

Giovanni Demaria

ALDO MONTESANO*

La testimonianza di Demaria riguarda esclusivamente il settore del cemento. Prima di indicare le domande rivolte a Demaria e le sue risposte ad esse è opportuno considerare due punti: lo stato delle informazioni disponibili nel 1962 sulla struttura produttiva italiana e quella del cemento in particolare; e le ragioni che avevano indotto la “Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico” ad esaminare in particolare il settore del cemento e ad interrogare al riguardo Giovanni Demaria. Dopo aver commentato le domande rivolte a Demaria e le sue risposte, considererò il significato del termine ‘concorrenza’ nella teoria economica alla luce dei problemi di oggi.

Sullo stato delle informazioni disponibili, la Commissione ha sottolineato non solo la mancanza di un organo permanente che osservi la struttura della produzione e la presenza di restrizioni alla concorrenza nell’economia italiana, ma anche la mancanza di indagini episodiche. L’unico esempio precedente che viene citato è quello della Commissione economica presso il Ministero della Costituente, che aveva operato nel biennio 1945-1946, peraltro proprio sotto la direzione di Demaria. La carenza di informazioni risultava sia dalle insufficienti rilevazioni dell’epoca da parte dell’Istat, sia dall’estrema sinteticità dei bilanci delle imprese. La Commissione fece preparare relazioni tecniche per alcuni settori produttivi, tra cui una per il settore del cemento ad opera di P. Battara, che è stata inclusa nel primo volume degli atti della Commissione (Camera dei Deputati, 1965a). Questa relazione, che si deve presumere sia stata preparata dopo la testimonianza in esame (dal momento che non venne, allora, citata da nessuno), è un’indagine

* Università Commerciale Luigi Bocconi, email: aldo.montesano@unibocconi.it. Testo dell’intervento tenuto al convegno *Mercato e Concorrenza* organizzato il 18 novembre 2015 a Roma presso l’Accademia Nazionale dei Lincei, in collaborazione con l’associazione Economia civile.



abbastanza accurata, che fornisce molte informazioni per il settore del cemento riferite al 1960.

Il settore del cemento era stato selezionato dalla Commissione e incluso tra quelli su cui concentrare l'indagine per la presenza di aspetti monopolistici. La Commissione parlamentare, pur rilevando che vi sono nel caso del settore del cemento condizioni oggettive che favoriscono la limitazione della concorrenza, si è tuttavia focalizzata soprattutto sulla presenza di comportamenti anticoncorrenziali da parte delle imprese. Nel linguaggio comune, in cui tendono a prevalere considerazioni moralistiche, la presenza di una situazione di concorrenza o di monopolio viene spesso ricondotta a un comportamento volontario, e una situazione monopolistica viene associata alla presenza di profitti ottenuti con pratiche da punire. Invece, il monopolio può essere il risultato di condizioni oggettive (tecnologiche e/o commerciali) e, in tal caso, la sua cura non può consistere soltanto nella regolamentazione che colpisce i comportamenti scorretti.

Demaria è stato interrogato sul settore del cemento presumibilmente perché aveva pubblicato, circa un anno prima (il 12 novembre 1961), un articolo su *Il Giorno*¹ in cui aveva rilevato alcuni aspetti che non deponevano certo favorevolmente sul livello di concorrenza nel settore. In questo articolo veniva indicato come il livello dei prezzi cementieri fosse cresciuto negli ultimi sette anni, mentre era diminuito quello dei settori affini (combustibili, prodotti chimici e metalmeccanici) e, inoltre, come vi fossero prezzi molto diversi da città a città (minori nelle città dell'Italia settentrionale e maggiori in quelle dell'Italia meridionale). Veniva anche rilevata l'assenza di rischi per le imprese cementiere, per il sostegno assicurato dallo Stato alle attività edilizie. Si sottolineava che il cemento fosse "venduto in condizioni di monopolio", non solo perché i prezzi, pur fissati dal Comitato Interministeriale dei Prezzi (CIP), non erano competitivi, essendo regolati di fatto in base ad "accordi o

¹ Questo articolo è stato pubblicato anche sulla *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali* (Demaria, 1963, pp. 331-333), in appendice alla riproduzione del verbale dell'interrogatorio di Demaria da parte della Commissione parlamentare (pp. 309-330). Tra questa riproduzione e il verbale pubblicato negli atti della Commissione vi sono piccole differenze (tra l'altro, negli atti il cognome Demaria viene costantemente indicato come De Maria).

