

Interrogatorio del prof. Sylos Labini

PAOLO SYLOS LABINI*

In via preliminare desidero esprimere alcune considerazioni generali che servano a illustrare le valutazioni specifiche sulla situazione strutturale italiana e sulla possibile azione legislativa. Nel campo della teoria economica per molto tempo si è studiato il problema del monopolio con conclusioni nette, drastiche, accettate dalla maggior parte degli economisti fino ad alcuni decenni orsono. Conclusioni che riguardano la restrizione, effettiva o ipotetica, della produzione: le imprese monopolistiche producono meno di quanto produrrebbero imprese che operano in concorrenza e fissano prezzi più elevati.

Senonché, negli ultimi decenni, soprattutto dal 1930 in poi, sia nei paesi anglosassoni che nel nostro paese, come anche in Francia e in Germania, tra gli studiosi di economia è sorta una certa insoddisfazione per questa analisi teorica, considerata troppo poco realistica. Una tale analisi, infatti, ha carattere statico, cioè considera un certo momento, mentre la realtà è movimento. In questo movimento un aspetto è particolarmente importante: il continuo incremento di produttività che si osserva nel periodo moderno. Tale aspetto è ignorato da quelle analisi.

Negli ultimi tre decenni sono stati compiuti numerosi studi empirici sulla struttura industriale, prima da privati studiosi, poi, in certi paesi, come negli Stati Uniti, per iniziativa pubblica. Mi riferisco in particolare all'indagine della *Temporary National Economic Committee* promossa da

* Si riproduce qui una porzione del resoconto stenografico della seduta di giovedì 8 febbraio 1962 (presidenza del presidente Tremelloni, seduta delle ore 10.20-13.20) della Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico, della Camera dei Deputati (III legislatura). La Commissione fu istituita il 18 maggio 1961 nel corso della III legislatura, nuovamente istituita il 26 luglio 1963 nella IV legislatura e presentò la propria relazione conclusiva alla Camera il 30 giugno 1965. Testo a cura di Carlo D'Ippoliti. Il resoconto stenografico dell'interrogazione, assieme agli altri atti della Commissione, è disponibile alla URL http://legislature.camera.it/chiosco.asp?content=/documenti/documenti/Parlamentari/ElencoDOC_1_12.asp?IdLegislatura=04%7C853&source=/altre_sezionism/9766/9796/10331/documentoxml.asp



Roosevelt, che è certamente un'indagine esemplare per la serietà con cui è stata condotta. Questa indagine durò tre anni; ad essa collaborarono centinaia di economisti, di uomini d'affari e di istituzioni specializzate. Un'altra indagine è stata compiuta negli Stati Uniti anche di recente, tre o quattro anni fa, in un settore speciale, quello delle automobili e dei grandi complessi che le producono; anch'essa, a mio parere, costituisce un modello di serietà, perché approfondisce con spregiudicatezza i vari problemi, penetrando nel vivo dell'organizzazione dei grandi complessi industriali moderni.¹

Ho qui con me uno dei volumi che riguarda appunto questa indagine, che, pur essendo limitata ad un solo settore, è durata un anno. Queste esperienze mostrano che è possibile svolgere un'indagine seria ed efficace solo concentrandola al massimo. In altri termini, l'idea di predisporre una serie di monografie su molti settori secondo me è un'idea giusta. Però l'approfondimento, soprattutto attraverso l'indagine diretta su determinate grandi società e attraverso l'interrogatorio dei tecnici, dei dirigenti, dei consiglieri delegati delle stesse società, non può che riguardare pochissimi settori. Mi pare sia questo il suggerimento che può esser ricavato dalle indagini compiute negli Stati Uniti. Indagini simili sono state compiute anche in Inghilterra. Tutte queste indagini hanno contribuito a una revisione della teoria, l'hanno stimolata fortemente e ormai mi pare che l'analisi più moderna consideri il movimento come l'aspetto fondamentale. Nel considerare il movimento i problemi si complicano; cioè il verdetto drasticamente negativo ma semplicistico, sottoscritto da una serie di economisti tra cui il Pareto e il Pantaleoni, per citare due autori italiani, e tanti altri, non si sa più che valore abbia, dal momento che esso si fonda su un'analisi statica.

E allora, quali sono i criteri, quali le linee che ci conviene seguire per avere un orientamento? In fondo, dal punto di vista concettuale, vi è un ritorno alle origini, cioè un ritorno agli economisti classici e alla loro concezione della concorrenza.

¹ *Administered Prices: Automobiles – Report... of the Subcommittee on Antitrust and monopoly*, 85th Congress, 2nd Session, Washington, Government Printing Office, 1958.

Per il Ricardo per esempio, forse il più grande economista classico, la concorrenza non è uno stato di cose, ma è un movimento. Il quadro è il seguente. Vi è un certo mercato con dei produttori che vendono man mano la loro merce ottenendo un profitto normale. Se, per qualsiasi motivo, ad esempio per l'introduzione di nuove macchine, sorge la possibilità di ridurre il costo di produzione, allora si determina un certo profitto straordinario. Questo profitto straordinario agisce come il miele per le mosche, cioè attira altri produttori, i quali sono invogliati a entrare in quel ramo perché esso è più profittevole degli altri; e possono entrare facilmente, perché non trovano ostacoli, né siepi, né mura di cinta. Ecco allora che il profitto ritorna al livello normale. Come? Attraverso una diminuzione dei prezzi. Questa diminuzione dei prezzi quindi diventa il tramite attraverso cui il miglioramento tecnico produce frutti per tutta la collettività.

Ma se vi sono delle siepi, o peggio, delle mura elevate, con schegge di vetro conficcate sull'orlo per rendere molto difficile l'ingresso di estranei, la situazione è diversa. In tali condizioni si può avere un profitto maggiore della norma, e anche molto maggiore, senza che nuovi produttori possano entrare, senza che possano concorrere in quel mercato.

Questo è il concetto classico di concorrenza, che è rimasto per molto tempo nell'ombra e che invece è il più realistico: in un mercato noi abbiamo concorrenza quando vi è la possibilità di entrare, non l'abbiamo invece quando vi sono degli ostacoli.

Il punto da chiarire è che gli ostacoli non sono tutti della stessa altezza. Come ho detto prima, vi sono siepi, vi sono mura o vi sono addirittura dei bastioni quasi inaccessibili. In altri termini esiste una graduatoria di difficoltà. Vi sono mercati senza ostacoli o con ostacoli molto bassi. Questo è il caso di certi settori dell'agricoltura o di certe produzioni di tipo artigianale, per esempio vasi di coccio o altre cose del genere. Ma nell'industria moderna, gli ostacoli non solo sono rilevanti, ma in certi rami sono andati crescendo, soprattutto nel periodo moderno.

Per quali ragioni? Essenzialmente per due. La prima ragione è collegata all'evoluzione tecnologica, che ha reso indispensabile la grande dimensione per poter produrre economicamente. Così per produrre, diciamo, automobili, annualmente bisogna produrne almeno 300 mila,

secondo valutazioni americane. Se si vuole impiantare una fabbrica di automobili che produca di meno, lo si può fare ovviamente, ma si è costretti a produrre a costi non sufficientemente bassi. Se si vuole produrre acciaio con un complesso capace di resistere alla concorrenza di altri colossi, bisogna produrne annualmente almeno 1 milione di tonnellate. Per raffinare petrolio bisogna giungere a 1 milione e 500 mila tonnellate. Fino a qualche anno fa bastava 1 milione di tonnellate, ma adesso già una tale quantità non basta più.

Questa non è una situazione che è sempre esistita: un secolo fa si poteva produrre acciaio economicamente anche in piccole quantità; in Inghilterra, dove si produce acciaio da secoli, non c'erano i grandi complessi e non c'era nulla di paragonabile a quello che è oggi il complesso di Cornigliano o ai complessi di Pittsburgh. Un secolo fa si potevano produrre quantità abbastanza piccole con piccole fonderie; e osservazioni analoghe valgono per buona parte delle altre produzioni industriali. L'evoluzione tecnologica ha consentito di produrre più economicamente, ma a condizione di produrre di più.

Quale significato ha tutto ciò nei confronti del nostro problema? Il seguente: che se si vuole entrare nel mercato, per esempio delle automobili, bisogna necessariamente entrarvi con grandi dimensioni. Ora, le grandi dimensioni pongono difficoltà e quindi ostacoli di vario genere. La prima difficoltà è quella di trovare grossi capitali, e i grossi capitali ovviamente non sono a disposizione di tutti. La seconda difficoltà è costituita dal fatto che le grandi dimensioni implicano un'organizzazione amministrativa e tecnica che non è agevole predisporre, sia perché i tecnici e i dirigenti qualificati sono scarsi, sia perché è necessario un grande sforzo organizzativo. Una terza difficoltà, forse la più importante di tutte, è costituita dal fatto che se si vuole entrare nel mercato, per esempio delle automobili o dell'acciaio, e se è necessario produrre delle grandi quantità occorre anche vendere quelle grandi quantità e occorre venderle a un prezzo che non sia molto diverso da quello prevalente prima che il nuovo produttore entri nel mercato.

L'entrata può essere attraente perché, seguendo lo schema di Ricardo, i profitti sono superiori alla norma; ma se, una volta che si entra, i prezzi debbono essere necessariamente ridotti per vendere una notevole

quantità addizionale, allora quel profitto eccezionale può scomparire e tramutarsi addirittura in una perdita. Questo agisce da freno per colui che vorrebbe entrare il quale, proprio sulla base di queste considerazioni, può essere indotto a rimanere fuori.

Certi ostacoli possono essere facilmente superabili: le mura sono di diversa altezza. Come proposizione generale possiamo dire che più alte sono queste mura, più alto è il profitto che si può ottenere all'interno della zona recintata. Quindi, se gli ostacoli sono bassi allora il profitto può superare relativamente di poco la norma; se gli ostacoli invece sono alti o molto alti, il profitto può essere superiore o molto superiore alla norma. Se poi, per qualsiasi motivo, ci sono mura altissime, possono verificarsi profitti che non hanno nessuna relazione col costo. Vi sono esempi concreti anche di questi casi, particolarmente nel campo dei prodotti farmaceutici, dove gli ostacoli non sono tanto creati dalla tecnologia ma da un secondo ordine di difficoltà, cui sto per accennare.

Gli ostacoli del primo ordine dipendono dunque dalla tecnologia. Gli ostacoli del secondo ordine sono meno visibili ma non per questo meno efficaci di quelli del primo. Si tratta di ostacoli dipendenti dalla creazione di un'organizzazione efficace di vendita. Non basta produrre, bisogna 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. Quindi occorre anche 'rompere', con campagne pubblicitarie massicce. L'organizzazione delle vendite varierà secondo i settori: per le automobili si tratterà, ad esempio, di costituire una rete di rappresentanti; in altri settori si tratterà di altre forme organizzative. Tutto ciò implica di nuovo il problema dei capitali, il problema dei dirigenti e degli organizzatori, che debbono essere tanto più competenti e capaci quanto più complesso è il sistema di distribuzione che si vuole organizzare; e implica di nuovo la necessità di recuperare grosse spese che, dal punto di vista aziendale, anche se non dal punto di vista sociale, sono spese d'investimento di notevole entità.

In concreto, noi troviamo che gli ostacoli tecnologici prevalgono essenzialmente nelle industrie pesanti, dove i problemi che si riferiscono alla vendita e alla distribuzione sono relativamente secondari. Così nel campo dell'acciaio, del petrolio, dell'elettricità, del cemento. Nel campo

di beni di consumo ci sono invece ostacoli connessi principalmente con le vendite. La produzione di beni alimentari non è molto difficile dal punto di vista tecnologico, né occorrono grandi dimensioni, ma bisogna poter disporre di un buon sistema per le vendite, in primo luogo per lanciare il prodotto. Infine abbiamo mercati in cui si producono beni durevoli di consumo, come per esempio apparecchi radio e televisivi, frigoriferi e così via, in cui i due tipi di ostacoli coesistono: c'è l'ostacolo tecnologico, perché le dimensioni devono esser grandi, e nel contempo sono necessarie una complessa organizzazione per le vendite e vaste campagne pubblicitarie per fare affermare una determinata ditta. Questi ostacoli rendono possibile la persistenza di profitti maggiori del minimo.

Ma il problema del movimento non è stato ancora individuato esattamente. Il movimento consiste in questo: continuamente, quasi senza interruzione, ha luogo un progresso tecnico e, di conseguenza, un incremento di produttività. Quali conseguenze ha questo incremento di produttività? Quando non vi sono questi ostacoli, appena ha luogo un profitto maggiore della norma si assiste all'entrata di nuovi imprenditori, e il prezzo flette o può flettere senza far fallire l'impresa perché, per ipotesi, inizialmente il costo è stato ridotto grazie ad un incremento di produttività determinato, per esempio, da una nuova macchina o da una nuova forma organizzativa. Viceversa quando ci sono questi ostacoli il prezzo non cade necessariamente, anzi raramente cade – e qui sarebbe necessaria un'analisi teorica sulla quale non mi soffermo – e il maggior margine può tradursi in un profitto più alto oppure può tradursi in un maggiore salario, con vantaggio degli operai che possono ottenere in tal modo una parte di quel margine (ciò dipende dalla forza contrattuale dei sindacati del ramo). In questo caso, dunque, non ha più luogo la diminuzione dei prezzi.

