dei compiti che il Parlamento affidò alla Commissione, approvando la proposta dell'on. Tremelloni; in secondo luogo perchè la stessa Commissione nella « Relazione » si è data carico della questione con un suggerimento che ha natura addirittura innovativa, e che, se dovesse essere approvato, introdurrebbe nei lavori delle Camere una forma di collaborazione fra politici e tecnici finora sconosciuta alla prassi degli organi legislativi del nostro paese.

Le finalità dell'inchiesta, quali risultano dalla proposta approvata dalla Camera dei Deputati, erano circoscritte all'accertamento delle principali limitazioni della concorrenza nei vari settori di attività economica, all'esame delle cause immediate di tali limitazioni ed alla valutazione degli effetti che le limitazioni stesse producono sullo sviluppo economico e, infine, al suggerimento delle misure politiche atte ad eliminare gli effetti negativi ed a rimuovere le cause che li determinano. Delle tre finalità nelle quali si articolava la proposta di inchiesta non sembra dubbio che la prima, cioè l'accertamento delle principali limitazioni della concorrenza, ha natura prevalentemente tecnica e non politica, mentre con le altre due venivano posti alla Commissione due quesiti che implicavano giudizi prevalentemente politici.

Fino a quando infatti si tratta di accertare l'esistenza di limitazioni della concorrenza, la possibilità di un giudizio obiettivo è fuori discussione anche se, come ben sanno tutti coloro che si sono occupati del problema, un accordo nella dottrina economica su cosa si deve intendere per limitazioni della concorrenza non esiste se non in casi del tutto evidenti. Quando si mira al semplice accertamento dei fatti riguardanti l'esistenza di ostacoli alla concorrenza, senza alcun riferimento alla loro importanza, l'individuazione delle limitazioni si viene a porre sul terreno della pura ricerca empirica. In concreto si tratta, agli effetti della risposta da dare al primo quesito, di conoscere le condizioni di fatto della domanda e dell'offerta dei singoli beni e delle fasi attraverso le quali ha avuto luogo l'espansione dei singoli mercati, di analizzare la struttura produttiva di ciascuna industria e le trasformazioni alle quali essa è stata soggetta nel tempo, di studiare il comportamento dei prezzi e dei costi, di individuare le possibili limitazioni della concorrenza derivanti dalla natura dei prodotti, dal frazionamento del mercato di ciascun bene, dagli ostacoli legali alla libera contrattazione, dalle difficoltà di accesso e di esodo delle imprese, dalle politiche delle imprese, dagli accordi ed intese fra produttori, da tutte le forme di collusione atte ad alterare le condizioni degli scambi, comprese quelle fra produttori e venditori, anche a prescindere dalla loro influenza sui soli prezzi di mercato.

Già il lavoro di discriminazione fra tutti i fatti accertati che in qualche modo possono costituire limitazione della concorrenza implica giudizi di valore, che, vuoi o non vuoi, si vengono a porre sul terreno dell'apprezzamento politico. Al riguardo non si può non convenire con il Prof. Steve che, nel suo interrogatorio davanti alla Commissione, osservava: « non bisogna illudersi di trovare in qualche semplice modello di concorrenza le guide che ci permettano di dare un giudizio su casi concreti e di dire: questa struttura di industria, questi accordi ci allontanano dalla concorrenza e quindi sono da condannare. In questo campo della politica economica non esistono schemi che consentano soluzioni semplici ed automatiche ed evitino la necessità di prendere posizione esplicita sugli interessi in conflitto. Non si può, in altri termini, valutare concrete situazioni di mercato in base al puro accertamento della loro conformità, o difformità, al modello della concorrenza, ma occorre un esplicito sistema di criteri di giudizio che permetta di valutare il merito di

determinati interventi in base alla loro capacità di avvicinarsi o allontanarsi dall'idea della concorrenza » (3).

Infatti, un'indagine sulle cause immediate delle limitazioni della concorrenza e sugli effetti che esse producono sullo sviluppo economico implica apprezzamenti che un organo politico può esprimere, anche perchè non si tratta di giudizi che possono essere dati astraendo dalle condizioni di tempo e di luogo che devono essere valutate di volta in volta. Per quanto poi riguarda le misure di politica economica da adottare per eliminare gli effetti negativi e le cause che determinano la limitazione della concorrenza non c'è dubbio che esse rientrino completamente nell'attività del legislatore.

