

L'audizione di Paolo Sylos Labini dinanzi alla Commissione parlamentare sui problemi del monopolio: quali insegnamenti per il presente

PIERLUIGI SABBATINI*

1. Introduzione

La testimonianza di Sylos Labini del 1962 si colloca in un clima politico e culturale di crescente preoccupazione nei confronti di accordi collusivi e del potere di mercato di singole imprese. L'Italia non aveva alcuna normativa antimonopolistica e la presenza di posizioni di notevole forza economica era diffusa anche in settori nevralgici per il consolidamento dello sviluppo economico. L'opacità consentita dal nostro ordinamento permetteva inoltre alle imprese di creare reticolati di intrecci societari, che rafforzavano la loro posizione sul mercato e distorcevano meccanismi competitivi. L'introduzione di una normativa della concorrenza si presentava comunque come un compito arduo per le posizioni di rendita, non solo private, che essa avrebbe intaccato.

La storia economica del nostro paese nella prima metà del '900, con la politica 'nittiana' prima e il fascismo dopo, dà conto di una forte impronta statalista e di estese aree di corporativismo: Ricci, 1926, avrà pur dovuto avere una fonte d'ispirazione per elaborare il suo concetto di polipolio.¹ Il tentativo di Einaudi di inserire uno specifico

* Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato; email: Pierluigi.Sabbatini@agcm.it. Le opinioni espresse in questo intervento devono essere attribuite unicamente all'autore, non impegnano l'istituzione di appartenenza e non possono costituire alcuna base per inferirne l'effettiva *policy*. Testo dell'intervento tenuto al convegno *Paolo Sylos Labini e la politica delle riforme* organizzato da Economia civile con il patrocinio dell'Accademia Nazionale dei Lincei e della Società Italiana degli Economisti presso l'Università di Roma "La Sapienza" il 4 dicembre 2015.

¹ Per "polipolio" Ricci intendeva un paese nel quale ciascun mercato era monopolizzato.



comma contro i monopoli, all'art. 41 della Costituzione,² fallì perché osteggiato da preoccupazioni di "liberismo massimalista", come l'avrebbe definito Ernesto Rossi.³ Questa motivazione ideologica costituiva un comodo paravento per tutti coloro che si sentivano minacciati da una legge a tutela della concorrenza. La Confindustria costituiva allora, e avrebbe continuato a costituire in seguito, fino al varo della legge n. 287/90, la più fiera oppositrice di una normativa antitrust, in nome di una difesa a oltranza delle libertà d'impresa da ogni tentativo di interferenza statale.

Vi era comunque crescente consapevolezza del problema, sia per quanto era emerso nei lavori preparatori per la Costituzione (prima e terza sottocommissione) sia per quanto veniva denunciato da vigorose inchieste giornalistiche. Inoltre, era palpabile il disagio derivante dal confronto con i paesi più progrediti, che già si erano dotati di una normativa antitrust: qualche anno dopo, nei lavori preparatori che avrebbero portato alla legge n. 287/90 a tutela della concorrenza, Giovanni Agnelli l'avrebbe definita sprezzantemente un mero *status symbol*.⁴

Timidamente si cominciavano ad affacciare i primi disegni di legge antitrust (Togni nel 1950 e Malagodi-Bozzi nel 1955), in testa alle cui motivazioni c'era sempre l'esigenza di adeguarsi alle normative in uso nei principali paesi industrializzati. Un contributo decisivo nel catalizzare l'attenzione pubblica su questi temi venne dall'importante convegno organizzato il 12-13 marzo del 1955 dagli Amici del *Mondo*, avente per oggetto la lotta contro i monopoli. Esso, come meglio mostreremo nel prossimo paragrafo, dette voce a un gruppo di politici, giuristi ed economisti provenienti dal Partito d'Azione, che si rifacevano a un pensiero liberal-socialista.

² "La legge non è strumento di formazione di monopoli economici; e dove questi esistono li sottopone a pubblico controllo a mezzo di amministrazione pubblica delegata e diretta".

³ Il Presidente della Commissione Costituente – ricorda Rossi – bollò la proposta di Einaudi sostenendo che essa avrebbe portato a "controlli di squisita essenza interventista, con uffici, organi, burocrazia di vigilanza" (Rossi, 1955, p. 230).

⁴ Sullo sviluppo della normativa antitrust italiana cfr. Libertini, 2015.

In questo dibattito tutto nazionale, irruppe un fattore nuovo, dovuto all'adesione dell'Italia al Trattato di Roma (marzo 1957) con cui si istituiva il Mercato Comune Europeo. In esso erano previsti due articoli (85 e 86) che vietavano intese restrittive e abusi di posizione dominante. Il modello francese veniva in qualche misura recepito, laddove si prevedeva l'esenzione per accordi notificati che fossero stati giudicati restrittivi ma nel contempo ritenuti vantaggiosi per i consumatori (art. 85, par. 3). Gli articoli 85 e 86 costituiscono tutt'ora l'architrave dell'intervento antitrust comunitario (nell'attuale numerazione, si tratta degli art. 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea).⁵ Il regime di esenzione ne ha costituito un elemento fondamentale fino a tempi recenti quando, con il provvedimento sulla modernizzazione (EU/1/2003) varato dal Commissario Monti, è stato sostanzialmente sterilizzato.

Il Trattato di Roma, e in particolare gli articoli 85 e 86, hanno innestato un dibattito su quelle che ne sarebbero state le ripercussioni sull'ordinamento nazionale: ci si chiedeva se le norme europee poste a tutela della concorrenza fossero direttamente applicabili o se fosse necessaria una legge di recepimento, e quale grado di autonomia essa potesse avere. In rapida successione vennero presentati numerosi disegni di legge da parte delle diverse formazioni politiche: Carcaterra (DC), Lombardi-La Malfa (socialisti), Foschini (monarchici), Emilio Colombo (Governo), Amendola (PCI). Di fronte a questo ventaglio di proposte il Parlamento decise, da una parte, di esaminare congiuntamente tutti i disegni di legge al fine di farli confluire in un unico testo, e dall'altra di dare avvio a una Commissione parlamentare di indagine che, sul modello inglese, raccogliesse dati e interrogasse

⁵ Le norme antitrust del Trattato di Roma sono state precedute da quelle previste nel trattato CECA del 18 aprile del 1951. Le previsioni antitrust, contenute negli articoli 65-67, sono in parte analoghe a quelle del Trattato di Roma. Il regime di esenzione è stabilito nell'art. 65, par. 2. Il punto di maggiore differenza tra i due trattati consiste nel regime di controllo preventivo delle concentrazioni previsto nel trattato CECA ma non in quello istitutivo del MEC. Sarà solo con il regolamento n. 4064/89 che il controllo preventivo delle concentrazioni verrà introdotto nell'ordinamento comunitario (intendendolo come conseguente estensione dell'art. 86 sull'abuso di posizione dominante).

imprenditori ed esperti al fine di individuare quali fossero i principali ostacoli alla concorrenza. La proposta fu avanzata da Tremelloni che, istituita la Commissione, ne guidò i lavori nella fase iniziale, essendo poi stato chiamato a ricoprire incarichi di governo.⁶ Tutto questo attivismo non dette alcun esito, e una norma a tutela della concorrenza vide la luce solo nel 1990, quando la partecipazione dell'Italia ai trattati comunitari la rendeva ormai non più rinviabile.⁷ Essa costituì una replica pressoché integrale di quella comunitaria.

Questo costituisce dunque lo scenario politico, economico e istituzionale nel quale collocare l'audizione di Paolo Sylos Labini (PSL) dinanzi alla Commissione Parlamentare di Tremelloni del febbraio 1962 (Camera dei Deputati, 1965b; ripubblicata come Sylos Labini, 2015). Prima di esaminarla in dettaglio è però opportuno fare riferimento al suo retaggio ideologico. PSL ha sempre mantenuto una fitta rete di interscambi culturali con ambienti nazionali e internazionali. Nel periodo in cui si colloca la sua testimonianza, particolarmente assidua era la frequentazione del gruppo degli Amici del *Mondo* (AdM): aveva stretto una solida amicizia con Ernesto Rossi ("il nostro amico Sylos": Rossi, 1961, p. 2), scriveva per *Il Mondo* di Pannunzio e aveva contribuito a organizzarne quasi tutti i convegni (Sylos Labini, 2001, p. 24): nel primo, quello sulla concorrenza cui abbiamo accennato, pur non avendovi fornito un proprio contributo si era comunque adoperato per farvi partecipare Kahn⁸ (che aveva conosciuto a Harvard). Gli Amici del *Mondo*, sebbene accomunati da una medesima matrice liberal-socialista e da una diagnosi condivisa sui mali del nostro paese, erano tutt'altro che un gruppo coeso, al cui interno emergevano infatti proposte di policy a volte anche in forte contrasto tra loro. L'intervento di PSL può dunque essere meglio compreso leggendolo in controtela rispetto alle posizioni espresse da

⁶ I lavori della Commissione Tremelloni sono stati estensivamente illustrati in Granata, 2007, e Cavazzuti, 2015.

⁷ Nel 1990, tra i paesi OCSE, solo l'Italia e la Turchia non disponevano di una legislazione antitrust.

