

LETTERA ALL'ONOREVOLE PRESIDENTE DELLA CAMERA
DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE D'INCHIESTA
ONOREVOLE FLAVIO ORLANDI

PAGINA BIANCA

Onorevole Presidente,

In adempimento all'impegno assunto, a conclusione dei lavori della Commissione d'inchiesta, mi pregio presentarLe la relazione all'Assemblea, che costituisce il primo volume degli Atti della Commissione stessa.

Come ho avuto l'onore di accennarLe nella mia precedente lettera, in data 30 giugno c. a., dal 18 maggio 1961, data della sua costituzione, la Commissione ha tenuto 71 sedute dedicando 63 ore agli interrogatori conoscitivi e 76 ore agli interrogatori contestativi. Alle riunioni della Commissione plenaria debbono aggiungersi 41 sedute delle sottocommissioni costituite per le indagini specifiche nei settori degli enti operanti in agricoltura, del cemento, dei farmaci e in materia di autofinanziamento.

La relazione della Commissione d'inchiesta si articola in una serie di osservazioni, conclusioni e proposte scaturite dalle indagini svolte, e che riguardano, talune, questioni di carattere generale, altre, settori specifici del campo economico.

Figurano tra le prime una relazione sull'autofinanziamento industriale, alcune conclusioni e proposte sulla disciplina pubblica dei prezzi nonché la proposta di istituzione di una commissione permanente di indagine.

A formulare quest'ultima proposta la Commissione d'inchiesta è stata indotta dalle esperienze compiute nel corso dei suoi lavori: sia la prima prospezione scientifica dei fenomeni concorrenziali mediante l'indagine tecnica, sia la successiva fase delle indagini di settore hanno posto in luce le gravi difficoltà che si incontrano nella raccolta dei dati conoscitivi sulle condizioni operative di mercato per quanto attiene al fenomeno concorrenziale. Ne deriva l'esigenza di un organo permanente d'indagine i cui fini istituzionali si sostanzino nel periodico reperimento dei dati

relativi alle restrizioni alla concorrenza e nella interpretazione, continuamente aggiornata, sia delle regole comunitarie di concorrenza vigenti che delle norme di diritto sostanziale nella materia. Alla istituenda commissione spetterà di valutare le situazioni di fatto sulla base dell'interesse pubblico definito dalle norme di diritto positivo.

I membri dell'Ufficio di Presidenza della Commissione ritengono, in proposito, opportuno ricorrere all'iniziativa legislativa per sottoporre alla Camera, in un testo articolato, detta proposta.

Le conclusioni delle indagini di settore sono raccolte in singole relazioni predisposte, discusse ed approvate per ognuno dei settori esaminati. Per taluni di essi, nel difetto d'una valutazione concorde ed unanime da parte dei membri della Commissione, sono state presentate relazioni di minoranza, che vengono del pari pubblicate, in conformità alla prassi seguita in precedenti analoghe circostanze, al fine di consentire alla Camera dei Deputati di rendersi adeguatamente conto dell'*iter* e dello svolgimento dei lavori della Commissione e delle posizioni emerse nel corso di essi.

Nel momento in cui la Commissione conclude i propri lavori con la presentazione all'Assemblea dei risultati dell'inchiesta, desidero ricordare l'opera dei miei predecessori, l'onorevole Tremelloni, cui va il merito della proposta istitutiva della Commissione e della prima impostazione generale dell'inchiesta, e l'onorevole Dosi, che ne ha retto le sorti nel periodo più difficile e burrascoso, nonché l'impegno profuso da tutti i membri della Commissione per il più proficuo assolvimento del compito loro affidato.

Tengo, altresì, a sottolineare l'apporto di competenza e di impegnata collaborazione assicurato dal dottor Mario D'Antonio, che ha seguito ininterrottamente con assidua cura i lavori della Commissione fin dall'inizio e non ha fatto mancare il proprio volontario apporto anche dopo che era stato preposto al Servizio Studi, Legislazione e Inchieste Parlamentari; tengo, pure, a sottolineare l'apporto del dottor Luciano Stramacci, segretario della Commissione nell'ultima fase dei lavori, del dottor Luciano Gelati, dei componenti la Segreteria tecnica, professor Angelo Dus e dottoressa Caterina La Mesa e del consulente professor Pietro Battara.

Un grato pensiero mi sia concesso, in fine, rivolgere ai numerosi tecnici incaricati degli studi e delle ricerche, studi di cui quelli prescelti per la pubblicazione costituiranno validi modelli, nonché a tutti gli operatori economici pubblici e privati che hanno risposto all'appello della Commissione nel corso delle indagini, sempre fornendo i dati necessari con spirito di civica collaborazione.

Desidero anche confermarLe l'impegno assunto di concludere, entro il 31 dicembre del corrente anno, l'attività di stralcio inerente ai lavori della Commissione con la pubblicazione degli Atti della Commissione stessa.

Al primo volume che ho l'onore di presentarLe, faranno seguito altri due dedicati ai resoconti stenografici degli interrogatori conoscitivi effettuati dalla Commissione, una serie di studi e monografie sui problemi concorrenziali nel nostro Paese e, infine, un volume dedicato alle opinioni, sui problemi della concorrenza, espresse da esperti stranieri interpellati dalla Commissione.

Le porgo, Onorevole Presidente, i sensi della mia più viva considerazione.

Roma, ottobre 1965.

FLAVIO ORLANDI

PAGINA BIANCA

PRESENTAZIONE E CENNI RIASSUNTIVI
DELL'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE

PAGINA BIANCA

Il 19 aprile 1961, la Camera dei Deputati approvava la proposta di un'inchiesta sulle limitazioni poste alla concorrenza nel campo economico.

