

Appunti e spunti da una breve stagione riformista: 1958-1963

FILIPPO CAVAZZUTI*

*“Il riformista in fondo non fa che
ritessere una tela che altri
sistematicamente distrugge”*
(Caffè, [1982] 1990, p. 3)

1. Introduzione: le misure suggerite

Queste pagine riportano alla memoria un dibattito tra politici e economisti che segnò una breve, e forse unica, *stagione riformista*, non sollecitata dal rispetto di urgenti impegni assunti con la Comunità Europea. Infatti, dopo l’adesione nel 1957 dell’Italia al Trattato di Roma, che inserì irreversibilmente l’economia italiana in quella europea, seguì il fiorire di proposte che caratterizzarono il dibattito politico e parlamentare nel successivo quinquennio 1958-1963. Furono misure suggerite da alcuni politici ed esperti riformisti che ambivano a realizzare alcune delle cosiddette *riforme di struttura* nel contesto di un’economia che stava declinando dopo gli anni del miracolo economico.

Quanto segue ruota attorno ad alcuni problemi messi in evidenza dall’indagine conoscitiva condotta in quegli anni dal Parlamento italiano sui limiti posti alla concorrenza in Italia, che coinvolse sia studiosi italiani e stranieri delle più disparate discipline, sia numerosi politici in rappresentanza dei relativi partiti, sia imprenditori alla guida di grandi complessi industriali e finanziari (Camera dei deputati, 1965).

Scopo dell’indagine era di accertare caso per caso in rapporto a settori determinati, regolati o meno da altre norme pubblicistiche, la concorrenza, la concentrazione industriale, la presenza di grandi gruppi

* Università di Bologna; email: filippo.cavazzuti@unibo.it.



monopolistici e di imprese in posizione dominante nei settori chiave dell'economia italiana, in particolare quello elettrico, meccanico, chimico e farmaceutico, dello zucchero e del cemento; di valutare gli effetti che le limitazioni alla libertà economica causavano allo sviluppo economico del paese; quali fossero i legami finanziari e gli intrecci societari, le collusioni e le intese tra le imprese private, tra queste e quelle delle partecipazioni statali; di suggerire misure atte a eliminarne gli effetti negativi e a rimuovere le cause che li determinavano.¹

Nelle pagine che seguono l'attenzione è rivolta alle misure suggerite, riguardanti in particolare l'introduzione sia di una legge nazionale per la tutela della concorrenza e dei mercati, al pari di quanto era già avvenuto nelle economie più sviluppate,² sia di quella per la riforma delle società per azioni in chiave antimonopolistica, già sollecitata nel 1946-1947 dalla Commissione economica per l'Assemblea Costituente (Ministero per la Costituente – Commissione economica, 1946-1947, vol. II). Si trattava di due misure, ritenute strettamente correlate, suggerite per contrastare le formazioni oligopolistiche industriali e finanziarie, così come argomentarono innanzi alla citata Commissione di inchiesta due studiosi che ritenevano ineludibile l'impegno civile nella società e il dialogo con la politica: Paolo Sylos Labini e Siro Lombardini, non a caso, nel dopoguerra vicini al Partito d'Azione.

Paolo Sylos Labini (poi vicino ai socialisti Riccardo Lombardi e Antonio Giolitti) sostenne che “il problema dei legami finanziari può essere affrontato da una legge antimonopolistica solo se viene riformata la legislazione sulle società per azioni”.³ A sua volta Siro Lombardini (poi vicino alla Democrazia Cristiana di Carlo Donat Cattin) dichiarò che

¹ Art. 2 del provvedimento istitutivo la Commissione di inchiesta (Camera dei deputati, 1965, vol. I, pp. 5-6).

² Ad esempio, in Canada l'*Act for the Prevention and Suppression of Combinations in Restraint of Trade* fu emanato nel 1889; negli Usa il più famoso *Sherman Act* risale al 1890; in Francia le prime discipline della concorrenza vennero adottate nel 1945, in Giappone nel 1947, nel Regno Unito nel 1948 e in Germania nel biennio 1946-1947.

³ Interrogatorio di Paolo Sylos Labini, 8 febbraio 1962 (Camera dei deputati, 1965, vol. II, p. 76), ripubblicato in questo numero (Sylos Labini, 2015).

“una delle modalità con cui si creano situazioni monopolistiche [...] è la partecipazione azionaria di una società ad altre [...]. Perciò oltre alla elaborazione di una legge antimonopolistica si rende necessaria una riforma della legge sulle società per azioni”.⁴

Le misure suggerite muovevano dall’osservazione che le concentrazioni oligopolistiche nascevano non soltanto per effetto di integrazioni verticali tra le imprese industriali, ma anche per effetto di incroci azionari, di società a catena, di compartecipazioni e collegamenti fuori dal ramo caratteristico dell’azienda, di patti parasociali, della prassi dell’*interlocking* degli amministratori. Fatti, questi, che consentivano non soltanto la concentrazione di capitali, ma anche l’opacità dei bilanci societari, l’inesistente tutela degli azionisti di minoranza, le barriere all’entrata di altre imprese. Tutto ciò era infine favorito da un mercato mobiliare carente sul lato dell’offerta, stante la chiusura degli assetti proprietari di molte imprese, che ne ostacolava la contendibilità.

Si aggiunga che in quegli anni, sottostante ai mercati manifatturieri delle *big corporations*, viveva il reticolo delle piccole e piccolissime imprese,⁵ sovente con il ruolo di ‘officine dislocate’ delle grandi imprese, seppure con veste giuridica formalmente autonoma, cui era preclusa nei fatti la crescita dimensionale (come nel caso del settore automobilistico, dello zucchero, del cemento, della carta e farmaceutico). Si trattava di una struttura dei mercati manifatturieri dovuta anche al sistema tributario, così come ebbe modo di osservare Sergio Steve: “[o]ra, non vi è dubbio, che tutti i sistemi di imposte sul reddito (il nostro non sfugge a questa regola) mostrano una tendenza a favorire imprese grandi e consolidate, a danno delle imprese piccole e medie”.⁶

Ciò premesso, il motivo non ultimo della scelta in questa sede di concentrarci sulle due citate misure suggerite consiste nel fatto che al termine della breve stagione riformista esse scomparvero dall’agenda

⁴ Interrogatorio di Siro Lombardini, 7 febbraio 1962 (Camera dei deputati, 1965, vol. II, p. 37).

⁵ Nel 1961, secondo le rilevazioni dei Censimenti, gli addetti per unità locale nell’industria manifatturiera erano appena 7,3.

⁶ Interrogatorio di Sergio Steve, 14 febbraio 1962 (Camera dei deputati, 1965, vol. II, p. 100).

della politica economica per quasi trenta anni, durante i quali l'afasia della politica e la solitudine dei riformisti attestano quanto fosse contrastato lo spirito riformista (che i comunisti, per distinguersi, chiamavano spirito *riformatore*, che occhieggiava a una palingenesi rinviata a un tempo lontano non ben definito), tra la generalità degli operatori politici ed economici allora dominanti. Soggetti congelati per i decenni successivi nel pregiudizio per le nuove regole di mercato e nella diffidenza per la politica economica riformista.

2. La documentazione parlamentare: uno sguardo d'insieme

Dopo l'entrata in vigore nell'anno 1957 della normativa comunitaria, recepita in esecuzione degli articoli da 85 a 90 del Trattato di Roma, il legislatore e i governi di allora difettavano delle sufficienti conoscenze empiriche necessarie per procedere in modo pienamente informato a una nuova legislazione nazionale a tutela della libertà economica e per la riforma delle società per azioni che si accompagnassero alla normativa europea, da molti riformisti ritenuta inadeguata.

2.1.

Come si è accennato, nel corso degli anni 1961-1965 (durante la III e la IV legislatura)⁷ la Camera dei deputati condusse un'importante indagine sui limiti posti alla concorrenza in Italia tramite la Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza in campo economico, cui parteciparono esponenti di tutte le forze politiche e particolarmente animata dai deputati Riccardo Lombardi, Antonio Giolitti, Aldo Natoli, Antonio Carcaterra e Flavio Orlandi (si veda

⁷ La Commissione fu istituita il 18 maggio 1961 nel corso della III legislatura (12 giugno 1958-15 maggio 1963) e poi nuovamente istituita il 26 luglio 1963 nella IV legislatura (16 maggio 1963-4 giugno 1968) e presentò la propria relazione conclusiva alla Camera il 30 giugno 1965.

l'Appendice, par. A1, ove sono riportati i nomi dei componenti e delle relative forze politiche di appartenenza).