In conclusione, se certamente la sede parlamentare è adatta per esprimere giudizi ed adottare misure sui regimi di mercato, essa non è idonea a compiere gli accertamenti meramente tecnici rivolti all'individuazione degli ostacoli alla concorrenza, accertamenti che esulano dagli stessi compiti degli organi legislativi.

Come abbiamo già accennato, questa questione dell'idoneità di un corpo puramente politico ad assolvere compiti come quelli che la proposta dell'on. Tremelloni affidava alla Commissione di inchiesta è emersa nei lavori della Commissione stessa ed ha portato ad una risoluzione contenuta in uno dei documenti della « Relazione ».

Nel documento, approvato all'unanimità, relativo all'istituzione di una Commissione permanente d'indagine si dà atto delle « gravi difficoltà che si incontrano nella raccolta di dati conoscitivi sulle condizioni operative di mercato per quanto attiene al fenomeno concorrenziale » e della « impossibilità di procedere ad un'analisi di insieme della situazione generale in cui gli operatori economici si trovano ad agire » e si perviene a proporre la « costituzione di un organo con funzioni conoscitive permanenti, cui sia devoluto il compito di procedere ad indagini e studi continuativi in materia di restrizioni della concorrenza... ». « In tal modo, gli organi interessati potranno disporre di una messe aggiornata di dati che costituirà il presupposto per una consapevole azione, sia sul piano legislativo, sia sul piano interpretativo delle norme di diritto sostanziale vigenti ».

L'istituenda Commissione permanente, secondo la proposta contenuta nella « Relazione », dovrebbe essere composta da 15 membri

(3) CAMERA DEI DEPUTATI: *Atti della Commissione Parlamentare*, ecc., Vol. II, « Resoconti stenografici degli interrogatori conoscitivi », Roma, 1965, p. 99.

di cui 5 deputati, 5 senatori e 5 esperti; a sostegno della proposta si fa richiamo non soltanto alla prassi delle inchieste americane ed inglesi, ma anche alla « delicata funzione di controllo politico, di adeguamento della volontà dello Stato alla politica comunitaria », osservando che « il perseguimento di questi intenti necessita di strumentazione di ordine squisitamente tecnico che il gruppo di esperti può adeguatamente garantire ».

La soluzione alla quale è pervenuta la Commissione per quanto concerne quella fase dell'accertamento che, secondo il nostro punto di vista, deve essere sottratta alla competenza di un organo esclusivamente politico, implica una collaborazione fra politici ed esperti che certamente potrebbe essere utilissima in quanto consentirebbe l'accesso ad informazioni e notizie che non sono disponibili se non usando dei poteri previsti dall'art. 82 della Costituzione.

Se però la proposta di istituire una Commissione di parlamentari e di tecnici dà, in un certo senso, una risposta, suggerita dall'esperienza della Commissione, alle questioni relative agli accertamenti dei fatti del mercato, non si può far a meno di mettere in evidenza che non sarà agevole superare le difficoltà che si frapperanno allo accoglimento della proposta stessa. La Commissione infatti non potrebbe comunque costituirsi come un organo del Parlamento perchè la presenza di esperti non parlamentari rende impossibile che alla Commissione siano affidati i compiti ed i poteri riservati alle commissioni di inchiesta parlamentare, che la Costituzione vuole formate soltanto da appartenenti alla Camera ed al Senato con una rappresentanza proporzionale dei vari gruppi (art. 82). Pertanto dovrebbe essere trovata una soluzione sul piano legislativo che, superando tali difficoltà, consenta alla istituenda Commissione di procedere alle indagini con i poteri dell'autorità giudiziaria, indispensabili ai fini dell'accertamento di fatti normalmente non soltanto non di pubblico dominio, ma circondati da un'assoluta riservatezza da parte delle aziende.

Come la Commissione ha superato le difficoltà di accertamento nel corso dei suoi lavori?