Nella relazione alla proposta, svolta il 16 febbraio 1960, il proponente on. Tremelloni rilevava che occorreva riconoscere come « una legge antimonopolistica sia solo 'uno' degli strumenti adatti per il vasto compito che si pone ad uno Stato, che voglia mantenere entro i limiti più ampi possibili la competizione economica ».

Osservava altresì che « siffatta azione deve svolgersi coerentemente in tutta la politica economica generale, intendendo parlare non solo della politica commerciale interna e internazionale, ma anche della politica monetaria, fiscale e creditizia, della politica di controllo dei prezzi, della politica di partecipazione statale ».

E, infine, che « tale sforzo poteva essere compiuto soltanto se si fosse approfondita maggiormente la conoscenza degli aspetti poliedrici del fenomeno concorrenziale » (1).

I fini ed i limiti dell'inchiesta venivano definiti nella deliberazione istitutiva nei seguenti termini:

a) accertare le principali limitazioni alla concorrenza nei vari settori delle attività economiche del Paese;

b) esaminare le cause immediate di tali limitazioni e valutare gli effetti che le limitazioni stesse producono sullo sviluppo economico del Paese;

c) suggerire misure di politica economica atte ad eliminare gli effetti negativi e a rimuovere le cause che li determinano.

(1) *Atti Parlamentari*, 1960, Discussioni, vol. XIV, pag. 13165.

Si stabiliva anche che la relazione della Commissione fosse presentata alla Camera entro un anno dalla data di costituzione della Commissione stessa.

Occorre dare risalto all'ampiezza assunta dall'inchiesta in base alle modifiche apportate in sede di deliberazione istitutiva al primitivo schema proposto.

Infatti, alla iniziale formulazione, « accerti le principali limitazioni alla concorrenza nelle unità produttive del Paese; e in particolare accerti, ove esistano, pratiche concertate o altre condizioni limitative che possano direttamente o indirettamente impedire, restringere o falsare il gioco normale della concorrenza », fu sostituita la seguente: « accerti le principali limitazioni alla concorrenza nei vari settori delle attività economiche del Paese ».

Ne derivava, quindi, l'allargamento dell'indagine dal limite della difficoltà di accesso al mercato in relazione ad intese o accordi o altri ostacoli, alla considerazione generale delle principali limitazioni nei vari settori delle attività economiche del Paese, il che vale a dire che tutte le situazioni restrittive da esaminare venivano a rivestire lo stesso interesse.

Di fronte alla vastità e generalità dei compiti, le difficoltà incontrate fin dall'inizio dei lavori sono state molte e di vario ordine. Vi si accennerà via via, nello svolgimento delle varie questioni che la Commissione ebbe ad affrontare; basti qui ricordare la modestia delle risorse strumentali e finanziarie a disposizione della Commissione, la limitatezza di tempo inizialmente accordato (un anno) ed il faticoso lavoro di reperimento sia di dati e documentazioni in genere, sia di esperti disponibili.

All'inizio dell'attività della Commissione una prima notevole difficoltà era costituita dalla quasi assoluta mancanza, nel nostro Paese, di una tradizione di studi, indagini e ricerche sulla struttura produttiva e commerciale in genere e sulle restrizioni alla concorrenza operanti nel sistema, in particolare (2).

Anche la letteratura economica a carattere scientifico, sull'argomento, ha avuto in Italia ben pochi cultori, a differenza di altri Paesi.

Ben pochi elementi erano, dunque, a disposizione della Commissione per l'impostazione del suo lavoro, rendendo in particolare estremamente difficili i confronti storici che, in un'indagine come quella affrontata, dovevano costituire la premessa per la conoscenza delle attuali condizioni della struttura dei mercati dei diversi beni.

(2) Unico precedente di inchiesta parziale sulle limitazioni alla concorrenza e sulla concentrazione industriale in Italia è stato quello condotto, con mezzi peraltro limitatissimi ed in un periodo di tempo a disposizione molto ridotto, dalla *Commissione economica*, costituita nel 1945 presso il Ministero della Costituente.

Vero è che si sarebbero potuti utilizzare gli schemi derivanti dalle inchieste condotte all'estero e specialmente negli Stati Uniti ma, a differenza di quanto con le inchieste si è potuto compiere in tale paese, mancavano completamente in Italia organi dell'Amministrazione in condizione di fornire quegli elementi di base e, soprattutto, garantire quelle esperienze di ricerca che, invece, si possono riscontrare ampiamente negli Stati Uniti dove il Dipartimento del Commercio e la *Trade Commission* avevano largamente spianato il terreno prima ancora che iniziassero i lavori delle Commissioni senatoriali di inchiesta.

Date queste difficoltà e di fronte all'esigenza di acquisire i necessari elementi per lo studio generale dei problemi ed a quella di pervenire rapidamente a conclusioni concrete nei settori nei quali più evidente poteva apparire l'esistenza di una situazione monopolistica o oligopolistica, la Commissione decideva, il 22 giugno 1961, di adottare un piano di massima che contemperasse le due esigenze comprendendo sia indagini generali (orizzontali o per problemi) sia indagini per settore (o verticali).

In altri termini, si proponeva, con tale impostazione, la distinzione dell'inchiesta in due fasi, di cui la prima costituisse la più vasta prospezione possibile delle situazioni di fatto, e la seconda riflettesse la valutazione dei risultati emersi dalla prima.

Le fasi dell'inchiesta risultarono, di massima, delimitabili, cronologicamente e logicamente, come segue:

A) *Esame dei fatti:*

- a) documentazione sul materiale esistente e nuove rilevazioni affidate ad esperti da eseguire anche con questionari;
- b) invio di questionari ad iniziativa della Commissione;
- c) interrogatori e costituzione della Commissione in gruppi di lavoro;
- d) esame dei dati acquisiti ed eventuale integrazione della ricerca.