A prima vista, non ci dovrebbe essere una grande differenza tra la prima e la seconda situazione. Nella prima situazione diminuiscono i prezzi, ma non necessariamente i redditi monetari, diciamo, per semplicità, i profitti e i salari. Questi redditi monetari, se restano invariati, diventano maggiori redditi reali nella misura in cui diminuiscono i prezzi, perché più elevato diventa il loro potere di acquisto. Nella seconda situazione, invece, i prezzi restano invariati – per dirla in termini

schematici – ma i redditi monetari (i profitti e i salari) crescono. Ragionando in termini individuali si potrebbe essere indotti ad affermare che le due situazioni sono identiche. Se ho uno stipendio di 100 mila lire e i prezzi diminuiscono del 20 per cento, la mia capacità d'acquisto cresce appunto del 20 per cento. Se i prezzi restano invariati, ma il mio stipendio sale a 120 mila lire, la situazione sembra la stessa: anche in questo caso la mia capacità d'acquisto è cresciuta del 20 per cento. Ma non è la stessa cosa. La differenza, nel caso dei beni di consumo, è di secondaria importanza dal punto di vista dell'economia sociale; ma essa diviene rilevante nel caso dei beni strumentali, particolarmente di quelli che entrano, direttamente o indirettamente, in tutte le catene produttive e che sono quindi essenziali per lo sviluppo economico. Se i prezzi di questi beni diminuiscono, si determina una diminuzione di costi che si sparpaglia in tutto il sistema. Se, ad esempio, diminuisce il prezzo dei concimi, ecco che se ne avvantaggia l'agricoltura; in quanto produttrice di altri beni per la trasformazione industriale, a sua volta l'agricoltura può produrre più economicamente questi beni, che a loro volta entrano nei costi delle industrie trasformatrici. E la storia può continuare indefinitamente. Viceversa, se i prezzi non diminuiscono, questo processo di diffusione viene bloccato. E che cosa succede? Non è che questo incremento di produttività non abbia luogo, solo che i suoi effetti tendono a rimanere circoscritti, tendono ad accumularsi nell'area in cui hanno luogo e a non diffondersi. E quali sono le conseguenze problematiche per l'economia considerata nel suo complesso?

Sono diverse, ma due possono essere viste subito. Nei vari rami industriali c'è un meccanismo per cui i complessi più grandi riescono, nel proprio recinto, a ottenere profitti maggiori e a distribuire salari maggiori, creando così una situazione di sperequazione strutturale, cioè non casuale. Se i profitti diventano sufficientemente grandi, essi possono traboccare e consentire a quel complesso di entrare in altri rami connessi tecnologicamente col primo, o addirittura in rami completamente diversi dal punto di vista del processo produttivo. Un altro tipo di squilibrio strutturale è quello che si osserva fra industria e agricoltura. Non si può dire che lo squilibrio esistente tra questi due rami dell'economia in diversi paesi sia dovuto esclusivamente alle diverse forme di mercato prevalenti

nell'uno e nell'altro ramo; ma questa situazione certamente contribuisce a determinare la relativa debolezza dell'agricoltura rispetto all'industria e particolarmente rispetto all'industria altamente concentrata che produce beni essenziali per lo sviluppo. Perché questa debolezza? Perché nell'agricoltura quell'evoluzione tecnologica, quell'ampliamento delle dimensioni e quelle condizioni che ricordavo prima e che si traducono in ostacoli all'entrata di nuove imprese, di regola non ha luogo. In altri termini, nell'agricoltura tende a permanere una situazione di tipo concorrenziale, che però non ha conseguenze eguali a quelle che si hanno quando il sistema è omogeneo, quando anche nell'industria esistono situazioni sostanzialmente concorrenziali, cioè di porta aperta, di assenza di ostacoli gravi, perchè oggi in uno dei due rami questi ostacoli sono diventati molto rilevanti e nell'altro praticamente non esistono. Di qui viene fuori una debolezza strutturale dell'agricoltura rispetto all'industria.

Se questa analisi è giusta, quali possono essere i suggerimenti pratici? Un suggerimento pratico è abbastanza evidente: l'agricoltura può migliorare la propria condizione nella misura in cui gli agricoltori cessano di fare semplicemente gli agricoltori, cioè nella misura in cui gli agricoltori riescono a entrare nella zona della trasformazione e della vendita dei prodotti e nella misura in cui riescono a organizzarsi per l'acquisto di beni strumentali venduti dall'industria.

Ho insistito sugli ostacoli che si possono chiamare spontanei, naturali, all'ingresso di nuove imprese e che creano, nell'industria, una situazione non concorrenziale. Ma a questi ostacoli di carattere strutturale possono sovrapporsi altri ostacoli, 'artificiali', che non sono direttamente e necessariamente connessi con questo processo, ma li rafforzano e costituiscono come sopraelevazioni delle mura che cingono alcuni mercati. Le sopraelevazioni sono di diversa natura: privata o pubblica.

Nel campo privato abbiamo come esempi ovvi le intese e gli accordi di tipo monopolistico, che naturalmente sono possibili solo nei mercati in cui i produttori sono relativamente pochi. Infatti, se i produttori fossero molti o moltissimi, com'è il caso dei produttori di arance o di uva (che sono a migliaia e migliaia), l'accordo spontaneo sarebbe impossibile. In altri termini, i produttori di concimi chimici o di energia elettrica possono

facilmente organizzarsi e intendersi, non così i produttori di arance o i produttori di uva.

Particolarmente nel periodo precedente la prima guerra mondiale e in quello compreso tra le due guerre, i cartelli tedeschi possono essere considerati come l'esempio caratteristico di questi ostacoli artificiali di tipo privato, che però presuppongono una situazione in cui i produttori sono diventati pochi.

C'è un altro esempio, che è abbastanza antico, ma che soprattutto in questo dopoguerra ritengo abbia acquistato importanza. Se è vero che gli incrementi di produttività, nei rami molto concentrati, si traducono in primo luogo in maggiori profitti, la massa dei profitti cresce. Questa massa di profitti può traboccare dal proprio settore e rivolgersi ad altri settori. In altri termini, tendono a svilupparsi le partecipazioni azionarie fra le diverse società, fino a formare una complessa rete, nella quale alcuni gruppi giungono a dominare ampie fette del settore industriale. Quando si tratta di rami connessi verticalmente o orizzontalmente le partecipazioni azionarie rafforzano la posizione nel mercato di alcune imprese e danno luogo a una vera e propria sopraelevazione delle mura di cinta di quel certo mercato. Quando si tratta di rami diversi le partecipazioni azionarie rafforzano la posizione finanziaria di certi gruppi; e coloro che controllano questi gruppi possono condurre una politica unitaria, sacrificando lo sviluppo di certe imprese a vantaggio di altre.

Quello 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, nel nostro paese a differenza dei paesi più progrediti non esiste una legislazione minimamente efficiente sulle società per azioni. È questo il motivo principale per cui questo problema rimane in gran parte avvolto nel mistero. E in questo mistero possono aver luogo non solo gli abusi delle posizioni dominanti, nel senso economico, ma addirittura abusi da codice penale. Ciò perché, protetti dal mistero, coloro che controllano quei gruppi, di regola con pacchetti di minoranza, possono

prendere decisioni rispondenti ai loro interessi personali, ma in contrasto con quelli degli azionisti; e possono prendere decisioni non conformi all'interesse di alcune delle imprese controllate.

Anche l'azione pubblica può rafforzare gli ostacoli all'ingresso di nuove imprese. Anzi nel passato diversi economisti, come Einaudi e Robbins, pensavano addirittura che questi fossero gli ostacoli principali, se non gli unici: dazi, privilegi accordati dallo Stato, per esempio attraverso concessioni governative. Non v'è dubbio che se vengono introdotti o elevati dei dazi, gli ostacoli alla concorrenza risultano aggravati e le posizioni monopolistiche o oligopolistiche rafforzate. E non v'è dubbio che, se i dazi vengono ridotti, le posizioni di quel tipo vengono indebolite.

Altri ostacoli di questo genere, che raramente sono ricordati, dipendono dal sistema dei contratti e degli appalti coi fornitori civili dello Stato nel campo delle opere pubbliche e coi fornitori militari nel campo delle commesse militari (armi, tessuti, prodotti alimentari e così via). Negli Stati Uniti, il Ministero della difesa pubblica l'elenco dei maggiori fornitori e l'importo dei relativi contratti; prima queste pubblicazioni erano annuali, da alcuni anni a questa parte non lo sono più, ma continuano ad essere fatte per periodi di più anni. Siffatte pubblicazioni rivestono grande importanza, perché riducono la possibilità di favoritismi nelle grosse forniture, i quali rafforzano quelle tali mura di cinta.

La questione delle forniture civili e militari allo Stato, in ogni modo, è importante e va studiata a fondo, anche in rapporto alla progettata legge antimonopolistica. Grossi contratti che non comportano rischio, che comportano invece prezzi nettamente maggiori dei costi se il controllo amministrativo e la pubblicità sono insufficienti, possono dar luogo a posizioni di privilegio o rafforzare posizioni di tipo non concorrenziale.

Sempre nel caso dell'azione pubblica, vi possono essere degli strumenti che ufficialmente sono prospettati come capaci di moderare o frenare l'azione di tipo monopolistico delle imprese più forti, ma che in pratica invece la rafforzano. Possiamo avere un esempio di questo genere del Comitato interministeriale dei prezzi, perché questo organismo, che è stato istituito essenzialmente a favore dei consumatori, opera in condizioni che già *a priori* fanno presumere un'azione non

corrispondente al fine istituzionale. È ovvio che se qualcuno svolge un'azione a favore di qualcun altro, questo qualcun altro dev'essere in grado di conoscere, anche nei particolari, il modo con cui il difensore lo ha difeso. Un avvocato ha il dovere di mostrare al suo cliente non solo la comparsa, ma tutti i documenti ed elementi inerenti alla causa che egli cura. Nel nostro caso invece il difeso, cioè il consumatore, è considerato come una entità metafisica, se è vero che io, ad esempio, in qualità di consumatore, se desidero prendere conoscenza approfondita della procedura con la quale sono stati fissati certi prezzi dal CIP, non ci riesco in alcun modo, anche se per avventura dispongo di potenti amicizie. Questa è una situazione assurda.

Pertanto, il CIP, così come oggi funziona, invece di ridurre l'altezza di quelle sopraelevazioni, contribuisce ad accentuarle, con l'aggravante che appone una garanzia, la quale può servire per così dire da alibi. 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.

C'è dunque un problema di struttura e un problema di sovrastruttura. Sulla struttura, specialmente in quanto è determinata dalla tecnologia, non è possibile agire. È evidente che non è possibile obbligare i produttori di automobili utilitarie a produrre diecimila macchine l'anno per far sorgere cento produttori là dove ne esistono due o tre, perché ciò comporterebbe un costo molto più alto di quello attuale. Ciò sarebbe quindi non solo antieconomico, ma addirittura ridicolo. In altri termini, agire sulla struttura nelle condizioni moderne è impossibile; ma agire sulle sopraelevazioni delle mura ritengo che sia possibile. Quelle sopraelevazioni aggravano le conseguenze negative dal punto di vista dell'economia sociale. E le conseguenze negative, come ho già accennato, consistono in disuguaglianze nello sviluppo e, come risultato globale, in un minor tasso di sviluppo di quello che si avrebbe in assenza di quelle sopraelevazioni. Mi pare che il problema precipuo di questa Commissione sia quello di vedere quali siano e come si possano ridurre queste sopraelevazioni e, più ancora, come si possa operare in maniera sistematica per ridurre, per quanto possibile, le conseguenze negative dal

punto di vista dello sviluppo di quelle formazioni non concorrenziali che in sé hanno una base essenzialmente strutturale.

L'azione pubblica, come ho ricordato, può aggravare gli ostacoli all'entrata di nuove imprese, può erigere delle sopraelevazioni a quelle tali mura; ma, al contrario, entro certi limiti può ridurre quegli ostacoli o almeno modificarne le conseguenze.

Ho parlato di mura e di sopraelevazioni che possono dar luogo a profitti (e a salari) maggiori delle norma; e ho parlato di pochi produttori e di azione "di tipo monopolistico", non di monopolio.

In realtà, nei mercati industriali, in cui emergono grandi complessi, di rado troviamo un solo complesso che produce tutto. Il caso del monopolio assoluto è un caso del tutto eccezionale. Bisogna anche aggiungere, francamente, che questa situazione viene spesso presa da parti interessate per dimostrare che il monopolio non esiste, onde il monopolio ci sarebbe solo quando in un mercato vi è un unico produttore. Cosicché in Italia vi sarebbero solo il monopolio dei tabacchi e quello delle ferrovie; e anzi per le ferrovie non si potrebbe nemmeno parlare di monopolio perché, come tutti sanno, oltre quelle statali esistono anche linee concesse a privati. Nelle altre attività non ci sarebbe monopolio.

Questa visione del monopolio è stata respinta da quasi tutti gli studiosi, moderni e antichi. Per il nostro Pareto, come già per Cournot, vi era un problema generale di forme di tipo monopolistico; il mercato con un unico produttore assoluto era da considerare un caso speciale. Situazioni di tipo monopolistico si hanno anche quando i produttori sono pochi. Per lo studioso di teoria si hanno situazioni monopolistiche tutte le volte che il produttore non è costretto a subire il prezzo dal mercato ma può in una certa misura, più o meno grande, influire su di esso. Quindi se ci domandiamo, ad esempio, se un produttore di uova o di arance abbia poteri di mercato, noi rispondiamo che certamente egli non li ha, perché non può in nessun modo influire sul prezzo delle arance o delle uova. Ma se ci domandiamo viceversa se la Fiat, la Montecatini o la Edison abbiano potere di mercato, ovviamente rispondiamo che questi complessi lo hanno, perché il prezzo viene fissato oppure viene modificato prima ancora di conoscere quale sia la reazione del mercato. Cioè il mercato è il numero due non il numero uno. E la controprova di ciò si ha proprio

considerando l'azione (buona o cattiva) del CIP, dove i prezzi, prima di essere resi pubblici, debbono essere vidimati. Si tratta di prezzi sui quali i produttori esercitano o possono esercitare la loro influenza: il CIP non si preoccupa del prezzo delle arance o delle uova perché in questi casi è veramente il mercato che determina il prezzo. (Bisogna stare attenti quando si parla di economia di mercato, perché l'espressione ha diversi significati). In questi ultimi casi il prezzo è veramente, com'è stato detto, la stella polare che guida i produttori e non si è mai visto un navigante che possa afferrare la stella polare e spostarla. Viceversa, quando si è in condizioni non concorrenziali la stella polare diventa un lampioncino giapponese che può essere spostato, se pure non arbitrariamente (e questo punto è importante); ciò perché colui il quale si trova in una situazione non concorrenziale deve fare i conti, da un lato, con le condizioni e le caratteristiche della domanda e, dall'altro, coi suoi rivali, attuali e potenziali, dal momento che fuori di quelle tali mura può esservi qualcuno che cerca di entrare e che in certe circostanze è in grado effettivamente di entrare. Così, specialmente negli ultimi anni, in Italia si è visto che in parecchi rami l'entrata, anche se difficile, non sempre è impossibile. L'entrata è impossibile soltanto in casi estremi quale, ad esempio, quello dei tabacchi in Italia, dove viene perseguito penalmente chi tenta di entrare. Questo è un esempio di ostacolo assoluto, salvo che non si vogliano considerare i fenomeni, in verità marginali, del contrabbando e della produzione clandestina. In tutti gli altri casi gli ostacoli, come dicevo prima, possono essere più o meno alti e quindi possono produrre dei profitti più o meno elevati, ma in certe condizioni (specialmente se i mercati si espandono) non precludono necessariamente in modo assoluto l'entrata di altri produttori. E chi sono in genere i candidati all'entrata? Sono forse soggetti che non esistono e che di colpo si organizzano grandi e capaci di entrare con tutti i requisiti necessari? Certamente no. Si tratta in genere di grossi complessi, che operano già in altri campi, vicini o lontani: per questi grossi complessi, finanziariamente potenti, le difficoltà connesse coi capitali e con l'organizzazione tecnica e commerciale non sono gravi. Rimane un'ulteriore difficoltà, che prescinde dalla forza finanziaria: quella di dover vendere una grande quantità addizionale ad un prezzo non inferiore o non molto inferiore a

quello prevalente prima di entrare. Se il mercato si espande, questa difficoltà diviene meno grave; e quei complessi possono trovare conveniente entrare, con risultati di solito benefici per la collettività, in quanto l'entrata di nuovi produttori determina un accrescimento degli investimenti e anche, in certi casi, una flessione dei prezzi. Si tratta di risultati di tipo concorrenziale, simili a quelli messi in luce dal Ricardo.