La Commissione d'inchiesta, oltre a condurre numerosi "interrogatori" di esperti italiani e stranieri e dei rappresentanti delle grandi industrie, raccolse e mise a disposizione del Parlamento anche alcuni importanti studi settoriali, insieme ad altri documenti sulla concentrazione industriale e societaria, sia in generale sia in Italia, e sui rapporti contrattuali con le amministrazioni pubbliche.⁸

Gli studi settoriali rilevarono che nell'economia italiana erano presenti numerose posizioni di monopolio, di duopolio o di posizione dominante: come nel caso dell'industria meccanica, del gas e dell'energia elettrica, dei motocicli e dei trattori, dell'industria cementiera e dello zucchero, del piombo primario e dell'alluminio, del ferro e dell'acciaio. Per tutte queste industrie la Commissione osservò nell'"Esame d'insieme dei risultati dell'indagine" che

"le condizioni oligopolistiche sono evidenti e nessuna specificazione sembra necessaria [...] anche perché, nella maggior parte dei casi la concentrazione è l'effetto [...] delle scarse possibilità della concorrenza dei nuovi venuti di fronte a posizioni solidamente affermate" (Camera dei deputati, 1965, vol. IV, pp. 358-359).

Ad esempio, nel settore della produzione della carta da giornali e per periodici la prima impresa (Burgo Cartiere) contava per il 44,59% della produzione, la seconda società (Timavo Cartiera) soltanto per il 12,81%

⁸ Camera dei deputati (1965), vol. IV, *La concentrazione industriale*, capp. I-V: "La concentrazione e i suoi significati"; capp. VI-VIII: "Concentrazione economica e concentrazione industriale"; capp. IX-XIII: "La concentrazione industriale e i regimi di mercato"; capp. XIV-XXVIII: "La concentrazione in alcune industrie italiane". In questa parte vengono prese in esame, ad es.: l'industria del cemento (cap. XV); dello zucchero (XVI); della produzione della ghisa, dell'acciaio e delle ferroleghie (XVIII); quella per la prima lavorazione del ferro e dell'acciaio (XIX); l'industria per la produzione dei pezzi di acciaio fucinati e stampati a caldo (XX); l'industria dell'alluminio, del piombo e dello zinco (XXI); l'industria degli autoveicoli (XXII); quella dei motocicli (XXIII); l'industria delle macchine per scrivere delle macchine da ufficio (XXV); quella delle fibre tessile artificiali (XXVI); l'industria del gas (XXVII); l'industria elettrica (XXVIII). Nel vol. V, *La contrattazione con l'amministrazione pubblica*, il cap. I esamina "Il concetto di concorrenza nella contrattazione con la pubblica amministrazione".

(ivi, vol. VIII, p. 140). Nel campo dell'agricoltura, la Federazione italiana dei consorzi agrari esercitava tramite accordi con le industrie produttrici un potere quasi monopolistico su una gamma di settori, che limitava la libertà di scelta degli agricoltori,⁹ come nel caso dei trattori Fiat e dei fertilizzanti della Montecatini. Nel settore del cemento, la concentrazione industriale nei gruppi e nelle aziende private consentiva a cinque sole grandi imprese (tra cui Italcementi), rappresentanti il 7,9% del complesso di quelle esistenti, di avere il 73,4% della produzione; mentre quasi il 60% delle imprese cementiere produceva meno del 5% del cemento. Nello stesso settore le imprese controllate dall'IRI figuravano soltanto al secondo posto nella graduatoria dei principali gruppi (ivi, vol. I, pp. 412-413). Nell'industria farmaceutica il fatturato dei primi quattro gruppi (tra cui le società Erba e Farmitalia) rappresentava il 98,23% del totale (ivi, vol. I, p. 624). La situazione del duopolio risultava indiscussa nel settore del piombo primario, ove operavano soltanto due aziende (la società Montecatini e la Società Mineraria e Metallurgica di Pertusola), così come risultava nel mercato dell'alluminio ripartito tra la Montecatini, la SAVA e una società minore, Alcan (ivi, vol. IV, p. 357).

Infine, la Commissione d'inchiesta aveva rilevato come fossero diffuse, ma difficili da documentare per difetti nella normativa sulle società per azioni, le partecipazioni e i collegamenti fuori dal *core business*: come nel caso dell'industria saccarifera, ove era sorto un intreccio tra zuccherieri ed editoria. Infatti, a partire dal 1958, le due più importanti aziende del settore (Eridania e Zuccherifici nazionali) avevano acquistato due pacchetti di azioni che assicuravano loro il controllo sulla Società Poligrafici *Il Resto del Carlino* e *Carlino Sera*. A sua volta la Società poligrafici era proprietaria tramite la Società editrice La Nazione dei giornali *La Nazione*, *Nazione sera*, *Tirreno* e *Stadio* (ivi, vol. VII, p. 293).

Similmente fu rilevato che la società Italcementi controllava direttamente la *holding* Italmobiliare e partecipava anche in società

⁹ Interrogatorio di Manlio Rossi Doria, 15 febbraio 1962 (Camera dei deputati, 1965, vol. II, p. 151).

produttrici di manufatti in cemento (CIDI e Sacelit). Il fatto interessante che fu messo in luce dalla Commissione fu che, contrariamente a ciò che normalmente avveniva, nel caso delle società Italcementi e Italmobiliare era la società industriale a possedere il controllo della società finanziaria e non viceversa (ivi, vol. I, p. 555).

2.2.

A fronte di conclusioni così succintamente dianzi riportate, la successiva Commissione speciale in sede legislativa (si veda Appendice, par. A2) fu appositamente istituita per l'elaborazione di una nuova legislazione nazionale, in coerenza con i risultati dell'inchiesta e con le azioni suggerite nella forma di proposte di disegni di legge depositate in Parlamento.

La Commissione speciale muoveva dalla premessa, espressa nella seduta del 28 novembre 1962, per cui la formulazione di un'efficace legislazione antimonopolistica e la riforma delle società per azioni erano le *azioni* più importanti e più urgenti per il ridisegno dei mercati manifatturieri e finanziari, eliminando gli eventuali ostacoli alla libertà economica (Camera dei deputati, 1962a, p. 2).

2.3.

Come detto, giacevano da tempo in Parlamento alcune proposte di riforma della legislazione per la riforma delle società per azioni in chiave antimonopolistica, redatte da membri di partiti che coprivano l'arco politico dai liberali ai socialisti (si veda l'Appendice, par. A3).

Peraltro, lo stesso governo non aveva trascurato il problema della riforma delle società per azioni, avendo incaricato a tal fine un'apposita commissione di studio, la cosiddetta Commissione De Gregorio (si veda l'Appendice, par. A3), che sebbene avesse presentato le sue conclusioni soltanto all'inizio del 1965 sosteneva l'importanza delle iniziative parlamentari poiché:

“[l]a disciplina delle società per azioni e le modificazioni di essa non costituiscono quindi soltanto un fatto tecnico legislativo – anche se gli

aspetti di tecnica legislativa sono in questa materia più che mai importanti – ma costituiscono anzitutto un elemento di politica economica e più in generale un fatto politico” (Commissione di studio De Gregorio, 1965, p. 1).

I diversi soggetti proponenti la riforma muovevano dalla motivata convinzione che il regime della libera concorrenza, fondata su imprese di modeste dimensioni, non era ormai che un pallido ricordo del passato, e che il sorgere di imprese di dimensioni sempre più grandi aveva favorito il formarsi di gruppi finanziari che detenevano partecipazioni importanti e disparate nei vari settori della produzione, e svolgevano una politica unitaria di gruppo influenzando i prezzi e le quantità prodotte. Poiché il regime concorrenziale aveva rapidamente ceduto il posto alla struttura oligopolistica in palese contrasto con l’interesse generale dei consumatori e della collettività,

“la riforma legislativa delle società per azioni è problema di cui ormai da molti anni si sente urgente bisogno, poiché da molti anni le condizioni economiche e la struttura dei mercati in cui le società per azioni devono operare si sono profondamente modificate”.¹⁰

Obiettivi della misura suggerita erano in particolare: impedire la costruzione di castelli di carta con gli aumenti fittizi di capitale tramite lo scambio di pacchetti azionari, che servivano a escludere il passaggio del controllo in altre mani; disporre una pubblicità dei dati di bilancio particolarmente rigorosa per le società quotate; rendere pubblici i confini dei grandi gruppi finanziari e industriali tramite l’obbligo di compilare il bilancio consolidato, evidenziando tutte le partecipazioni azionarie in portafoglio.