B) *Elaborazione dei dati raccolti e interpretazione dei fatti.*

C) *Esame delle conclusioni e redazione dei suggerimenti* (di cui al comma c) del provvedimento istitutivo)

D) *Redazione della relazione conclusiva.*

E) *Pubblicazione degli atti.*

La scelta di tale impostazione metodologica fu ribadita nella seduta del 28 settembre 1961, sia pure con qualche riserva. È da rilevare che alcuni membri della Commissione avevano una visione in parte differente delle finalità dell'inchiesta e dei mezzi migliori per portarla a termine. Mentre prevalse la tendenza a svolgere, in un primo momento, la più

ampia ricognizione possibile in tutto l'arco dell'economia italiana, con l'intento di ricavarne esempi validi, casi tipici su cui successivamente operare in profondità, si avanzò l'idea di un'impostazione diversa: di assumere cioè come ipotesi — da verificare naturalmente, ma considerata già abbastanza attendibile — la esistenza di determinati fenomeni monopolistici, e quindi la opportunità di concentrare l'indagine fin dall'inizio su tali manifestazioni.

Concordato, quindi, un metodo di lavoro si veniva nella determinazione di affidare a singoli esperti indagini particolari di settore ed alcune di carattere generale su fenomeni limitativi della concorrenza.

Sorgevano a questo punto nuove difficoltà che potevano essere superate solo parzialmente: innanzitutto il numero degli esperti disposti a collaborare attivamente con la Commissione era scarso e, per quelli disponibili, l'esigenza di conoscere non soltanto dati complessivi per i singoli settori, ma elementi particolareggiati sulle singole imprese operanti in un settore produttivo o nel mercato, sulla loro struttura tecnica ed economico-finanziaria, costituiva una premessa indispensabile per una seria ricerca.

Si tratta di dati che normalmente non sono di pubblico dominio, che molto spesso sono circondati da una notevole riservatezza, e che non possono essere acquisiti di volta in volta con indagini *ad hoc* senza una conoscenza storico-evolutiva del mercato e della composizione dei settori. Seguendo, infatti, per molti anni l'evoluzione del settore produttivo, le trasformazioni tecniche ed economico-finanziarie alle quali esso è soggetto, la continua modificazione e trasformazione delle singole imprese che lo compongono, le vicende di mercato dei titoli azionari delle società, gli aumenti di capitali, la composizione dei consigli di amministrazione, si può raccogliere una messe di informazioni che, se singolarmente prese hanno un significato relativo, nel loro insieme forniscono un quadro completo di un settore industriale o di un mercato di un certo bene, con margini di incertezza quasi trascurabili.

Si tratta di lavori di ricostruzione paziente della realtà economica che danno risultati a lunga scadenza e non consentono improvvisazioni se non si vuol cadere in errori grossolani ed in affermazioni avventate.

Purtroppo, *a posteriori*, è facile constatare che per pochi settori industriali la Commissione ha potuto disporre di ricerche sufficientemente attendibili, come materiale di base per l'inchiesta, che fornissero un quadro abbastanza preciso della struttura dei settori stessi.

Se già l'indagine sui fatti limitativi della concorrenza derivanti da elementi strutturali presentava notevoli difficoltà, ancor più difficili erano le ricerche volte ad appurare l'esistenza di quegli ostacoli alla concorrenza

derivanti da accordi e intese fra operatori economici e che possono incidere nelle varie fasi che vanno dalla produzione alla distribuzione dei prodotti.

La mancanza di una legislazione e di un controllo statale sugli accordi e sulle intese, la mancanza assoluta di informazioni al riguardo, l'esistenza probabile di *gentlemen's agreements* rivolti a rendere inoperante la concorrenza caso per caso, creavano un limite non facilmente valicabile. Anche la conoscenza delle forme consortili, escluse poche eccezioni ormai di pubblico dominio, non si presentava di facile acquisizione.

Un settore di indagini per il quale, invece, la possibilità di individuazione di fenomeni ostativi della libertà di concorrenza si presentava con maggiore evidenza era quello connesso agli interventi diretti o indiretti dello Stato. La politica tributaria, la politica del commercio estero, l'azione della Pubblica Amministrazione, nella duplice veste di produttrice e di grande acquirente di beni e servizi, ecc. esercitano sulla concorrenza influenze che dovevano essere studiate. Così come andavano esaminati gli interventi dello Stato soprattutto in relazione alle particolari condizioni che si creano sul mercato per effetto della determinazione di prezzi massimi e dell'istituzione di particolari strumenti di contenimento o di sostegno dei prezzi.

A queste difficoltà connesse al tema stesso, oggetto dell'inchiesta — tema quant'altri mai complesso per la multilateralità degli aspetti sotto i quali si presenta — sono da aggiungere altri fattori che certamente non hanno agevolato i compiti della Commissione. Primo fra tutti, la scarsità di tempo disponibile.

Il lavoro della Commissione ha dovuto subire, infatti, due soste protrattesi per vari mesi: la prima, dal febbraio al settembre 1962, per l'assunzione ad incarichi governativi del Presidente e di alcuni membri e la seconda, dal febbraio 1963 al gennaio 1964, nel passaggio dalla III alla IV legislatura.

L'esperienza ha dimostrato che l'approfondimento dello studio di un solo settore industriale richiede molti mesi di lavoro e soltanto un impegno notevole da parte dei membri della Commissione e degli uffici ha potuto consentire di portare a buon fine sia pure soltanto alcune indagini. Dovendosi poi spaziare in tutto il campo d'indagine ogni limite di tempo costituiva una remora nell'approfondimento dei singoli temi.

Ma non è tutto: la mancanza di tempo ha anche impedito una netta distinzione tra la fase di lavoro affidata agli esperti e quella dell'intervento diretto della Commissione: ciò ha comportato molto spesso l'impossibilità di utilizzare il lavoro degli esperti per un approfondimento dei problemi. Né va trascurata la circostanza che il tempo troppo limitato

lasciato agli esperti non ha loro consentito, a volte, la dovuta tranquillità nello svolgimento della ricerca e la possibilità d'una piena utilizzazione del materiale raccolto.