imposizioni più o meno occulte”, ma anche per le pratiche commerciali poste in essere dai fabbricanti (riguardanti la provvista dei mezzi di trasporto, la determinazione delle date di consegna e la voluta indisponibilità di certi materiali). Veniva denunciata la carenza di informazioni dovuta alla “barriera del cartello”. Un elemento positivo veniva visto nell’attività di un’impresa a partecipazione statale, però ancora limitata. Nella conclusione, Demaria notava come

“non sarebbe alla lunga normale che uno dei rami produttivi più importanti continuasse a concepire la propria attività nei termini troppo privatistici della limitata concorrenza o del monopolio mascherato, contrastante con precisi interessi più generali” (Demaria, 1963, p. 333).

Le domande poste dalla Commissione a Demaria e le sue risposte sono state in sintesi le seguenti.

1) *Quale è la sua visione dell’attuale situazione esistente nel settore del cemento?*

Demaria rispose a questa domanda rilevando che le condizioni esistenti, caratterizzate da una forte crescita degli investimenti in immobili, dallo sviluppo tecnologico delle imprese e dalla mancanza di concorrenza estera per l’elevata incidenza dei costi di trasporto, rendevano sana la situazione, nel senso che non vi erano rischi economici per l’attività produttiva del settore.

2) *Ritiene che vi siano fattori che ostacolano l’entrata nel settore di nuove imprese?*

La risposta di Demaria è articolata nel modo seguente. La libertà di entrata è più formale che sostanziale. Gli ostacoli all’ingresso di nuove imprese derivavano dalla elevata quantità di capitale richiesta per gli impianti, dalla presenza di alcuni grandi gruppi industriali dominanti il mercato, che avrebbero potuto contrastare facilmente l’ingresso di concorrenti, e dalle regole proprie di comportamento delle imprese dell’industria cementiera.

3) *Ritiene che siano operanti accordi o intese tra produttori che limitino la concorrenza? Quale azione ritiene abbia esercitato,*

nell'ambito del settore, l'espansione della produzione del settore pubblico?

Alla prima parte della domanda Demaria rispose positivamente, ritenendo cioè che vi fossero accordi, pur rilevando come fosse difficile osservarne oggettivamente la presenza perché questi sono, nella forma di *gentlemen's agreements*, segreti, sfuggitivi, temporanei, mutevoli e non di carattere pubblico. Vi erano però indicatori indiretti, tra cui la presenza di pochissime grandi imprese indipendenti, situazione che rende naturale per le altre imprese seguire, evitando contrapposizioni, le scelte dell'impresa leader in tema di prezzi, condizioni di vendita, approvvigionamenti, ecc. Demaria ricordò a questo proposito l'esperienza americana di contrasto agli accordi e intese tra produttori. Fu positiva anche la sua risposta alla seconda parte della domanda, nel senso che l'espansione nel settore cementiero delle imprese pubbliche era stato, per Demaria, utile, anche se gli sembrava che le imprese pubbliche avessero seguito il comportamento tipico del settore.

4) Quale è la sua opinione sulla politica di fissazione dei prezzi che lo Stato opera nel settore? Come ha operato e con quali conseguenze?

L'opinione espressa da Demaria al riguardo fu sostanzialmente sfavorevole a questa politica, non limitatamente al caso specifico della fissazione dei prezzi del cemento, su cui mancava una dimostrazione specifica, che avrebbe richiesto un'indagine approfondita, ma perché riteneva insoddisfacente in generale la politica dei prezzi fissati dall'autorità pubblica. Su questo punto, rispondendo in seguito a domande degli onorevoli Natoli e De Marzio, Demaria indicò che la politica dei prezzi fissati dal CIP era basata presumibilmente su dati forniti dalle parti interessate e che, per fissare prezzi, ci sarebbe stato bisogno di un controllo autonomo dei costi, condotto dagli organismi dello Stato.

5) Il mercato del cemento trova indubbi limiti dal punto di vista territoriale. Può dirci quale peso Ella attribuisce ai costi di trasporto?