3. Spunti dal dibattito fra politici ed esperti

La vasta e articolata documentazione raccolta dalla Commissione di inchiesta, insieme alle numerose proposte di disegni di legge sugli stessi

¹⁰ Relazione introduttiva alla proposta di legge A.C. 2644, p. 1 (si veda l’Appendice, par. A3).

temi, costituirono la base documentale e politica su cui si svolsero anche gli “interrogatori” di esperti italiani e stranieri e dei rappresentanti delle più importanti industrie italiane sospettate di abuso di posizione dominante o di comportamenti lesivi della concorrenza.¹¹

Nella pagine che seguono viene dato conto degli interventi che, a giudizio di chi scrive, meglio rappresentano gli interessi e il dibattito di allora sul tema della concorrenza, della regolazione dei mercati e sull’opportunità di introdurre in Italia una legge nazionale *antitrust* sul modello dello *Sherman Act*. Legge che, seppure in vigore da anni negli USA, non era stata mai molto apprezzata da coloro (politici e imprenditori) che ebbero modo di esprimersi al riguardo. Anche più di recente, lo *Sherman Act* non godeva di particolari simpatie (si veda l’Appendice, par. A4).

3.1.

A differenza delle opinioni italiane riportate in Appendice (par. A4), molti famosi esperti stranieri (fra cui Morris, Allais, poi Nobel per l’economia¹² nel 1988, Fellner, Machlup) sostennero che negli Stati Uniti la legislazione contro gli accordi restrittivi della concorrenza (*Sherman Act*) avesse dato grandissimi benefici, che pertanto potesse essere presa come modello per l’Italia e che gli accordi e le intese dovessero essere rese pubbliche presso un organo amministrativo.

Altri esperti, come Boulding, suggerirono una legge formulata in modo più elastico rispetto allo *Sherman Act*, mentre l’austriaco Rothschild suggerì di integrare le necessarie legislazioni antimonopolio nazionali nella più generale legislazione della CEE, seppure mantenendo le legislazioni nazionali così integrate. Infine, vale la pena di riportare

¹¹ Camera dei deputati (1965), voll. II e III, *Resoconti stenografici degli interrogatori conoscitivi* e vol. IX, *Studi e Monografie. Opinioni di esperti stranieri sui problemi della concorrenza*.

¹² Con la motivazione per il premio: “per i suoi contributi pionieristici alla teoria dei mercati e l’uso efficiente delle risorse”.

l'opinione di Jan Tinbergen (Nobel per l'economia¹³ nel 1969) con le sue stesse parole, per la sintesi efficace delle funzioni e dei limiti di una legislazione antimopolio e della relativa autorità *antitrust*.

“Per quanto riguarda i risultati della legislazione *antitrust*, si può sottolineare il fatto che negli Stati Uniti sembra esistere una concorrenza più intensa che in Europa. Il principale punto debole di una legislazione *antitrust* consiste nel fatto che il governo può essere facilmente ingannato dagli interessati; esso è sempre meno informato sui particolari e sulle possibilità di elusione. Il principio informatore di una legislazione dovrebbe essere quello di esemplificare casi di notevole abuso di potere economico e non di trattare tutte le materie. L'autorità dovrebbe avere la possibilità di ridurre i prezzi in caso di grande potenza del monopolio. Non dovrebbe essere legale per i produttori fissare i prezzi al dettaglio. Lo Stato dovrebbe avere la possibilità di mettere sotto inchiesta i prezzi imposti nei casi in cui si ottengano profitti eccessivi” (Camera dei deputati, 1965, vol. IX, p. 117).

È interessante rilevare in questa sede che Tinbergen, nel suggerire una legislazione nazionale antimopolio, avesse non soltanto messo in guardia i governi dal rischio di essere ingannati dai soggetti vigilati, ma anche anticipato il problema centrale per il corretto funzionamento dei mercati: quello delle asimmetrie informative tra regolatore e regolato. È quest'ultimo un aspetto che più avanti sarà ripreso con riferimento al ruolo e al comportamento del CIP, Comitato interministeriale per i prezzi.

3.2.

La Commissione di inchiesta coinvolse numerosi studiosi italiani tra cui: Epicarmo Corbino, Giovanni De Maria, Siro Lombardini, Manlio Rossi Doria, Ugo Papi, Paolo Sylos Labini, Sergio Steve, Ernesto Rossi, Francesco Coppola D'Anna, oltre che i rappresentanti delle industrie più importanti, tra cui Vittorio Valletta, Carlo Faina, Giuseppe Petrilli, Fulvio Bracco e Alberto Pirelli. Le risposte date nel corso degli interrogatori dai rappresentanti delle grandi industrie e dalle rispettive corporazioni (che raggruppavano anche industrie di minore dimensione), furono unanimi

¹³ Con la motivazione: “per aver sviluppato e applicato modelli dinamici per l'analisi dei processi economici”.

nel ritenere che sui mercati italiani la concorrenza già fosse presente e vivace, che non vi fossero intese tra le imprese e neppure barriere all'entrata di nuove imprese e che, pertanto, non fosse necessaria alcuna nuova legge nazionale per la tutela della concorrenza.

Per documentare quanto sopra, conviene prendere l'avvio con il caso della FIAT¹⁴ e con l'interrogatorio di Vittorio Valletta, che costituì l'esempio più significativo del comportamento cui si uniformarono i 'capitani d'industria' italiani. Alla domanda se esistessero nei settori industriali della FIAT accordi tra i produttori o posizioni dominanti o di privilegio, Vittorio Valletta rispose che

“per quanto riguarda i manufatti, e soprattutto i prodotti dell'industria meccanica, non mi risulta che in Italia ci siano rapporti tra i produttori [...] la concorrenza è vivissima e non c'è quindi da preoccuparsi”.¹⁵

Per la verità, come ammise allora il rappresentante del commercio e del turismo,¹⁶ e come accerterà più tardi la Commissione d'inchiesta sul dissesto della Federazione italiana dei Consorzi agrari, “[l]a Fedit, era il veicolo esclusivo di commercializzazione dei trattori Fiat” (Senato della Repubblica – Camera dei deputati, 2001, pp. 44-45).

Analogamente a Vittorio Valletta, il presidente della Montecatini¹⁷ Carlo Faina non ebbe dubbi nel sostenere che:

“è molto facile esprimere il parere che vi siano dei misteriosi accordi tra aziende e gruppi industriali per evitare la concorrenza. Ma in realtà questi casi, secondo me, sono molto rari se non addirittura inesistenti. Nei vari campi in cui la mia società e il mio gruppo sono interessati, posso escludere che esistano accordi che mirino a diminuire la concorrenza”.¹⁸

¹⁴ Nel 1960 la FIAT produceva l'88,6% delle automobili e il 77,7% degli autotelai (Camera di deputati, 1965, vol. IV, p. 285).

¹⁵ Interrogatorio di Vittorio Valletta, 24 ottobre 1962 (ivi, vol. II, pp. 168, 173, 182, 185).

¹⁶ Interrogatorio di Sergio Casaltoli, presidente della Confederazione generale italiana del commercio e del turismo, 31 ottobre 1962 (ivi, vol. II, pp. 259-260).

¹⁷ Nel 1960 la Montecatini produceva il 61,5% dell'alluminio seguita dalla SAVA con il 32,8%, ma le due società erano legate tra di loro attraverso un comune ufficio vendite (Camera dei deputati, 1965, vol. IV, pp. 280-358).

¹⁸ Interrogatorio di Carlo Faina, 21 novembre 1962 (ivi, vol. II, pp. 331-353).

Ma anche in questo caso il rappresentante del Commercio informò la Commissione che la Fedit intratteneva rapporti privilegiati con la Montecatini e con la Edison con riguardo al settore dei fertilizzanti.¹⁹

L'importante industria farmaceutica²⁰ fu rappresentata da Fulvio Bracco, allora presidente dell'Assofarma, che raggruppava 69 aziende che rappresentavano il 60% del fatturato delle specialità medicinali e non meno del 95% della produzione dei principi attivi di base. Alla domanda se all'interno di tale associazione vi fosse il rischio o l'opportunità di accordi o di intese tra le aziende, Bracco non ebbe dubbi a sostenere: “[a]ssolutamente no [...] in seno all'Assofarma, tra noi insomma, c'è una concorrenza normalissima che esiste in ogni commercio”.²¹

Non dissimili da quelle di Vittorio Valletta furono le risposte di Alberto Pirelli (allora la Pirelli produceva il 50% degli pneumatici), che ritenne opportuno minimizzare il problema sui limiti posti alla concorrenza ribadendo:

“considero estremamente utile l'iniziativa di questa Commissione perché [...] servirà, confido, a ridimensionare il problema stesso, di cui è stata esagerata la portata in Italia [...] onde appare sempre più che l'azione dei governi possa limitarsi a colpire gli eventuali abusi, anziché basarsi su una presunzione aprioristica di potenziali illiceità”.²²

Infine, anche i ‘capitani dell'industria pubblica’ non enunciarono opinioni significativamente differenti rispetto agli operatori economici privati. Così Giuseppe Petrilli, presidente dell'IRI, interrogato da Natoli (PCI) se fosse in atto una politica collusiva di qualche settore dell'IRI con gruppi monopolistici privati – così come appariva nel caso della modifica dei prezzi dell'energia, preparata da Finelettrica (controllata dall'IRI) che portò ad aumentare in maniera assai notevole le rendite di cui i gruppi

¹⁹ Interrogatorio di Sergio Casaltoli (ivi, vol. II, p. 260).