Più volte ho insistito sul concetto che gli incrementi di produttività possono tradursi in maggiori profitti o in maggiori salari: solo eccezionalmente si traducono in prezzi più bassi.

Maggiori profitti. Qui c'è una difficoltà per lo studioso di teoria perché quando si rivolge alle statistiche e cerca di vedere se esse dimostrano l'esistenza di profitti maggiori della norma, conformemente alle conclusioni dell'analisi, di solito ha una delusione, almeno in un primo momento. Infatti, se si vanno a esaminare i dividendi, i profitti distribuiti, si trova che spesso questi rappresentano, nella migliore delle ipotesi, il due o il tre per cento: e nessuno può dire che un profitto di siffatta entità sia superiore alla norma. Ma qui tocchiamo un punto molto delicato che io ritengo non sia stato sufficientemente messo in luce, anche se in astratto gli economisti l'hanno considerato.

Il punto è il seguente: i profitti non vengono distribuiti necessariamente come profitti, cioè come redditi, possono essere anche distribuiti sotto forma di frammenti di capitale. Ritengo che questa forma sia più frequente in Italia che non negli Stati Uniti e in Inghilterra proprio a causa della nostra inefficiente legislazione sulle società per azioni, la quale consente numerose manipolazioni coi profitti che a mano a mano affluiscono e che sul momento non vengono distribuiti e certe volte, in un primo tempo, nemmeno investiti. Così essi possono andare ad accrescere delle ampie riserve occulte, cosa molto facile a verificarsi quando la pubblicazione dei bilanci non è richiesta o quando i bilanci che sono richiesti o sono ermetici o sono addirittura vuoti. In queste condizioni vi è un'ampia libertà di manovra sui profitti e sul loro impiego. Quali sono gli indizi, i segni visibili di una distribuzione di profitti non sotto forma di reddito, ma sotto forma di capitale? Un segno è dato dall'emissione di azioni gratuite; un altro, dall'emissione di azioni vendute agli azionisti già esistenti ad un prezzo nominale inferiore, certe volte molto inferiore, a

quello di mercato. Questa è una operazione di aumento di capitale molto frequente e tutti la conosciamo. Tutti sappiamo, se abbiamo degli amici che hanno azioni, che dal possesso di azioni essi si aspettano i maggiori vantaggi proprio da queste operazioni e non già dai dividendi, che certe volte non vengono distribuiti o vengono distribuiti in misura irrisoria. Il significato economico di questo fenomeno sfugge loro completamente e spesso sfugge anche all'indagine dei tecnici. Gli interessati sanno soltanto che si tratta di qualche cosa di vantaggioso, non sanno altro. Si tratta di profitti capitalizzati che vengono distribuiti sotto forma di capitale anziché sotto forma di reddito. Se, ad esempio, un aumento di capitale comporta l'emissione di azioni che hanno un valore nominale di cento lire e un valore di borsa di trecento, cento lire di denaro fresco vanno alla società e un guadagno pari a duecento lire va a vantaggio di coloro che già posseggono le azioni. Esiste una varietà di queste operazioni; quando ci sono azioni privilegiate, queste possono pesare più di altre nella decisione. Si tratta di operazioni che andrebbero studiate non soltanto dal punto di vista tecnico-finanziario, ma anche da quello economico.

Il saggio del profitto a che cosa va ragguagliato? Se noi lo ragguagliamo alla massa delle azioni in circolazione, è chiaro che stiamo su una falsa strada, perché quelle azioni in parte rappresentano denaro effettivamente sborsato per investimenti, ma per un'altra parte rappresentano la capitalizzazione di profitti superiori alla norma. Allora noi dobbiamo rapportare i profitti al denaro effettivamente sborsato e non al valore complessivo delle azioni, perché in questo valore entrano profitti distribuiti nei modi che ho ricordati. Se si fa una tale analisi, il quadro statistico cambia radicalmente: non compare più un tasso di profitto del 2 o 3 per cento, ma si possono trovare tassi di profitto molto più elevati.

Nell'indagine americana sul settore delle automobili, sono riportati alcuni dati sui profitti forniti dalla *General Motors*: il saggio del profitto, in base a questi dati, è del 15 per cento. Bisogna tener presente che in America è in vigore un'efficace legislazione sulle società per azioni, per cui i bilanci sono da ritenere veritieri; ed è anche possibile, in virtù di questa buona legislazione, conoscere le partecipazioni reciproche delle varie società. Quel saggio di profitto era calcolato sul valore complessivo della società, il quale comprende non soltanto il valore degli impianti e

delle scorte in magazzino, ma anche la capitalizzazione di sovraredditi di posizione o di monopolio. Il nuovo calcolo fatto dagli esperti della commissione d'inchiesta, con riferimento agli effettivi investimenti degli azionisti, indica un saggio del profitto che va dal 25 al 30 per cento e in qualche anno supera notevolmente il 30 per cento: il che dà una visione completamente diversa.

Ma non c'è solo la questione dei profitti investiti dall'impresa stessa; c'è un altro problema, molto delicato, che riguarda tanto il tema specifico della Commissione, quanto la riforma della legislazione delle società per azioni; e riguarda anche, eventualmente, la questione delle nazionalizzazioni.

Il valore di un'impresa, considerata nel suo complesso, può aumentare non solo per l'apporto di denaro fresco, per investimenti effettivamente compiuti dagli azionisti, e non solo per il reinvestimento di una parte dei profitti (autofinanziamento), ma anche per un terzo motivo: per l'aumento di quello che i commercialisti chiamano "avviamento".

Se si valutano, individualmente, i materiali, gli impianti, le attrezzature e le merci in magazzino, si può trovare, per esempio, un valore di 200 milioni. Poi si calcola il valore delle azioni ai prezzi di borsa e si trova che esso è di 400 milioni. Perché? Il commercialista dirà che questo divario deriva dall'avviamento, dal fatto che l'impresa si è affermata nel mercato e può contare su una certa clientela. Su questo punto particolare esiste tutta una letteratura che gli economisti hanno il torto di conoscere poco. Il fenomeno è di carattere generale e lo si osserva anche quando si vende un piccolo negozio, in cui non si fa pagare soltanto il valore delle mura e delle suppellettili, ma anche questo avviamento.

Che cosa è l'avviamento di un'impresa dal punto di vista economico? È in sostanza la capitalizzazione di redditi che in qualche modo sono protetti da quelle mura cui accennavo; si tratterà di muricciuoli nel caso della vendita di un piccolo negozio o, all'opposto, di bastioni quasi insuperabili.

Se l'impresa è in perfetta concorrenza, la capitalizzazione di quei redditi è eguale a zero. Se la bottega di un vasaio viene ceduta, di regola vengono pagati soltanto gli strumenti e il materiale, ma non la

capitalizzazione di sovraredditi, che in questo caso specifico non esistono perché c'è una, o quasi, completa libertà di entrata. Viceversa, se un muricciuolo protegge dei sovraredditi, viene fuori l'avviamento. Ma questi redditi sovranormali, se vengono capitalizzati, non si vedono più, in quanto rientrano nel "valore dell'impresa", accanto agli impianti e agli altri beni strumentali fisici. E c'è un problema più grosso: non solo non si vedono più, ma, se si tratta di una società per azioni, del loro valore capitalizzato diventano compartecipi, sia pure inconsapevolmente, tanti e tanti azionisti.

Così, se si decide di attuare una nazionalizzazione, si pone il problema: come si deve valutare l'impresa? Quale indennizzo bisogna pagare? Bisogna considerare il valore complessivo, comprendendo la capitalizzazione di redditi monopolistici o di posizione, che nel caso specifico dell'elettricità dipende, fra i vari elementi, anche dalle concessioni governative di acque pubbliche? Il problema è difficile ed oggi viene dibattuto con riferimento all'energia elettrica. Se l'indennizzo viene dato solo per gli impianti e per i materiali in possesso dell'impresa (e ciò può significare un valore notevolmente inferiore al valore complessivo delle azioni ai prezzi di mercato), si danneggiano tutti gli azionisti. E questo non è ammissibile. D'altra parte, però, se si carica sull'ente nazionalizzato l'intero valore capitale non solo degli impianti, delle merci in magazzino e di tutti i beni tangibili tecnicamente rilevanti, ma anche di quelle rendite di posizione o di tipo non concorrenziale, ciò può avere conseguenze gravi, perché si fa nascere l'ente nazionalizzato con un onere che poi esso deve recuperare attraverso i prezzi. Si costringe cioè l'ente nazionalizzato a seguire nei primi anni (e possono essere parecchi) una politica di prezzi – nel caso dell'elettricità, di tariffe – sostanzialmente non diversa da quella che seguivano i gruppi privati. La cosa diventa ancora più grave se, per ragioni di opportunità politica, con una eccessiva liberalità, si compie la valutazione addirittura per eccesso e non per difetto, per esempio scontando addirittura eventuali futuri aumenti di tariffe, o aumenti attuati o strappati all'ultimo momento, poco prima della nazionalizzazione. Questo è grave perché si fa nascere con un grosso

peso l'ente nazionalizzato, e lo si costringe per parecchi anni a seguire la politica precedentemente attuata.

Qualche cosa di questo genere è accaduto per i telefoni, quando sono stati "irizzati". Non è un mistero per nessuno che l'indennizzo pagato è stato eccessivo.

L'elevato onere fisso, l'appesantimento della gestione e l'"irizzazione" non hanno consentito alcuna diminuzione delle tariffe, anzi qualcuno ha perfino sostenuto la necessità di aumentarle. In questo modo la parte privata, ovviamente ostile alle nazionalizzazioni, ha avuto anche un motivo per affermare che le nazionalizzazioni sono necessariamente un cattivo affare e che la gestione pubblica è necessariamente inefficiente.

Quale è allora la soluzione?

Secondo me una volta tanto bisogna usare due pesi e due misure, cioè un peso e una misura per gli azionisti, che vanno rimborsati né in eccesso e nemmeno in difetto, in base al corso medio delle azioni in un certo periodo (criterio adottato anche in Inghilterra); e un altro peso e un'altra misura per l'onere fisso da addossare all'ente nazionalizzato. Occorre far valutare da un collegio di tecnici, con riferimento ai prezzi correnti sul mercato, gli impianti, i beni materiali, le scorte in magazzino, le apparecchiature, iscrivendo nel bilancio dell'ente nazionalizzato soltanto questo ammontare. La differenza va a carico del bilancio pubblico.

Sembra che si tratti di un problema contabile; sembra cioè che non abbia molta importanza addossare anche questo onere sugli utenti di elettricità oppure addossarlo sui contribuenti. Ma in economia tutto si svolge come in una partita di boxe, nella quale ci sono diversi *rounds*. Se ci fermiamo al primo *round*, effettivamente è indifferente che paghino i contribuenti o i consumatori di elettricità. Ma c'è poi il secondo *round*: se l'onere è addossato integralmente all'ente nazionalizzato, i consumatori di elettricità continuano a pagare tariffe elevate, come prima, e non ottengono nessuno sgravio e quindi le catene produttive continuano a svolgersi con costi dell'energia elettrica non minori di prima.

Se invece pagano i contribuenti, i consumatori di energia elettrica vengono alleggeriti. Se si tratta di consumo domestico, questa può essere

una cosa molto gradevole, ma non ha conseguenze rilevanti. Ma se i consumatori sono industrie e organismi produttivi, questi vedono ridurre i loro costi e possono ridurre i prezzi con vantaggio di chi acquista i beni che essi producono (di nuovo, se il vantaggio è a beneficio di altri produttori, esso si traduce in uno stimolo allo sviluppo economico); oppure, sopportando costi minori, ottengono maggiori profitti e possono finanziare un ampliamento delle loro attività. Inoltre possono sorgere nuove aziende produttive che prima, per l'altezza delle tariffe, non sorgevano. Si ha dunque una serie di altri *rounds* in questa immaginaria partita; alla fine, la seconda operazione (differenza a carico dei contribuenti) risulta incomparabilmente più vantaggiosa della prima (onere totale a carico degli utenti).

L'elettricità costituisce un caso particolare; la politica della produzione e delle tariffe va discussa a fondo, sia prima che dopo l'eventuale nazionalizzazione. Anche dopo: la nazionalizzazione dà la possibilità di ridurre certi limiti alla concorrenza e di accelerare lo sviluppo; ma per trar partito da questa possibilità occorre procedere in primo luogo a un riordinamento unitario dell'intera industria.

Altri prodotti essenziali per lo sviluppo economico sono l'acciaio, il cemento, i prodotti chimici di base. Su questi prodotti concentrerei l'indagine; e includerei nell'elenco anche i prodotti farmaceutici e le assicurazioni, per l'enorme massa di potere d'acquisto che assorbono e, nel primo caso, per i riflessi sul benessere fisico delle persone.