⁸ Ho raccolto questa testimonianza da Franco Romani.

questo gruppo, così da individuarne con più precisione gli elementi di maggiore novità.

Sarebbe assai riduttivo confinare l'intervento di PSL al solo piano della testimonianza storica. Esso offre spunti per il presente: di questo ci occuperemo nell'ultimo paragrafo, dopo aver delineato il contesto culturale a lui più prossimo e illustrato le opinioni da lui manifestate in quegli anni con riferimento alla lotta al monopolio e, più specificamente, all'intervento antitrust.

2. Gli Amici del *Mondo*: i liberal-socialisti

Il tema della lotta ai monopoli è stato imposto all'opinione pubblica dagli AdM e questo, a prescindere dalle loro proposte di policy, costituisce già un grande merito. Alla luce delle relazioni presentate nel corso del convegno del 1955 e dell'introduzione di Scalfari al volume che ne pubblica gli atti (Piccardi et al., 1955),⁹ il fenomeno del monopolio veniva prevalentemente spiegato in base a dinamiche di fondo che accomunavano tutte le economie maggiormente sviluppate, e non solo in relazione alle specificità del tessuto economico nazionale.¹⁰ L'elemento distintivo nazionale veniva ampiamente approfondito nella sua dimensione istituzionale e normativa, giudicata del tutto inadeguata a garantire un corretto dispiegarsi della concorrenza. Esso emergeva inoltre in quegli interventi (Rossi Doria e La Malfa) che si ponevano esplicitamente il problema del blocco sociale che avrebbe sostenuto il programma di riforme.

L'elemento comune strutturale permetteva di guardare alle esperienze di altri paesi per individuare gli interventi di policy più efficaci. I modelli presi a riferimento erano soprattutto quelli dei paesi anglosassoni: in particolare, degli Stati Uniti venivano seguiti con

⁹ Sui convegni del *Mondo* cfr. Forcella, 1991, mentre sulle opinioni di Rossi in tema di tutela della concorrenza cfr. Roncaglia, 2015.

¹⁰ Scalfari affermava: “[l]a nostra impostazione del problema dei monopoli è tipicamente ideologica” (Scalfari, 1955, p. 8).

attenzione la normativa di controllo sulle società per azioni e i recenti sviluppi nell'applicazione dello *Sherman Act*, mentre con riferimento al Regno Unito si guardava con estremo interesse non solo ai rapporti prodotti dalla Commissione permanente istituita nel 1948 con il *Monopolies and Restrictive (Inquiry and Control) Act*, ma anche alle esperienze di nazionalizzazione dei governi laburisti. Al contrario, aleggiava (Scalfari, Ascarelli) un diffuso scetticismo nei confronti delle normative antimonopolistiche sia francese e tedesca che della nascente normativa europea (articoli antitrust della CECA).

Sul piano delle proposte, quattro erano le principali aree di intervento: 1) disciplina societaria; 2) apertura internazionale dei mercati; 3) normativa antitrust; e 4) nazionalizzazioni.

1) *Riforma societaria*. Il tema fu abbondantemente viscerato nella relazione di Ascarelli, 1955, e ulteriormente arricchito con il contributo di Visentini, *La Malfa*, 1955, rivolto all'esame degli aspetti fiscali. Il punto di partenza riguardava la dissociazione tra proprietà e controllo, tipica delle società per azioni. La concentrazione di potere economico che ciò comportava era ulteriormente accentuata nel nostro paese da intrecci azionari che collegavano varie imprese. Si trattava, dunque, di sottoporre al sindacato della più generale platea degli azionisti l'azione di chi deteneva il controllo di una società. Il principale strumento d'intervento era costituito dalla pubblicità dei dati di gestione, alla cui verifica doveva essere preposta una commissione sul modello della Security and Exchange Commission (SEC) americana. Impedire gli intrecci azionari costituiva poi la condizione necessaria per qualsiasi tipo d'intervento antitrust. Visentini osservò che lo strumento fiscale non si prestava a essere utilizzato per combattere i monopoli in modo diretto (come ci comportiamo con imprese con elevato potere di mercato ma non monopoliste? Come si fa a calcolare i profitti di monopolio?)¹¹ anche se certamente esso poteva essere impiegato a fini redistributivi. Si preoccupava comunque che la normativa fiscale non comportasse

¹¹ Per questo motivo declinò l'invito a svolgere un'apposita relazione e si limitò a intervenire a integrazione di quella di Ascarelli.

discriminazioni tra imprese: in quel momento si presentavano disparità di trattamento fiscale tra imprese integrate e non, tra imprese individuali e in forma di società per azioni, e tra imprese *incumbent* e nuovi entranti.

2) *Apertura degli scambi internazionali*. Gli AdM non potevano che manifestare una decisa vocazione libero-scambista: si divisero tra coloro che davano la preferenza a una liberalizzazione nell'ambito del processo di costruzione del mercato comune europeo (La Malfa) e chi auspicava una liberalizzazione generalizzata (Rossi). La prima opzione raccolse la maggior parte dei consensi.

3) *Intervento antitrust*. Nonostante fosse auspicata nell'ordine del giorno conclusivo del convegno, gli AdM erano tiepidi sull'effettiva utilità di una normativa antitrust: Piccardi e Rossi¹² erano scettici, mentre Ascarelli, cui era stato affidato il compito di trattare il diritto societario e la politica della concorrenza, dedicò a quest'ultima meno di un terzo della sua relazione, rivolto soprattutto a illustrare le esperienze di altri paesi. I cardini dell'intervento antitrust proposto dagli AdM sono essenzialmente i seguenti. In primo luogo, la normativa antitrust è inefficace nei confronti della lotta al monopolio (Ascarelli, 1955, p. 126): ne segue che essa si deve occupare solo delle intese.¹³ Distinguere tra quelle buone e quelle cattive è fuorviante:

¹² "Combattere i monopoli imponendo per legge lo spezzettamento in società indipendenti dei gruppi che dominano il mercato e vietando gli accordi diretti ad eliminare la concorrenza è un'impresa simile a quella che affrontò il paladino Astolfo quando si misurò in singolar tenzone col gigante Orrilo: '[p]iù volte l'han smembrato e non mai morto, [/] Né per smembrarlo, uccider si potea; [/] Che se tagliato o mano o gamba gli era, [/] La riappiccicava, che pareva di cera'. Non si riusciva a farlo fuori neppure a spiccarlo la testa dal busto: '[s]e gli spiccano il capo, Orrilo scende, [/] Né cessa brancolar fin che lo truovi; [/] Et or per crine et or pel naso il prende, [/] Lo salda al collo, e non so con che chiovi'. Gli avvocati forniscono 'chiovi' di tutte le grandezze per saldare sul collo dei giganti monopolistici le teste tagliate dalla magistratura, sicché è molto più facile far guadagnare, con le leggi antitrust, centinaia di milioni agli avvocati che far risparmiare centinaia di lire ai consumatori" (Rossi, 1955, p. 232).

¹³ Con riferimento alla normativa a tutela della concorrenza Ascarelli, a sgombrare il campo da ogni equivoco in relazione ai suoi compiti, aggiungeva questa chiosa definitoria: "preferisco anticonsortile ad antimonopolistica per la maggior precisione del termine" (Ascarelli, 1955, p. 132).

tutte le intese restrittive della concorrenza devono essere vietate e dichiarate nulle. Questa era una critica al regime di esenzione evocato nel nascente diritto europeo antitrust (Trattato CECA). Alla luce dell'approccio assai restrittivo che sarà poi adottato dalle Corti europee nell'applicazione del regime di esenzione, questa preoccupazione può apparire oggi eccessiva, ma non sappiamo come i giudici italiani avrebbero interpretato negli anni '50 questa previsione (sempre che una normativa antitrust avesse visto la luce). Gli AdM si preoccupavano soprattutto che una legge a tutela della concorrenza non fosse paradossalmente utilizzata proprio per consolidare il contesto collusivo che in quel periodo prevaleva in Italia.¹⁴ L'*enforcement* della normativa era affidato a una commissione all'uopo istituita, che avrebbe indagato sui casi sospetti, ingiunto la cessazione della pratica anticompetitiva e, in caso di inottemperanza alle sue prescrizioni, promosso l'azione penale. Si prestò particolare attenzione alla sua composizione: in primo luogo, non dovevano sedervi né magistrati¹⁵ né rappresentanti di categorie economiche. Per Ascarelli doveva essere formata da magistrati contabili e consiglieri di Stato. Rossi era decisamente contrario a questi ultimi.¹⁶ Nella proposta di legge di Lombardi e La Malfa, la commissione, di nomina parlamentare, doveva essere formata unicamente da esperti.

4) *Nazionalizzazioni*. Gli AdM giungono ad auspicare le nazionalizzazioni sulla base di alcune premesse. In primo luogo, ritenevano che vi fosse un'evoluzione quasi naturale che portava al progressivo rafforzamento del potere di mercato di poche imprese. Inoltre, come abbiamo visto, pur invocando un intervento antitrust, non si aspettavano da esso eccessivi risultati. Infine, erano assai scettici sull'efficacia della regolazione per tre ordini di motivi. Primo,

¹⁴ "Il massimo pericolo di una legislazione anticonsortile fra noi è, per quanto possa apparire singolare, quello di uno strumento di rafforzamento dei consorzi" (Ascarelli, 1955, p. 131).