Fra i settori di indagine scelti dalla Commissione il compito dell'accertamento per quanto riguarda i problemi dell'autofinanziamento delle imprese fu affidato ad uno studioso, il Prof. F. M. Paces la cui relazione venne approvata dalla Commissione « nella sua impostazione e nelle sue conclusioni di massima », senza però una precisa presa di posizione da parte della Commissione stessa riguardo

agli effetti dell'autofinanziamento sulle limitazioni della concorrenza e riguardo alle misure di politica economica atte ad eliminare gli eventuali effetti negativi dell'autofinanziamento sui regimi di mercato e sullo sviluppo economico.

La raccolta del materiale di indagine e l'accertamento dei fatti furono poi affidati alla segreteria tecnica della Commissione per quanto concerne l'industria del cemento e ad un gruppo di esperti per il settore farmaceutico, e le relative relazioni furono stese in base al materiale raccolto, nonchè in base agli interrogatori conoscitivi e contestativi esperiti dalla Commissione di inchiesta.

Il solo settore per il quale non fu predisposta una relazione tecnica è quello degli enti operanti in agricoltura, cioè la Federconsorzi e l'Ente Risi, sui quali furono stese solo relazioni di maggioranza e di minoranza.

Come si vede, esclusa l'eccezione or ora citata, per tutti gli altri settori di indagine alla base delle risoluzioni della Commissione si trova sempre un rapporto di carattere tecnico. Indubbiamente questo metodo ha presentato nel corso dei lavori della Commissione diversi inconvenienti, tra i quali va annoverato quello che in sede di discussione degli aspetti politici dei problemi affrontati non vi è stata fra politici e tecnici alcuna possibilità di quel dialogo, che in alcuni casi sarebbe stato utilissimo. Ma di ciò non può farsi carico alla Commissione ed anzi ad essa va dato atto di aver fatto ricorso, nella misura delle sue possibilità istituzionali, e per tutte le fasi di accertamento e di elaborazione del materiale raccolto, a privati studiosi o alla segreteria tecnica.

Circa tale inconveniente sul piano metodologico della ricerca, il Presidente della Commissione on. Orlandi, nella « Presentazione » che precede la « Relazione », con encomiabile sincerità, annota: « Certo, di un andamento rigorosamente scientifico della ricerca, per quanto già è stato detto a proposito delle difficoltà incontrate, non è il caso di parlare. Se, però, nel corso delle indagini non è stato seguito un metodo uniforme ed a carattere generale, *a posteriori*, da un esame dell'esperienza compiuta, emergono elementi positivi. Innanzitutto al fine di delineare un "metodo" delle inchieste, indispensabile premessa per future ricerche su un piano di collaborazione politica e tecnica ».

2. - Chiarite preliminarmente le difficoltà incontrate dalla Commissione sul piano istituzionale, ci si potrebbe soffermare su quelle

incontrate sul piano pratico ed alle quali si fa espresso accenno nelle « Premesse » alla « Relazione » e cioè: assoluta mancanza di una tradizione di inchieste sul tipo di quella svolta; limitatezza del tempo e dei mezzi a disposizione; scarsità di studi e ricerche sui regimi di mercato esistenti in Italia; la stessa difficoltà, infine, di poter contare sull'ausilio di esperti e studiosi disposti a collaborare.

In queste note non è il caso di soffermarsi su tali difficoltà di ordine pratico, difficoltà che hanno in gran parte la loro origine in caratteristiche tipiche di un'economia assillata da problemi prima di ricostruzione e quindi di sviluppo, prioritari rispetto a questioni riguardanti i regimi di mercato.