Dicevo poco che fa che il monopolio puro è un'eccezione e che invece molto più frequenti sono i casi di mercati con pochi produttori. In questi casi quali imprese conviene esaminare? Tutte, se sono due o tre di eguale ampiezza; ma se, come spesso succede, una predomina sulle altre, allora conviene prendere quella che domina. Per quale motivo? Per motivi che sono stati ampiamente discussi nella teoria economica moderna, la quale ha messo in rilievo che in queste condizioni di mercato l'unità strategica è l'impresa dominante, che fa da *leader* per le variazioni dei prezzi e, qualche volta, anche da *leader* per le variazioni dei salari nell'intero ramo.

Approfondirei l'indagine interrogando i dirigenti delle società capogruppo e inviando, prima degli interrogatori, dei questionari ben

studiati. Richiederei, inoltre, un'opportuna documentazione. Questo è quanto si usa fare negli Stati Uniti; i documenti da esibire si chiamano *exhibits*. Si può stabilire che in questi documenti vengano indicati, in maniera molto specifica, i profitti complessivi in un certo periodo, gli aumenti di capitale e il modo con cui sono stati attuati, la composizione del portafoglio, punto, questo, assai delicato, per le ragioni cui accennavo prima. Si possono rivolgere poi delle domande riguardanti il procedimento attraverso il quale si giunge a determinare il prezzo.

Costi e profitti effettivi sono due elementi che in Italia molti economisti considerano come noumeni kantiani, degli elementi inconoscibili. L'indagine americana mostra invece che non si tratta di noumeni e che si può arrivare a una valutazione realistica, anche se necessariamente approssimata, perché alcuni elementi di costo hanno pur sempre un carattere di arbitrarietà. Per esempio, secondo che si consideri un periodo di ammortamento o un altro, il costo può variare: ma non si tratta di enormi margini di variazione: è possibile pervenire ad un ordine di grandezza significativo, soprattutto dal punto di vista della politica economica. La stima dei costi può essere relativamente più precisa quando si tratta di processi produttivi che si concludono con un bene solo o, comunque, con un bene fondamentale e pochi sottoprodotti, come nei casi del cemento e dell'acciaio. È invece necessariamente più complessa e meno precisa quando si tratta di produzioni a costi congiunti, come nel caso di molti prodotti chimici: qui le difficoltà sono obiettivamente maggiori.

Non limiterei l'indagine alle società capogruppo private, ma l'estenderei anche alle grandi imprese pubbliche; a condizione, però, che si sgomberi il campo da due equivoci pregiudiziali. È stato detto: è esatto criticare i monopoli, ma badate che non ci sono solo monopoli privati, ci sono anche monopoli pubblici. Se il monopolio è un male, lo è sia quando è pubblico sia quando è privato, se è vero quello che diceva un gesuita, mi pare, del seicento: "*monopolium est damnosum et rei publicae injuriosum*". Questo è un discorso che fa il paio con l'affermazione secondo la quale si ha un problema di monopolio solo quando vi è un unico produttore.

Il monopolio non è un male in sé. Lo è quando è in mano di privati che se ne avvantaggiano per perseguire il sistematico accrescimento dei

loro profitti. Lo è quando è in mano di dirigenti pubblici che, per insipienza, o per slealtà, o per corruzione, si comportano in modo non diverso da dirigenti privati e anche peggio, quanto a efficienza organizzativa. Ma il monopolio non è un male quando è in mano di dirigenti pubblici che lo usano nell'interesse pubblico; per esempio, come dirò fra breve, quando lo usano per accrescere la produzione al saggio massimo compatibile con un bilancio in pareggio o con un profitto minimo, o quando compiono investimenti vantaggiosi per la collettività, che i privati non avrebbero compiuto perché troppo poco profittevoli.

Il secondo equivoco, strettamente connesso col primo, è quello che la differenza fra impresa privata e impresa pubblica è formale, non sostanziale. Dicono alcuni aziendalisti: "le grandi imprese sono gestite e debbono esser gestite allo stesso modo, pubbliche o private che siano". Qualcuno anzi dice di più: "se si va in Russia e si studia il funzionamento dei grandi complessi, si trova che esso non è diverso da quello dei grandi complessi privati". E allora dov'è la differenza? Una vera differenza non c'è; sono gli economisti che vogliono teorizzare per forza, vogliono trovar differenze dove non ci sono.

Questo punto di vista è ingannevole e pericoloso perché una cosa è la gestione, il funzionamento, l'organizzazione interna, che può essere simile (è senz'altro simile); un'altra cosa è la politica di queste imprese nel seno dell'economia sociale. Le differenze stanno, o dovrebbero stare, nella politica dei prezzi, degli investimenti e quindi della produzione. Se si tratta di beni fondamentali per lo sviluppo l'impresa pubblica deve ridurre i prezzi e rinunciare ad accrescere sistematicamente i profitti: prezzi bassi, nel caso di beni strumentali, significano bassi costi per tutte quelle attività produttive che impiegano quei beni come fattori di produzione. Ma prezzi bassi non comportano necessariamente perdite di bilancio. Personalmente sono piuttosto contrario all'idea delle perdite. Dal punto di vista teorico non c'è nessun motivo di scandalo: è perfettamente razionale vendere un bene essenziale per lo sviluppo anche sotto costo, sopportando una perdita monetaria, se questo stimola poi lo sviluppo complessivo, di modo che quella perdita monetaria non è perdita per la società nel suo complesso: è soltanto una perdita aziendale. Così, non c'è assolutamente nulla da obiettare se gli ospedali o le scuole

cedono gratuitamente i loro servizi; e lo stesso vale per le strade e per tanti altri servizi pubblici. Ma il pericolo sta nel fatto che è difficile distinguere fra perdite giustificate dall'interesse pubblico e perdite dovute a inefficienza o abuso dell'amministrazione. Perciò in via di massima penso che le imprese pubbliche, almeno quelle che sono organizzate come imprese private (società per azioni), anche se producono beni essenziali per lo sviluppo, non devono produrli in perdita. Ma sono nettamente favorevole alla tesi che l'impresa pubblica non produca col fine, proprio dell'impresa privata, di accrescere metodicamente i profitti (questa espressione è preferibile all'altra: "massimizzare i profitti"); il fine deve essere quello di espandere il più possibile la produzione del bene, che per ipotesi è essenziale allo sviluppo economico generale, ossia condiziona lo sviluppo di tutti gli altri beni. Onde la politica dei prezzi deve necessariamente essere diversa da quella che perseguirebbe un'impresa privata. Per gli investimenti il discorso è analogo (a rigore, il discorso è lo stesso, solo gli aspetti sono diversi): si tratta di compiere investimenti per accrescere la capacità produttiva, investendo anche in casi in cui i privati non avrebbero investito.

In astratto ci sono dunque differenze ben nette tra imprese pubbliche e private. Quando l'ENI entra nel campo dei concimi e ne riduce il prezzo e costringe così le imprese private a ridurlo, opera chiaramente in modo conforme all'interesse pubblico, in quanto i concimi non costituiscono un bene fine a se stesso, ma un anello di una lunga catena, che riguarda particolarmente l'agricoltura. Quando l'ENI decide di compiere investimenti a Gela o a Ferrandina opera nell'interesse pubblico e compie investimenti che con ogni probabilità, praticamente con certezza, gruppi privati non avrebbero compiuto. Perché? Si dice perché non sono profittevoli. No. Il discorso è più complesso; esso riguarda lo sforzo organizzativo che l'impresa deve compiere e il grado di profittabilità di questo sforzo. È possibile, io ritengo assai probabile, che questi investimenti saranno anche profittevoli dal punto di vista monetario; ma lo sforzo organizzativo e il rischio all'inizio erano tali che con ogni probabilità gruppi privati non avrebbero intrapreso quegli investimenti: i profitti prevedibili non erano tanto alti da giustificare quello sforzo e quel rischio. C'erano e ci sono campi d'investimento più profittevoli e più

sicuri e, per un privato, non ci sarebbe stato motivo di scegliere Gela o Ferrandina. Come alcuni certo ricordano, quando si cominciò a parlare del progetto dell'ENI di costruire un grosso impianto a Gela per la produzione di materie plastiche, alcune persone responsabili fecero dichiarazioni o pubblicarono articoli in cui si sosteneva che il mercato delle materie plastiche stava divenendo sempre meno vantaggioso e che quindi quell'iniziativa sarebbe stata un cattivo affare. Sono sicuro che quelle persone erano in perfetta buona fede e, se richieste da gruppi privati, avrebbero presentato relazioni con conclusioni identiche.

Perché allora l'ENI ha compiuto quegli investimenti? Non per un astratto dovere, ma perché la logica della situazione spingeva l'ENI a compierli, per giustificare se stesso e per difendersi, per mostrare appunto che poteva fare e faceva cose che i privati non avrebbero fatto, per poter godere di certi appoggi politici, per mantenere la sua presenza in quanto impresa pubblica. In altre circostanze l'ENI, secondo me, non si è comportato in modo conforme agli interessi pubblici; ma in quelle circostanze, sì. E un discorso analogo vale per l'acciaieria di Cornigliano e per l'acciaieria di Taranto.

Troviamo invece altre imprese pubbliche che non agiscono diversamente dalle imprese private; anzi, certe volte operano in modo chiaramente subordinato rispetto ai gruppi privati. Ritengo che i mercati in cui è più probabile trovare situazioni di questo genere sono quelli in cui coesistono imprese pubbliche, piccole e grandi, e grandi imprese private. In particolare, se in un mercato c'è un gruppo privato forte che coesiste con un'impresa pubblica un po' meno forte, ma che potrebbe diventare pericolosa espandendosi, il gruppo privato ovviamente eserciterà tutte le pressioni possibili per fare in modo che i dirigenti pubblici operino in armonia con esso, cioè praticamente siano a esso subordinati. E ciò a cominciare dal momento in cui sono nominati i dirigenti dell'impresa pubblica.

Ho parlato di imprese pubbliche che producono beni essenziali per lo sviluppo e ho detto che il criterio rispondente all'interesse pubblico non è quello di accrescere sistematicamente i profitti, ma di mantenere bassi i prezzi o, più precisamente, di perseguire il più alto saggio di sviluppo produttivo compatibile con prezzi eguali o di poco superiori ai costi, in

modo da ottenere un profitto non superiore alla norma. Ma esistono varie imprese pubbliche, e l'esempio più ovvio è quello dei tabacchi, che mantengono prezzi elevati. Sappiamo che l'impresa dei tabacchi cerca di fissare i prezzi al più alto livello possibile e ottiene profitti enormi, che costituiscono una delle entrate più importanti dello Stato. (Nel caos che si ebbe subito dopo la guerra essi costituivano l'entrata più importante, come qualcuno forse ricorda: nel 1945, mi pare, più del 60 per cento delle entrate statali venivano dai tabacchi).

Perché questa diversa politica? È giustificata dal punto di vista economico? Lo è, perché si tratta di un bene di consumo, anzi, di un bene voluttuario, secondo molti dannoso alla salute. In casi di questo genere, se si aumenta il prezzo e si persegue spietatamente la politica dell'accrescimento dei profitti, si opera in senso conforme all'interesse pubblico, purché i profitti siano destinati a fini, appunto, d'interesse pubblico. Nel caso dei tabacchi quei profitti vanno nel calderone del bilancio pubblico: una parte finirà bene e una parte finirà male. In altri casi i profitti non andranno nel bilancio pubblico; ma il discorso non cambia. Così, alcune aziende pubbliche producono beni di consumo (fino a poco tempo fa un certo numero di sale cinematografiche erano gestite da aziende pubbliche): qui non sorge nessuna obiezione alla politica di tipo privato dell'accrescimento sistematico dei profitti, sempre a condizione che essi siano investiti per fini d'interesse pubblico. In questo caso la differenza tra impresa privata e impresa pubblica esiste solo per la diversa destinazione dei profitti.

Quali che siano le merci che producono, le imprese pubbliche possono diventare un efficace strumento di una politica antimonopolistica, se viene attuata una riforma della legislazione delle società per azioni, che, fra l'altro, renda obbligatoria la pubblicazione di bilanci particolareggiati per tutte le società per azioni, anche per quelle controllate dallo Stato. Parlando di bilanci non mi riferisco soltanto al conto profitti e perdite, ma anche agli elementi patrimoniali e alla composizione del portafoglio, che devono essere specificati in tutti i particolari, compresa l'indicazione dei prezzi di acquisto e dei prezzi correnti delle azioni. Qui non c'è un gran lavoro da fare, perché basta prendere la legislazione americana per avere un'ottima guida. Si potrebbe

pensare alla costituzione di un organismo analogo a quello della *Security and Exchange Commission*; un organismo che sia in grado di controllare a ragion veduta le operazioni finanziarie per lo meno delle società per azioni con capitale superiore ad un certo ammontare, e che sia assistito da un collegio di revisori dei conti.

In generale ritengo che, per i fini che si propone questa Commissione, la riforma delle società per azioni sia più importante della legge antimonopolistica in senso stretto. Per quanto riguarda specificamente questa legge, il problema è molto difficile non solo perché le forme e le politiche di tipo monopolistico sono estremamente complesse, ma perché quelle forme e quelle politiche mutano: il mutamento incessante è la caratteristica dell'economia moderna. L'area dove potrebbe essere più efficace una legge antimonopolistica è quella dei cartelli e delle intese. Ma ritengo che i cartelli e le intese oggi siano più rilevanti sul piano internazionale e meno su quello interno, comunque molto meno di quanto lo fossero quaranta o cinquanta anni fa. Oggi sono diventati più importanti quei legami finanziari e quelle partecipazioni azionarie che danno luogo a un'azione comune e rafforzano le sopraelevazioni di quelle mura cui accennavo. Ma il problema dei legami finanziari può essere affrontato da una legge antimonopolistica solo se viene riformata la legislazione sulle società per azioni. E quel problema è più complesso e difficile di quello relativo ai cartelli e alle intese.