²⁰ L'industria farmaceutica di allora era segnata da “alcuni squilibri dovuti a: inconsistenza della ricerca scientifica [...]; legislazione arretrata soprattutto in materia di prezzi [...]; carenza di strumenti per l'accertamento dei costi e per sistematici controlli qualitativi” (ivi, vol. I, p. 639).

²¹ Interrogatorio di Fulvio Bracco, 9 settembre 1964 (ivi, vol. III, p. 235).

²² Interrogatorio di Alberto Pirelli, 31 ottobre 1962 (ivi, vol. II, pp. 222 ss.).

elettrici già usufruivano – rispose che le attività delle industrie manifatturiere

“senza eccezione sono svolte in diretta competizione con l’industria privata [...]. Prima di tutto mi sembra alquanto eccessivo parlare di collusione. Non si potrebbe parlare di una collusione di interessi ma, se mai, di una coincidenza di interessi [...] a meno che si voglia alludere, come nel caso delle società elettriche, ad una politica di accordi con alcuni gruppi privati”.²³

3.3.

Se i ‘poteri forti’ si presentarono compatti nel contrastare una legge nazionale *antitrust*, gli esperti italiani non mostrarono al riguardo unanimità di giudizio: alcuni ritennero che la normativa comunitaria fosse più che sufficiente a garantire la concorrenza. Il florilegio che segue è testimone della divergenza, anche in questo caso tra riformisti e non.

Epicarmo Corbino fu esplicito nel sostenere:

“[n]é credo che in un paese come il nostro sarebbe necessaria una legge specifica contro i monopoli dal momento che qualunque monopolio in Italia, ripeto, non avrebbe condizioni naturali di mantenimento per lungo tempo [...] atteniamoci alle norme che potranno essere suggerite dalla grande organizzazione europea”.²⁴

Non dissimile fu la posizione di Francesco Coppola d’Anna nel ritenere che la tutela della concorrenza

“può essere perseguita anche in assenza di specifiche leggi del tipo sopra indicato [lo *Sherman Act*] con altri provvedimenti rientranti generalmente nel comitato di politica economica [...]. Per ciò che concerne l’azione repressiva delle intese e delle pratiche restrittive della libertà di concorrenza emerge [...] l’assurdità di una repressione indiscriminata [...]. In altri termini intese analoghe possono ricadere sotto l’impero del Trattato di Roma”.²⁵

²³ Interrogatorio di Giuseppe Petrilli, 21 novembre 1962 (ivi, vol. II, pp. 364-373).

²⁴ Interrogatorio di Epicarmo Corbino, 15 febbraio 1962 (ivi, vol. II, p. 133).

²⁵ Interrogatorio di Francesco Coppola D’Anna, 14 febbraio 1962 (ivi, vol. II, p. 112-114).

Prudente fu Ugo Papi, che privilegiava la tassazione quale strumento per attenuare gli inconvenienti derivanti da una situazione di alta concentrazione e di natura eminentemente monopolistica, quando concluse che il lavoro della Commissione di inchiesta

“dà la possibilità allo Stato, una volta individuati i settori monopolistici, se ve ne sono, i settori delle varie forme di coalizione, i settori della concorrenza di intervenire con una legislazione adeguata e la finalità ben chiara di colpire taluni settori [...]. Una legislazione anticoalizione, *antitrust*, non può proporsi che lo scopo di portare a beneficio di tutti i consumatori ciò che è un profitto soltanto di pochi”.²⁶

3.4.

Le testimonianze degli operatori economici e degli esperti italiani sopra riportate consentono di rilevare quanto esse fossero divergenti da quelle dei ‘riformisti solitari’. Qui di seguito sono riportate le opinioni dei due già citati rappresentanti della cultura politica riformista.

Ne è prova l’intervento di Sylos Labini, tenuto all’avvio degli interrogatori a proposito di “mura” poste all’ingresso di altre imprese sullo stesso mercato. Sylos Labini, infatti, argomentò che oltre agli ostacoli tecnologici all’ingresso di altre imprese vi sono anche ostacoli “meno visibili, ma non per questo meno efficaci” di quelli tecnologici:

“[s]i tratta di ostacoli dipendenti dalla creazione di una organizzazione efficace di vendita: occorre anche vendere. Per vendere bisogna poter disporre di appropriati canali di distribuzione e conquistarsi una clientela, la quale deve essere posta in grado di conoscere l’esistenza di quel prodotto”.²⁷

Dello stesso tono furono le considerazioni di Siro Lombardini:

“[o]ltre alle barriere tecnologiche l’entrata di nuove imprese può essere ostacolata da altre barriere cui gli economisti hanno dato finora scarso rilievo [...]: quelle che vengono a crearsi in relazione ai sistemi di

²⁶ Interrogatorio di Ugo Papi, 7 febbraio 1962 (ivi, vol. II, p. 15).

²⁷ Interrogatorio di Paolo Sylos Labini, 8 febbraio 1962 (ivi, vol. II, p. 62).

distribuzione e alla attività di promozione delle vendite che solo la grande impresa è in grado di realizzare efficacemente”.²⁸

Forse, se Vittorio Valletta e gli altri capitani d'industria pubblica e privata avessero ascoltato (ma non lo fecero) e tratto profitto dagli interrogatori di Sylos Labini e Lombardini, sarebbero stati più prudenti nel sostenere che non scorgevano problemi di cui preoccuparsi in tema di concorrenza e che la “coincidenza di interessi” non preludeva a comportamenti lesivi della concorrenza.

3.5.

Malgrado le smentite di allora, costituiva un indicatore indiretto della “coincidenza di interessi” la documentazione raccolta nella tabella 1 (fornita dallo stesso Giuseppe Petrilli), relativa all'insieme delle partecipazioni dell'IRI nel periodo 1961-1962. È ragionevole supporre, dall'esame di dette partecipazioni incrociate, quanto potesse essere diffusa già allora la “coincidenza d'interessi” e la pratica dell'*interlocking* tra gli amministratori delle società. Pratica, come si vedrà più avanti, gradita anche nei tempi più recenti.

La tabella 1 documenta quali e quanto fossero diffuse le partecipazioni paritarie tra imprese pubbliche e private: fatti che pongono il problema, che tuttora permane, della volontà e della capacità degli amministratori di nomina pubblica di confrontarsi con gli interessi portati in consiglio di amministrazione dagli amministratori nominati dagli azionisti privati. È facile immaginare che l'IRI abbia avuto una qualche coincidenza di interessi con la Fiat nel settore siderurgico o con la Edison nel settore elettrico.

²⁸ Interrogatorio di Siro Lombardini, 7 febbraio 1962 (ivi, vol. II, p. 20).

Tabella 1 – *Principali partecipazioni dell'IRI e di altri privati (1962)*

Società	Quota % IRI	Altri privati	Quota % privati	Società	Quota % IRI	Altri privati	Quota % privati
<i>Settore meccanico</i>							
Wayne italiana	44	Compagnia Tecnica Industriale Petroli	5	Dalmine Safta	23,5	Techint e altri	76,5
Walworth Europa	33,3	Symington Wayne	51	Siderca	50	San Faustin	50
Dürkopp Italia	49	CTIP	33	ATUB	50	Falk	50
OMECA	50	Walworth Co	33,3	ARMCO Finsider	50	ARMCO	50
Selenia	40	Dürkoppwerke	51	Siderformi	50	ARMCO	50
		Fiat	50	Minas del Conjuuro	25	Ensidesa	75
		Raytheon	40	Sesa-Goa	50	Gewerkschaft Exploration	50
		Edison	20	Terminoss	50	US Steel	50
Sigme	33,3	BPD	33,3	<i>Settore elettrico</i>			
Stab. Mecc. Triestini	50	Fiat	33,3	Sarca Molveno	51	Edison	49
Cementir	44,2	SNIA	50	Elettrica Maremmana	50	Selt Valdarno	50
		Edison	26,9	Idroelettrica Tevere	50	ACEA	50
		Italcementi	3,2	Termoelettrica Tirrena	50	Società Romana Eletticità e Selt Valdarno	50

Fonte: elaborazioni dall'interrogatorio di Giuseppe Petrilli (Camera dei deputati, 1965, vol. II, pp. 389-390), e da "Relazioni e deliberazioni conclusive di settore: settore del cemento" (ivi, vol. I, pp. 397-427).

