

SEDUTA

DI MERCOLEDÌ 7 FEBBRAIO 1962

INTERROGATORIO

DEL PROF. UGO PAPI

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TREMELLONI

La seduta comincia alle 17,30.

PRESIDENTE — Onorevoli colleghi, la seduta odierna è dedicata all'audizione dei professori Papi e Lombardini.

Il professor Papi è ordinario di economia politica e Rettore Magnifico dell'Università di Roma.

Professor Papi, la Commissione la ringrazia per la sua collaborazione.

Do ora lettura dello schema generale delle domande.

« Problemi generali: »

Libertà di concorrenza e obiettivi di politica economica: alto tasso di sviluppo (efficiente uso delle risorse), diffusione dei suoi benefici, stabilizzazione della congiuntura.

In quale grado la libertà di concorrenza è strumentale per il perseguimento dei suddetti obiettivi ?

Possono essere ammissibili ed opportune specifiche limitazioni della concorrenza, in determinati campi di attività, per determinate operazioni, in determinate congiunture ?

Situazione odierna in Italia:

Forme di limitazione della concorrenza che l'interrogato ha considerato in specifici campi (intese, comportamenti collusivi, uso di posizioni dominanti, pratiche restrittive, ostacoli all'entrata, ecc.).

Limitazioni derivanti dall'azione privata e limitazioni derivanti dall'azione pubblica.

Loro effetti (palesi e non palesi, negativi o positivi, di breve e di lungo periodo, settoriali e cumulativi).

Cause di siffatte limitazioni.

Problemi posti dalla connessione tra limitazioni della concorrenza su piano nazionale e limitazioni sul piano internazionale.

Azione pubblica di tutela della libertà di concorrenza:

- Ampiezza della tutela pubblica.
- Azione generale di politica economica.
- Azione contro le intese e le pratiche restrittive (repressione assoluta o discriminante).
- Azione contro gli abusi dell'esercizio di posizioni dominanti.
- Problema del controllo dei movimenti di concentrazione.
- Organizzazione degli organi e delle procedure per l'applicazione della disciplina pubblica.
- Coordinamento tra disciplina nazionale e disciplina comunitaria.

Condotta dell'inchiesta:

Punti che si ritiene di segnalare».

Professor Papi, ella può ora rispondere alle domande dello schema generale, che le è stato comunicato, eventualmente svolgendo le altre considerazioni che riterrà opportune.

PAPI — Seguendo abitudini un po' pedissequi, ho preparato qualche modesta risposta a quesiti tenuti in linea molto generale. In questi appunti, che posso mettere a disposizione della Commissione, è illustrato il concetto di concorrenza. Però mi pare che sia indispensabile vedere se, nella realtà, questa concorrenza si concreti. Si sono costruite due concezioni: concorrenza e monopolio in rapporto alle quali soltanto si può raggiungere una situazione di equilibrio stabile. Però queste due concezioni non si realizzano mai, né la concorrenza pura, né il monopolio puro. Mi sono poi permesso di precisare attraverso quali vie si è concretata una profonda trasformazione della struttura economica della società.

Oggi la realtà è diversa da quella che poteva vaticinarsi appena due secoli fa, quando cioè si è incominciato a indagare sistematicamente il fenomeno economico. Si cominciò dall'individuare larghe zone di concorrenza, scarsissime zone di monopolio, ancora poche zone di coalizione. Oggi la realtà è l'opposto: esistono scarse zone di concorrenza, amplissime zone di coalizione, talune zone di monopolio privato. Ho l'impressione che — a considerare semplicemente il monopolio privato — si rischi di fare quello che gli anglosassoni chiamano una lotta con le ombre: *shadow boxe*. L'avversario non è nel monopolio privato. L'avversario — o l'elemento da eliminare gradualmente — è, dopo l'avvenuta trasformazione del mercato, nell'attività dei sindacati e nell'attività dello Stato. Il più grande monopolista è lo Stato. Penso quindi che, se ci si limita a individuare i monopoli privati, si rischia di portare l'indagine in campo povero e molto limitato. In tutti i paesi, il più grande monopolista è lo Stato; anche se non in maniera assoluta, i più grandi monopolisti sono i sindacati. Di qui la necessità assoluta di considerare queste forme di grandi coalizioni di interessi nelle varie forme di sindacalismo; questa molteplice attività dello Stato, che può distinguersi in attività di prelevamento da redditi, mediante imposte e da risparmi, mediante prestiti; e attività di spendita pubblica.