¹⁵ In forza di un principio di terzietà: erano coloro che avrebbero dovuto decidere in casi in cui la Commissione fungeva in sostanza da pubblico ministero.

¹⁶ "I soliti consiglieri di Stato tuttofare, abituati a legare l'asino dove vuole il padrone" (Rossi, 1961, p. 12).

essa era difficile da implementare in quanto richiedeva l'individuazione del "giusto prezzo" per la quale non si disponeva allora di sufficienti strumenti analitici. Secondo, l'esperienza del Comitato Interministeriale Prezzi (CIP) mostrava che la nostra amministrazione pubblica era del tutto inadeguata. Terzo, e questa valutazione era chiaramente connessa alla precedente, erano evidenti i rischi di cattura del regolamentatore da parte delle imprese regolamentate. Ciò nonostante, essi non erano favorevoli all'abolizione dei prezzi amministrati, che consideravano un passaggio intermedio verso forme d'intervento più incisive (Rossi). Va notata comunque la voce di dissenso di Visentini, che si mostrava più ottimista sull'impiego della regolazione.

Sulla scorta dell'esperienza inglese la nazionalizzazione si presentava dunque come l'unica misura considerata efficace per affrontare il problema dei settori monopolizzati. Il tema fu affrontato sotto diversi risvolti e sollevò vivaci polemiche all'interno del gruppo. In primo luogo, ci si chiedeva se in un settore monopolizzato da un'impresa privata sarebbe bastata la presenza di un'impresa pubblica per garantire un sufficiente grado di concorrenzialità. Piccardi non lo riteneva possibile e Rossi, nella sua audizione dinanzi alla Commissione Tremelloni nel gennaio 1963, avrebbe portato, a conferma di questa posizione, il caso del mercato del cemento, dove Italcementi esercitava un potere di mercato che l'impresa pubblica (Cementir) era ben lungi dallo scalfire (Camera dei Deputati, 1965a, p. 510). Anche in questa occasione Visentini si distinse dalla maggioranza, osservando che dalla coesistenza tra imprese pubbliche e private poteva scaturire un maggiore grado di concorrenzialità dei mercati.

La gran parte degli AdM convennero dunque sull'opportunità di procedere alla nazionalizzazione di interi settori piuttosto che di singole imprese. Si poneva perciò il problema della forma di controllo cui le imprese pubbliche appartenenti a settori nazionalizzati avrebbero dovuto essere assoggettate. Al riguardo, si riteneva che la vigilanza allora esercitata sulle partecipazioni statali fosse del tutto inadeguata, e si auspicava al contrario un forte controllo da parte del potere politico (Piccardi); in prospettiva, esso doveva sfociare in

forme di vera e propria programmazione. Infine, gli AdM fornirono un'indicazione sull'ampiezza di questo intervento, cioè quali dovessero essere i settori da nazionalizzare. Rossi era per una nazionalizzazione di tutti i settori di beni e servizi di largo consumo (laddove manifestassero un deficit concorrenziale). Si convenne comunque che un intervento così generalizzato fosse impraticabile. Ci si concentrò pertanto su due settori specifici: l'industria elettrica (per la centralità che ricopriva per lo sviluppo del paese) e il settore delle telecomunicazioni (un po' per la sua rilevanza, un po' per la semplice ragione che le concessioni erano in scadenza e pertanto la nazionalizzazione sarebbe risultata agevole).

La questione delle nazionalizzazioni pose un problema più ampio, che sollevò un contrasto tra Visentini, da una parte, e Piccardi e Rossi, dall'altra. Visentini osservava che una delle motivazioni addotte da coloro che proponevano un piano di nazionalizzazioni scaturiva dalla constatazione della scarsa efficienza della pubblica amministrazione. Se ciò era vero, lo strumento di policy prescelto (le nazionalizzazioni) era chiaramente inadeguato, in quanto anch'esso richiedeva necessariamente la presenza di un'amministrazione efficiente. Il problema rimase aperto, ed è significativo che proprio le ultime pagine della relazione conclusiva (di Rossi) siano dedicate alla necessità di dotarsi di un'amministrazione pubblica efficiente. Ma su questo tema non vi furono proposte specifiche.

Erano veramente "profeti disarmati", secondo una definizione che Rossi Doria evocò nel corso del convegno? A giudicare dai risultati, non si direbbe. Parti importanti delle politiche proposte in quel convegno furono in effetti adottate: 1) nel 1956 fu creato il Ministero delle Partecipazioni Statali; 2) l'industria elettrica e quella delle telecomunicazioni furono nazionalizzate; 3) la libertà di scambio nell'ambito del mercato comune fu pienamente realizzata. Non riuscirono invece a imporre normative a tutela del buon funzionamento dei mercati (reali e finanziari): il senso di frustrazione deve essere stato particolarmente forte per la non attuazione delle riforme sul diritto societario, che gli AdM consideravano assolutamente prioritarie. Anche in tema di antitrust non

conseguirono alcun risultato, ma questo era un intervento che loro stessi consideravano di limitata efficacia. In quest'area ottennero però alcuni successi tattici. Ad esempio, riuscirono a modificare radicalmente il d.d.l. di Colombo, che nella versione originaria rappresentava una mera trasposizione degli articoli antitrust presenti nel Trattato di Roma (Rossi, 1961, p. 9). In questa circostanza Rossi fu assai attivo, rivolgendosi personalmente anche a esponenti governativi. In una lettera del 1959 a Ferrari Aggradi (allora Ministro delle Partecipazioni Statali e poi cofirmatario del d.d.l. Colombo),¹⁷ gli inviò, con preghiera di riservatezza, anche un appunto di Sylos (Rossi, 2007, pp. 303-304). Sylos stesso, disorientato testimone di questo mutamento di rotta, dinanzi alla Commissione Tremelloni manifestò il suo stupore per i cambiamenti tra il progetto originario di Colombo e quello definitivo, osservando che parti rilevanti di quest'ultimo erano tratte dalla sua relazione (allora) di minoranza in seno alla Commissione ministeriale che aveva redatto il progetto originario (cfr. paragrafo seguente).¹⁸

3. La testimonianza di Sylos sui limiti posti alla concorrenza

Dinanzi alla Commissione parlamentare Tremelloni, Sylos esordiva fornendo un quadro sintetico dei movimenti di fondo di una moderna economia di mercato, e attirando l'attenzione su come la mancanza di concorrenza, intesa come presenza di ostacoli alla mobilità delle imprese, impedisca agli incrementi di produttività generati dal progresso tecnico di diffondersi a tutta l'economia. Si preoccupò di fornire un punto di vista abbastanza generale, mostrandosi però parsimonioso nell'illustrare i risultati più originali

¹⁷ Ferrari Aggradi ben conosceva anche PSL, avendo scritto l'introduzione al suo libro (con Guarino) sulle concessioni petrolifere (Sylos Labini, Guarino, 1956).

¹⁸ Nella versione finale del d.d.l. Colombo era sparito il riferimento all'esenzione ed erano stati aggiunti i criteri di delega per una normativa sul diritto societario, esattamente in linea con la mozione di minoranza che Sylos aveva solitariamente presentato nell'ambito dei lavori della Commissione ministeriale.

della sua ricerca¹⁹ pur in un campo, quello delle politiche antitrust, che certamente ne costituiva l'*habitat* più favorevole: colpisce in particolare che non abbia neanche accennato a uno dei suoi principali contributi analitici, le barriere strategiche all'entrata ("il prezzo limite"). Il lettore di oggi ne è sorpreso, tenuto conto che questo filone di analisi avrebbe presto rappresentato il punto di partenza per impostare l'intervento antitrust nei confronti delle imprese in posizione dominante.

Per PSL i principali problemi che il nostro paese si trovava ad affrontare in quegli anni erano essenzialmente due. In primo luogo, si trattava di irrobustire lo sviluppo economico del dopoguerra, eliminando le strozzature che esso andava evidenziando: occorreva, in particolare, assicurare ampia disponibilità di prodotti e servizi di base. In secondo luogo, era necessario riqualificare l'agricoltura, che si caratterizzava per una notevole arretratezza a confronto con i principali paesi europei. È in relazione a questi due problemi che Sylos introdusse il tema della concorrenza, e lo fece in modo non dogmatico. In particolare, con riferimento allo sviluppo dell'agricoltura, riteneva che occorresse bilanciare i rapporti di forza tra imprese agricole e industriali. Giacché la parte industriale poteva giovare di una notevole forza di mercato, bisognava contenerla facendo conseguire un analogo potere di mercato anche al settore agricolo, pur a costo di una rarefazione della concorrenza: un approccio in notevole sintonia con la teoria del *second best* che proprio in quegli anni prendeva forma (Lipsey, Lancaster, 1956). Guardando alle esperienze californiane e del Nord Europa, auspicava dunque una maggiore concentrazione e integrazione verticale in agricoltura.