Demaria rispose indicando come non vi fossero limiti territoriali veri e propri nell'Italia settentrionale e in parte dell'Italia centrale, perché la

produzione cementiera era organizzata attraverso una molteplicità di stabilimenti e i committenti facevano le loro ordinazioni di regola agli stabilimenti più vicini. Tuttavia, trattandosi di un materiale povero e costoso da trasportare, i costi di trasporto, che gravavano in definitiva sui committenti, potevano essere superiori a quelli effettivamente sostenuti. Il problema della distribuzione territoriale dell'industria cementiera si poneva invece ancora, per Demaria, nell'Italia meridionale. Nella risposta a una successiva domanda dell'onorevole Foschini, Demaria ribadì l'importanza dei costi di trasporto che concorrevano nell'Italia settentrionale, per la presenza di una molteplicità di stabilimenti dell'impresa dominante, a limitare l'ingresso di nuove imprese.

6) Ritiene che una politica più liberalizzatrice delle importazioni possa determinare una riduzione dei prezzi del cemento sul mercato interno?

Demaria ricordò che l'apertura al commercio internazionale procura in generale effetti positivi sul reddito nazionale. Però nel caso del cemento la possibilità di concorrenza estera è limitata, per il costo di trasporto, alle zone di confine. Gli effetti sui prezzi possono, tuttavia, trasferirsi alle altre zone del paese, sempre che prevalga un regime di concorrenza. Demaria ha ricordato a questo punto la mancanza di informazioni adeguate sui prezzi di vendita dei prodotti cementieri, soprattutto nella loro distribuzione territoriale. L'Istat non indicava che prezzi nazionali, e la stessa documentazione fornita a Demaria dal presidente dell'associazione dei produttori di cemento era molto carente al riguardo.

Si sono poi succedute domande da parte di alcuni parlamentari della Commissione. Sulle risposte ad alcune di esse ho dato indicazioni in relazione agli argomenti cui si riferivano. L'opinione di Demaria può essere quindi illustrata sinteticamente, limitandoci agli aspetti principali, nel modo seguente. Il settore del cemento era monopolistico, per la struttura dei costi di produzione (caratterizzata dalla prevalenza dei costi fissi), per il peso del costo di trasporto e per la presenza di alcune grandi imprese dominanti. I prezzi erano solo apparentemente regolati dal CIP ma di fatto stabiliti dalle imprese dominanti, e mancava un'informazione

sufficiente su di essi. Occorreva allora rendere molto più trasparente la conoscenza dei costi di produzione e della formazione dei prezzi e, a questo riguardo, sarebbero state opportune operazioni permanenti di controllo da parte dell'amministrazione pubblica e che tutto il materiale fosse reso pubblico.

Vorrei a questo punto, considerando che la tavola rotonda ha come argomento anche 'i problemi di oggi', concludere con una breve riflessione sulla nozione di concorrenza nella teoria economica. Il regime concorrenziale di mercato è gradito alla teoria economica perché assicura l'efficienza: uno stato dell'economia è efficiente (Pareto-ottimo) quando ogni altro stato alternativo realizzabile, se avvantaggia qualche soggetto, danneggia necessariamente qualcun altro. Il regime concorrenziale di mercato richiede che le imprese abbiano convenienza a vendere al prezzo che rende uguali domanda e offerta, ove la curva di offerta è, nel tratto che ci interessa, data dalla somma delle curve di costo marginale delle singole imprese. Questa situazione viene spesso descritta dicendo che le imprese sono *price-taker*, vendono cioè al prezzo stabilito dal mercato. Accanto a questa definizione di concorrenza, nella teoria economica ve ne è un'altra, quella introdotta talvolta per definire la *concorrenza di lungo periodo*, che richiede oltre al *price-taking*, anche il *free-entry*, cioè la libertà di entrata delle imprese sul mercato. Si noti come l'ipotesi che le imprese siano *price-taker* determina l'efficienza, ma non esclude la presenza di profitti, mentre la libertà di entrata determina (tranne che in casi particolari, del tipo monopolio naturale o vicini a questo) profitti nulli, ma non necessariamente l'efficienza economica. Si ha efficienza e annullamento dei profitti se valgono insieme le condizioni di *price-taking* e *free-entry*.² Le situazioni monopolistiche si presentano in assenza di condizioni di questa natura. Non consentono generalmente, tranne che in

² Con riferimento alla teoria dell'equilibrio economico generale, Walras considera la situazione di concorrenza supponendo entrambe le condizioni di *price-taking* e *free-entry*, Pareto associa il termine concorrenza alla condizione *free-entry* (per cui tratta anche situazioni concorrenziali inefficienti, come la "concorrenza parassitaria", in cui le imprese colludono nella fissazione del prezzo di vendita) e Debreu utilizza soltanto la condizione di *price-taking*, ottenendo così l'efficienza paretiana anche con imprese che conseguono profitti.

casi molto particolari, il raggiungimento dell'efficienza paretiana e determinano normalmente, ma non sempre, la presenza di profitti.