Enti, sindacati, società, persino uffici pubblici hanno risposto alle richieste della Commissione con notevole ritardo, spesso in modo incompleto.

Utile si è dimostrato il contemporaneo ricorso allo strumento degli interrogatori anche nella prima fase dell'inchiesta, secondo quanto deliberò la Commissione, stabilendo nella seduta del 17 gennaio 1962 di iniziare gli interrogatori « conoscitivi » e non formali, a cui decise anche di dare pubblicità con la immediata pubblicazione dei resoconti stenografici delle sedute ad essi dedicate. Gli interrogatori dei professori Papi, Lombardini, Sylos Labini, Steve, Coppola D'Anna, Corbino e Rossi Doria — svoltisi nelle sedute del 7, 8, 14 e 15 febbraio 1962 — fornirono preziose indicazioni.

* * *

Assunto al Governo, nel febbraio 1962, l'on. Tremelloni, Presidente della Commissione, il Segretariato procedette nelle attività tecniche, mentre i Vicepresidenti e i Segretari della Commissione decidevano di presentare una proposta di proroga delle funzioni della Commissione stessa, dato l'approssimarsi della data di scadenza del mandato previsto nella deliberazione istitutiva.

Gli onorevoli Dosi, Riccardo Lombardi, Sulotto e Merenda presentarono, il 22 marzo 1962, tale proposta che fu approvata dalla Camera il 24 luglio 1962.

Il 27 settembre 1962, la Commissione procedette alla votazione per l'elezione del Presidente e — essendosi frattanto dimesso dalla carica di Segretario l'on. Sulotto — d'un Segretario. Risultarono eletti: Presidente l'on. Mario Dosi, Segretario l'on. Franco Busetto.

Nella seduta successiva, il 3 ottobre 1962, in sostituzione del Vicepresidente on. Dosi fu eletto Vicepresidente l'on. Flavio Orlandi.

Nella seduta del 27 settembre, la Commissione concordemente dichiarava di considerare esaurita la fase di studio dei problemi di ordine generale e settoriale e deliberava di procedere nelle indagini dirette prescegliendo i settori cementiero, farmaceutico e quello dell'attività degli enti di distribuzione di materie prime all'agricoltura, nonché di raccolta, conservazione e utilizzazione dei prodotti agricoli.

Si decise anche di svolgere una ricerca sull'autofinanziamento industriale, ricerca che fu affidata al prof. F. M. Paces, Ordinario di tecnica industriale e commerciale nell'Università di Torino.

La Commissione convenne, altresì, sulla opportunità di proseguire gli interrogatori conoscitivi, convocando esponenti delle principali attività economiche, in modo da avere ulteriori elementi di giudizio sulle concrete situazioni produttive e di mercato.

Furono, pertanto, ascoltati: il prof. Valletta e l'avv. Siglienti il 24 ottobre 1962; il dott. Pirelli e il sig. Casaltoli il 31 ottobre 1962; l'ing. Giustiniani, il dott. Borletti e il dott. Luraghi il 14 novembre 1962; il dott. Faina e il dott. Petrilli il 21 novembre 1962; il dott. Carli il 22 novembre 1962; il 13 dicembre 1962 il prof. De Maria e il 16 gennaio 1963 il prof. Ernesto Rossi.

Infine, sempre il 27 settembre, la Commissione deliberava di costituire nel proprio seno tre Gruppi di lavoro per l'esame critico delle relazioni presentate dai collaboratori esterni, con il compito di riferirne alla Commissione stessa. Tali Gruppi furono così suddivisi, riguardo alla materia da trattare:

- 1) gruppo produzione, raccolta e distribuzione dei prodotti agricoli e alimentari;
- 2) gruppo industria;
- 3) gruppo servizi.

Su suggerimento dei Gruppi, fra le numerose monografie — circa 30 — la Commissione si pronunziava favorevolmente in merito alla pubblicazione, fra gli Atti della Commissione, delle otto seguenti:

P. BATTARA: *La concentrazione industriale.*

G. BERNINI, G. SENA: *I brevetti industriali.*

R. BRACCO: *Il settore assicurativo.*

C. COSTANTINO: *Il settore dello zucchero.*

M. DE MEIS, A. PELLEGRINI: *Il settore della carta e della cellulosa.*

G. ORLANDO: *Il settore dei concimi e degli antiparassitari.*

F. M. PACCES: *Il finanziamento delle società italiane.*

A. TERRANOVA, A. VARANESE: *La contrattazione con l'amministrazione pubblica.*

Nella seduta del 28 novembre 1962, la Commissione, terminata la prima fase conoscitiva degli interrogatori, decise di procedere a quelli di carattere formale, inerenti ai tre settori di indagine prescelti.

Furono, pertanto, ascoltati, per il settore del cemento: l'ing. Salvi, l'ing. Polzinetti, l'ing. Jannello, l'ing. Frascchetti e l'ing. Rinaldi nella seduta del 6 dicembre 1962; l'ing. Pesenti il 19 dicembre 1962; l'ing. Cova e il dott. Foglietti il 20 dicembre 1962, il dott. Marchini il 16

gennaio 1963; l'ing. Pozzo, il dott. Buzzi e l'ing. Bazzocchi il 17 gennaio 1963.

Per il *settore agricolo*, la Commissione ascoltò nella seduta del 23 gennaio 1963 il dott. Barbadoro e l'avv. Maffioletti; il rag. Mizzi il 7 e il 13 febbraio 1963; il 14 febbraio 1963 il dott. Cantoni, il rag. Marchetti e il dott. Mulas.

Lo scioglimento del Parlamento, il 18 febbraio 1963, e l'interruzione dell'attività della Commissione, impedì lo svolgimento dell'indagine specifica nel settore farmaceutico e la prosecuzione della ricerca sull'autofinanziamento che era stata affidata al prof. F. M. Paces.