L'attività della Commissione è peraltro un sintomo delle mutate condizioni economiche del nostro paese e apre la strada ad una più attenta considerazione anche di quei problemi che caratterizzano gli stadi più avanzati dello sviluppo capitalistico. Va invece osservato che, se nella proposta di inchiesta approvata dalla Camera dei Deputati si lasciava un largo margine alle indagini della Commissione sulle limitazioni della concorrenza derivanti dalle politiche dei prezzi e della produzione delle imprese, non si può dire che la Commissione si sia sottratta alle vecchie preoccupazioni sull'intervento pubblicistico e sul comportamento della Pubblica Amministrazione di fronte ai fenomeni del mercato. Questa constatazione appare evidente non appena ci si soffermi sui settori che la Commissione ha scelto come campo delle sue ricerche. Inutilmente il lettore cercherebbe nella « Relazione » una spiegazione dei motivi che hanno mosso la Commissione a deliberare « di procedere nelle indagini dirette prescegliendo i settori cementiero, farmaceutico e quello dell'attività degli enti di distribuzione di materie prime per l'agricoltura, nonchè di raccolta, conservazione e utilizzazione dei prodotti agricoli » e di « svolgere una ricerca sull'autofinanziamento industriale, ricerca che fu affidata al Prof. F. M. Paccès, ordinario di tecnica industriale e commerciale nell'Università di Torino ». L'unico motivo plausibile è che in buona sostanza la Commissione non ha saputo prescindere, anche nell'impostazione dei suoi lavori, dagli aspetti più politici che economici dei problemi che doveva affrontare e dalle tradizionali preoccupazioni relative più agli ostacoli legali alla concorrenza che non alle pratiche limitative attuate dalle imprese.

A riprova basterà dire che, come è noto, per l'industria del cemento i prezzi sono determinati dal Comitato Interministeriale dei Prezzi e per l'industria farmaceutica dal Ministero della Sanità, la

vendita dei prodotti è ammessa su registrazione ministeriale e le variazioni dei prezzi sono stabilite con provvedimenti del C.I.P. La mancanza di possibilità di concorrenza sul prezzo comportava per questi due settori un esame più dell'azione svolta dalla Pubblica Amministrazione che delle pratiche limitative della concorrenza da parte delle imprese, anche se poi nel corso dell'inchiesta sono venuti alla luce elementi interessanti sulle condizioni obiettive nelle quali le imprese operano sul mercato.

Anche l'indagine sugli enti operanti in agricoltura (Federconsorzi ed Ente Risi) non poteva risolversi che in valutazioni di ordine politico sull'attività degli enti stessi e sull'azione dello Stato nei loro confronti (certamente nessuno avrà dimenticato le polemiche che hanno accompagnato, anche in periodo elettorale, le indagini della Commissione sulla Federconsorzi).

Per quanto riguarda infine l'indagine sull'autofinanziamento, abbiamo già detto che essa non è stata compiuta dalla Commissione, che si è limitata ad approvare in via di massima la relazione tecnica predisposta dal Prof. Paccès. Indubbiamente l'argomento meritava un esame da parte della Commissione, perchè allo stato attuale della nostra economia l'autofinanziamento delle imprese ha innegabili relazioni con le condizioni generali del mercato e del mercato finanziario in particolare. Ma visto il problema isolatamente, esso perde molto del suo interesse ed altro sarebbe stato il suo rilievo se, nel quadro di un esame approfondito di tutte le forme di limitazione della concorrenza, si fossero considerate anche quelle del finanziamento e dell'autofinanziamento delle imprese. Senza un esame dettagliato dei singoli settori produttivi, senza una ricerca sui fenomeni di accesso ed esodo delle imprese, senza una particolare considerazione dell'espansione delle imprese e del loro intervento in attività diverse da quelle originarie, l'indagine sull'autofinanziamento rimane fine a se stessa e staccata dal contesto delle analisi sulle limitazioni della concorrenza. Che esista, a prescindere da particolari situazioni congiunturali, un problema dell'autofinanziamento e che il problema sia particolarmente importante in Italia è innegabile, se si tiene conto dello scarso numero delle grandi imprese, della ristrettezza del nostro mercato finanziario e del basso numero dei titoli quotati in borsa, della evidente tendenza, infine, delle grandi imprese ad espandersi in settori sempre nuovi; ma tutto ciò non autorizza a ritenere che l'autofinanziamento delle imprese possa essere esaminato come fenomeno autonomo o addirittura come il *deus ex machina*

dello sviluppo capitalistico o come il surrogato di un capitale fresco che dovrebbe affluire alle imprese.

Dall'esclusione dal campo dell'inchiesta dei settori nei quali le limitazioni della concorrenza possono derivare dalle politiche della produzione e dei prezzi delle imprese e dalla circostanza che le industrie considerate sono soggette, per quanto riguarda i prezzi, ad una regolamentazione da parte dell'autorità pubblica, non poteva che conseguire una presa di posizione da parte della Commissione nei confronti degli organi amministrativi preposti alla disciplina dei prezzi ed alla registrazione per quanto riguarda i prodotti farmaceutici.