La tabella 1 documenta quali e quanto fossero diffuse le partecipazioni paritarie tra imprese pubbliche e private: fatti che pongono il problema, che tuttora permane, della volontà e della capacità degli amministratori di nomina pubblica di confrontarsi con gli interessi portati in consiglio di amministrazione dagli amministratori nominati dagli azionisti privati. È facile immaginare che l'IRI abbia avuto una qualche coincidenza di interessi con la Fiat nel settore siderurgico o con la Edison nel settore elettrico.

3.6.

L'indagine conoscitiva diede un importante contributo anche alla conoscenza della condizione finanziaria delle imprese non finanziarie italiane, segnalando la presenza di problemi che permarranno per lungo tempo a caratterizzare l'economia. In particolare fu segnalato che: a) l'alta propensione delle imprese italiane all'indebitamento (in proporzioni sconosciute in economie più consolidate) era in parte conseguenza diretta della sottocapitalizzazione²⁹ e di un manifesto individualismo imprenditoriale; b) tale alta propensione all'indebitamento si manifestava, oltre che nel ricorso al sistema bancario, nell'ingannevole ricorso al credito mercantile dei debiti verso i fornitori, nell'illusione di costituirsi così delle disponibilità gratuite o semigratuite; c) nelle voci del passivo i debiti a lungo termine costruivano una parte di scarso rilievo sul debito complessivo; d) nelle società minori era diffusa la prassi di accendere debiti, specialmente obbligazionari, sottoscritti dagli stessi azionisti, che venivano così a percepire sotto forma di interesse una parte dell'utile sottratta al dividendo (Camera dei deputati, 1965, vol. VI, pp. 141-146).

Il rapporto della Commissione dedicato al tema del finanziamento e dell'autofinanziamento delle imprese termina lamentando, ancora una volta per la carenza della legislazione societaria, la mancanza di informazioni sull'autofinanziamento delle imprese italiane, dovuta

²⁹ Nel 1960 il totale dei prestiti bancari sul totale delle passività delle imprese non finanziarie era circa il 35-36%, in crescita verso il 47% nel 1963 (Banca d'Italia, vari anni).

all'impossibilità di lettura in chiaro dei profitti reali e dell'autofinanziamento nei bilanci compilati dalle imprese (ivi, vol. I, pp. 50 ss.). Pertanto, in assenza di queste informazioni, diveniva quasi impossibile disporre gli strumenti per la disciplina e per il controllo pubblicistico dei grandi complessi industriali e finanziari, per approntare una legislazione fiscale e una prassi dei relativi accertamenti in base al bilancio (ivi, vol. VI, p. 147).

Malgrado le diverse proposte di riforma, quelle per le società per azioni in chiave antimonopolio, a differenza delle azioni suggerite per la libertà economica, non ebbero neppure l'onore di un qualsivoglia dibattito in Parlamento. Ancora una volta le argomentazioni dei riformisti restarono inascoltate per alcuni decenni. Ne sono la testimonianza quelle di Ernesto Rossi e di Paolo Sylos Labini.

Ernesto Rossi sostenne che:

“le nostre leggi consentono ancora agli amministratori delle società per azioni di tenere segreti tutti gli elementi della loro gestione che nei paesi capitalistici più progrediti vengono continuamente resi pubblici [...] occorre che il Governo, seguendo l'esempio dei paesi economicamente e politicamente più progrediti, riformi radicalmente il nostro ordinamento giuridico delle società per azioni ed i nostri organi di controllo sulla loro gestione e su tutte le operazioni finanziarie che possono essere compiute sui titoli. È questa una necessità economica, ma anche politica, se si vuole impedire che i centri di potere occulti sopraffacciano completamente il Parlamento e gli altri organi democratici delle nostre istituzioni democratiche”.³⁰

Paolo Sylos Labini aggiunse:

“[q]ui non c'è un gran lavoro da fare, perché basta prendere la legislazione americana per avere una ottima guida. Si potrebbe pensare alla costituzione di un organismo analogo a quello della Security and Exchange Commission”.³¹

Entrambi sollecitarono l'istituzione in Italia di un organismo di vigilanza e controllo sui mercati mobiliari sul modello della SEC

³⁰ Interrogatorio di Ernesto Rossi, 16 gennaio 1963 (Camera dei deputati, 1965, vol. II, pp. 504 e 517).

³¹ Interrogatorio di Paolo Sylos Labini, 18 febbraio 1962 (ivi, vol. II, pp. 75-76).

americana creata nel 1936, ma la Consob fu istituita soltanto nel 1974, con poteri di gran lunga limitati e inferiori a quelli della SEC.

3.7.

Già si è detto che Jan Tinbergen aveva segnalato che in caso di regolamentazione dei mercati il regolatore era esposto al rischio di decidere in condizioni compromesse dalle asimmetrie informative tra lui e il soggetto regolato. Lo ricordiamo in questa sede poiché la Commissione d'inchiesta discusse anche sull'attitudine dell'amministrazione pubblica a concorrere tramite la contrattazione (ivi, vol. V), nella veste di regolatore, alla realizzazione di una effettiva concorrenza. In particolare, si ricordava l'attività della regolazione esercitata dal CIP.³²

Molti intervenuti denunciarono il comportamento del CIP, ritenuto più propenso a difendere gli interessi della grande industria piuttosto che quelli dei consumatori poiché, organo del Ministero dell'Industria, non disponeva di alcun efficiente e attrezzato ufficio studi e neppure di statistiche dei prezzi rilevanti nei diversi settori di riferimento. Nei fatti, il CIP assumeva le sue delicate decisioni sui prezzi sulla base delle statistiche e delle informazioni che riceveva dalle organizzazioni di categoria, controllate dalle imprese di maggiore dimensione, interessate a condizionare i prezzi sui mercati di riferimento.³³ Era un caso di evidente

³² Il CIP fu istituito con la legge n. 374 del 1944 al fine di definire e attuare azioni che mirassero a porre sotto controllo i prezzi, in una fase storica di grave rischio inflazionistico. Il CIP era presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dal Ministro dell'Industria, Commercio e Artigianato, che esercitava la delega in assenza del Presidente, e dai Ministri di Finanze, Tesoro, Agricoltura, Commercio estero, Lavoro e Previdenza sociale, Partecipazioni statali. Il CIP si avvaleva della Commissione centrale dei prezzi a cui partecipavano, oltre ai ministeri, anche i sindacati e le associazioni di categoria, comprese le associazioni dei consumatori. Con la legge n. 537 del 1993 il CIP fu infine soppresso, trasferendo le residue missioni al CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica).

³³ "Come del resto è stato ammesso nel suo interrogatorio dallo stesso dott. Foglietti, segretario del CIP, la segreteria del CIP non ha una struttura sufficiente per fare fronte ai

asimmetria informativa a danno del regolatore e dei consumatori e a vantaggio del regolato: come già denunciato da Tinbergen.

Si aggiunga che l'Istat (Istituto nazionale di statistica) era assai carente nella raccolta ed elaborazione dei prezzi sui diversi mercati, e pertanto al CIP le statistiche erano fornite dalle associazioni di categoria se non direttamente dalle singole industrie. Ne conseguiva, quanto meno, la carenza degli strumenti per l'accertamento dei costi e della qualità dei prodotti (ivi, vol. I, p. 616). Ad esempio, lo rilevò Ernesto Rossi nel suo interrogatorio, nel caso dell'industria cementiera era prassi per il CIP assumere come prezzo di riferimento per l'intero mercato quello delle industrie più piccole, che producevano a costi più elevati rispetto a quelle di maggiori dimensioni, contribuendo in tal modo alla formazione di extra profitti nei bilanci di queste ultime (ivi, vol. II, pp. 503 ss.).

Di opinione non dissimile fu Giovanni De Maria, che ritenne “che la politica di fissazione dei prezzi [...] è una politica per sentito dire [...] basata essenzialmente sui dati forniti dalle parti interessate”.³⁴ Non ebbe dubbi a sua volta Paolo Sylos Labini nel denunciare che, nella fissazione di prezzi da parte del CIP,

“il consumatore è considerato come una entità metafisica [...] che se desidera prendere conoscenza approfondita delle procedure con le quali sono stati fissati certi prezzi dal CIP non ci riesce in alcun modo anche se per avventura dispone di potenti amicizie. Questa è una situazione assurda. [...]. Se un prezzo è stato approvato dal CIP, si può credere che si tratti di un prezzo fissato nell'interesse pubblico, anche quando la realtà è essenzialmente opposta” (ivi, vol. II, p. 66).

Tutti rimasero inascoltati fino all'inizio degli anni Novanta, quando il CIP fu definitivamente soppresso.

compiti di così vasta mole, quale sarebbe quello di seguire costantemente ed in profondità l'evoluzione economico-finanziaria e tecnica dei settori soggetti al suo controllo” (ivi, vol. I, p. 487).