* * *

All'inizio della IV legislatura, la Commissione di inchiesta veniva nuovamente istituita, su proposte del deputato Orlandi e dei deputati Natoli, Busetto, Sulotto ed altri, nella seduta della Camera del 26 luglio 1963.

La deliberazione istitutiva, nel confermare gli obiettivi dell'indagine nel testo della precedente deliberazione, portava da 21 a 25 il numero dei membri, stabiliva la facoltà della Commissione di trasmettere alla Camera, anche nel corso dell'inchiesta, le risultanze e le conclusioni di indagini specifiche da essa condotte e fissava al 30 giugno 1965 il termine di scadenza dei lavori.

La Commissione, ricostituitasi nell'ottobre 1963, con l'elezione a Presidente del deputato Tremelloni, poteva riprendere i propri lavori solo nel gennaio 1964, con l'elezione del deputato Orlandi, in sostituzione del Presidente Tremelloni, nominato Ministro delle finanze.

Su proposta del Presidente Orlandi, si deliberava di riprendere l'attività della Commissione nella fase in cui era stata interrotta a seguito dello scioglimento della Camera. Venivano ripresi, pertanto, gli interrogatori e, nel quadro delle indagini sugli enti operanti in agricoltura, si procedeva all'audizione del prof. Albertario e del dott. Miraglia del Ministero dell'agricoltura, rispettivamente il 19 febbraio ed il 4 marzo, del dott. Costa l'11 ed il 17 marzo, dell'avv. Codicè e del dott. Genoese Zerbi il 15 aprile, del dott. Censi e del dott. Bassanelli il 16 aprile, del cav. Ferrara e del dott. Ramponi il 29 aprile.

I mesi successivi furono dedicati all'indagine sul settore farmaceutico, procedendo a numerose audizioni di esperti, di rappresentanti di associazioni, delle maggiori case produttrici e degli organi preposti alla disciplina pubblica del settore.

Più precisamente, furono ascoltati nella fase conoscitiva: i professori Zamboni, Covello, Bergami, Genovese e Intonti, il dott. Tamborlini,

il prof. Roscioni, il rag. Gandini, il dott. Carnevale, il dott. Franchini, il dott. Bracco, l'on. Ricca, l'ing. Frattini ed il sen. Cremisini, il dott. Zocca, l'avv. Savoini, il sig. Calabrese; e in sede di interrogatorio formale: il prof. Niccolò Visconti di Modrone, il dott. Angelini, il dott. Bertini, il dott. Del Giudice, il dott. Edoardo Visconti di Modrone-Erba, il dott. Chiesa, il dott. Chiera di Vasco, il dott. Golinelli, il dott. Ganassini, il dott. Guerra, il dott. Gorgone, il dott. Foglietti.

Conclusa la fase degli interrogatori, la Commissione decise di suddividersi in Gruppi di lavoro, ai quali fu affidato un primo esame della documentazione raccolta nel corso delle indagini specifiche svolte.

I Gruppi procedettero alla elaborazione di relazioni conclusive che, discusse in sede di Commissione plenaria, sono incluse nella Relazione della Commissione alla Camera.

I QUESTIONARI

A) *I questionari diramati agli studiosi in Italia e all'estero.*

Nella fase iniziale di impostazione dei lavori, la Commissione d'inchiesta si rivolse agli studiosi di discipline economiche e giuridiche, sia italiani sia stranieri, per chiedere loro consigli e suggerimenti.

Due questionari furono diramati, il 9 agosto e il 2 settembre 1961, rispettivamente ai professori di discipline economiche e giuridiche, docenti nelle università italiane.

Il questionario poneva agli interpellati due ordini di richieste. Innanzi tutto, esso tendeva ad acquisire i risultati di studi o ricerche già compiuti in Italia dagli studiosi sui problemi delle forme di mercato e delle limitazioni alla concorrenza nei singoli settori produttivi.

In secondo luogo, la Commissione si rivolgeva agli studiosi per indicazioni, considerazioni e suggerimenti sulla metodologia da adottare per lo svolgimento dell'inchiesta e, in particolar modo, sui settori dell'economia o della legislazione su cui dirigere maggiormente le indagini, sulle forme ritenute più frequenti di limitazioni alla concorrenza, sui metodi ed i mezzi per accertarle e, infine, sulle misure di politica economica atte a rimuoverle.

Per quanto riguarda il primo ordine di quesiti, numerose sono state le indicazioni bibliografiche fornite dagli interpellati.

Per quanto concerne il secondo gruppo, le risposte possono essere brevemente sintetizzate in alcuni punti.

Le risposte degli economisti italiani.

Professori interpellati: 312;

Risposte pervenute: 118.

Le risposte sono di ampiezza e di contenuto molto diversi. Molti interpellati non si sono limitati alle domande poste al questionario, ma hanno espresso idee e nozioni più generali in materia di concorrenza e di politica economica.

I settori principali sui quali è stato suggerito, attraverso le risposte, di dirigere l'inchiesta sono (in ordine decrescente): industria elettrica, industria chimica, cemento, industria meccanica, zucchero, siderurgia.

Le forme di limitazioni alla concorrenza ritenute più frequenti sono risultate (in ordine decrescente, secondo il numero delle segnalazioni): regolamentazioni pubbliche, con particolare riguardo alle licenze ed alle concessioni, cartelli o intese, concentrazioni finanziarie, pratiche concertate, integrazioni, fusioni, abuso di potere economico.

Queste forme di limitazione alla concorrenza si manifestano, secondo le risposte avute, attraverso: la politica dei prezzi, le limitazioni all'accesso, le distorsioni nell'impiego di risorse, le limitazioni della produzione, le limitazioni degli investimenti.