I due documenti contenuti nella « Relazione », relativi alla disciplina pubblica dei prezzi ed all'industria farmaceutica, votati all'unanimità dalla Commissione, rispecchiano l'orientamento che, fin dalla scelta dei settori di indagine, ha improntato i lavori della Commissione ed in un certo senso anche la posizione sostanzialmente critica del potere legislativo nei confronti dell'Amministrazione attiva.

Per quanto riguarda infatti l'intervento pubblico nella determinazione dei prezzi, la Commissione, tenendo conto delle indagini compiute, nonché delle proposte a suo tempo formulate dall'apposito comitato costituito in seno al C.N.E.L. e dei numerosi rilievi contenuti nelle decisioni del Consiglio di Stato su materie regolate da provvedimenti del Comitato Interministeriale dei Prezzi, ha ritenuto di proporre una riforma che si ispiri ad una più specifica assegnazione di responsabilità ai Ministri competenti, ad un maggior coordinamento e controllo, ad un riordinamento tecnico che consenta una conoscenza diretta della formazione dei prezzi, ad una pubblicità delle motivazioni dei provvedimenti e delle discussioni relative alla determinazione dei prezzi, nonché alla fissazione di norme che definiscano i criteri di accertamento e di determinazione dei costi e dei prezzi. Proposte non diverse, per quanto riguarda l'attività del C.I.P. in materia di variazioni dei prezzi, sono state fatte dalla Commissione nel documento votato sull'industria farmaceutica, mentre per quanto riguarda il Ministero della Sanità si è ravvisata la necessità di un potenziamento tecnico della commissione per la registrazione dei medicinali, dell'attribuzione alla competenza del Ministero della Sanità di compiti, oggi attribuiti ad altre Amministrazioni, relativi agli enti di assistenza sanitaria e di un rafforzamento dei controlli sulla qualità e sui prezzi dei medicinali, con revisione periodica dei prezzi stessi, nonché di altre misure necessarie per

rendere più efficaci i controlli pubblici. Sulla *vexata quaestio* della brevettabilità dei prodotti farmaceutici la Commissione ha riconosciuto la necessità di una tutela giuridica delle invenzioni, condizionandola però ad una completa revisione della disciplina della produzione e della distribuzione dei medicinali che limiti e corregga le « possibilità di involuzione in senso monopolistico » di un regime in cui sia ammesso il brevetto per i nuovi prodotti.

3. - E veniamo alle parti più sostanziose della « Relazione », e cioè a quelle che riguardano l'autofinanziamento, gli enti operanti in agricoltura e l'industria del cemento.

Come si è già detto, la relazione sull'autofinanziamento è priva di ogni apprezzamento politico e consiste in un accertamento di fatti contabili di 23 società nei sei anni che vanno dal 1958 al 1963. L'analisi riguarda 5 società dell'industria cartaria, 5 società dell'industria del cemento, 8 società per la produzione di cellulosa tessile e fibre tessili artificiali e 5 società dell'industria della gomma.

Non è il caso qui di soffermarsi nell'esame di questo studio, anche per la impossibilità di addentrarsi nei particolari essenzialmente numerici che stanno alla base di tutti i ragionamenti che accompagnano la ricerca. Ciò non significa però che qualche riserva non debba essere formulata sull'impostazione che si è ritenuto di dare alla ricerca stessa.

Non ci trova d'accordo anzitutto il criterio prescelto nella definizione, che sta alla base di una parte della ricerca, di « utile lordo », che risulta dall'aggregazione delle quote di ammortamento, degli accantonamenti per fondi rischi e per indennità di licenziamento e dell'utile residuo. Indubbiamente le quote in questione sono fonti di liquidità delle imprese, e sotto questo punto di vista il loro insieme può avere un certo significato come espressione della mobilità dei capitali e della loro possibile utilizzazione nel corso di ciascun esercizio. Si può anche aggiungere, se si vuole, che le disponibilità liquide che si vengono a formare in conseguenza degli accantonamenti per ammortamento e per i fondi rischi ed indennità di licenziamento possono rappresentare talvolta fonti non trascurabili di profitti, facilmente occultabili in bilancio perchè lucrati in attività del tutto estranee a quelle che formano oggetto delle attività produttive dell'azienda industriale. Ma tutto ciò non autorizza a considerare « utile lordo » debiti verso terzi soltanto in quanto dilazionati, perchè a tale stregua potrebbero anche includersi tutti i debiti il cui