Quale può essere allora l'elemento chiave di una legge antimonopolistica? L'elemento chiave sta in una commissione permanente dotata di ampi poteri di inchiesta. Questa commissione non deve avere nel suo seno rappresentanti di parti in causa, non deve cioè avere né rappresentanti di industriali né rappresentanti di operai, perché in entrambi i casi potrebbero sorgere conflitti fra interessi di settore e interesse generale; non deve avere nemmeno rappresentanti dell'amministrazione pubblica, i quali non vivono certo nella stratosfera e possono, per ragioni d'ufficio, subire l'influenza di qualcuna delle parti in causa, industriali o operai. Dev'essere, cioè, una commissione nominata dal Parlamento e responsabile verso di esso, con due obblighi fondamentali: quello di rendere pubblici i suoi atti e quello di presentare una relazione annuale. La commissione nelle sue inchieste dovrebbe, in

primo luogo, tener presente il fine di ridurre quelle sopraelevazioni, quei recinti che proteggono profitti superiori alla norma o che comunque consentono alle maggiori imprese di tradurre senza preoccupazione gli incrementi di produttività in incrementi di redditi, profitti o salari. Questo sarebbe lo scopo generale; ma evidentemente una commissione di questo genere acquisterebbe un altro significato e un'altra funzione se essa costituisse un elemento di un'organica pianificazione. Il piano porrebbe, in primo luogo, gli obiettivi in termini di produzioni fisiche, cominciando dai beni essenziali per lo sviluppo; tali obiettivi consentirebbero di giudicare la politica delle imprese private e di modificare quella delle imprese pubbliche. Questo varrebbe, per esempio, per un'azienda elettrica nazionalizzata.

L'obiettivo della produzione (per esempio, aumento di un tanto per cento del saggio d'incremento dell'energia elettrica nel Mezzogiorno), obiettivo a sua volta coerente rispetto agli altri obiettivi fissati nel piano, costituirebbe la norma in base alla quale dovrebbero essere prese le decisioni aziendali riguardanti le tariffe, gli investimenti e la misura dell'autofinanziamento.

Se il piano non c'è e non c'è un obiettivo coerente di produzione, si può dare un criterio di massima, stabilendo che è opportuno ridurre le tariffe e accelerare lo sviluppo della energia elettrica nel sud. Di quanto? Il criterio per stabilire la misura sarà empirico e in gran parte arbitrario, se non c'è un canovaccio organico che consideri l'economia come un tutto unico e che abbracci tutti i singoli settori.

Uno dei problemi su cui già mi sono soffermato e sul quale vorrei esprimere qualche considerazione con riferimento alla situazione italiana è quello dei rapporti tra l'agricoltura e l'industria. Osservavo che nel periodo moderno l'industria si trova avvantaggiata rispetto all'agricoltura, e i termini dello scambio, cioè i rapporti fra prezzi industriali e prezzi agrari, tendono a muoversi in senso favorevole all'industria, principalmente per il fatto che nell'agricoltura non ha avuto luogo quella evoluzione tecnologica che nell'industria ha portato alla formazione di quei recinti che proteggono i redditi, profitti e salari. Nell'agricoltura quei recinti in generale non esistono, e anche quando ci sono, di regola sono bassi. Nella misura in cui quei recinti sono strutturali, non c'è molto da

fare; ma c'è da agire sulle sopraelevazioni, in modo da determinare una riduzione dei prezzi dei prodotti industriali usati dagli agricoltori come beni strumentali. Inoltre, si deve osservare che in certi paesi e per certe produzioni l'agricoltura non sta così male: il quadro dell'agricoltura non è omogeneo, non è tutto nero. In Danimarca, in Olanda e in certe aree degli Stati Uniti (specialmente negli Stati occidentali) l'agricoltura prospera. Dov'è che gli agricoltori stanno meglio? Lo accennavo prima: gli agricoltori stanno meglio laddove sono riusciti a non essere più semplicemente agricoltori, ma sono entrati nel campo della trasformazione e della vendita dei loro prodotti; stanno meglio laddove sono riusciti a organizzarsi per acquistare collettivamente prodotti essenziali per l'agricoltura, come ad esempio concimi e trattori.

Ritengo che l'agricoltura possa migliorare nella misura in cui divenga meno agricoltura e più industria e commercio, nella misura in cui gli organismi produttori non siano semplicemente tali, ma riescano ad assorbire una parte almeno dei profitti industriali e commerciali.

Quali possono essere le conclusioni pratiche, nel caso dell'Italia, ammettendo che sia valida una tale formulazione? Una conclusione è connessa con una domanda che mi è stata posta, cioè se possano essere ammissibili specifiche limitazioni alla concorrenza.

Se queste limitazioni sono funzionali, cioè date non incondizionatamente, e riguardano, per esempio, l'agricoltura, io sarei favorevole, per mettere in condizione di minor debolezza il contraente agrario. Però deve trattarsi di limitazioni funzionali; per esempio, limitazioni stabilite per favorire la riorganizzazione su basi cooperativistiche delle aziende agrarie e per aiutarle ad attuare attività di trasformazione industriale e il commercio dei loro prodotti e, infine, l'acquisto e l'uso comune di beni strumentali.

È noto che la Commissione si è occupata della questione della Federazione dei consorzi agrari; ritengo che il problema sia rilevante.

Qual è la critica principale che dal punto di vista economico si può fare alla Federazione dei consorzi agrari? Che essa è entrata effettivamente in quei tre campi: trasformazione e vendita dei prodotti agricoli e acquisto di fattori produttivi, ma che non si è integrata con gli agricoltori. Essa è rimasta o, meglio, è diventata un organismo autonomo,

che mira principalmente al rafforzamento della propria potenza economica e finanziaria attraverso l'accrescimento dei profitti, che poi ha utilizzato per entrare in altri campi, come il campo assicurativo, quello creditizio e altri ancora. Si è avvantaggiata in proprio dalle attività di vendita o di trasformazione dei prodotti agricoli e dall'attività di intermediazione nell'acquisto dei beni strumentali. Questo mi pare grave, perché i consorzi agrari erano sorti come cooperative e la loro Federazione avrebbe dovuto mantenere la natura cooperativistica, la quale esclude che l'accrescimento metodico dei profitti costituisca il fine preminente dell'organizzazione.

Onorevole Presidente, ho finito così la mia sommaria esposizione. Desidero ringraziare per l'onore ricevuto ed esprimere le mie scuse, perché temo di avere abusato della loro pazienza.

PRESIDENTE – La ringrazio, professor Sylos Labini, per la sua esposizione.

Gli onorevoli colleghi hanno ora facoltà di formulare domande integrative che sottoporro al professor Sylos Labini.

CARCATERRA – Onorevole Presidente, desidero innanzitutto rivolgere un plauso e un ringraziamento al professor Sylos Labini per la profonda e accurata relazione svolta questa mattina.

Dalle premesse implicite che si possono ricavare nella relazione si può dare come scontata l'esistenza di certe mura di cui ha parlato brillantemente il professor Sylos Labini, che per esempio si configurano e si concretano nella politica di concessioni da parte della pubblica amministrazione. Queste mura, più o meno alte, sono quindi da considerare come dei recinti che impediscono la libera entrata dei possibili concorrenti. Non entro nel merito delle definizioni teoriche esposte dal professor Sylos Labini, ma desidero soltanto porre una domanda di carattere esplicativo.

Non ritiene cioè il professor Sylos Labini che anche il cartello bancario possa essere considerato come uno di quei tali muri di cinta cui egli ha fatto cenno, contrario alla concorrenza nel sistema creditizio? Mi pare che il professor Sylos Labini stia per darmi una risposta affermativa.

Egli stesso infatti ha detto che i candidati alla concorrenza non si creano a caso ma sono sempre da ricercare tra coloro i quali posseggono una capacità organizzativa e un capitale già in partenza di notevole dimensione. Quindi su questo punto mi attendo una risposta affermativa. Altrettanto dovrei dire per quanto riguarda le possibilità dei candidati nel settore delle licenze governative, che finiscono per determinare un *numerus clausus* in alcune attività di natura economica. Per esempio le licenze nel settore della distribuzione.

Vorrei domandare se certe azioni di carattere sindacale, specie quelle che non siano così intelligenti da rendere possibile questa concorrenza aperta a tutti, non possono condurre involontariamente a impedire il progresso tecnologico.

Per quanto riguarda poi i monopoli e le aziende pubbliche vorrei domandare se non crede che le imprese pubbliche, i monopoli di Stato, possano mortificare l'iniziativa privata e quindi la libera concorrenza, non nello stesso settore in cui opera il monopolio, ma nei settori confinanti. L'esempio più ovvio è il monopolio dello Stato in materia di trasporti, che può ostacolare e che ostacola in realtà la concorrenza alle ferrovie col sistema delle licenze per i trasporti in concessione su strada. Quanto a quei monopoli che riguardano i beni di consumo dei quali ha parlato il professor Sylos Labini, non potrebbe il risultato che egli si propone (e che io per altro condivido) essere raggiunto ugualmente attraverso l'iniziativa privata ove lo Stato imponesse dazi che colpissero i consumi voluttuari?

Il professor Sylos Labini si è riferito al monopolio dei tabacchi e ha detto che l'alto prezzo che è stato fissato può costituire un vantaggio allorché il maggior profitto sia investito da parte dello Stato in opere a carattere sociale. Ora la domanda è la seguente: non è possibile ottenere lo stesso risultato lasciando libera l'iniziativa privata e colpendo poi con dazi i consumi voluttuari e investendo il gettito che ne deriva per gli stessi fini ai quali accennava il professor Sylos Labini?

Per quanto riguarda l'agricoltura, il professor Sylos Labini ha detto che il benessere in agricoltura è condizionato dalla misura in cui l'agricoltura stessa diventa nello stesso tempo anche industria e commercio. Anche a questo riguardo la domanda che pongo è analoga a quella fatta a proposito dei monopoli: non ritiene il professor Sylos Labini

che, al contrario, un maggiore vantaggio sarebbe non tanto quello che l'agricoltura diventi essa stessa anche industria e commercio, ma piuttosto quello di ottenere questo stesso vantaggio lasciando all'agricoltura i suoi compiti tradizionali, che sono quelli di produrre determinati beni, ma con istituzioni diverse e cioè con la cooperazione, la meccanizzazione, e così via, attribuendo all'agricoltura il compito della trasformazione e della distribuzione dei prodotti con un raccordo tra i diversi settori economici e cioè con un raccordo tra l'agricoltura e l'industria e tra l'agricoltura e il commercio?

PRESIDENTE – Ella, professor Sylos Labini, ha ascoltato le domande dell'onorevole Carcaterra. Ha facoltà di rispondere.

SYLOS LABINI – Risponderò molto concisamente. Per quanto riguarda le concessioni governative, effettivamente non pensavo ad una categoria specifica, ma ad una categoria generale. In diversi modi esse possono rafforzare una posizione monopolistica e non concorrenziale; certe volte si tratta di necessità ineliminabili, come per esempio per le concessioni di acque pubbliche per la produzione di energia elettrica. Poiché in questo caso la concessione governativa deve essere data a qualcuno, quando è data, essa crea una posizione di vantaggio. Si pone di conseguenza il problema – visto e rilevato sin dall'origine della produzione idroelettrica con la legge Bonomi – di garantire che questa cinta non venga sfruttata, o quanto meno venga sfruttata il meno possibile, per il profitto settoriale. In breve, quando non si può fare a meno di una concessione governativa, nella legge che la istituisce occorre prendere precauzioni per evitare che essa venga sfruttata a fini privati, in contrasto con gli interessi pubblici. Un discorso analogo vale per i telefoni; in realtà, se ci si fosse avvalsi della legge sulle concessioni telefoniche, a mio avviso sarebbe stato possibile compiere l'“irizzazione” in modo più vantaggioso per la collettività.

Cartello bancario. Anche il cartello bancario dà luogo a una difficoltà di entrata, a un muro di cinta abbastanza evidente. Ma non basta dire che c'è un muro di cinta per affermare che la situazione non concorrenziale che ne deriva è inevitabilmente dannosa per la collettività.

Il muro di cinta può essere usato per proteggere profitti superiori alla norma per fini privati, ma può, al contrario, essere usato per fini pubblici: per esempio, per controllare meglio l'attività delle banche, private e pubbliche, e per attuare un'organica politica monetaria.

In generale, il muro di cinta può servire per proteggere il pascolo privato oppure per favorire maggiormente il fine pubblico. Non è detto però che il monopolio pubblico si comporti effettivamente come tale. Per esempio, non sono rari i casi di slealtà di dirigenti di aziende pubbliche verso le medesime. Il problema che il monopolio pubblico si comporti effettivamente come tale è un grosso problema. Ma quando si comporta effettivamente come pubblico, il monopolio non solo non è in contrasto con la convenienza collettiva, ma può costituire un importante strumento di politica economica, capace di contribuire ad uno sviluppo più rapido di quello ottenibile se ci fosse una situazione perfettamente concorrenziale.

Si possono fare esempi abbastanza evidenti. Per esempio, il problema delle ferrovie, che oggi torna ad essere ampiamente dibattuto. Se le ferrovie, pur essendo monopolio, sono condotte con criteri di interesse pubblico, non con lo scopo di accrescere sistematicamente i profitti, ma con quello di migliorare i servizi, sia per quanto riguarda le persone (a maggior ragione quando queste persone sono lavoratori o studenti, elementi direttamente o potenzialmente produttivi), sia per quanto riguarda le merci, esse, in quanto monopolio, lungi dall'essere un elemento negativo dell'economia sociale, possono diventare un ottimo strumento d'intervento per fini pubblici.

Un discorso analogo vale anche per il cartello bancario. Il fatto cioè che le banche si siano organizzate, il fatto che lo Stato abbia ufficialmente e legalmente rafforzato le mura di cinta rendendo ancor più difficile la già difficile entrata di nuovi soggetti in questo campo, in sé e per sé non è un fatto condannabile. Bisogna vedere come il cartello bancario viene regolato, per esempio, dalla banca centrale e dal Tesoro. Se viene regolato per fini pubblici non solo non ho nulla da eccepire al cartello, ma, se non ci fosse, proporrei che venisse istituito. Viceversa, se viene usato, come purtroppo in certi casi è stato usato, per rafforzare posizioni di vantaggio privato e per accrescere profitti privati, che hanno la destinazione che piace ai soggetti privati che li ottengono, allora il

cartello è condannabile. Non è facile dare un giudizio unico, perché la realtà è complessa e ci sono fatti positivi e negativi. Dovendo dare un giudizio complessivo, un giudizio certo non approfondito perché non sono uno specialista nel campo creditizio, a mio avviso nel caso del cartello bancario la somma algebrica è nettamente positiva. Quando qualcosa di serio non va, prima o poi, se non direttamente almeno attraverso alcuni sintomi, viene alla luce. Se una persona ha un tumore, questo prima o poi viene fuori. E fino a questo momento non mi pare che il cartello abbia avuto gravi conseguenze negative.