Le indagini suggerite per l'accertamento delle limitazioni sono state: analisi dei prezzi e dei costi, indagini sulla composizione dei consigli di amministrazione, esame dei bilanci, dell'andamento di borsa, degli schedari fiscali, della contabilità delle imprese, della composizione dei pacchetti azionari delle maggiori società, indagini sulle fusioni, sulla destinazione degli investimenti stranieri, ecc.

Infine, tra le misure di politica economica da adottare sono state segnalate principalmente: la politica fiscale, la creazione di imprese pubbliche in concorrenza, una legislazione antimonopolistica, la riforma delle società per azioni, la politica creditizia, la programmazione nazionale, il controllo dei prezzi.

Le risposte dei giuristi italiani.

Professori interpellati: 81;

Risposte pervenute: 53.

Le risposte nel complesso si riferiscono solo ad alcuni quesiti. Non sono indicati, in genere, settori che rivelino indizi di limitazioni alla concorrenza.

Le forme di limitazioni alla concorrenza ritenute più frequenti sono: le intese, gli abusi derivanti da posizioni dominanti, le pratiche concertate.

Più dettagliate e quasi unanimi appaiono le risposte sulle riforme legislative da proporre al Parlamento: riforma della legislazione sulle società per azioni, sui bilanci, sulla disciplina del credito.

Le risposte degli studiosi stranieri.

Con un altro questionario, diramato il 9 febbraio 1962, la Commissione d'inchiesta si è rivolta ai più noti economisti, giuristi ed esperti stranieri sui problemi limitativi della concorrenza.

Professori interpellati: 90;

Risposte pervenute: 38.

Anche tale questionario tendeva sia ad accertare le opinioni dei più qualificati studiosi sui problemi che costituiscono l'oggetto dell'inchiesta, sia a conoscere dati, pubblicazioni ed esperienze ricavati da analoghe inchieste svolte nei singoli paesi.

Le risposte più significative al questionario, sia nella traduzione italiana, sia nel testo originale, sono pubblicate nel vol. IX degli Atti della Commissione d'inchiesta.

B) I questionari diramati alle Associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.

	N. questionari diramati	N. risposte ricevute	%
Datori di lavoro	292	160	54,7
Lavoratori dipendenti	499	88	17,4
Totale	791	248	30

I dati riportati danno un'idea della scarsa rispondenza incontrata dal questionario stesso presso le Associazioni, soprattutto presso quelle dei lavoratori dipendenti.

Per di più, fra le risposte ricevute, parecchie appaiono lacunose e poco significative per qualità.

Nel complesso, soltanto una piccola parte di esse può esser considerata soddisfacente ed ha fornito alla Commissione temi di ulteriore studio, motivi di approfondimento, spunti per gli interrogatori.

C) *I questionari diramati per la raccolta del materiale statistico ed informativo.*

La Commissione, oltre a diramare questionari per propria iniziativa, ha provveduto, in parecchi settori economici, a rilevazioni dirette di dati statistici, tramite inoltre di questionari alle imprese produttrici, per rendere possibile il lavoro di ricerca degli esperti ai quali erano state affidate indagini dalla Commissione stessa.

La richiesta di dati, di bilanci, ecc. è stata rivolta a tutti o al maggior numero possibile di imprese operanti in ogni settore e relativamente alle seguenti indagini:

1) cemento, zucchero, fiammiferi, produzione di ghisa, acciaio e ferroleghie, prima lavorazione del ferro e dell'acciaio, pezzi di acciaio fucinati e stampati a caldo, alluminio, zinco, piombo, autoveicoli, motocicli, trattori, macchine da scrivere e calcolatrici, fibre tessili artificiali, industria del gas, industria elettrica (per l'indagine affidata al professor P. Battara sulla concentrazione industriale in Italia, v. Atti della Commissione);

2) contrattazione con le pubbliche amministrazioni (dati utilizzati nella relazione degli avvocati Terranova e Varanese, pubblicata fra gli Atti della Commissione);

3) settore delle fonti di energia (elettrico, del petrolio, del metano e dei combustibili solidi);

4) settore del cemento (la raccolta dei dati è avvenuta sia tramite l'Associazione tecnico-economica del cemento — A.I.T.E.C. — sia direttamente presso tutte le aziende del settore);

5) settore elettromeccanico;

6) settore dei fertilizzanti (dati utilizzati dal professor Orlando nella relazione agli Atti della Commissione);

7) settore della carta e della cellulosa (dati utilizzati dai dottori Pellegrini e De Meis nella relazione agli Atti della Commissione);

8) indagine sulle fusioni tra società operate in Italia tra il 1957 e il 1960;

9) settore farmaceutico;

10) indagini sull'autofinanziamento industriale.

È da rilevare la mancata collaborazione da parte di alcune aziende, malgrado i ripetuti solleciti da parte della Commissione.

Numerose sono state le richieste dilatorie dei termini di consegna delle risposte ai questionari, avanzate dai destinatari dei medesimi.

Dal prospetto seguente è rilevabile il numero dei questionari diramati e delle risposte ricevute:

QUESTIONARI DIRAMATI
PER CONTO DI COLLABORATORI ESTERNI (1)

	N. questionari diramati	N. risposte ricevute	%
1) Indagine sulla concentrazione industriale	29	29	100
2) Indagine nel settore:			
— elettrico	51	50	98
— del petrolio e del metano	60	54	90
— dei combustibili solidi	24	23	95,8
3) Indagine sulla contrattazione con le pubbliche amministrazioni:			
a) Pubbliche amministrazioni	511	173	33,8
b) C.I.D.A. (Associazione nazionale costruttori edili e proprie aderenti)	97	46 (2)	47,4
c) Procuratori generali presso le Corti d'appello	23	23	100
4) Indagine sulle fusioni di società	101	72	71,2
5) Indagine nel settore del cemento	121	94	77,6
6) Indagine nel settore elettromeccanico	21	19	90,4
7) Indagine nel settore dei fertilizzanti	102	90	88,2
8) Indagine nel settore della carta e cellulosa	37	33	89,1
9) Indagine nel settore farmaceutico	110	106	96,4
10) Indagine sull'autofinanziamento industriale	377	377	100

(1) V. in *Appendice* i testi dei questionari.
(2) Per successivo accordo intervenuto, l'A.N.C.E. ha risposto anche a nome di tutte le aderenti provinciali (83).