Questa rappresentazione della concorrenza perfetta riguarda l'analisi statica, che fotografa la situazione economica che si determina, nel periodo di tempo in esame, in condizioni "date", ossia con date preferenze dei consumatori, date risorse, data tecnologia disponibile per le imprese e date istituzioni sociali: "dati" questi che non devono opporsi all'ottenimento del regime di concorrenza. Se ci interessa la dinamica economica, ossia analizzare l'evoluzione della produzione nel tempo, è importante considerare l'influenza del regime di mercato sul processo innovativo, quello cioè che muta la tecnologia. Dobbiamo allora chiederci quali condizioni favoriscono l'innovazione produttiva e, in particolare, in che modo si pone tra queste la concorrenza. A questo riguardo, è importante soprattutto la condizione di *free-entry*, che cioè non venga impedita l'entrata di imprese innovative, mentre ha meno rilievo quella di *price-taking*, dal momento che l'innovazione richiede quell'incentivo all'innovazione costituito dalla brevettabilità dei nuovi prodotti e dei nuovi processi produttivi. Questa implica, per un certo periodo di tempo, che le imprese innovatrici siano *price-making* e non *price-taking*.

Oggi i maggiori ostacoli all'entrata derivano in Italia soprattutto dall'organizzazione pubblica, che vincola l'inizio di nuove produzioni imponendo autorizzazioni e altre pratiche burocratiche che, spesso, richiedono tempi lunghi e costi elevati, e sono di esito incerto. Si ha, allora, che mentre la legislazione antitrust riesce, in qualche misura, a contenere le pratiche anticoncorrenziali che le imprese potrebbero mettere in opera, l'innovazione viene ostacolata dalla regolamentazione burocratica. Nasce, quindi, la necessità di una certa deregolamentazione, che limiti le difficoltà indicate. La deregolamentazione utile per l'innovazione è quella che concerne soprattutto le pratiche autorizzative necessarie per iniziare la produzione, mentre rimane pur sempre utile la regolamentazione che riguarda il controllo sulla correttezza del comportamento delle imprese. Se può valere un'analogia, è necessario, per assicurare la libertà di circolazione, un codice della strada che regoli il comportamento degli automobilisti e punisca le azioni pericolose; però, la libertà di circolazione verrebbe gravemente diminuita se si dovesse

richiedere un'autorizzazione ogni volta che si desidera fare un nuovo viaggio. L'intervento pubblico è richiesto non solo per esercitare la regolamentazione necessaria, come è quella antitrust, affinché l'attività produttiva si svolga correttamente; esso è richiesto anche per stimolare l'innovazione. Ad esempio, l'attività di ricerca e sviluppo genera normalmente esternalità positive ed è, perciò, utile che vi provveda in una certa misura lo Stato, attraverso le università e altri enti di ricerca, oltre che con un'opportuna regolamentazione fiscale.

BIBLIOGRAFIA

- CAMERA DEI DEPUTATI (1965a), "Relazioni e deliberazioni conclusive di settore: settore del cemento", in *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico*, Doc. XVIII, n. 1, Vol. I, *Relazione alla Camera dei Deputati*, Servizio studi legislazione e inchieste parlamentari, Roma, pp. 371-576; disponibile alla URL: http://legislature.camera.it/_dati/leg04/lavori/stampati/pdf/018_001001_F007.pdf
- (1965b), "Interrogatorio del prof. Giovanni De Maria, Seduta di giovedì 13 dicembre 1962", in *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico*, Doc. XVIII, n. 1, Vol. II, *Resoconti stenografici degli interrogatori conoscitivi (7 febbraio 1962-16 gennaio 1963)*, Servizio studi legislazione e inchieste parlamentari, Roma, pp. 481-500; disponibile alla URL: http://legislature.camera.it/_dati/leg04/lavori/stampati/pdf/018_001001_F022.pdf
- DEMARIA G. (1963), "L'industria cementiera italiana al vaglio della commissione parlamentare sulle limitazioni alla concorrenza", *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali*, n. 4, pp. 309-333.