Dove appariva invece opportuno rafforzare i meccanismi competitivi, o ricorrere a strumenti che li promuovessero o li emulassero, era riguardo ai prodotti o servizi di base essenziali per lo sviluppo del paese. Qui la concorrenza consente di diffondere i benefici dello sviluppo tecnico a tutta l'economia. Ciò però non avviene

¹⁹ L'audizione è di poco successiva all'edizione italiana di *Oligopolio e progresso tecnico* (Sylos Labini, 1956) e contemporanea all'edizione inglese.

se vi sono elevate barriere di natura amministrativa, tecnica e distributiva, o intese collusive tra imprese.

In diversi punti della sua testimonianza PSL si sofferma sulla presenza delle *barriere amministrative*. Al riguardo, fa soprattutto riferimento alle distorsioni generate dal regime delle concessioni, il cui effetto distorsivo sulla concorrenza era principalmente ricondotto alla mancanza di meccanismi di evidenza pubblica per la loro assegnazione. Ciò faceva il paio con i favoritismi negli appalti di commesse militari e civili, che costituivano secondo lui un terreno d'intervento prioritario per la normativa antitrust. Un esempio virtuoso di come occorresse procedere era quello allora offerto dagli Stati Uniti in relazione alla pubblicità e trasparenza con cui venivano assegnati gli appalti. Parole cadute nel vuoto, tanto che oggi ci troviamo ancora ad affrontare i medesimi problemi. Altro esempio di barriere amministrative è quello offerto dalle licenze al commercio, i cui effetti per la concorrenza sono particolarmente dannosi nel caso di grandi operatori (magazzini generali e contrattazioni all'ingrosso).

Riguardo alle *barriere tecniche e distributive* aveva un punto di vista in linea con quello degli AdM, cui aveva probabilmente contribuito lui stesso. Lo sviluppo tecnico e delle organizzazioni di vendita porta inevitabilmente a una crescita dimensionale.²⁰ Sempre in sintonia con gli AdM, rendendosi ben conto che tale processo non poteva essere arrestato, auspicava un ventaglio di strumenti d'intervento per contrastare il potere di mercato: regolamentazione, nazionalizzazioni, diritto societario e normativa antitrust.

In questa sede ci concentriamo sulle proposte di Sylos relative alla politica della concorrenza che tengono conto non solo della testimonianza dinanzi alla Commissione Tremelloni, ma anche di quanto da lui sostenuto (tre anni prima) partecipando alla già menzionata Commissione ministeriale istituita da Colombo. Non ho potuto recuperare la relazione di minoranza di Sylos: un'idea ce la possiamo fare sulla base di quanto ricordato dallo stesso Sylos dinanzi

²⁰ Questo, almeno, è quanto affermò nel corso dell'audizione dinanzi alla Commissione parlamentare. In altre occasioni sottolineò invece, distinguendosi da Schumpeter, la vitalità delle piccole e medie imprese (Sylos Labini, 2001, p. 74).

alla Commissione parlamentare e da alcune note autobiografiche di Ernesto Rossi. Per certo egli presentò una relazione di minoranza di cui era l'unico firmatario (Rossi, 1961, p. 2), in cui sollevava tre punti. Di questi, uno riguardava la distinzione tra cartelli buoni e cattivi (cioè il regime di esenzione), cui egli si opponeva, e un altro si riferiva alla riforma dei bilanci societari.

Come abbiamo ricordato nel paragrafo precedente, per gli AdM l'intervento antitrust veniva, in ordine d'importanza, dopo la riforma del diritto societario ed era auspicabile unicamente per contrastare la collusione. Inoltre, essi erano sospettosi della distinzione tra buoni e cattivi cartelli. Mentre PSL fece sue, senza esitazioni, la prima e la terza indicazione, al contrario attribuiva all'intervento antitrust una finalità diversa. È forse il caso di ricordare che dinanzi alla Commissione Tremelloni Sylos affermò di non avere una conoscenza di cartelli operanti nel nostro paese e sospettava che essi fossero soprattutto internazionali. Anche se chiaramente si riferiva ai cartelli classici (segreti) e non certo ai consorzi, allora assai diffusi, la minore centralità da lui attribuita alla collusione (rispetto a quanto facevano gli AdM) si rifletteva inevitabilmente sui compiti che riteneva dovessero essere attribuiti a un'autorità antitrust. La sua principale funzione sarebbe dovuta essere quella di condurre inchieste settoriali al fine di individuare la presenza di barriere all'entrata e di extraprofiti. Si sarebbe dovuta occupare, dunque, non solo di intese ma anche del potere di mercato esercitato da singole imprese. I risultati di questa attività d'indagine sarebbero stati resi di pubblico dominio tramite la pubblicità degli atti e una relazione annuale. La commissione avrebbe dovuto essere nominata dal Parlamento, e PSL non indica da chi sarebbe stata composta. Si limita a escludere la partecipazione a essa di alcune categorie: i rappresentanti di imprese e sindacati, in quanto portatori di interessi che ne avrebbero distorto l'obiettività. Inoltre non avrebbero dovuto farne parte anche esponenti della pubblica amministrazione, che riteneva a rischio di cattura. Ma l'aspetto più innovativo era la prospettiva da lui evocata, che tale commissione si ponesse il compito di un'"organica programmazione". Abbiamo ricordato come gli AdM avessero anch'essi ipotizzato una qualche forma di programmazione,

che comunque, secondo loro, avrebbe poggiato unicamente sulla possibilità dello Stato di orientare i comportamenti delle sole imprese pubbliche. Per Sylos, invece, la programmazione avrebbe esteso il suo raggio di azione anche alle imprese private. In conclusione, la sua visione dell'intervento antitrust risultò assai distante dalle posizioni che fino ad allora avevano espresso gli AdM, e soprattutto dal disegno di legge Lombardi-La Malfa, che meglio ne interpretava gli orientamenti. Semmai, le posizioni di PSL mostravano una notevole sintonia con il disegno di legge presentato da Amendola.

È certo sorprendente che Sylos non faccia accenno alla sua analisi del prezzo limite per delineare una linea di intervento antitrust volta a inibire politiche escludenti da parte di imprese in posizione dominante. Ciò non sembra da ricondursi all'influenza esercitata dagli AdM, che avevano circoscritto l'intervento antitrust alla sola lotta alla collusione, linea che Sylos non sembrava condividere. Semmai va considerato che, al di là delle nazionalizzazioni, l'unico approccio ipotizzato a quei tempi nei confronti di imprese dall'elevato potere di mercato era di tipo regolatorio: colpire gli effetti del potere di mercato limando i profitti che da esso venivano generati. Le stesse previsioni contenute nell'art. 86 (contro gli abusi delle imprese dominanti) del Trattato di Roma erano prevalentemente rivolte allo sfruttamento del potere di mercato.

Resta il fatto che, nella sua concreta applicazione, l'art. 86 sarà invece impiegato per contrastare le strategie escludenti messe in atto dalle imprese, e tutte le previsioni relative allo sfruttamento del loro potere di mercato rimarranno di fatto inapplicate. Ciò costituisce la tangibile evidenza dell'influenza esercitata dagli Stati Uniti nel caratterizzare le modalità dell'intervento antitrust. Lo *Sherman Act* colpisce infatti la "monopolizzazione", intesa come illecita condotta, finalizzata al controllo del mercato. Al contrario – nell'ambito di un intervento antitrust – i profitti conseguiti dal monopolista con mezzi leciti non possono essere contestati. Questo ha inevitabilmente spinto gli *antitrusters* americani a concentrare la loro attenzione sulle condotte escludenti delle imprese dotate di potere di mercato. Era dunque inevitabile ricorrere proprio a quegli strumenti analitici che lo stesso PSL e Bain avevano individuato. Illuminante al riguardo è un

paper della Federal Trade Commission della fine degli anni ottanta in cui si traccia la linea di azione contro le pratiche escludenti (Holt, Scheffman, 1988). Qui viene ricostruito tutto il filone di ricerca economica che forniva gli strumenti per tale azione: l'analisi di Sylos sulla reazione degli *incumbents* all'ingresso di nuovi concorrenti ne costituiva il punto di partenza. L'*enforcement* antitrust europeo avrebbe poi seguito la via tracciata dagli americani, utilizzando strumenti analitici che provenivano dallo stesso filone di ricerca economica, che si era nel frattempo assai sviluppato.

In conclusione, la testimonianza di Sylos ha un unico filo conduttore rappresentato dall'esigenza che le varie misure di policy messe in campo per contrastare le distorsioni concorrenziali avessero come principale risultato quello di aumentare il grado di conoscenza del fenomeno e del funzionamento degli strumenti predisposti per neutralizzarlo. Questa costituiva la principale funzione della Commissione antitrust e di un organismo di vigilanza sul modello della SEC statunitense, al cui controllo dovevano essere assoggettate imprese private e pubbliche, e similmente analoga preoccupazione doveva informare chi si occupava di prezzi amministrati (Comitato Interministeriale dei Prezzi, CIP). Occorreva soprattutto acquisire una maggiore conoscenza della struttura dei costi e dei profitti delle imprese "che in Italia molti economisti considerano noumeni kantiani" (Sylos Labini, 2015, p. 238). Di questa esigenza abbiamo una percezione visiva. Si presenta dinanzi alla Commissione Tremelloni con un volume contenente le analisi quantitative condotte negli Stati Uniti, sulle quali lui stesso si era basato per studiare i meccanismi di *pricing* delle imprese. Tali conoscenze non dovevano rimanere rinchiuso negli uffici ministeriali, ma andavano sottoposte al vaglio dell'opinione pubblica.