RICHIESTE RIVOLTE AI MINISTERI

Nell'intento di avvalersi, per quanto possibile, delle conoscenze, esperienze e documentazioni esistenti presso i vari Dicasteri, la Commissione ha provveduto a richiedere la più ampia collaborazione, sia generica sia specifica.

In via generica, con lettera (del 21 dicembre 1961) indirizzata a tutti i Ministeri, sono stati richiesti quei contributi informativi e di documentazione che ciascuno dei destinatari fosse in grado di dare, come pure osservazioni, consigli e suggerimenti circa le forme ed i modi più efficaci di svolgimento delle indagini. In tale circostanza, inoltre, la Commissione invitava ciascun Ministero ad indicare nominativamente un funzionario al quale attribuire una funzione di « collegamento » con la segreteria della Commissione per tutte le questioni di comune interesse ai fini dell'inchiesta.

Le richieste hanno incontrato una volonterosa risposta da parte dei Dicasteri.

In via specifica — e cioè su aspetti determinati e di particolare interesse nel quadro dell'inchiesta — la Commissione ha rivolto ai singoli Ministeri le seguenti richieste:

Ministero degli affari esteri:

— documentazione sulle indagini effettuate dall'O.N.U. e dalla O.E.C.E. sulle pratiche restrittive ed altre forme limitative della concorrenza.

Ministero dell'agricoltura e delle foreste:

- schema di riorganizzazione istituzionale dell'Ente nazionale risi;
- schema di statuto dell'Ente nazionale risi con relative modificazioni e parere in proposito del Consiglio di Stato;
- approvazione di un piano di costruzione di immobili e di impianti sottoposto dall'Ente nazionale risi.

Ministero della difesa:

— tariffa dei medicinali e prodotti accessori della medicatura, dei reagenti, ecc. praticata dall'Istituto chimico-farmaceutico militare.

Ministero delle finanze:

— dati relativi ai versamenti effettuati, per il periodo 1954-1960, a titolo di imposta sulle società, dalle 75 maggiori società italiane;

— elenco delle società per azioni di cui si ha l'estratto dei ruoli dell'imposta sulle società;

— concordati intercorsi fra alcune società per azioni (n. 100) e l'Amministrazione finanziaria;

— dati relativi all'ammontare complessivo di barbabietole lavorate nel 1960;

— quantità annue di petrolio greggio nel 1960.

Ministero dell'industria e del commercio:

— indicazioni disponibili circa l'esistenza di accordi o di intese fra produttori o distributori il cui risultato — diretto o indiretto — sia quello di limitare la libera concorrenza;

— dati, elementi, documenti, sull'attività svolta dal C.I.P. nei seguenti settori: zucchero, cemento, prodotti farmaceutici.

La documentazione posta a disposizione comprende anche copia di tutti i provvedimenti di fissazione dei prezzi adottati dal C.I.P. dal 1951 al 1962;

— attività del Comitato interministeriale dei prezzi durante l'ultimo quinquennio, metodi di accertamento seguiti e difficoltà riscontrate, oltreché la constatazione della esistenza o meno di limitazioni alla concorrenza o di altri rilevanti aspetti di distorsione dei mercati;

— dati sulla produzione del cemento relativi agli anni 1952-1963;

— relazione conclusiva della « Commissione di studio per accertare le condizioni tecnico-economiche dell'industria chimico-farmaceutica »;

— copia del « Bollettino dei brevetti » per gli ultimi 15 anni, per l'espletamento dell'indagine sull'influenza della legislazione e della prassi brevettuale sulla concorrenza nel nostro Paese.

Ministero dell'interno:

— attribuzioni delle Amministrazioni provinciali in materia economica.

Ministero del lavoro e della previdenza sociale:

— rilevazione statistica, tramite gli Ispettorati del lavoro, sull'andamento della occupazione in Italia nell'ultimo decennio.

La documentazione trasmessa alla Commissione, elaborata dal Ministero stesso, si riferisce alle seguenti industrie: chimiche e farmaceutiche, cemento, zucchero, carta, gomma, fibre tessili artificiali, siderurgia, lavorazione dei metalli non ferrosi, fonderie di seconda fusione, officine meccaniche varie, macchine e apparecchi elettrici, cantieri navali, automoveicoli e aeromobili;

— « Statistiche del lavoro » anni 1958-1962;

— dati sull'importo della spesa sostenuta a titolo di assistenza farmaceutica dagli enti di assicurazione obbligatoria contro le malattie negli ultimi 5 anni;

— dati relativi alle industrie chimiche e farmaceutiche, ai cementifici ed agli zuccherifici, industria della carta, della gomma, delle fibre tessili artificiali e siderurgica.

Ministero dei lavori pubblici:

— procedura per l'aggiudicazione dei lavori mediante licitazione privata e gare ufficiose; schede di minimo ribasso e di indice di maggiorazione;

— relazione della Commissione per la riforma delle procedure per l'aggiudicazione dei contratti di appalto di opere pubbliche; relazione statistica dei contratti di appalto di opere pubbliche, edizione 1914;

— memoria sulle esperienze nelle varie forme di contrattazione pubblica.

Ministero della marina mercantile:

— limitazioni alla concorrenza esistenti nel settore delle attività marittime.