Terzo punto: licenze commerciali. Anche queste possono rafforzare le mura di cinta. Nel campo della distribuzione al minuto, il problema delle licenze è stato oggetto di un'ampia discussione parlamentare e di studi da parte degli economisti. Si è visto che spesso quelle licenze trasformano delle semplici siepi in mura di cemento, aggravando le deficienze del sistema distributivo. Ma una cosa è la licenza del negozio di strada e un'altra cosa è, per esempio, la licenza per i magazzini generali e per le contrattazioni all'ingrosso. In quest'ultimo caso spesso il sistema delle licenze è congegnato in modo da creare barriere che servono a fini privati e quindi c'è il peggio del peggio: l'appoggio pubblico ad una barriera privata. Quindi, anche in questo caso il giudizio va qualificato.

Azioni di carattere sindacale. Non mi pare che ci sia stato, salvo casi sporadici, un problema di remora al progresso tecnico dipendente dai sindacati. Semmai ci può essere la questione che nelle zone recintate gli stessi operai vengono ad ottenere una parte dei margini crescenti; ciò può portare alla formazione di un'aristocrazia operaia, di gruppi di operai che sono retribuiti meglio di altri. Qui però entriamo in un terreno molto complesso, perché si tratta di vedere quale prezzo sia stato fatto pagare agli operai per questi maggiori salari. Non di rado il prezzo è stato politico: le concessioni di salari relativamente alti e di premi – concessioni rese possibili da margini elevati e tendenzialmente crescenti, grazie al progresso tecnico e al conseguente aumento della produttività del lavoro – sono state utilizzate per inquadrare e diciamo addomesticare politicamente gli operai. Anche della libertà nelle fabbriche si è molto discusso, anche di questo problema si è interessato

il Parlamento. Questi cenni servono a chiarire perché il giudizio diventa molto complesso.

Le imprese monopolistiche pubbliche possono creare delle barriere alla concorrenza? Ripeto ancora di sì, ma il giudizio non deve riguardare semplicemente la barriera. Questa spesso è strutturale e perciò è chimerico volerla eliminare. Ad esempio, non sarebbe possibile fare in modo che, in luogo delle grandi acciaierie moderne, sorgano acciaierie che producano 50 mila tonnellate di acciaio l'anno. Acciaierie di questo tipo esistono, ma hanno un peso marginale: esse non possono competere né sul mercato nazionale né, tanto meno, su quello internazionale. Si tratta di aziende che possono vivacchiare in qualche piega del sistema economico, ma è certo che non possono avere vita espansiva e dinamica.

Quindi la barriera in sé e per sé non è un elemento decisivo. Dopo averla esaminata, bisogna vedere quali conseguenze abbia. Se conduce ad arricchimenti privati, incanalando in zone circoscritte i frutti del progresso tecnico, acquista un carattere, se invece viene utilizzata per il pubblico interesse, ne acquista un altro.

Nel campo specifico delle concessioni relative ai trasporti su strada, materia sotto certi aspetti analoga a quella dell'energia idroelettrica, bisogna vedere se il capitolato della concessione di una determinata linea ad una o due ditte private sia fatto col criterio di preservare l'interesse pubblico, se sia previsto un controllo sulle tariffe dei trasporti e se esistano garanzie per il metodico miglioramento dei servizi. Se la concessione è congegnata in questo modo e se il controllo è efficace, allora il giudizio è positivo. Se, viceversa, si crea l'esclusiva senza chiedere in contropartita alcuna garanzia, lasciando pascolare in questi campi recintati il soggetto che ha ottenuto la concessione, allora il giudizio è nettamente negativo.

Beni di consumo. La domanda è se coi dazi e i tributi si possa ottenere quello che si ottiene per mezzo di un'impresa pubblica, ad esempio quella dei tabacchi. Qui abbiamo l'esempio dell'Inghilterra e degli Stati Uniti. Come tutti sanno, in Inghilterra e negli Stati Uniti la produzione delle sigarette è privata e non pubblica, ma l'elemento pubblico ha il suo peso. Le sigarette in Inghilterra sono sottoposte a dazi e tributi molto elevati. Allora si dice: se il privato produce le sigarette e

incassa, per esempio, cento lire lorde, avendo un costo di 30, avrà un profitto netto di 70 lire; che sia il monopolio pubblico a fare direttamente questa operazione e a versare nelle casse dello Stato le 70 lire di profitto o che sia il privato a versarne 65, il risultato è analogo. Ma non è così. Innanzitutto già l'esempio numerico mostra che il privato non può versare tutte le 70 lire, altrimenti non avrebbe alcun profitto e abbandonerebbe la produzione. Quindi, con l'azienda pubblica, in questo caso, si può ottenere di più che con l'azienda privata. Ma c'è un altro punto: colui che ha in mano la decisione dell'investimento può fare delle cose che chi ha il controllo dell'esterno, per quanto capace e bene organizzato, non può fare. Nel campo dei tabacchi, ad esempio, se il privato che produce sigarette in Inghilterra e negli Stati Uniti ottiene maggiori profitti (per una riduzione di costi o per un aumento di domanda) e riesce ad investire in qualche modo quei maggiori profitti e quindi a capitalizzarli, ha fatto il suo gioco. Se lo Stato volesse incamerare una parte dei maggiori profitti capitalizzati, dovrebbe in qualche modo incidere sul valore delle azioni. Questo sarebbe molto difficile, se non impossibile, perché ci sarebbe il rischio di provocare gravi sussulti nel corso delle azioni e di mettere in moto ampi movimenti speculativi. Il fatto è che chi ha in mano l'impresa può prendere decisioni immediatamente, appena ha luogo una variazione a lui favorevole, mentre il controllore non può che venire dopo, anche ammettendo la sua perfetta efficienza, cosa su cui si può essere anche scettici.

Settimo punto: agricoltura. A mio avviso, l'agricoltura può migliorare nella misura in cui entra nell'industria e nel commercio. Questo punto di vista non si fonda soltanto su considerazioni teoriche o concettuali. Credo che si possa dimostrare che i produttori di frutta della California, per esempio, se la cavano bene proprio perché hanno organizzato la selezione, l'imballaggio e la spedizione dei loro prodotti; hanno costituito delle cooperative di vendita, con nomi e marchi propri, conquistando così direttamente il mercato, senza intermediari. Tutte queste non sono operazioni di carattere strettamente agrario, ma rientrano nel campo commerciale. Lo stesso si può dire per la Danimarca, dove chi alleva bestiame, ad esempio, non si limita a produrre latte, ma, attraverso cooperative, produce anche il formaggio e partecipa direttamente ad una

organizzazione di vendita e, quindi, riesce a succhiare una parte dei profitti derivanti da queste attività extraagricole.

DOSI – Desidero pregare l'onorevole Presidente di porre due domande al professor Sylos Labini; domande che si riferiscono all'effettiva realtà italiana. Il professore ha ricordato come le difficoltà di accesso ai singoli settori, dovute a motivi dimensionali e a ostacoli che si presentano nell'impostazione di una rete di distribuzione appropriata, si risolvono o possono risolversi in un aumento dei profitti, cioè a dire in un sacrificio da parte dei consumatori.

Vorrei sapere se il professor Sylos Labini ritiene che in questo vi sia stato anche un aspetto positivo, cioè il formarsi di capitali i quali hanno potuto determinare altri investimenti, sia pure con sacrificio dei consumatori; se insomma questo sacrificio si sia accompagnato ad una formazione più rapida di capitali e al costituirsi di nuove iniziative imprenditoriali.

Altrettanto potrebbe dirsi per quanto riguarda gli azionisti. E cioè se il sacrificio che è stato loro imposto con dividendi modesti si sia accompagnato alla formazione di capitali, o, come dice il professor Sylos Labini, di frammenti di capitale.

Un'altra domanda è la seguente: se il professor Sylos Labini ritiene che le aziende di Stato debbano seguire una politica di profitti non elevati, se cioè ritiene, dal punto di vista di una valutazione complessiva di quanto si è verificato in Italia (parlo di aziende di Stato che operano nel campo industriale), che questa politica effettivamente sia stata realizzata o se questa ipotesi sia contraddetta dal fatto che le aziende di Stato hanno continuato a espandere i settori della loro attività, entrando anche in settori che erano inizialmente loro sconosciuti.

PRESIDENTE – Ella, professor Sylos Labini, ha ascoltato le domande dell'onorevole Dosi. Ha facoltà di rispondere.

SYLOS LABINI – Per quanto riguarda il concetto di sacrificio, io veramente non ho parlato di sacrificio nel senso di danno emergente ma di lucro cessante e non ho parlato di consumatori generici ma di tipi di

consumatori. In altri termini vi possono essere consumatori in senso stretto, persone che acquistano prodotti finiti. Come economista in questo caso non mi preoccuperei molto né se l'azienda è privata né se l'azienda è pubblica. Come ho detto anche prima, suggerirei all'azienda pubblica di seguire la politica dell'accrescimento sistematico dei profitti, purché l'azienda pubblica poi versi i profitti allo Stato o li destini, in altri modi, a fini d'interesse pubblico, per esempio per espandere la produzione di beni fondamentali. In altri termini occorre distinguere tra produzione di beni di consumo e produzione di beni strumentali fondamentali: la distinzione è essenziale dal punto di vista dell'economia considerata nel suo complesso. Per l'azienda importa poco produrre caramelle o acciaio: voglio dire che la cosa più importante è quella di chiudere il bilancio con profitti. Viceversa, dal punto di vista pubblico caramelle e acciaio stanno su piani completamente diversi. Se mai c'è un problema di tassazione dei profitti se si tratta di azienda privata e di destinazione dei profitti se si tratta di azienda pubblica.

Nel caso di beni strumentali, il sacrificio di cui bisogna preoccuparsi è quello delle imprese che acquistano quei beni. Se l'acciaio viene venduto a prezzi elevati, questo non è un sacrificio soltanto per l'impresa che consuma l'acciaio ma anche per tutti i produttori che usano prodotti in cui entra l'acciaio: questo sacrificio si traduce in maggiori costi, i quali a loro volta si traducono in una remora allo sviluppo produttivo. Anche qui è appropriata la metafora della boxe: non è nel primo round, ma in quelli successivi che bisogna vedere che cosa succede.

Gli elevati profitti, lei dice, possono aver prodotto la formazione più rapida di capitali. Rispondo: sì, in certi settori. Ma quando quegli alti profitti sono stati il risultato di alti prezzi di beni strumentali, allora questo è avvenuto a danno dello sviluppo di tanti altri settori. Gli elevati profitti in certi casi hanno traboccato dal loro ramo e si sono riversati in altri rami: ciò ha favorito lo sviluppo di questi altri rami. Ma è il complesso dei rami, è il complesso dell'economia sociale che bisogna considerare. Il problema si pone per il futuro: quelle mura, quegli ostacoli, che agiscono nel senso di proteggere e di circoscrivere gli elevati profitti, hanno conseguenze negative per l'economia sociale. Quali sono gli interventi da attuare? Alcuni li ho già indicati. Bisogna

agire sia sulle conseguenze che hanno gli ostacoli strutturali, sia sulle sopraelevazioni, per abbatterle o per ridurle.

Per quanto riguarda il sacrificio degli azionisti, il discorso è simile. Vorrei aggiungere soltanto che in quella distribuzione di frammenti di capitale si verifica una disuguaglianza nell'interno stesso della massa degli azionisti. Inevitabilmente, dal momento che le operazioni vengono decise dal gruppo di controllo (e può trattarsi di un gruppo che controlla solo una piccola parte di tutto il pacchetto azionario), questo gruppo cercherà di procurarsi vantaggi speciali, sia pure in modo legale. Tali vantaggi sono particolarmente grandi nella situazione italiana, a causa dell'insufficiente legislazione sulle società per azioni.

Circa le aziende di Stato ho cercato di chiarire che il quadro è complesso e variato e che, mentre in alcuni casi esse agiscono nell'interesse pubblico, in altri casi ciò non avviene.

GIOLITTI – Desidero pregare l'onorevole Presidente di rivolgere due domande al professor Sylos Labini. Egli ci ha fornito indicazioni molto interessanti in materia di valutazione dei profitti, specialmente richiamando la nostra attenzione sull'aspetto della loro capitalizzazione. Ora vorrei conoscere (e questo interessa i fini specifici della nostra Commissione) il pensiero del professor Sylos Labini per stabilire se sia possibile assumere la misura del saggio di profitto come una indicazione, se non esclusiva, abbastanza significativa del potere monopolistico.

Pertanto vorrei pregare il professor Sylos Labini di precisare maggiormente queste indicazioni, traducendole anche in termini operativi utili per la nostra inchiesta.

In altri termini, oltre ai riferimenti molto utili che potranno essere da noi attentamente considerati, relativi all'inchiesta americana sulla *General Motors*, gradirei che il professor Sylos Labini precisasse quali accertamenti egli farebbe se si trovasse a poter disporre dei poteri di cui è investita la nostra Commissione. In sostanza quali domande egli rivolgerebbe ai dirigenti industriali, quali indagini di fatto, quali reperimenti di dati finora non disponibili egli predisporrebbe.

Questo riguarda la prima domanda. Per quanto concerne la seconda, essa trae spunto da un accenno necessariamente breve fatto dal professor Sylos Labini circa le prevalenti dimensioni internazionali assunte oggi dal fenomeno cartellistico. A questo riguardo vorrei chiedere se egli ritiene rilevante il fenomeno della costituzione di società finanziarie all'estero, sia in senso generale, sia con riferimento ai metodi operativi usati dai grandi gruppi industriali e finanziari nel nostro paese.

PRESIDENTE – Ella, professor Sylos Labini, ha ascoltato le domande dell'onorevole Giolitti. Ha facoltà di rispondere.

SYLOS LABINI – La prima è una domanda difficile, nel senso che è difficile essere precisi ed esaurienti su un argomento di questa portata.

Comunque posso rispondere che, prima di procedere all'invio di questionari particolareggiati ai dirigenti delle società, sarebbe opportuno esaminare l'andamento delle azioni, facendo particolare attenzione agli aumenti di capitale e al modo con cui questi aumenti sono stati effettuati. Di solito l'aumento di capitale è un'operazione perfettamente legittima; si tratta solo di esaminare criticamente il contenuto economico. L'aumento di capitale spesso indica che sono stati reinvestiti dei profitti nell'interno della stessa azienda, cioè che ha avuto luogo un autofinanziamento. Poiché il valore dell'azienda è accresciuto per effetto di questi maggiori investimenti, è necessario e legittimo far godere gli azionisti, che sono compartecipi dell'azienda, di questo maggior valore. Ma l'aumento di capitale qualche volta dipende dal fatto che l'azienda, venendosi a trovare di fronte a una domanda crescente e godendo di certe mura di protezione, riesce ad accrescere il suo valore perché aumenta la sua redditività, a parità di capacità produttiva.