³⁴ Interrogatorio di Giovanni De Maria, giovedì 13 dicembre 1962 (ivi, vol. II, pp. 486 e 493).

4. Scende la sera sulla breve stagione riformista

Nella relazione dell'onorevole Radi (DC) alla proposta di legge, esposta il 28 novembre 1962, in occasione dell'esame da parte della Commissione speciale in sede legislativa dei provvedimenti concernenti la tutela della libertà di concorrenza, si legge che:

“non può che riconoscersi con assoluta evidenza la necessità, per lo Stato italiano, di disciplinare, nell'ambito del proprio territorio, tutti quei fenomeni distorsivi della concorrenza che indubbiamente sussistono anche nella nostra economia. [...] la nostra futura legislazione della tutela della libertà di concorrenza non potrà non considerare il fenomeno storicamente più evidente, quello delle intese illecite e delle pratiche concordate, anch'esse illecite” (Camera dei deputati, 1962a, p. 7).

A tal fine, nella seduta successiva del 29 novembre 1962 (Camera dei deputati, 1962b), fu istituito un Comitato ristretto formato dai rappresentanti di tutte le forze politiche (tra cui Antonio Giolitti per il PSI, Vittorino Colombo per la DC, Raffaelli per il PCI, Bozzi per il PLI, Servello per il MSI) che elaborò un testo da sottoporre all'intera Commissione, risultante dall'esame delle proposte presentate dai diversi deputati per i vari gruppi parlamentari (si rinvia all'Appendice, par. A2).

I proponenti della Commissione e del Comitato ristretto erano eccellenti, anche se alcuni di questi furono abbandonati dallo stesso relatore Radi, che ridusse il numero dei potenziali soggetti alla nuova legge. Infatti, malgrado l'ampio esame comparato delle legislazioni estere e dei regimi di mercato (ripreso dalla vasta documentazione dell'indagine conoscitiva) che avrebbe dovuto portare a conclusioni diverse, la Commissione speciale, con le parole del relatore Radi, non esitò a sostenere che

“a quei soggetti operanti nel campo economico che sono dalla legge chiamati ad applicare il potere di regolazione economica proprio dello Stato e da questo esercitato per il conseguimento del benessere generale, non viene imposta l'osservanza di una normativa che potrebbe compromettere il raggiungimento degli scopi di interesse generale perseguiti dallo Stato attraverso l'esplicazione dell'attività operativa di tali soggetti” (ivi, pp. 15-16).

L'elenco dei soggetti esenti comprendeva, oltre agli istituti di credito e alle imprese di assicurazione, le imprese esercenti servizi pubblici o di pubblica necessità, le imprese gestite da enti pubblici, l'esercizio di attività svolte da imprese cooperative. Tali esenzioni furono tutte recepite all'art. 18 proposto dal Comitato ristretto in data 7 febbraio 1963 (Camera dei deputati, 1963, p. 29). Furono così escluse dalla legislazione allora proposta le imprese rette da legislazioni speciali quali le aziende di credito (di norma feudo della Democrazia Cristiana), governate dalla legge bancaria del 1936 e dalla Banca d'Italia, cui resteranno sottoposte per i quaranta anni successivi.

Ad avviso di chi scrive, le previsioni normative che impedirono la conclusione dei lavori erano quelle contenute all'art. 1, ove si disponeva che “sono vietate le intese fra imprenditori che mediante contratti, accordi, pratiche concordate o mediante clausole statutarie, disposizioni generali o regolamentari o deliberazioni di Consorzi o di Associazioni di imprese, possano comunque impedire, falsare o limitare la concorrenza sul mercato interno”; all'art. 2, ove era posto il divieto “alle imprese in posizione dominante di manovrare sul mercato [...] il prezzo, le condizioni di fornitura il flusso di approvvigionamento”; all'art. 4, ove si imponeva l'obbligo di comunicare entro 30 giorni al Ministro per l'Industria tutte le intese che regolano l'attività produttiva (ivi, p. 26). Erano previsioni normative che avrebbero cambiato radicalmente il panorama delle imprese italiane e i loro sistemi di governo societario. Ma furono anche il loro tallone di Achille, che portò la Commissione a non terminare i propri lavori rinviando a data da destinarsi la ripresa dei lavori, che mai più avvenne.

Forse, nei mesi trascorsi tra la prima e la terza seduta (era in carica il IV Governo Fanfani, sostenuto dalla coalizione politica DC-PRI-PSDI), qualche reazione contraria era stata manifestata anche tra le forze politiche che avevano presentato proposte di legge e così, dopo la presentazione del nuovo disegno di legge, il rappresentante del governo (Gasparri, DC) chiese e ottenne il rinvio dell'esame, in attesa che anche il governo presentasse la propria proposta. Ciò non avvenne e la Commissione non riprese mai più i suoi lavori.

D'altronde erano gli anni della dichiarata "coincidenza di interessi", e tutti gli interessati smentirono l'esistenza di intese o di accordi, tra cui Vittorio Valletta per la Fiat, Alberto Pirelli per la società Pirelli, Carlo Faina per la Montecatini e Fulvio Bracco per l'industria farmaceutica.³⁵ Soltanto più tardi non fu di questo avviso la già ricordata Commissione d'indagine sul dissesto della Federazione italiana dei Consorzi agrari che, ad esempio di prassi diffuse, accertò che

“già negli anni sessanta i consorzi agrari in generale versavano in una situazione di difficoltà economico-finanziaria ed erano a rischio di fallimento. Fin da allora [...] la Federconsorzi stipula accordi particolari rimasti segreti con i produttori industriali Anic, Edison, Fiat, Montecatini” (Senato della Repubblica – Camera dei deputati, 2001, p. 45).

In conclusione, le azioni suggerite per la riforma dei mercati (finanziari e non) per lo sviluppo della concorrenza in Italia non ebbero alcun seguito in Parlamento neppure nel corso dei successivi trenta anni, periodo di tempo che invece vide l'affermarsi di

“un complesso sistema di ‘protezionismo interno’ sotto forma di credito agevolato, di fondi di dotazione concessi per pianare perdite e non per apportare capitale, di agevolazioni fiscali, di aiuti diretti e indiretti contro i quali negli anni ottanta la Commissione europea ha giustamente rivolto le sue condanne più dure” (Carli, 1997, pp. 5-6).³⁶

5. Conclusione con la solitudine del riformista

Nel corso dei trenta anni di complice afasia politica tra le forze che sostennero i diversi governi sulle misure suggerite qui ricordate, continuarono a vivere tutte le condizioni favorevoli alle organizzazioni oligopolistiche: le intese, i patti parasociali, gli accordi segreti e la prassi dell'*interlocking* (Consob, 2004, p. 216) frutto anche della "coincidenza

³⁵ Camera dei deputati (1965), voll. II e III, *Resoconti stenografici degli interrogatori conoscitivi*: Valletta, pp. 168 ss.; Pirelli, pp. 222 ss.; Faina, pp. 332 ss.; Bracco, vol. III, pp. 218 ss.

³⁶ Si veda anche Cavazzuti (2014).

di interessi” all’interno dell’intero mondo delle imprese pubbliche e private. Prassi, quest’ultima, ben nota da tempo, come rilevò (nel 1947) la Commissione De Maria a proposito della società Edison, nel cui consiglio di amministrazione

“uno o più membri [...] si trovavano in 16 società elettriche, in 18 banche o società finanziarie, in 12 società straniere, in 6 società meccaniche o metallurgiche, in 6 società edilizie, in 4 società telefoniche, in 3 società tessili, in 2 società chimiche” (Ministero per la Costituente – Commissione economica, 1946-1947, vol. II, p. 333).

Dal canto suo la Consob, che ha iniziato a rilevare il fenomeno dell’*interlocking* soltanto alla fine degli anni Novanta, ha annotato che, nel 2000, su 1573 amministratori 493 ricoprivano una o più cariche in società di un loro gruppo societario. Per quanto riguarda invece i patti parasociali, al 31 dicembre 2000 tra le 237 società quotate in Borsa vigevano 63 patti di sindacato di blocco o di voto pari al 51,6% del capitale ordinario.³⁷

Già lo si è anticipato, le misure suggerite ai tempi della stagione riformista ricomparvero nell’agenda politica soltanto quando furono subite e imposte dall’adeguamento dell’Italia alla normativa europea e alle esigenze del mercato unico, regolato da autorità sovranazionali. Infatti, nel corso della X legislatura (Governi Gorla, De Mita, Andreotti) la Commissione industria del Senato diede avvio a una nuova indagine conoscitiva sull’internazionalizzazione delle imprese e sulle concentrazioni industriali. Tale indagine prese avvio nel settembre del 1987 per concludersi nel giugno del 1988 (Senato della Repubblica, 1990, vol. I, pp. XIX-XX) e portò all’approvazione della legge n. 297 del 1990 e all’istituzione dell’Autorità garante per la concorrenza e il mercato (AGCM). Si concludeva così un dibattito iniziato negli anni 1946-1947 (vedi Appendice, par. A4) sull’opportunità di una legge nazionale relativa al divieto di intese e sull’abuso di posizione dominante.