pagamento verrà a maturare in un lungo periodo di tempo. Se infatti è vero, e lo si dice espressamente nella « Relazione » che « nella misura in cui l'utile lordo ingloba quote di ammortamento, esso è tanto più alto... quanto più ingenti sono gli investimenti in rapporto al fatturato », non è men vero che l'inclusione dei fondi rischi e indennità di licenziamento introduce nell'aggregato « utile lordo », come viene definito, un elemento di assoluta incertezza sul significato dei valori trovati e nel contempo una causa di non confrontabilità fra i dati trovati anche per le imprese appartenenti allo stesso gruppo di industria. Basta infatti che in un gruppo di 5 imprese una abbia, per ragioni contingenti di bilancio, tenuto l'accantonamento per il fondo di quiescenza in limiti ristretti, perchè automaticamente il così detto utile lordo scenda per tutto il gruppo.

La inclusione del fondo indennità di licenziamento comporta anche un altro notevole inconveniente, e cioè che, essendo esso una funzione dell'ammontare delle retribuzioni corrisposte, la sua misura dipende anche dalla ripartizione del personale operaio ed impiegatizio, con la conseguenza che l'utile lordo risulta tanto più elevato quanto maggiore è il rapporto degli stipendi sull'ammontare delle retribuzioni complessivamente corrisposte. Per citare un esempio tratto dalla relazione tecnica sull'industria del cemento, la Cementir nel 1960 aveva un rapporto fra stipendi e retribuzioni in complesso (salari + stipendi) di quasi il 50%, mentre per tutte le altre imprese il rapporto era di circa il 30%, con la conseguenza che anche l'accantonamento per indennità di licenziamento risultava assai più alto per la Cementir che non per le altre imprese cementiere.

Che l'utile lordo, quale viene definito, sia una funzione del valore degli immobilizzi e delle retribuzioni complessive molto più che dell'utile netto appare dagli stessi rapporti calcolati nella « Relazione ». Infatti il più alto rapporto dell'utile lordo stimato sul fatturato si ha per l'industria del cemento e per l'industria delle fibre tessili artificiali che hanno il più alto rapporto di immobilizzi per addetto ed il più alto rapporto di valore aggiunto sul fatturato.

Passiamo ora a considerare l'utile netto stimato, evidentemente senza entrare nel merito della stima. L'utile netto è ottenuto sottraendo dall'utile lordo le quote di ammortamento e gli accantonamenti per rischi e indennità per il personale, il che è del tutto rispondente alla definizione di reddito netto d'impresa. Le questioni si complicano però quando si vengono ad instaurare rapporti fra utile netto e capitale netto, fra utile netto e fatturato e fra utile netto

ufficiale e utile netto stimato. Per le imprese che hanno fortemente utilizzato il credito a lungo termine con particolari facilitazioni (nel gruppo delle società considerate, ad esempio, la Cementir) un elevato rapporto fra utile netto e capitale non è che il riflesso di un basso rapporto fra capitale ed immobilizzi e di tassi di favore sui debiti a lungo termine. Il rapporto quindi è scarsamente significativo della redditività dell'impresa, in quanto il profitto consegue da una circostanza del tutto fortuita, come il basso costo di una parte consistente del finanziamento investito, che lascia un largo margine di utile al capitale sociale. Lo stesso discorso può ripetersi per quanto concerne il rapporto fra utile netto e fatturato.