Da una parte, tale esigenza nasceva dall'esperienza che aveva maturato negli Stati Uniti, dove le informazioni venivano raccolte e diffuse su larga scala, in ossequio a una forma di società aperta e non feudale, in cui tutti i cittadini avevano la possibilità e il diritto di comprendere come le decisioni riguardanti il proprio destino venivano prese. Dall'altra, derivava da una certa diffidenza nei

confronti della pubblica amministrazione. A più riprese Sylos ne evidenzia i limiti, l'inefficienza e i rischi di cattura cui è soggetta. In questo si trovava in pieno accordo con le denunce ripetutamente presentate dal *Mondo* e dai suoi Amici. Ed era questo un tema ricorrente negli scritti dei grandi economisti italiani.²¹ Forse a quel tempo Sylos ancora nutriva qualche speranza in un mutamento di rotta, tanto che di lì a poco si sarebbe impegnato nel tentativo di impostare una politica di programmazione. Poi sarà maggiormente critico. Nel suo *Saggio sulle classi sociali* (Sylos Labini, 1974) parlerà di “topi nel formaggio” e nell'ultimo libro-intervista, con riferimento al fallimento della programmazione, darà ragione a Rossi che lo metteva in guardia sul funzionamento della macchina amministrativa (“che andate a programmare con questa pubblica amministrazione?”, Sylos Labini, 2001, p. 85).

Se della PA non ci si può fidare, il compito di vigilare sugli eccessi del potere economico deve essere assicurato da un'élite illuminata attraverso stampa, articoli, strumenti parlamentari. Da notare che all'epoca la stampa era vivace, e buona appariva anche la qualità del ceto politico (in tutti gli schieramenti), come si evince dalle stesse domande che gli vennero poste in occasione della sua testimonianza. Inoltre, almeno alcuni dei personaggi politici più rappresentativi mostravano di non essere completamente asserviti a una logica di parte, come le frequentazioni di Rossi e lo stesso incarico che Sylos ricevette da Segni per l'indagine sulle concessioni petrolifere ben evidenziano.

4. Insegnamenti per il presente

Le suggestioni e gli spunti che traiamo oggi dagli scritti di PSL e in particolare dalla sua testimonianza dinanzi alla Commissione

²¹ “Del resto il Pantaleoni ha spiegato perché la nostra burocrazia centrale non senta il bisogno degli economisti: essa si spaccia con quattro regolette. La prima è: guadagnare tempo. La seconda: circondarsi di mistero. La terza: rimandare la ‘pratica’ a un altro ufficio. La quarta, è la più bella di tutte: vedere come han fatto in Francia e regolarsi in conformità” (Ricci, 1926, p. 76).

Tremelloni sono numerosi e riguardano temi ancora attuali, che spaziano dalla regolazione alla politica della concorrenza. Certo, i suggerimenti di quegli anni devono essere adattati al nuovo scenario, nel quale con riferimento all'intervento antitrust fa spicco l'istituzione, con la legge n. 287/90, dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM). Nei suoi primi 25 anni di vita questa istituzione si è integrata in un network di autorità consorelle di altri paesi, con cui condivide largamente i principi di analisi e di intervento. Merito questo in parte della legge istitutiva, che è sostanzialmente replica dell'ordinamento comunitario, ma in parte anche dei suoi primi presidenti (soprattutto Amato e Tesauro), che hanno ampiamente tratto ispirazione dagli indirizzi antitrust di ambedue le sponde dell'Atlantico. Sylos non ebbe parte né nell'istituzione dell'AGCM né nella policy che essa perseguiva. Se mi è permesso un piccolo cenno autobiografico, ricordo che in occasione di un fugace incontro all'inizio degli anni novanta, proprio all'indomani dell'istituzione dell'AGCM, la definì la *"sleeping authority"*. Era una critica bonaria, da parte mia interpretata come un incoraggiamento a darsi da fare. Tutto ciò premesso, dalla testimonianza di Sylos possiamo trarre alcuni insegnamenti che si rivelano lungimiranti a proposito dell'*enforcement* antitrust. Essi spaziano dall'assetto istituzionale agli strumenti di analisi, all'oggetto del controllo. In questa sede ci limiteremo ad approfondire tre aspetti che riguardano l'*accountability*, la *prioritization* degli interventi e l'accertamento del potere di mercato delle imprese. Prima di dedicarci a essi, vanno però succintamente menzionati altri spunti che risultano di una certa attualità e a cui, per evidenti ragioni di spazio, non possiamo dedicare l'attenzione che meriterebbero.

In primo luogo, Sylos era ben consapevole che gli interventi dello Stato nell'economia, attraverso la regolazione (ad es. CIP) o per il tramite di concessioni e appalti, potessero creare ingiustificate barriere all'entrata o favorire il conseguimento di extraprofiti. Purtroppo, siamo ancora lontani dall'aver fugato questo tipo di preoccupazioni: le numerose segnalazioni che l'AGCM periodicamente rivolge a organi centrali e periferici dello Stato ne costituiscono

un'eloquente testimonianza. Anche lo stesso organo legislativo, ben sensibile all'influenza delle lobby, è spesso restio (salvo particolari momenti di emergenza) a varare provvedimenti pro-competitivi quando addirittura non si muove in direzione opposta. Un buon esempio è costituito dalla legge annuale sulla concorrenza: avrebbe dovuto essere adottata ciascun anno a partire da quando Monti l'ha istituita (2012), ma nonostante le indicazioni che l'AGCM ha puntualmente indirizzato al Parlamento, tale previsione non è mai stata attuata e nel 2015, la prima volta che tale provvedimento è giunto in Aula, la discussione si è protratta per oltre un anno senza pervenire ad alcuna conclusione.

Altro tema rilevante di quegli anni erano le partecipazioni di minoranza (a volte incrociate). Era, questo, un tema che scaturiva da assetti regolamentari assai arretrati e permissivi che allora vigevano nel nostro paese. Esso però si ripropone oggi in termini del tutto nuovi, come prodotto del pieno sviluppo dei mercati finanziari. Si tratta di partecipazioni (di minoranza) di grandi gestori di portafoglio, che suscitano preoccupazioni antitrust: ad esempio negli Stati Uniti gli investitori istituzionali detengono complessivamente quote assai rilevanti del capitale delle imprese che operano in settori quali, ad esempio, bancario, informatico e dei trasporti aerei. In tali mercati un numero ridotto di fondi detiene complessivamente quote di controllo di imprese tra loro rivali (Elhauge, 2015). Anche in Europa il tema è stato recentemente dibattuto, soprattutto al fine di una possibile estensione alle partecipazioni di minoranza della normativa sul controllo preventivo delle concentrazioni. Si vedano al riguardo il Libro Bianco della Commissione Europea, 2014, e la relativa consultazione pubblica che si è conclusa nell'ottobre 2015.²²

Vi è poi la questione dei rapporti tra agricoltura e industria. La via indicata da Sylos, quella dell'integrazione della filiera, è tuttora di grande attualità. Laddove l'integrazione si è realizzata, pensiamo ai consorzi del parmigiano o del prosciutto e, in generale, all'intero

²² Consultabile alla seguente URL: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_merger_control/index_en.html.

settore vinicolo, la produzione agricola si è potuta sviluppare e costituisce parte importante delle nostre esportazioni. Le proteste dei produttori di latte di questi ultimi tempi ci indicano però che tale strada è ancora lontana dall'essersi pienamente compiuta, e che al di fuori di essa vi sono margini di sviluppo assai ristretti.

Veniamo adesso ai temi su cui intendiamo soffermarci. I primi due attengono alla macchina amministrativa, la cui arretratezza è stata più volte sottolineata da PSL non solo nella testimonianza del 1962, ma anche in scritti più recenti. Limitando la nostra attenzione ai profili di stretta attinenza alla politica della concorrenza, due sono gli ambiti nei confronti dei quali le proposte di Sylos si rivelano particolarmente illuminanti: l'*accountability* e un approccio selettivo negli interventi.

Accountability. Nel corso dell'audizione dinanzi alla Commissione Tremelloni, PSL aveva insistito a più riprese sul concetto che oggi definiamo di *accountability*, che doveva applicarsi a tutti gli ambiti (imprese pubbliche e autorità di regolazione e controllo) nei quali si estrinseca un intervento pubblico. Limitando la nostra attenzione all'Autorità di concorrenza, va preliminarmente osservato che l'unica forma di controllo cui è al momento effettivamente assoggettata è quella di tipo giurisdizionale, relativa alle singole decisioni. Tale controllo, essenziale per la tutela dei diritti individuali, non è però sufficiente per garantire che vengano intraprese le politiche più opportune per la collettività. Affinché ciò avvenga, è richiesta un'attenta valutazione delle risorse impiegate e dei risultati raggiunti. Ciò costituiva proprio l'essenza del suggerimento di Sylos, quando enfatizzava la necessità che la Commissione antitrust predisponesse una relazione annuale per il Parlamento che doveva contenere una chiara valutazione delle iniziative intraprese e dei risultati raggiunti.