³⁷ Consob (2004, p. 216). Per l’elenco nominativo delle società che presentano patti parasociali, cfr. Consob (2001, pp. 161-164).

5.1.

Per accelerare il processo verso la prevalente normativa europea, che non poteva più essere rinviata, e per spingere i mercati verso assetti più competitivi e favorire il mercato degli assetti proprietari, i governi dei primi anni Novanta (Amato, Ciampi, Dini e Prodi) adottarono numerosi provvedimenti legislativi, del tutto eccezionali: quelli tesi alla trasformazione per decreto-legge degli enti pubblici economici (IRI, ENI, ENEL) in società per azioni; quelli per la cessione delle partecipazioni detenute dallo Stato e dal Ministero del Tesoro; quelli per la soppressione del Ministero delle Partecipazioni statali e per la liquidazione dell'EFIM (Ente partecipazioni e finanziamento industrie manifatturiere), già tecnicamente fallita da tempo (Presidenza del Consiglio dei ministri, 1994).

Qualche anno dopo, nel 1998, fu emanato il Testo Unico di Finanza (TUF), che disciplinava le nuove norme per la riforma delle società per azioni, la contendibilità delle imprese sui mercati regolamentati (OPA), la pubblicità dei patti parasociali (pena la nullità), l'obbligo di informare il mercato dei fatti rilevanti, la sanzione degli abusi di mercato (*insider trading* e manipolazione informativa e operativa). Furono tutte disposizioni legislative che fanno tornare alla mente le “misure suggerite” mezzo secolo prima dai riformisti di allora, a testimonianza della solitudine che li avvolse.

5.2.

I resoconti stenografici degli interrogatori non lasciano intendere se il riformista di quella breve stagione sia stato oggetto, ricorrendo alle parole di Federico Caffè, della

“derisione di chi lo considera un impenitente tappabuchi [...] e lo scherno di chi pensa che ci sia ben poco da riformare, né ora né mai, in quanto a tutto provvede l'opera spontanea del mercato, posto che lo si lasci agire senza inutili intralci, anche di preteso intento riformistico” (Caffè, [1982] 1990, pp. 3-4).

È infatti vero che, seppure interrogati in date successive a quelle degli interrogatori di Sylos Labini e Lombardini, nessun ‘capitano di industria’ si misurò con il loro pensiero. Dunque, due “impenitenti tappabuchi” (chiosando Federico Caffè), perché tali erano considerati dai “padroni del vapore” che alle audizioni parlamentari andavano con una sola idea in testa, che cioè era molto meglio che la politica si tenesse fuori da queste cose, che loro bastavano a far marciare l’economia nel migliore dei modi. Tanto valeva non prestare loro attenzione ascoltandoli.

5.3.

In conclusione di questa rivisitazione della breve stagione riformista, piace riportare alla memoria le misure suggerite, da cui si è preso l’avvio in queste note, riportando l’opinione di Paolo Sylos Labini con riferimento specifico alla riforma delle società per azioni a scopo antimonopolio:

“[q]uello delle partecipazioni reciproche e dei gruppi finanziari che controllano molteplici imprese attraverso pacchetti azionari di maggioranza o, più spesso, di minoranza costituisce un problema molto complesso che finora in gran parte è sfuggito all’analisi dello studioso e all’azione del politico. È un problema gravissimo in Italia perché, come tutti sanno, [...] questo problema rimane in gran parte avvolto nel mistero. Ed in questo mistero possono aver luogo non solo gli abusi delle posizioni dominanti, nel senso economico, ma addirittura abusi da codice penale” (Camera dei deputati, 1965, vol. II, p. 65).

Piace ricordare anche l’opinione altrettanto solitaria di Siro Lombardini sull’urgenza di una legge nazionale *antitrust*:

“[I]a mia sola preoccupazione è stata quella di prospettarvi le conseguenze negative di certe strutture monopolistiche, le possibilità di eliminarle o quanto meno attenuarle, gli strumenti con cui si possono attuare queste possibilità. Spetta agli uomini politici decidere se ciò sia desiderabile o meno: se l’attività dello Stato debba essere diretta ad assicurare una migliore valorizzazione delle risorse [...] o se invece lo Stato debba garantire la libertà di azione di grandi complessi anche quando essa riduca la libertà di altri operatori ed ha effetti negativi sull’economia del paese” (ivi, p. 43).

Voci inutili e impertinenti quelle di Paolo Sylos Labini e di Siro Lombardini perché, pur comprendendo che le loro argomentazioni erano inascoltate da quelli (politici e operatori economici) che contavano, perseveravano nell'impegno civile di voler contribuire a edificare uno stato più consapevole dell'interesse generale. È però vero che i due "impenitenti tappabuchi", in occasione dell'ascolto delle voci dei cantori del libero mercato, avrebbero condiviso le parole di Nino Andreatta:

“il mercato è uno strumento, il migliore strumento che sia stato inventato dall'esperienza collettiva degli uomini per produrre e distribuire le risorse. Il mercato è uno strumento che non piace agli operatori economici anche se, ipocritamente, essi lo esaltano. Il mercato ha bisogno di polizia” (Andreatta, [1992] 2012, pp. 26-27).

Appendice

A1. La commissione di inchiesta sulla libertà economica

La Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico fu costituita nel corso della III legislatura (18 maggio 1961) su una proposta d'iniziativa del deputato Roberto Tremelloni (DC) con A.C. n. 582, presentata il 21 novembre 1958. La Commissione era composta dai deputati: Tremelloni Roberto (DC), Dosi Mario (DC), Lombardi Riccardo (PSI) Merenda Claudio (DC), Sulotto Egidio (PCI), Adamoli Gerasio (PCI), Albertini Francesco (PSI), Alpino Giuseppe (PLI), Buttè Alessandro (DC), Camangi Ludovico (PRI), Cappugi Renato (DC), Carcaterra Antonio (DC), Dal Falco Luciano (DC), De Marzio Ernesto (MSI), Faletta Guido (PCI), Foschini Nicola (MSI), Galli Luigi (DC), Giolitti Antonio (PSI) Natoli Aldo (PCI), Schiratti Guglielmo (DC), Turnaturi Francesco (DC), Biaggi Nullo (DC), Ebner Anton (misto), Covelli Alfredo (PNM), Busetto Franco (PCI), Orlandi Flavio (DC).

La realizzazione dell'inchiesta doveva svolgersi entro il termine di un anno, che fu poi prorogato, al concludersi della III legislatura.

All'inizio della IV legislatura, la Commissione fu nuovamente istituita su proposte dei deputati Orlandi e Natoli, Busetto, Sulotto, Longo, Ingrao e Barca (26 luglio 1963). Il termine per la presentazione della relazione fu fissato al 30 giugno 1965 (Camera dei deputati, 1965).

A2. La Commissione speciale in sede legislativa

La Commissione speciale per l'esame del disegno di legge n. 2076, delle proposte di legge nn. 247, 248, 933, 1172, 1714, 1903 e della proposta di inchiesta parlamentare n. 582, concernenti la tutela della libertà di concorrenza, si riunì per tre sedute: 27 e 28 novembre 1962 e 7 febbraio 1963 (Camera dei deputati, 1962a; 1962b e 1963). La Commissione speciale in sede legislativa, oltre al disegno di legge proposto dal Governo, A.C. 2076 (*Tutela delle libertà di concorrenza*), esaminò anche in modo congiunto, fra le altre, le seguenti proposte di legge:

A.C. 248 (*Disposizioni sulle intese industriali e commerciali*), d'iniziativa di Lombardi Riccardo (PSI) e La Malfa Ugo (PRI), 22 settembre 1958. All'art.1 si dispone che sono vietati i contratti e gli accordi, le clausole di contratti, le pratiche concertate tra imprenditori che mirino a escludere o a restringere la reciproca concorrenza. Tali contratti e deliberazioni sono nulli.

A.C. 933 (*Norme per la libertà di concorrenza e di mercato*), d'iniziativa di Malagodi (PLI) e altri, 12 marzo 1959. All'art. 3 si dispone che sono vietati gli atti e i contratti, gli accordi, le intese e le pratiche restrittive della libertà di mercato che abbiano per scopo di impedire, restringere o falsare il normale funzionamento del mercato.

A.C. 1714 (*Disposizioni per la tutela della libertà economica*), d'iniziativa di Foschini (DC) e altri, 18 novembre 1959. All'art. 1 si dispone che sono vietati gli atti, i contratti, gli accordi, le intese, e le pratiche restrittive della libertà di mercato o limitative della libera concorrenza.