Diversa invece è la questione del rapporto fra utile netto stimato ed utile netto ufficiale. Che una parte non indifferente degli utili netti venga occultata dalle società è fatto ben noto, ed in sostanza dai rapporti calcolati sembrerebbe quasi che il fenomeno sia meno grave di quanto comunemente si creda. L'occultamento medio nei sei anni considerati nell'indagine risulterebbe per le società comprese nei quattro gruppi di industria del 23,18% nel settore cementiero, del 29,69% nelle aziende che producono fibre tessili artificiali, del 33,35% nell'industria cartaria e del 44,29% nel settore della gomma. Con la sola esclusione dell'industria della gomma, per gli altri settori le percentuali non sono eccezionalmente elevate, ma ciò potrebbe anche dipendere da possibilità di occultamento connesse, più che alla struttura dei bilanci, alle particolari situazioni delle singole società per quanto si riferisce alla composizione del capitale sociale (pochi e grandi azionisti), alla appartenenza delle società a gruppi industriali con partecipazioni incrociate e con la conseguente possibilità che determinate posizioni debitorie siano del tutto fittizie ed assolutamente non rilevabili se non attraverso bilanci consolidati del gruppo.

Certamente questa parte della « Relazione » sull'autofinanziamento sarà forse quella che alimenterà le maggiori discussioni, e non soltanto su certe impostazioni e su certi concetti, quanto sulle cifre stesse delle rettifiche apportate ai dati dei bilanci.

Se la Commissione parlamentare ha approvato una relazione esclusivamente tecnica riguardante l'autofinanziamento, con un solo cenno nelle conclusioni sulle limitazioni della concorrenza derivanti dalla maggior facilità per le grandi imprese, rispetto alle altre, di ricorrere al finanziamento da fonti interne ed esterne, i due documenti, di maggioranza e di minoranza, sugli enti operanti in agricoltura sono il frutto esclusivo degli orientamenti politici contrapposti ormai

ben noti ed ai quali le due relazioni aggiungono ben poco. Per la relazione di maggioranza infatti l'attività della Federconsorzi non costituisce nessuna limitazione della concorrenza nè nel settore dei fertilizzanti nè in quello delle macchine agricole, mentre per la relazione di minoranza il giudizio espresso è esattamente il contrario e da esso si trae la conseguenza della necessità di una completa riforma della struttura dei Consorzi agrari e della loro Federazione.

Per l'Ente Risi le divergenze fra la relazione di maggioranza e quella di minoranza sono simili a quelle relative alla Federconsorzi ed anche qui rispecchiano le rispettive posizioni politiche dei diversi gruppi.

Abbiamo lasciata per ultima la parte della « Relazione » relativa all'industria del cemento, perchè essa costituisce, dal punto di vista della metodologia dell'inchiesta, un esempio che potrebbe essere seguito nelle indagini di settore sulle limitazioni della concorrenza. Non vogliamo dire con questo che l'esempio non sia suscettibile di miglioramenti, ma il fatto di aver nettamente distinte le fasi degli accertamenti dalle altre fasi relative ai giudizi sul regime di mercato, costituisce un indubbio pregio, anche perchè consente, in base al materiale raccolto, una ampia possibilità di discussione dei tre documenti politici che la Commissione ha votato.

Nella « Relazione tecnica », che precede la relazione di maggioranza e le due relazioni di minoranza, è elaborato tutto il materiale raccolto dalla Commissione e dalla segreteria tecnica, sia attraverso gli interrogatori che attraverso la diramazione di questionari, sia attingendo le notizie da fonti ufficiali. Se non si può dire che siano stati toccati tutti gli aspetti del problema, nel complesso il quadro d'insieme del settore appare piuttosto completo specialmente per quanto concerne le strutture produttive, alcuni aspetti principali dei costi e le forme del mercato.

Per chi leggerà i tre documenti politici votati dalla Commissione sull'industria del cemento potrà forse costituire una sorpresa il constatare che, pur partendo da premesse piuttosto diverse, le loro conclusioni sono molto più vicine di quanto ci si sarebbe potuto attendere date le posizioni politiche del relatore di maggioranza (on. Dosi) e degli estensori delle due relazioni di minoranza (on. Leonardi e on. Roberti) e non può escludersi che l'avvicinamento delle tesi discordanti non sia la conseguenza di un certo metodo di lavoro che in indagini sul tipo di quella affrontata consente l'esame obiettivo dei fatti come premessa ad ogni giudizio.

Le considerazioni che siamo venuti via via svolgendo hanno bisogno di una precisazione.