Negli ultimi venti anni, sull'onda di una maggiore attenzione ai profili economici dell'antitrust, un po' dovunque ci si è chiesti quali ne fossero effettivamente gli effetti economici. Il provocante e pessimistico articolo di Crandall, Winston, 2003, ha suscitato un vivace dibattito da parte dei principali esperti (ad es. Werden, 2003). Si è acquisita progressivamente la consapevolezza che le autorità antitrust dovrebbero fornire una rendicontazione del loro operato in

termini di risultati economici conseguiti. Si vedano al riguardo le consultazioni in seno all'OCSE e da ultimo il rapporto curato per la Commissione Europea (Ilzkovitz, Dierx, 2015). Tali effetti possono essere misurati su due piani distinti. Da una parte si potrebbe dar conto degli effetti macroeconomici dell'azione. A tal fine occorre valutare sia gli effetti diretti che si realizzano sui mercati dove l'Autorità è intervenuta, sia, soprattutto, le ricadute di tali interventi sul resto dell'economia. Tra gli effetti indiretti, il principale è quello affidato alla deterrenza di condotte anti-competitive. Questi effetti sono però assai difficili da cogliere con riferimento a un singolo paese, in quanto si confondono con tutti gli shock cui è assoggettata un'economia. Pertanto, ai fini dell'*accountability*, generalmente ci si limita alla stima degli effetti diretti dell'azione, relativi ai singoli mercati dove l'Autorità della concorrenza è intervenuta.

Anche nel nostro paese si sono cominciate ad affacciare alcune stime degli effetti dell'*enforcement* antitrust, con riferimento prima a singoli casi (Sabbatini, 2008) poi al complesso degli interventi realizzati nei diversi anni (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, 2014). Pur se a volte tali stime appaiono grossolane e frutto di assunti altamente ipotetici, va però fatto presente che esse sono state realizzate nel pieno rispetto di metodi suggeriti da organismi internazionali (OCSE, Commissione Europea).

Il problema principale non risiede dunque sul versante degli adempimenti da parte delle Autorità della concorrenza, che cominciano più o meno stabilmente a fornire stime sugli effetti della loro policy. È evidente, però, che tali stime debbano essere assoggettate a una verifica esterna, che al momento manca quasi dovunque. Fanno eccezione gli Stati Uniti, dove l'impatto economico delle decisioni dei due organismi antitrust (Department of Justice e Federal Trade Commission) è assoggettato a due diversi tipi di controllo. In primo luogo, quello di tipo pubblico svolto dal Government Accountability Office, istituzione all'uopo fondata da Reagan. In secondo luogo, vi è un vivace controllo esercitato direttamente dagli esperti, che si sostanzia in un numero non

trascurabile di articoli di analisi quantitativa, volti a misurare l'impatto delle principali decisioni.

Anche nel nostro paese dovremmo muoverci nella stessa direzione. Da una parte, si potrebbe assegnare a un organismo centrale il compito di verificare l'impatto delle varie forme di intervento economico dello Stato (agenzie di regolazione e antitrust). È del tutto evidente, al riguardo, la totale inadeguatezza della Corte dei Conti, che si limita a una valutazione di tipo prevalentemente formale sulle procedure impiegate. Sarebbe però preferibile, e questa costituirebbe certamente una soluzione più 'sylosiana', affidarsi al controllo che gli esperti potrebbero esercitare tramite valutazioni indipendenti dell'impatto di singoli casi. Non si possono sottacere però le difficoltà nel perseguire questa strada, prima fra tutte la mancanza di dati pubblici su cui condurre le analisi, tanto che a tutt'oggi non risultano, almeno a chi scrive, analisi d'impatto condotte da esperti indipendenti. Si deve osservare che tali analisi devono essere condotte su microdati (dati riferiti a singole aziende o prodotti) generalmente non pubblici, o reperibili solo con costi assai elevati. Certo l'Istat, che recentemente ha permesso l'utilizzo dei suoi microdati relativi ai bilanci aziendali, potrebbe estendere tale prassi alle informazioni riguardanti i prezzi. Inoltre, anche il mondo degli esperti e degli studi legali potrebbe trovare vantaggioso nel lungo periodo impiegare una piccola porzione dei proventi che derivano da questi casi per alimentare banche dati fruibili da chi si voglia cimentare in tali attività.

Un ulteriore suggerimento, che va nella stessa direzione, sarebbe quello che l'AGCM, nel predisporre il provvedimento finale, indicasse quali effetti si attenda dalla propria decisione. Tale valutazione, che potremmo definire la "*theory of benefit*",²³ evidentemente non sarebbe oggetto del contenzioso, il quale riguarda esclusivamente passate condotte e profili soggettivi. Sarebbe però assai utile al tempo in cui si conclude un'istruttoria, per circoscrivere l'ambito delle analisi che

²³ In analogia con la "*theory of harm*" che è finalizzata a ricostruire la natura anticompetitiva della passata condotta delle imprese coinvolte nell'istruttoria.

verranno condotte successivamente. Nel far questo è come se creassimo un foro per valutazioni economiche nel quale si misura, auspicabilmente in contraddittorio, l'effettivo impatto delle decisioni.

Prioritization. La visione che Sylos aveva dell'intervento antitrust era caratterizzata da una policy indirizzata a specifici settori, a quel tempo quelli di base, che avrebbero assicurato il consolidamento dello sviluppo economico del secondo dopoguerra. L'intervento antitrust come viene realizzato un po' in tutti i paesi ha però un carattere quasi giurisdizionale, nel senso che l'azione è rivolta a contrastare pratiche illecite, indipendentemente dallo specifico settore dove si presentano e indipendentemente dall'impatto dell'intervento sull'intera economia. Il quesito che dunque ci poniamo è se vi sia, nell'assetto istituzionale che presiede all'*enforcement* antitrust, un margine di discrezionalità che possa essere impiegato per dirigere l'intervento là dove risulta più utile per la collettività e, qualora ciò fosse possibile, come individuare le aree più critiche dove concentrare l'attività.

Il primo di questi quesiti è stato ampiamente discusso in ambito antitrust, soprattutto in seno al network di Autorità della concorrenza europee (European Competition Network, ECN). Gli assetti istituzionali dei vari paesi variano, tra quelli che dispongono di un ampio margine discrezionale e quelli per i quali è prevalente un principio di legalità che implica una sorta di obbligo di affrontare tutti i casi che gli vengono sottoposti. Da una parte, non sembrano sussistere impedimenti di principio alla possibilità di avviare provvedimenti *ex officio*, che è il modo più diretto di cui dispone un'Autorità per perseguire le proprie priorità. Il problema più spinoso però è quello se un'Autorità può evitare di interessarsi di casi che vengono segnalati direttamente da imprese o persone. Laddove il principio di legalità è rigido, soprattutto se non vi sono strumenti legali alternativi per la difesa dei diritti individuali, ciò non è possibile. La questione si pone anche su un piano diverso, non strettamente legale. Il non dar luogo all'*enforcement* di tutela della concorrenza su segnalazioni da parte di cittadini o imprese che non vengono considerate prioritarie potrebbe avere effetti di lungo periodo dannosi anche per gli ambiti che invece costituiscono oggetto di intervento

prioritario. La politica della concorrenza, infatti, si realizza soprattutto per il tramite della deterrenza. Se vi sono aree esenti perché considerate non prioritarie, vi è il rischio di inviare segnali contraddittori che non possono non avere impatto sulla deterrenza anche in altre aree. Comunque, tra le Autorità europee, in forza di un principio di efficienza e in considerazione di risorse limitate destinate alla tutela antitrust, è auspicato un certo grado di discrezionalità, non solo nella scelta degli ambiti generali dove intervenire, ma anche nella scelta dei singoli casi (European Competition Network, 2013).

Veniamo al secondo problema. Come si fa a scegliere le aree dove privilegiare gli interventi? A questa questione è stata dedicata minore attenzione dall'ECN. In punto di fatto vi sono due possibili criteri. Uno è di tipo prettamente politico: alcune Autorità sono maggiormente sensibili all'opinione pubblica o sono, in forza di un ordinamento istituzionale, fortemente condizionate dalle indicazioni che ricevono dal Parlamento o dal Governo. Ad esempio, l'intervento antitrust negli Stati Uniti è in qualche misura attentamente vagliato in sede parlamentare, per il tramite di frequenti audizioni, da cui spesso scaturiscono indicazioni per l'*enforcement*. Non si può al riguardo non ricordare i momenti di forte attrito tra il Congresso e la Federal Trade Commission (FTC) alla fine degli anni '70.²⁴ In altri casi, invece, la scelta dei settori d'intervento è affidata al rispetto di criteri stabiliti *ex ante* per via generale. Tali criteri possono riguardare la massimizzazione di un qualche obiettivo di benessere o possono essere rivolti a variabili considerate cruciali, come il progresso tecnico o la crescita economica.