A.C. 582 (*Inchiesta parlamentare sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico*), d'iniziativa di Tremelloni (DC), 21 novembre 1958. All'art. 2 si propone di accertare le principali limitazioni alla

concorrenza e in particolare con riferimento agli accordi e alle politiche concertate che possano restringere o falsare il gioco normale della concorrenza.

A3. Proposte di legge per la riforme delle società per azioni

A.C. 2644 (*Riforma delle società per azioni*), proposta di legge, d'iniziativa dei deputati Villabruna (PLI), La Malfa (PRI), Lombardi Riccardo (PSI), Foa (PSI), Targetti (PSI), Simonini (PSDI), Matteotti Giancarlo (PSI), presentata il 21 dicembre 1956.

A.C. 247 (*Riforma della società per azioni*), proposta di legge d'iniziativa dei deputati La Malfa (PRI) e Riccardo Lombardi (PSI), presentata il 12 settembre 1958.

Commissione di studio De Gregorio (1965), *Relazione allo schema di disegno di legge concernente la riforma della disciplina delle società commerciali*.

A4. Opinioni alquanto singolari sullo Sherman Act

Ai tempi della Commissione economica per la Costituente (Commissione De Maria), alla domanda del presidente De Maria:

“[r]iterrebbe lei opportuno che anche in Italia si seguisse il principio della legge antimonopolistica americana [quello dello *Sherman Act* del 1890] che successivamente fu sospesa poi ancora ripresa durante l'ultimo conflitto mondiale? [...] Insomma vedrebbe lei l'opportunità che il Paese attraverso la Costituente sancisse il principio dell'azione di giudizio contro coloro i quali creano situazioni monopolistiche e pertanto siano ritenuti responsabili in via civile?”

l'ing. Pietro Ferrerio (presidente della Edison) rispose:

“sono cose difficilissime da regolamentare. Io sono liberale e la mia esperienza di quarant'anni ha confermato questa mia posizione [...]. Io sono persuaso che gli Enti creati negli Stati Uniti sono di vantaggio per la collettività. Negli Stati Uniti esistono per i pubblici servizi delle commissioni per i prezzi, ma esse si sono dimostrate assolutamente insufficienti e non necessarie, perché le riduzioni dei prezzi sono sempre avvenute all'infuori delle commissioni e si prestano inoltre alla corruzione

[...]. Non credo che la legge Sherman abbia mai funzionato in senso generale. Avrà funzionato in un qualche caso, magari a torto. È la materia difficile da regolare”.³⁸

È evidente che il presidente della Edison si riferisse all’industria elettrica e alla regolamentazione delle sue tariffe.

Ai tempi della Assemblea Costituente il deputato Malvestiti (DC) il 3 maggio 1947 sostenne, con esplicito riferimento al tema della concorrenza e, curiosamente, al pensiero di Pareto, Del Vecchio e Barone oltre che a Marx, che lo *Sherman Act* del 1890, era “prodotto legislativo tipico dell’università che non ha impedito che proprio l’America sia diventata la patria classica dei cartelli e dei *trust*” (Camera dei Deputati, 1957, vol. II, pp. 1365-1366).

Mezzo secolo dopo circa (1988), in occasione degli interrogatori della Commissione Industria in Senato della Repubblica, Gianni Agnelli così si esprime:

“[o]ra, improvvisamente, l’Italia si rende conto di essere l’unico paese comunitario a non possedere una legislazione *antitrust* e ritiene, forse, di apparire arretrata in questa condizione, specie in vista dell’obiettivo del 1992 [...]. Il mio parere è che se ritenete che rappresenti una carenza di *status symbol* il non avere una legge *antitrust* [...], una normativa in materia va approvata. Essa però deve avere i caratteri della novità per essere più rispondente alla situazione italiana, della tempestività rispetto alla scadenza del 1992, della utilità nel complesso della normativa europea che a quella data verrà definita. In termini generali, questo è il nostro parere”.³⁹

Nella stessa circostanza, Walter Mandelli (vice presidente di Confindustria) affermò:

³⁸ Interrogatorio di Pietro Ferrerio, presidente della società Edison, 28 marzo 1946 (Ministero per la Costituente – Commissione economica, 1946-1947, vol. II, pp. 160-180).

³⁹ Interrogatorio di Gianni Agnelli, 20 gennaio 1988 (Senato della Repubblica, 1990, vol. I, p. 222).

“sono convinto che la legge Sherman fosse necessaria alla fine del secolo scorso negli Stati Uniti [...]. Lì era importante difendersi da un oligopolio e da un monopolio di prodotto che era quello degli Yankees del nord. Ma che questi possano essere portati, senza tener conto almeno dello sviluppo degli ultimi decenni, mi pare piuttosto difficile”.⁴⁰

BIBLIOGRAFIA

- ANDREATTA N. ([1992] 2012), “La politica dei giusti e la convenzione del mercato”, intervista rilasciata a Rai 2 il 14 giugno 1992, a cura di A. Scazzola. Testo pubblicato in *La rivista AREL, Onestà*, n. 2/2012.
- BANCA D'ITALIA (vari anni), *Relazione annuale*, Banca d'Italia, Roma.
- CAFFÈ F. ([1982] 1990), “La solitudine del riformista”, *il Manifesto*, 29 gennaio 1982. Ripubblicato in Acocella N. e Franzini M. (a cura di), *F. Caffè. La solitudine del riformista*, Bollati Boringhieri, Torino.
- CAMERA DEI DEPUTATI (1957), *Atti della Assemblea costituente*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- (1962a), *Commissione speciale per l'esame dei provvedimenti concernenti la tutela della libertà di concorrenza*, seduta del 28 novembre, Roma; disponibile alla URL http://www.camera.it/_dati/leg03/lavori/stencomm/23/Leg/Serie010/1962/1128/stenografico.pdf
- (1962b), *Commissione speciale per l'esame dei provvedimenti concernenti la tutela della libertà di concorrenza*, seduta del 29 novembre, Roma; disponibile alla URL http://www.camera.it/_dati/leg03/lavori/stencomm/23/Leg/Serie010/1962/1129/stenografico.pdf
- (1963), *Commissione speciale per l'esame dei provvedimenti concernenti la tutela della libertà di concorrenza*, seduta del 7 febbraio, Roma; disponibile alla URL http://www.camera.it/_dati/leg03/lavori/stencomm/23/Leg/Serie010/1963/0207/stenografico.pdf
- (1965), *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico*, doc. XVIII, n. 1, Servizio studi legislazione e inchieste parlamentari, Camera dei deputati, Roma; disponibile alla URL http://legislature.camera.it/documenti/AttiDellaRepbblica/Scripts/apriTelecomandoFrazionamenti.asp?legislatura=04&nomefile=018_001001&tipo=Doc
- CARLI G. (1997), *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Bari.
- CAVAZZUTI F. (2014), “Un racconto di economia politica: protezionismo interno e suggestioni di politica economica sulla via italiana all'euro”, relazione presentata al Convegno *Concorrenza e crescita nel lungo periodo in Italia*, Banca d'Italia, Roma, 29-30 ottobre.

⁴⁰ Interrogatorio di Walter Mandelli, vicepresidente di Confindustria, 19 novembre 1987 (Senato della Repubblica, 1990, vol. I, p. 119).

- COMMISSIONE DI STUDIO DE GREGORIO (1965), *Relazione allo schema di disegno di legge concernente la riforma della disciplina delle società commerciali*, mimeo, Roma.
- CONSOB (2001), *Relazione annuale per l'anno 2000*, Commissione nazionale per le società e la borsa, Roma.
- (2004), *Relazione per l'anno 2003*, Commissione nazionale per le società e la borsa, Roma.
- MINISTERO PER LA COSTITUENTE – COMMISSIONE ECONOMICA (1946-1947), *Rapporto della Commissione economica per l'Assemblea Costituente, vol. II. Industria*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (1994), *Le norme sulle privatizzazioni*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- SENATO DELLA REPUBBLICA (1990) *La legislazione antitrust. Indagine conoscitiva svolta dalla Commissione Industria sulla internazionalizzazione delle imprese e le concentrazioni industriali (settembre 1987-giugno 1988)*, Tipografia del Senato, Roma.
- SENATO DELLA REPUBBLICA – CAMERA DEI DEPUTATI (2001), *Relazione finale della Commissione parlamentare d'inchiesta sul dissesto della Federazione italiana di Consorzi agrari*, doc. XXIII, n. 61, Senato della Repubblica e Camera dei deputati, Roma; disponibile alla URL http://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/doc/xxiii/061_RS/pdfel.htm
- SYLOS LABINI P. (2015), “Interrogatorio del prof. Sylos Labini”, *Moneta e Credito*, vol. 68 n. 270, pp. 219-269.