Ministero delle partecipazioni statali:

— rapporto atto a documentare come, ed eventualmente con quali risultati, le varie aziende a partecipazione statale abbiano operato nel senso di stabilire, ristabilire o mantenere condizioni di concorrenzialità nei rispettivi settori o rami di attività.

Ministero della sanità:

- relazione in merito alla disciplina della produzione e del commercio dei medicinali;
- circolari emesse dalla Direzione generale del servizio farmaceutico dal 5 giugno 1964 al 15 febbraio 1965;
- disciplina delle importazioni di specialità medicinali;
- motivazioni assunte dal Ministero per il diniego di registrazione di specialità medicinali e il numero dei casi rientranti nelle diverse motivazioni;
- tabelle fisse di valutazione per la determinazione dei prezzi delle specialità. Relazione conclusiva della Commissione per lo studio dei criteri di determinazione dei prezzi e dei costi.

Ministero dei trasporti:

- ditte costruttrici e riparatrici di materiale rotabile per conto delle ferrovie dello Stato.

RICHIESTE RIVOLTE AD ENTI, ORGANISMI
ED ASSOCIAZIONI VARIE A FINI CONOSCITIVI

Sempre nell'intento di acquisire documentazione utile ai fini dell'inchiesta, la Commissione ha sollecitato gli Enti, Organismi ed Associazioni di cui appresso a prestare specifica collaborazione nei campi di rispettiva competenza:

A.I.T.E.C. (Associazione tecnico-economica del cemento): per l'indagine nel settore del cemento.

Associazioni nel settore farmaceutico: Pharmindustria (Associazione industrie chimico-farmaceutiche) e, successivamente, Assofarma; Associazione nazionale industriali prodotti chimico-farmaceutici, Associazione nazionale piccole e medie industrie farmaceutiche; Farmunione (Associazione nazionale dell'industria farmaceutica italiana), ecc.

Enti mutualistici (Enpas, Inam, Inail, Inadel, Enpdedp): relazione sull'assorbimento dei medicinali da parte degli enti suddetti, sia direttamente sia attraverso il rimborso agli aventi diritto all'assistenza.

Camere di Commercio, Industria e Agricoltura: raccolte complete degli usi e delle consuetudini commerciali e agrarie vigenti nelle province di rispettiva competenza.

Cassa per il Mezzogiorno: elenco dei cementifici ammessi ai benefici previsti per il Mezzogiorno.

Istituto nazionale di economia agraria (I.N.E.A.): dati sui prezzi al consumo ed all'esportazione dei fertilizzanti.

Istituto centrale di statistica: per numerose richieste di dati e di rilevazioni.

Nuclei di polizia tributaria: a tutti i nuclei — i quali, come noto, operano sul piano provinciale — si è chiesto di inviare dati ed elementi sui criteri effettivamente seguiti, nelle province di rispettiva competenza, per quanto attiene alla formazione e rilevazione dei prezzi all'ingrosso.

Ai nuclei delle principali province sono state inoltre richieste le condizioni di tariffa e le clausole contrattuali nei settori del gas, dell'acqua, dei telefoni e dell'energia elettrica.

Rappresentanze diplomatiche e organizzazioni internazionali: per i documenti relativi ad indagini effettuate all'estero al fine di accertare l'esistenza di limitazioni alla concorrenza, si è fatto ricorso all'assistenza delle nostre rappresentanze all'estero ed all'interessamento dei rappresentanti in Italia di alcuni paesi stranieri.

Le rappresentanze italiane all'estero che hanno fornito utili indicazioni e documentazioni sono quelle degli Stati Uniti d'America, del Regno Unito, della Francia, del Belgio, della Svezia, della Norvegia, della Svizzera, dell'Austria, della Repubblica federale tedesca, del Canada, dei Paesi Bassi, della Danimarca.

Le rappresentanze straniere in Italia con le quali la segreteria della Commissione ha preso contatti sono quelle del Canada, del Giappone, degli Stati Uniti d'America.

Inoltre la Commissione ha stabilito contatti con alcuni uffici delle seguenti organizzazioni internazionali:

- O.N.U. ed in particolare E.C.E. di Ginevra;
- Comunità europea del carbone e dell'acciaio;
- Comunità economica europea;
- Organizzazione economica di cooperazione e sviluppo.

* * *

Nel complesso la documentazione raccolta dalla Commissione, specialmente su alcuni argomenti, è molto vasta, sia pure con inevitabili lacune.

Il lavoro compiuto nella prima fase si è rivelato un'utile esperienza ai fini della metodologia successivamente seguita ed ai fini di una migliore programmazione delle indagini specifiche compiute.

Certo, di un andamento rigorosamente scientifico delle ricerche per quanto già è stato detto a proposito delle difficoltà incontrate, non è il caso di parlare.

Se, però, nel corso delle indagini non è stato seguito un metodo uniforme ed a carattere generale, *a posteriori*, da un esame dell'esperienza compiuta, emergono elementi positivi. Innanzitutto al fine di delineare un « metodo » delle inchieste, indispensabile premessa per future ricerche su un piano di collaborazione politica e tecnica. Ma soprattutto l'importanza di un'inchiesta come quella predisposta va giudicata per gli elementi nuovi che da essa emergono come contributo per sempre più proficue utilizzazioni degli strumenti d'indagine che le Commissioni parlamentari d'inchiesta pongono a disposizione.

Ad esempio, sembra opportuno ricordare che l'articolo 82 della Costituzione attribuisce loro « gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria » nello svolgimento « delle indagini e degli esami » senza definire un ambito dei « poteri » e delle « limitazioni » che consenta la reale e completa utilizzazione dei poteri stessi e il rispetto dei limiti. La fissazione di una più specifica normativa in proposito permetterebbe un più frequente e più ordinato ricorso alle inchieste parlamentari, soprattutto a quelle conoscitive che sembrano diventare strumento sempre più utile per la documentazione dell'intervento legislativo.

FLAVIO ORLANDI

PAGINA BIANCA