Di particolare interesse con riferimento a questo secondo approccio è il metodo seguito nel Regno Unito, dove l'Autorità preposta alla tutela della concorrenza (Competition & Market Authority, CMA) ha fissato un ordine di priorità cui si attiene per predisporre il piano di attività di ciascun anno (*Annual Plan*). Tale ordine di priorità tiene conto

²⁴ Si veda al riguardo Weingast, Moran, 1983. Un punto di vista differente, che enfatizzava la relativa indipendenza della FTC, era stato espresso da Katzmman, 1980, in un libro dato alle stampe proprio quando stava montando la reazione del Congresso contro alcune delle più importanti iniziative da essa intraprese.

soprattutto dei benefici diretti (in termini di *consumer surplus*) che devono raggiungere dieci volte i costi di gestione della CMA (in forza di un accordo con il Tesoro). Il restrittivo criterio di welfare adottato, relativo ai vantaggi conseguiti dai soli consumatori, è mitigato dal fatto che l'autorità inglese tiene anche conto delle ripercussioni dei suoi interventi in termini di efficienza produttiva. Va anche segnalato che, nel fissare gli interventi prioritari, la CMA tiene anche in considerazione quanto indicato dal Governo nelle sue linee d'indirizzo strategico (*Strategic Steer*), anche se ciò avviene a un livello tale da non minare l'indipendenza dell'istituzione. Occorre inoltre evidenziare come, nello stabilire le priorità, l'Autorità inglese valuti attentamente sia i costi che essa deve sostenere per gli specifici interventi, sia il rischio che questi possano non essere confermati nel successivo processo d'appello.

Nella sua breve storia, l'AGCM ha attraversato diverse fasi. Nella prima, essendo la politica della concorrenza pressoché sconosciuta, e in mancanza quindi di un sufficiente flusso di segnalazioni, era inevitabile avviare casi *ex officio*. Nel medesimo periodo, inoltre, l'Autorità ha assecondato il processo delle privatizzazioni e di deregolamentazione dell'economia, con interventi che favorivano l'apertura di mercati in precedenza monopolizzati. In una seconda fase, è prevalso un approccio maggiormente basato sul principio di legalità. Tale caratteristica permane tutt'ora, anche se si notano orientamenti di policy che privilegiano alcune aree di intervento. Per fare un solo esempio, l'AGCM, ben prima che venissero alla luce i recenti scandali, ha accentuato l'*enforcement* nel settore degli appalti pubblici, invitando con un *Vademecum* del 2013²⁵ le stazioni appaltanti a segnalare i casi sospetti. Nel 2015 la metà delle istruttorie chiuse con accertamento di colpevolezza per intese restrittive della concorrenza riguardava casi di appalti pubblici.²⁶

Stima del potere di mercato. Fare affidamento sull'*accountability* e sulla *prioritization* inevitabilmente pone un problema di valutazione

²⁵ Disponibile alla URL <http://www.agcm.it/stampa/news/6647-varato-il-vademecum-sugli-appalti.html>.

²⁶ Questo dato va apprezzato tenendo conto che fino al 2014 il numero di procedimenti conclusi per *bid rigging* è stato in media di uno all'anno.

del potere di mercato delle imprese: da una parte, perché l'impatto dell'*enforcement* si dovrebbe necessariamente tradurre in una diminuzione di tale potere, e dall'altra, perché l'accertamento di un persistente potere di mercato indica i settori dove è maggiormente richiesto l'intervento.

Nell'audizione dinanzi alla Commissione parlamentare, Sylos, come del resto fece anche Rossi, auspicò indagini sui profitti delle imprese proprio per accertare tale potere. Alla domanda di Giolitti ("profitti = potere di mercato?") non si prese neanche la briga di fornire una risposta, perché essa gli sembrava ovviamente positiva. Del resto, il potere di mercato è associato alla presenza di barriere all'entrata, e più elevate sono queste, maggiori sono i profitti.

Qui però si tocca un punto assai controverso. Il dibattito sull'impiego di analisi sulla profittabilità al fine di accertare il potere di mercato delle imprese è stato assai acceso, soprattutto negli anni ottanta, e ha portato a un sensibile ridimensionamento dell'uso delle analisi sui profitti che avevano invece caratterizzato il trentennio precedente. Tale dibattito è scaturito proprio da un famoso caso antitrust, che ha visto opposta l'azienda statunitense IBM al Dipartimento di Giustizia. Il consulente economico dell'IBM (Fisher) ha infatti scritto un influente articolo (Fisher, McGowan, 1983) che denunciava la scarsa attendibilità dei profitti contabili e dei relativi indicatori (ad es. *l'accounting rate of return*, ARR) per il calcolo del rendimento economico (*internal rate of return*, IRR), l'unico idoneo ad accertare il potere di mercato delle imprese. In particolare, la differenza nel calcolo dei due tassi di rendimento riguarda soprattutto gli ammortamenti, che entrano pienamente nel calcolo dell'ARR ma non in quello dell'IRR. Le differenze vengono meno laddove si utilizzasse il criterio di Hotelling nel quantificare gli ammortamenti.²⁷ Tale articolo, le cui tesi hanno avuto un largo seguito, metteva in discussione il filone di ricerca inaugurato da Mason su cui lo stesso Sylos si era basato per le proprie analisi, e in parte spiega il motivo per cui assai poche Autorità

²⁷ Con tale criterio gli ammortamenti sono calcolati come differenza tra il valore di acquisto di un investimento e il valore attuale della sommatoria dei flussi di ricavi che esso genererà.

della concorrenza abbiano svolto analisi volte a misurare i profitti delle imprese, sia per individuare i settori di intervento sia per accertare una posizione di dominanza. Anche l'Autorità nazionale non si discosta da tale prassi nelle sue indagini conoscitive. L'unico ambito dove al momento sono ospitate valutazioni di profittabilità è quello relativo ai casi di comportamenti predatori, essendo queste strettamente funzionali all'accertamento dell'infrazione.

Questa trascuratezza nell'analizzare i profitti delle imprese nell'ambito di analisi settoriali è un errore che andrebbe corretto, tenendo certamente in considerazione le osservazioni e le critiche emerse nel dibattito degli anni ottanta seguito all'articolo di Fisher e McGowan. In esso sono stati affinati metodi che riescono a estrarre dai dati contabili le informazioni rilevanti per il calcolo dell'IRR (Edwards et al., 1987). La praticabilità, oltre che l'utilità, di queste analisi viene mostrata ancora una volta proprio dall'Inghilterra (Geroski, 2005, e Davis, Garcés, 2010), il principale paese che ha continuato a impiegarla anche per analisi settoriali: per un'illustrazione dei metodi utilizzati e una ricognizione delle principali esperienze, si rimanda al rapporto scritto per l'Office of Fair Trading (OXERA, 2003). Approfondite analisi di bilancio non sono solo in grado di fornire indicazioni sull'effettiva profittabilità di un'impresa, ma anche sulla redditività che essa consegue nei singoli mercati in cui opera. Ciò è possibile grazie al grado di sofisticazione degli attuali software gestionali, che consentono la ricostruzione dei ricavi e dei costi per i diversi ambiti di operatività (mercati).

Analisi di questo genere non esauriscono lo strumentario cui si può attingere per valutare il grado di concorrenza in specifici mercati o settori economici. Laddove non si disponga di minuziose informazioni su ricavi o costi dei principali operatori, si può sempre ricorrere a metodi econometrici del tipo di quelli offerti dalla New Industrial Organization (Davis, Garcés, 2010, pp. 300-315; Perloff et al., 2007), che però, sebbene meno esigenti in quanto a informazioni su profitti aziendali, richiedono un maggiore approfondimento della struttura di domanda del mercato sotto osservazione e di come essa si modifichi in seguito a shock che ne alterino i parametri.

In conclusione, sia la teoria economica sia le prassi contabili (e i loro effettivi sviluppi) hanno compiuto negli ultimi anni decisi passi in avanti nella direzione di 'rendicontare' le scelte economiche delle imprese. Vi è la percezione che le autorità antitrust non se ne siano ancora completamente giovate per individuare i settori economici maggiormente protetti dalla concorrenza così da meglio indirizzare i propri interventi.

5. Conclusioni

Quando, nell'Italia del dopoguerra, ci s'interrogò sui problemi della tutela della concorrenza, Sylos aveva completato la monografia che gli avrebbe conferito una notorietà internazionale e che insisteva proprio sulle strategie seguite dalle imprese oligopolistiche. Non sorprende quindi che, nonostante un'età relativamente giovane, fosse ben noto nel nostro paese e venisse considerato uno dei principali interlocutori in questo dibattito. Nella sua audizione dinanzi al Parlamento non deluse le aspettative, combinando le proprie conoscenze analitiche con una notevole percezione degli specifici problemi nazionali. All'acuta diagnosi fece seguire numerose indicazioni di policy. Abbiamo qui ricordato il clima culturale, economico e politico nel quale deve essere collocato il suo contributo e quali sono i suggerimenti ancora attuali di cui potrebbe giovarsi l'*enforcement* antitrust nel nostro paese.

Certo, ci avrebbe fatto piacere menzionare qualche commento di Sylos alla politica seguita dall'Autorità nazionale di tutela della concorrenza. Ma questi non ve ne sono stati. Gli anni successivi all'"interrogatorio" dinanzi alla Commissione Tremelloni lo porteranno a occuparsi di altre questioni, dalla programmazione allo sviluppo economico, allo studio delle classi sociali, a problemi marcatamente macroeconomici. In questo percorso parte importante ha giocato non solo una curiosità innata ma anche la sua adesione a un 'modello' di economista classico che faceva della multidisciplinarietà un ingrediente necessario per la comprensione dei problemi. Negli

ultimi anni, poi, gli interessi di Sylos sono stati assorbiti quasi completamente da temi più generali di teoria economica e, soprattutto, dal suo impegno civile. Ricordo quando lo andai a trovare in ospedale per una frattura al tallone. Aveva dolorose fitte e se la prendeva prima col tallone, poi con la Cobb-Douglas e infine con Berlusconi, in una catena del dolore che collegava quelle che allora costituivano le sue principali preoccupazioni.