Vi sono dunque due elementi: l'aumento di capacità produttiva dovuto all'investimento dei profitti; l'aumento della redditività dell'azienda dovuto al fatto che la domanda cresce e l'azienda si trova in una situazione vantaggiosa. In questo caso, perciò, quello che si distribuisce è il maggior valore capitale di questa maggiore redditività. Quando questo maggior capitale viene distribuito agli azionisti è molto difficile tornare indietro. Ciò si vede quando si vuol procedere ad una

nazionalizzazione. Dal punto di vista degli azionisti non si può tornare indietro, a meno che non si voglia ricorrere a una parziale espropriazione, cosa che nessuno mi pare abbia intenzione di fare. E qui sorge la questione cui ho già accennato, del doppio peso e della doppia misura. In conclusione, a mio avviso in primo luogo converrebbe studiare l'andamento del corso delle azioni, confrontandolo con quello dei prezzi, in un certo periodo, per esempio negli ultimi dieci o quindici anni. Se il valore delle azioni è cresciuto nella stessa proporzione dei prezzi, allora non sorge alcuna questione particolare; la lievitazione delle azioni è l'indice della lievitazione dei prezzi dei beni materiali che costituiscono l'azienda, la quale è dovuta ad un fenomeno di tipo inflazionistico. Ma se il valore delle azioni è cresciuto più dei prezzi, se c'è un divario, questo divario può esser preso come un indice del fatto che l'azienda 'ha reso' via via di più e che una parte di questo maggior rendimento è stato capitalizzato in borsa. Poi procederei ad esaminare gli aumenti di capitale e vedrei in quale misura l'aumento di capitale ha comportato esborso in denaro fresco e in quale misura è stato distribuito agli azionisti gratuitamente, come differenza tra valore di borsa e prezzo di cessione delle azioni; a questo riguardo, esaminerei i diritti di opzione, che, come tutti sanno, hanno un valore di borsa. (Il valore del diritto di opzione, tuttavia, è inferiore alla suddetta differenza). Compiuta questa analisi preliminare, cercherei di avere notizie, molto più particolareggiate di quelle previste dalla legge, sulle voci di bilancio: sulle voci del conto profitti e perdite e su quelle patrimoniali. In particolare, cercherei di fare un'analisi delle partecipazioni azionarie, perché una parte dei profitti può essere investita non per accrescere la capacità produttiva dell'azienda, ma per acquistare partecipazioni azionarie in altri gruppi. Questo delle partecipazioni azionarie è un campo molto difficile, data la nostra legislazione; fra l'altro, l'acquisto di pacchetti azionari è un modo con cui si possono investire i profitti, senza che ciò necessariamente traspia né nei confronti del fisco né della massa degli azionisti.

Dopo di che, per andare più a fondo, terrei presente l'indagine sulla *General Motors*, indagine che è stata fatta negli Stati Uniti sulla base dell'esperienza del *Temporary National Economic Committee* e che è stata condotta con l'aiuto di uffici pubblici di controllo che funzionano in

modo serio. A questo proposito, bisogna dire che in Italia c'è una situazione veramente paradossale: c'è la Corte dei Conti, esistono altri organismi pubblici per il controllo degli atti della pubblica amministrazione, ma non c'è un controllo pubblico per quelle grandi società private che oggi sono tali solo giuridicamente, ma che economicamente sono diventate dei veri e propri organismi sociali. Mancando il controllo e mancando la pubblicità, diventano possibili delle manipolazioni di cui pochissimi sono gli iniziati, mentre moltissimi altri devono osservare da fuori sperando di ottenere dei dividendi o quei frammenti di capitali, che non sanno bene che cosa sono. Questi non comprendono nulla delle deliberazioni prese dagli organi direttivi delle società; e ciò, prima ancora che motivo di censura economica, è motivo di censura dal punto di vista civile.

Per quanto riguarda la costituzione di società finanziarie all'estero e la partecipazione di società italiane a società straniere, penso che il fenomeno sia rilevante, ma non sono in grado di fornire indicazioni precise. A proposito di tale questione, in una nuova legge sulle società per azioni si dovrebbe stabilire che, nel bilancio, la voce "portafoglio" fosse molto particolareggiata, con l'indicazione del prezzo al quale sono state comprate le azioni, il loro valore di borsa e infine se si tratta di azioni di società italiane o di società straniere o operanti all'estero.

NATOLI – Onorevole Presidente, vorrei limitarmi a porre due domande. Il professor Sylos Labini, nel corso della sua esposizione, ha fatto una critica abbastanza precisa alla determinazione dei prezzi pubblici in Italia in questi anni, e in particolare all'organismo che ha svolto tale compito, voglio dire il CIP. Se bene ho capito, egli pensa che i difetti dell'attività di tale organismo sarebbero fondamentalmente due: la mancanza di pubblicità e la mancanza di una seria e approfondita analisi dei costi.

Sempre a proposito dei costi, il professor Sylos Labini ha affermato che uno degli elementi su cui grava oggi il mistero di cui ha parlato, e che dovrebbe essere chiarito, è quello del rapporto tra costi e prezzi. Egli ha contemporaneamente affermato che questo, in realtà, è un argomento solo artificiosamente oggetto di mistero, e ha poi aggiunto che l'analisi

dei costi può essere condotta con successo, cioè che si tratta di problema accessibile alla nostra conoscenza. Vorrei chiedergli, poiché egli ha suggerito che i lavori della Commissione siano concentrati su alcuni settori tra cui quello elettrico, se sia possibile, o se per lo meno ritenga possibile, condurre un'analisi dei costi nel senso da lui indicato in questo settore.

PRESIDENTE – Ella, professor Sylos Labini, ha ascoltato le domande dell'onorevole Natoli. Ha facoltà di rispondere.

SYLOS LABINI – Quanto al Comitato interministeriale dei prezzi, credo che sarebbe essenziale una riforma di questo organismo e del procedimento attraverso cui esso giunge a determinare i prezzi, prevedendo, in primo luogo, una ampia pubblicità degli atti.

Ritengo altresì possibile l'analisi dei costi, come le indagini americane e inglesi dimostrano; tuttavia occorre specificare le situazioni. Quando l'impresa produce un solo prodotto (per esempio, l'elettricità), l'analisi dei costi incontra minore difficoltà; se invece, l'impresa produce una serie di prodotti, si pone il problema dei costi congiunti e quindi l'analisi non può riguardare il singolo prodotto, ma va fatta globalmente. In altri termini, il costo di un prodotto, ad esempio un concime chimico, non può essere preso a sé quando il complesso industriale produce contemporaneamente altri prodotti. L'analisi è possibile (se pure, in ogni caso, la stima che se ne ricava è approssimata); ma in questo caso è molto difficile. In generale, per eseguire una seria analisi dei costi, bisogna specificare bene e distinguere le condizioni tecnologiche in cui avviene la produzione. Nel caso dell'elettricità, bisogna considerare separatamente i diversi tipi di centrale.

LOMBARDI RICCARDO – Anche in questo caso, professore, esiste il problema dei costi congiunti.

SYLOS LABINI – D'accordo; ma in questo caso più che di costi congiunti si tratta di usi congiunti, che si riflettono sui costi e che si connettono col grado di utilizzazione degli impianti e con l'ampiezza degli

impianti stessi. In questo caso bisogna considerare il tipo d'impianto (a nafta, a carbone, e così via) e l'ampiezza, ossia la potenza dell'impianto stesso (più grande è l'impianto, minore tende ad essere il costo). Inoltre, bisogna fare diverse ipotesi sul grado di utilizzazione, elemento fondamentale di tutte le industrie moderne. Ad esempio, una utilizzazione dell'80 per cento comporta un determinato costo, mentre l'utilizzazione del 50 per cento ne comporta un altro che può essere perfino doppio del precedente. Quando si specifica bene il tipo d'impianto e tutte le altre condizioni alle quali ho fatto cenno, ritengo che si possa arrivare a valutazioni abbastanza precise. Un certo grado di approssimazione è inevitabile, se non altro a causa della voce "ammortamento", che può essere valutata diversamente secondo che si assuma una durata di dieci oppure di venti anni dell'impianto. E l'impianto non dura un periodo rigorosamente fisso, anche a causa dell'obsolescenza.

Di fronte a una difficoltà di questo genere, quale può essere il rimedio? La difficoltà può essere seria, perché è vero, per esempio, che c'è un elemento di arbitrio nella stima della quota di ammortamento; ma difficoltà non significa impossibilità. Tornando alla metafora della boxe, non bisogna gettare la spugna troppo presto. Così bisogna ricordare che esistono formule che possono indicare matematicamente quanto pesa la quota di ammortamento, secondo che l'onere fisso venga ammortizzato in dieci oppure in venti anni. Nel caso dell'elettricità, per esempio, si trova che uno scarto anche grande nel periodo di ammortamento comporta una differenza relativamente lieve nel costo totale medio di produzione, che passa da 5 a 6 o a 7 lire il chilowattora. Ben più importante è una variazione nel grado di utilizzazione o nel tipo d'impianto. Ed allora ecco che la difficoltà, sebbene seria, non doveva far scoraggiare gli studiosi, come spesso è accaduto.

Ci sono altre difficoltà, dovute ad altri elementi di costo e a tante e tante circostanze particolari e locali. Conviene allora mirare a stime riguardanti situazioni rappresentative, sulla base di analisi empiriche. Anche di fronte alle difficoltà di una tale analisi si può essere tentati di gettare la spugna; ma secondo me neppure qui ci si deve arrendere, perché i casi possono essere mille, ma quelli rilevanti sono tre o quattro. Un tale discorso, *mutatis mutandis*, può farsi anche per altre produzioni,

come ad esempio quella del cemento, in cui le difficoltà sono minori. Più complessa è la situazione dei prodotti farmaceutici; si tratta di produzioni chimiche con costi congiunti. Ma anche qui, se per un certo prodotto si arriva a stime del costo varianti da 20 a 40 lire, il divario (addirittura del 100 per cento) non impedisce di formulare giudizi rilevanti per la politica economica quando il prezzo di vendita di quel prodotto è di 400 lire: il divario fra la stima massima e quella minima dei costi è lieve rispetto al divario fra costo e prezzo di vendita. Divari così grandi esistono nel campo dei prodotti farmaceutici. Tuttavia si tratta di casi estremi; nei casi normali i divari fra costi e prezzi sono molto minori.

PRESIDENTE – Desidero riferirmi alla domanda formulata dall'onorevole Natoli. Cioè vorrei chiederle se nell'analisi dei costi lei considera utile, ai nostri fini, un'analisi dei costi parametrici oppure un'analisi dei costi effettivi. E nel caso in cui ella ritenga che debbano essere rilevati i costi effettivi, superate quelle difficoltà cui ella accennava, quali tipi di aziende dal punto di vista dimensionale, ubicazionale, prenderebbe in esame per accertare questi costi ai fini che la nostra Commissione si propone?

SYLOS LABINI – Per quanto riguarda la prima domanda risponderci: tutti e due, se per costi parametrici ella intende costi *standard*. Dall'indagine americana appare evidente che occorre considerare entrambi i tipi di costi. Come analizza i costi la *General Motors* e come giunge alla determinazione dei prezzi? Si tratta di un'analisi molto interessante, che porta a conclusioni ben precise. Il prezzo delle automobili viene fissato da un comitato ristretto di dirigenti sulla base dei costi *standard*, col criterio che esso deve consentire un determinato saggio di profitto. L'analisi dei costi variabili per unità prodotta non comporta difficoltà (i costi variabili sono costituiti principalmente dai salari e dalle materie prime; si considerano salari *standard* e prezzi *standard* delle materie prime). Quanto al costo fisso, bisogna tener presente che esso è fisso durante il periodo che si considera, poniamo un anno, in termini globali, ma in termini unitari varia col variare della produzione. Quindi bisogna decidere a quale livello di produzione

occorre riferire il costo fisso unitario. La *General Motors* considera l'80 per cento della capacità produttiva. Questo perché il mercato delle automobili è molto fluttuante, sia stagionalmente sia ciclicamente: quando ha luogo una recessione la prima a soffrirne è l'industria automobilistica, almeno negli Stati Uniti.

PRESIDENTE – Forse mi sono spiegato male: per costi parametrici intendevo i costi riferiti ad una certa unità ideale di dimensione ideale.

SYLOS LABINI – Capisco. Se i costi parametrici sono intesi in questo senso e non nel senso di costi *standard*, allora dico che conviene considerare i costi effettivi, concentrando l'analisi sulle imprese capo-gruppo (una o al massimo due) di ciascuno dei sei o sette settori presi in esame. Nel campo dei cementi, ad esempio, basterà considerare l'Italcementi. Quindi: costi effettivi di una o due imprese. Se poi è possibile fare dei paragoni coi costi effettivi di altre imprese del settore, tanto meglio: tuttavia, data la complessità delle indagini, se si vuole compiere un'analisi completa di ciascun settore occorre troppo tempo. È preferibile restringere l'indagine alle sole imprese capo-gruppo, in quanto esse di solito guidano i prezzi e i salari e pertanto offrono un maggiore interesse analitico.

PRESIDENTE – Ella dunque afferma che è prevalente l'indagine sui costi effettivi che non sui costi parametrici. Ora per quanto riguarda l'indagine sui costi effettivi, quali criteri sceglie per individuare l'impresa che dal punto di vista ubicazionale e dimensionale dovrebbe essere assunta come esempio tipo per l'indagine sui costi? Oppure ritiene che l'indagine effettiva vada fatta su un'impresa qualsiasi tra le imprese capo-gruppo? In questo caso per un esame dei costi che sia obiettivo, evidentemente, quale valutazione delle voci di costo che sono subiettivamente determinabili con un giudizio opinabile lei ritiene opportuno attuare? Quali sono le possibilità di valutazione delle singole voci di costo? Ella accennava alla voce ammortamento, ma ci sono parecchie altre voci il cui giudizio di stima è opinabile, perché fatto dall'imprenditore in base ad elementi non esattamente determinabili,

elementi che molto spesso vengono valutati in modo differente secondo la persona che emette il giudizio.