Nessuno più di noi è convinto della necessità delle indagini sulle forme di mercato e sulla struttura produttiva del nostro paese, quale che sia lo strumento attraverso il quale tali indagini saranno compiute in futuro. La cosa più importante però è che esse vengano fatte, e fatte bene, con le garanzie di un contraddittorio fra l'organo inquirente e le aziende o gruppi di aziende interessate. Le nostre conoscenze attuali sulla struttura produttiva del paese, sulle politiche della produzione e dei prezzi delle imprese, sulla stessa configurazione dei prezzi, sui regimi dei mercati e sui rapporti fra produttori e distributori sono talmente scarse che già orientarsi nella ricerca è assai arduo. Per quanto riguarda le forme collusive, che pur esistono in non pochi settori, le nostre conoscenze sono anche minori di quelle che riguardano gli altri fenomeni che determinano i regimi di mercato. Alcune forme consortili sono note, ma poco note sono le modalità attraverso le quali esse operano sul mercato. L'idea che un primo passo verso la conoscenza delle limitazioni della concorrenza potrebbe essere fatto attraverso l'obbligo della registrazione dei consorzi, dei cartelli, delle intese sui prezzi, delle vendite in esclusiva, ecc., idea prospettata, se non andiamo errati, alcuni anni fa dall'on. Tremelloni, potrebbe rappresentare l'inizio di un certo lavoro di approfondimento delle nostre cognizioni sulle forme del mercato. Vero è che da allora, a seguito degli accordi comunitari ed in applicazione dell'art. 13 del regolamento 6 febbraio 1962 del Consiglio dei Ministri della Comunità Economica Europea, il Ministero dell'Industria e del Commercio è stato autorizzato a provvedere agli accertamenti tecnici ed economici sulle intese e sulle posizioni dominanti « fornendo altresì la necessaria assistenza nell'espletamento di analoghi accertamenti agli agenti commissari all'uopo delegati dalla Comunità Economica Europea ».

Ma con tale autorizzazione all'accertamento non sembra che si sia fatta una gran strada, perchè in pratica l'autorizzazione riguarda solo i casi che possono interessare la C.E.E., in relazione agli artt. 85 e 86 del Trattato di Roma, mentre urgente sarebbe invece una conoscenza generale delle pratiche limitative della concorrenza, come punto di partenza per le indagini sui settori di mercato particolarmente interessanti.

Ma a parte l'accertamento delle forme di collusione, ciò che appare indispensabile è un lavoro sistematico che non si limiti ad

esaminare di tanto in tanto le singole situazioni. L'inconveniente più grave infatti che può rilevarsi in tutte le indagini condotte negli Stati Uniti, in Inghilterra ed in Germania è che esse fanno riferimento alle condizioni esistenti in un determinato momento, come se le strutture industriali e le forme di mercato non fossero soggette a continui mutamenti. Per fare un riferimento alle indagini condotte dalla Commissione parlamentare di inchiesta, l'aver accertato una certa situazione nell'industria del cemento nel 1960 ed un determinato regime di mercato ha certamente importanza per la nostra conoscenza, ma oggi, nel 1965, non può escludersi che la situazione sia del tutto mutata e che, per esempio, siano intervenuti fattori tali da aver inasprita la lotta per la conquista del mercato con tutte le conseguenze che ciò comporta.

Indubbiamente l'indagine sistematica della struttura produttiva e dei regimi di mercato, la conoscenza obbiettiva dei fatti limitativi della concorrenza rappresentano gli elementi indispensabili di qualsiasi politica economica che voglia tener conto delle condizioni reali di quel fatto fondamentale che è la formazione dei prezzi; ma, a prescindere dai giudizi politici, tali indagini rappresentano di per sé un elemento di grande importanza in una società democratica per la formazione di un'opinione pubblica che possa esprimersi sulle situazioni rilevanti del mercato.

Da questo punto di vista, soprattutto, se i lavori della Commissione parlamentare avranno avuto l'effetto di promuovere un largo interessamento sui problemi della concorrenza, potremo dire che essi non sono stati soltanto utili, ma hanno rappresentato un punto di partenza per l'approfondimento delle nostre conoscenze sui regimi di mercato esistenti in Italia.

PIETRO BATTARA