Noi tutti abbiamo ricordato con ammirazione la sua passione civile. Questa è ovviamente un esempio per tutti. Però ho sempre pensato, anche con un po' d'irritazione, che il nostro paese ne avesse abusato, distogliendolo dalle sue attività più propriamente accademiche. Con riguardo a tematiche antitrust, non ci rimane, dunque, che tessere i nodi di un discorso che si è in parte interrotto: prendendo le mosse proprio da quelle originarie intuizioni, alcune delle quali – mi riferisco soprattutto alle barriere strategiche all'entrata – hanno mostrato nel tempo tutto il loro valore e, arricchite da importanti contributi successivi, sono ormai diventate uno dei principali capisaldi analitici a sostegno dell'*enforcement* della tutela della concorrenza.

BIBLIOGRAFIA

- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2014), "Relazione sull'attività svolta nel 2013", Roma, disponibile alla URL: <http://www.agcm.it/relazioni-annuali/7097-relazione-sullattivita-svolta-nel-2013.html>.
- Ascarelli T. (1955), "La riforma delle società per azioni, la legislazione anticonsortile e lo strumento fiscale", in L. Piccardi, T. Ascarelli, U. La Malfa, E. Rossi, E. Scalfari (eds.), *La lotta contro i monopoli. Atti del I Convegno degli Amici del Mondo*, Bari: Laterza, pp. 105–181.
- Camera dei Deputati (1965a), "Interrogatorio del Prof. Ernesto Rossi, Seduta di mercoledì 16 gennaio 1963", in *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico, Resoconti stenografici degli interrogatori conoscitivi (7 febbraio 1962-16 gennaio 1963)*, vol. II, Roma: Servizio studi legislazione e inchieste parlamentari., disponibile alla URL: http://legislature.camera.it/_dati/leg04/lavori/stampati/pdf/018_001001_F023.pdf.
- Camera dei Deputati (1965b), "Interrogatorio del Prof. Paolo Sylos Labini, Seduta di

- giovedì 8 febbraio 1962”, in *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico, Resoconti stenografici degli interrogatori conoscitivi (7 febbraio 1962-16 gennaio 1963)*, vol. II, Roma: Servizio studi legislazione e inchieste parlamentari, disponibile alla URL: http://legislature.camera.it/_dati/leg04/lavori/stampati/pdf/018_001001_F014.pdf.
- Cavazzuti F. (2015), “Appunti e spunti da una breve stagione riformista: 1958-1963”, *Moneta e Credito*, vol. 68 n. 270, pp. 187–218.
- Commissione Europea (2014), *Libro Bianco. Verso un controllo più efficace delle concentrazioni nell’UE*, COM(2014) 449 final, Bruxelles: European Commission, disponibile alla URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0449&from=EN>.
- Crandall R., Winston C. (2003), “Does Antitrust Policy Improve Consumer Welfare? Assessing the Evidence”, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, n. 4, pp. 3–26.
- Davis P., Garcés E. (2010), *Quantitative Techniques for Competition and Antitrust Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- European Competition Network (2013), *ECN Recommendation on the Power to Set Priorities*, Bruxelles: European Commission, disponibile alla URL: http://ec.europa.eu/competition/ecn/recommendation_priority_09122013_en.pdf.
- Edwards J., Kay J., Mayer C. (1987), *The Economic Analysis of Accounting Profitability*, Oxford: Clarendon Press.
- Elhauge E. (2015), “Horizontal Shareholding As An Antitrust Violation”, *Harvard John M. Olin Discussion Paper Series*, n. 834, Harvard University, disponibile alla URL: <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:17741709>.
- Fisher F., McGowan J. (1983), “On the Misuse of Accounting Rates of Return to Infer Monopoly Profits”, *American Economic Review*, vol. 73 n. 1, pp. 82–97.
- Forcella E. (1991), “Ernesto Rossi e i Convegni de “Il Mondo””, in P. Ignazi (ed.), *Ernesto Rossi. Una utopia concreta*, Milano: Edizioni di Comunità.
- Geroski P. (2005), “Profitability Analysis and Competition Policy”, in P. Geroski (ed.), *Essays in Competition Policy*, London: Competition Commission, pp. 30–36.
- Granata M. (2007), *Cultura del mercato: la Commissione parlamentare d’inchiesta sulla concorrenza (1961-1965)*, Soveria Mannelli: Rubettino.
- Holt C., Scheffman D. (1988), “Strategic Business Behavior and Antitrust”, *Federal Trade Commission Bureau of Economics Working Paper*, n. 162, Chicago, disponibile alla URL: <https://www.ftc.gov/reports/strategic-business-behavior-antitrust>.
- Ilzkovitz F., Dierx A. (2015), *Ex-post Economic Evaluation of Competition Policy Enforcement: A Review of the Literature*, DG Competition, Luxembourg: Publications Office of the European Union, disponibile alla URL: http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/expost_evaluation_competition_policy_en.pdf.
- Katzmann R. (1980), *Regulatory Bureaucracy: The Federal Trade Commission and Antitrust Policy*, Cambridge (MA): The Mit Press.

- Libertini M. (2015), "La tutela della concorrenza nell'ordinamento italiano: dal codice civile del 1942 alla riforma costituzionale del 2001", *Moneta e Credito*, vol. 68 n. 272, pp. 365-385.
- Lipsey R., Lancaster K. (1956), "The General Theory of Second Best", *The Review of Economic Studies*, vol. 24 n. 1, pp. 11-32.
- OXERA (2003), "Assessing Profitability in Competition Policy Analysis", *Office of Fair Trading Economic Discussion Papers*, n. 6, Oakland (CA), disponibile alla URL: <http://www.oxera.com/Oxera/media/Oxera/downloads/reports/OFT-Assessing-profitability.pdf?ext=.pdf>.
- Perloff J., Karp L., Golan A. (2007), *Estimating Market Power and Strategies*, New York: Cambridge University Press.
- Piccardi L., Ascarelli T., La Malfa U., Rossi E., Scalfari E. (1955), *La lotta contro i monopoli. Atti del I Convegno degli Amici del Mondo*, Roma-Bari: Laterza.
- Ricci U. (1926), *Dal protezionismo al sindacalismo*, Roma-Bari: Laterza.
- Roncaglia A. (2015), "Ernesto Rossi", *Moneta e Credito*, vol. 68 n. 272, pp. 507-515.
- Rossi E. (1955), "Il mezzo estremo delle nazionalizzazioni", in L. Piccardi, T. Ascarelli, U. La Malfa, E. Rossi, E. Scalfari (eds.), *La lotta contro i monopoli. Atti del I Convegno degli Amici del Mondo*, Roma-Bari: Laterza, pp. 229-266.
- Rossi E. (1961), *Borse e borsaioli*, Bari: Laterza.
- Rossi E. (2007), *Epistolario 1943-1967: dal Partito d'azione al centro-sinistra*, Roma-Bari: Laterza.
- Sabbatini P. (2008), "Assessing the Impact of Antitrust Intervention by the Italian Competition Authority", *De Economist*, vol. 156 n. 4, pp. 491-505.
- Scalfari E. (1955), "Introduzione", in T. Ascarelli, U. La Malfa, L. Piccardi, E. Rossi, E. Scalfari (eds.), *La lotta contro i monopoli. Atti del I Convegno degli Amici del Mondo*, Roma-Bari: Laterza.
- Sylos Labini P. (1956), *Oligopolio e progresso tecnico*, Milano: Giuffrè.
- Sylos Labini P. (1974), *Saggio sulle classi sociali*, Roma-Bari: Laterza.
- Sylos Labini P. (2001), *Un paese a civiltà limitata. Intervista su etica, politica ed economia*, R. Petrini (ed.), Roma-Bari: Laterza.
- Sylos Labini P. (2015), "Interrogatorio del prof. Sylos Labini", *Moneta e Credito*, vol. 68, n. 270, pp. 219-269.
- Sylos Labini P., Guarino G. (1956), *L'industria petrolifera negli Stati Uniti, nel Canada e nel Messico*, Milano: Giuffrè.
- Visentini B., La Malfa U. (1955), "Efficacia della politica fiscale nella lotta contro i monopoli", in L. Piccardi, T. Ascarelli, U. La Malfa, E. Rossi, E. Scalfari (eds.), *La lotta contro i monopoli. Atti del I Convegno degli Amici del Mondo*, Bari: Laterza.
- Weingast B., Moran M. (1983), "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission", *Journal of Political Economy*, vol. 91 n. 5, pp. 765-800.
- Werden G. (2003), "The Effect of Antitrust Policy on Consumer Welfare: What Crandall and Winston Overlook", *Economic analysis group of the Antitrust Division (Dept. of Justice) Discussion Paper*, n. EAG 03-n. 2, Washington (DC), disponibile alla URL: <https://searchworks.stanford.edu/view/5492562>.