Ora, si tratta di un'indagine dei costi così come vengono rilevati dall'imprenditore, oppure, dopo l'esame critico di ogni voce di costo, si tratta di formulare un giudizio diverso da quello degli imprenditori?

SYLOS LABINI – L'uno e l'altro. Prima cercherei di ottenere tutti i dati possibili, molto particolareggiati, dai dirigenti dell'impresa e poi farei un esame critico, per vedere se le ipotesi su cui si fondano i dirigenti sono o non sono accettabili. Ho fatto l'esempio dell'ammortamento ma indubbiamente vi sono anche altri elementi, incerti, come le spese del personale, le spese di pubblicità e di vendita e altre spese generali. Globalmente, queste spese sono ben determinate; l'elemento di arbitrio sta nell'imputazione rispetto a ciascun periodo e a ciascuna unità prodotta. Come dicevo, in questi casi conviene fare diverse ipotesi. Per esempio nel caso dell'ammortamento, se c'è una diversità di pareri sulla durata non solo fisica, ma economica di un impianto, onde l'impresa A considera un periodo di dieci anni e l'impresa B un periodo di venti anni, io farei appunto due ipotesi, l'ipotesi A e l'ipotesi B. Lo stesso dicasi per le altre voci, ad esempio per le spese di pubblicità. Così facendo si giunge a due o tre stime dei costi, che saranno diverse; ma non mi aspetto di trovare grandi scarti e la media sarà pur sempre significativa. Cioè non mi aspetto di trovare uno scarto nelle stime che vada da 100 a 120 o a 130.

LOMBARDI RICCARDO – Onorevole Presidente, vorrei che ella ponesse al professor Sylos Labini la seguente domanda: egli sa che parallelamente ai lavori della nostra Commissione si svolgono quelli di un'altra Commissione che è incaricata di valutare ed esaminare i progetti di legge per la tutela della libertà di concorrenza; Commissione della quale non siamo consulenti in quanto non si aspetta la fine di questa nostra indagine per decidere. Però vorremmo utilizzare le indicazioni che egli ci fornisce, specialmente in questa fase di consultazioni ad alto livello, nei lavori dell'altra Commissione.

Come egli sa, l'altra Commissione è già pervenuta alla definizione degli elementi di dissenso che sono i seguenti: prima di tutto l'importanza degli elementi di riforma delle società per azioni, che alcuni di noi avrebbero desiderato fossero fatti contestualmente alla legge sulla libertà della concorrenza; comunque da parte del Governo vi è stato l'impegno di inserire nella stessa legge sui limiti della concorrenza alcune riforme relative alle società per azioni.

Altro punto di dissenso è quello relativo alla composizione e ai poteri della commissione permanente. Prendo atto della sua opinione, che coincide con la mia, la quale è stata espressa in uno dei progetti di legge che reca la mia firma, nel senso che la commissione deve essere composta da persone competenti, indipendenti ed estranee sia all'amministrazione pubblica che agli interessi privati. La commissione deve essere dotata di poteri che potrebbero essere ampliati eventualmente anche con la formazione di altre commissioni: secondo il progetto dei colleghi comunisti, di una commissione permanente che dovrebbe svolgere inchieste e suggerire provvedimenti al Governo. Anche su questo punto ella si è pronunciata.

Quindi come primo risultato del suo intervento, per quel tanto che possiamo trasferire come elementi di valutazione nell'altra Commissione, su questi punti, che sono i più importanti, siamo in una situazione di chiarezza.

Vi è un terzo punto su cui c'è ancora dissenso (sempre riferendomi all'altra Commissione) ed è quello relativo alla distinzione tra cartelli buoni e cartelli cattivi. Cioè dopo aver esaminato gli aspetti contraddittori del primo progetto, che non implica la condanna dei cartelli in quanto tali, e una seconda valutazione, che li considera senza discriminazione alcuna, vi è adesso una discussione in corso mirante ad isolare determinati casi di eccezione.

La mia domanda è questa: l'opinione del professore è che i cartelli debbano essere discriminati, oppure che si debba predisporre un testo di legge che eviti comunque interpretazioni difficili, anche dal punto di vista tecnico, circa la liceità o meno dei cartelli? Si tratta cioè di stabilire quali elementi positivi può avere un determinato accordo cartellistico. In questo caso la legge non sarebbe chiara e potrebbe dar luogo ad abusi.

Ella sa che sulla pubblicità dei bilanci e in materia di una maggiore articolazione e competenza degli stessi c'è un esempio, un po' modesto per la verità, che è quello del bilancio-tipo obbligatorio per alcuni tipi di società. Questo bilancio-tipo venne votato tre anni fa, e avrebbe dovuto essere il primo anello di una catena che invece si è fermata al primo; esso fu il risultato di un mediocre compromesso per cui, a prescindere dalle molte voci di una certa proposta che lo rendeva simile al bilancio-tipo americano, si è arrivati ad una formulazione piuttosto ristretta. Nella misura in cui questo bilancio debba servire come tipo per tutte le società, sarebbe interessante sentire l'opinione del professore (sarebbe bene che ci rispondesse subito, ma potrebbe farci avere anche una sua memoria in proposito); si tratta di vedere se e come un bilancio di quel genere possa essere modificato. Debbo ricordare che ci fu una proposta importante, di cui la Commissione non ritenne opportuno tener conto e che perciò non votò; la proposta, che avrebbe modificato nella sostanza e non solo nella forma detto istituto, era quella di rendere obbligatoria la pubblicazione degli allegati insieme coi bilanci. Ciò avrebbe potuto colmare molte lacune del bilancio-tipo.

Quindi, anche al lume di questa deficienza (non obbligatorietà di sottoporre al fisco gli allegati insieme col bilancio pubblico), vorremmo sapere come questo primo esempio di bilancio potrebbe essere modificato.

PRESIDENTE – Ella, professor Sylos Labini, ha ascoltato le domande dell'onorevole Riccardo Lombardi. Ha facoltà di rispondere.

SYLOS LABINI – La prima domanda, se non erro, riguarda i cartelli buoni e i cartelli cattivi.

Tre anni fa ebbi l'onore di far parte di una commissione nominata dal Ministro Colombo per l'esame della legge antimonopolistica e in quella occasione feci una relazione di minoranza che, per varie vicende strane di natura politica che io non comprendo, diventò poi, in due dei tre punti che sollevavo, relazione di maggioranza. Il primo punto riguardava la distinzione fra cartelli buoni e cartelli cattivi, cui io mi opponevo; l'altro punto divenne poi l'articolo 21 del progetto Colombo, che

sancisce l'obbligo del Governo di provvedere alla riforma dei bilanci delle società per azioni entro un determinato periodo. Si trattava di questioni abbastanza difficili.

Sulla questione dei cartelli buoni e cattivi, devo dire che rimango della mia opinione. Certo il problema è delicato ed è stato trattato anche da giuristi. Il punto più controverso è che nel Trattato relativo al Mercato Comune c'è una norma che prevede delle eccezioni con una formula ambigua. Le eccezioni alla regola della proibizione dei cartelli sono introdotte dalla parola "possono" che alcuni giuristi interpretano nel senso di "possono o non possono" (questa appunto mi pare la tesi da accogliere); altri giuristi sostengono la tesi opposta; altri ancora sostengono che il Trattato non riguarda le intese e i cartelli operanti soltanto nell'ambito nazionale. Il Balladore Pallieri, se non sbaglio, ha sostenuto quest'ultima tesi. Non essendo giurista, non posso pronunciarmi; come economista, considero le eccezioni con estrema preoccupazione, perché in pratica diviene difficilissimo stabilire se un cartello abbia risultati socialmente utili e se quindi divenga lecito: quasi sempre il cartello ha qualche risultato positivo. Per esempio, è vero che un cartello può consentire una razionalizzazione della produzione, che invece imprese separate non possono attuare; ma è anche vero che dei benefici di questa razionalizzazione godono soltanto o prevalentemente coloro che sono nei recinti e non quelli che sono all'esterno. Sono favorevole ad eccezioni per l'agricoltura, purchè si tratti di eccezioni funzionali: eccezioni non lasciate indeterminate, ma subordinate a certe condizioni; per esempio, consorzi tra produttori di tipo cooperativo, che svolgano attività di trasformazione o di vendita dei prodotti. Ciò in base al criterio al quale accennavo dianzi, e cioè che l'agricoltura è debole, e si fa opera positiva se la si rafforza e se si aiutano gli agricoltori ad associarsi e ad entrare nelle altre attività.

Rispetto al Trattato sul Mercato Comune la necessità per noi di aderire alla lettera o di fare una legge più restrittiva, se ciò è riconosciuto utile ai fini dello sviluppo economico, costituisce indubbiamente un problema; ma non credo che esso sia molto importante. Quel problema diventa di secondaria importanza se s'istituisce una commissione efficiente, nominata dal Parlamento, responsabile verso il medesimo e

dotata di poteri adeguati per svolgere approfondite indagini e per dare suggerimenti di politica economica atti a rimediare a certe situazioni che non possono essere rimediate semplicemente sul piano del settore.

Per quanto riguarda il bilancio-tipo, devo dire che aderisco al punto di vista, condiviso da molti, che esso costituisce un buon primo passo. Il difetto principale sta nella mancanza di un'analisi delle voci patrimoniali, particolarmente della composizione del portafoglio; una tale analisi è essenziale per poter conoscere i collegamenti finanziari e controllare la politica finanziaria dei maggiori gruppi. In conclusione, la parte di cui più mi preoccuperei, per procedere oltre questo primo passo, è quella patrimoniale.

DE MARZIO – Onorevole Presidente, il professor Sylos Labini ha detto che le aziende pubbliche sono caratterizzate anche dalla destinazione dei proventi. Le aziende pubbliche risolvono i profitti nella diminuzione dei prezzi o nella quota destinata all'autofinanziamento. È chiaro che quanto più i prezzi si avvicinano ai costi, tanto minore diventa la quota destinata all'autofinanziamento. Vorrei chiedere al professor Sylos Labini se un'azienda pubblica, la quale pratici alti prezzi approfittando anche della posizione monopolistica per aumentare la quota di investimenti, si può dire che serva l'interesse pubblico nel caso in cui non possa dimostrare che ai fini della politica di sviluppo, nel caso specifico, sia più utile una politica di riduzione dei prezzi piuttosto che una politica di accrescimento degli investimenti.

Il professore ha inoltre affermato che le aziende pubbliche sono ora orientate verso investimenti in cui i rischi sono maggiori del normale, in cui vi sono complessità organizzative per quanto riguarda l'impresa, o i cui profitti immediati sono inferiori a quelli normali. Ha anche detto che le aziende pubbliche sono orientate verso questo tipo d'investimento dalla loro stessa natura, cioè sono determinate dall'esigenza di giustificare la loro esistenza, in particolare di fronte all'opinione pubblica. Vorrei chiedergli se le aziende pubbliche, che orientano i loro investimenti verso attività in cui il rischio non sia superiore al normale e i profitti siano anch'essi normali, agiscono in conformità della loro natura.

Infine, una terza domanda. Secondo il professore, l'esperienza italiana di questi anni non dimostra invece, indipendentemente da quella che è la natura che si vuole attribuire ad esse, che dette aziende sono passibili di una degenerazione privatistica, che si effettua proprio in mancanza di un più efficiente controllo da parte del Governo e del Parlamento?

PRESIDENTE – Ella, professor Sylos Labini, ha ascoltato le domande formulate dall'onorevole De Marzio. Ha facoltà di rispondere.

SYLOS LABINI – La prima domanda riguarda, se non erro, la politica dell'autofinanziamento di certe imprese pubbliche. Vorrei insistere su quella distinzione che ritengo fondamentale e che si riferisce al tipo dei beni prodotti. Se si tratta, infatti, di beni strumentali, allora come criterio di massima ritengo che la politica più conforme all'interesse pubblico sia quella del contenimento dei prezzi, anche se essa comporta un limitato autofinanziamento. Quanto alle valutazioni concrete, dal momento che esiste una varietà di imprese pubbliche, le quali non si comportano sempre allo stesso modo e in certi casi, anzi, si comportano come imprese private, occorre giudicare caso per caso. Ma alla fine si deve esprimere un giudizio complessivo, si deve fare una somma algebrica dei vizi e delle virtù. In questo giudizio entra una valutazione personale, in una certa misura necessariamente opinabile. Nei casi che ho richiamato dianzi, ritengo che la somma algebrica sia positiva per Cornigliano e per l'ENI, considerando per esempio la riduzione dei prezzi dei concimi, Ferrandina e Gela; ma in questa somma algebrica evidentemente ci sono anche elementi negativi. In altri termini, la somma algebrica è positiva, ma non tutti i termini lo sono. Il giudizio complessivo può anche mutare nel tempo. Ho sentito, per esempio, che ora la Breda ha una nuova vitalità e un nuovo dinamismo, probabilmente perché c'è stata qualche decisione politica che ha portato alla scelta di un dirigente dinamico. Se è così, la politica della Breda da un anno a questa parte va giudicata, dal punto di vista della conformità all'interesse pubblico, diversamente da come poteva essere giudicata anni addietro.

La seconda domanda riguarda la questione dei profitti di un'impresa pubblica. È giustificata l'impresa pubblica quando i rischi e i profitti sono normali? Neppure qui darei una risposta generale. Se si tratta di beni strumentali, rispondo: sì, se un'impresa privata, avvantaggiandosi di quegli ostacoli all'entrata, può fissare maggiori prezzi per ottenere profitti più alti. Se si tratta di beni di consumo e se i profitti, per quanto normali, si riferiscono ad una massa cospicua di prodotti, allora l'impresa pubblica può essere giustificata in quanto costituisce un cespite notevole di mezzi finanziari, che possono essere impiegati per opere di utilità sociale o per espandere produzioni fondamentali, mentre, se fosse privata, questi mezzi finanziari andrebbero a beneficio dei privati, che ne farebbero un altro uso.

Se poi si tratta di una piccola impresa pubblica che ottiene profitti normali, di un'impresa che non ha rilievo, allora il problema non si pone. Di una tale impresa non mi preoccuperei dal punto di vista della politica economica complessiva; non mi preoccuperei né nel caso che si volesse renderla pubblica, se fosse privata, né nel caso che si volesse riprivatizzarla, se fosse pubblica. Ci sono stati esempi di aziende IRI che negli ultimi anni sono state riprivatizzate. Si è trattato di operazioni relativamente piccole, di cui non si è fatta, e giustamente, una questione politica.