Suppongo che l'indagine sugli ostacoli alla concorrenza si svolga in rapporto all'influenza che essa può esercitare sullo sviluppo economico. Di sviluppo economico oggi si parla molto: ma non sempre con chiarezza sufficiente. Vi sono taluni « elementi essenziali » che lo promuovono: lo sviluppo della popolazione; lo sforzo dell'uomo per adeguare i beni occorrenti a soddisfare i bisogni di una popolazione in aumento; la disponibilità di fattori produttivi. Sono gli elementi essenziali di uno sviluppo economico. Vi sono poi gli « eventi favorevoli » allo sviluppo, i veri protagonisti di esso. E poi tutta una serie di elementi che sospingono innanzi lo sviluppo, ovvero lo contrastano. La concorrenza è fra gli elementi che più sono in grado di promuovere lo sviluppo economico di un paese, o di una regione.

PRESIDENTE — Noi apprezziamo moltissimo queste considerazioni di carattere generale. Quel che interessa in modo particolare la Commissione è però di esaminare, nel momento attuale, nel paese in cui viviamo, quali siano, in realtà, le condizioni di mercato; e, in particolare, se vi siano restrizioni non necessarie e quale ne sia la causa; se vi siano situazioni che si allontanano da quella di una concorrenza operativa e perché se ne allontanino.

Questo è, per noi, il punto principale: cioè l'indagine « sul campo ».

PAPI — Nella realtà odierna, la tendenza alla concorrenza non può resistere a lungo in regime di concorrenza; un produttore, trova davanti a sé molte alee: ad esempio, quella del prezzo che può declinare; ad esempio, quella dell'offerta di altri produttori, che può portare ugualmente i prezzi al declino.

Sono quindi portato a ritenere che fisiologicamente la concorrenza genera la coalizione: attraverso la quale si tenta di attenuare i rischi ai quali ho accennato.

Quanto ai campi nei quali si manifesta il fenomeno del monopolio, dirò che non si determina in agricoltura ad opera dei privati. In agricoltura opera in pieno il monopolio dello Stato, il quale provvede alla « organizzazione del mercato interno »: prezzi di sostegno, integrazione dei redditi, aiuti alle esportazioni e via dicendo; e alla regolamentazione del commercio con l'estero: importazioni ed esportazioni dei prodotti agricoli. Si potrebbe dire che in agricoltura non v'è posto per l'attività del privato, che volesse attuare forme monopolistiche, o anche di semplice coalizione.

Nell'attività industriale — specialmente per la produzione dei mezzi tecnici — si possono riscontrare tendenze verso la coalizione generate non solo dal bisogno di sopprimere certi rischi, ma dal fatto che — dovendosi costituire grandi aziende per essere in grado di produrre a costi più bassi — le forze di ciascuna o solo di poche, risultano insufficienti: e vi è una spinta crescente alla coalizione. Le grandi imprese tendono a concretare una produzione a costi minori. Che questa riduzione vada poi a vantaggio del gruppo di aziende coalizzatesi, o del consumatore, è un problema di politica economica. Lo Stato, attraverso forme avvedute di tassazione o attraverso risapute norme di legislazione anti-*trust* può eliminare gli effetti nocivi delle coalizioni.

Anche se nel nostro paese vi fossero monopoli in grado di recare danno alla collettività, circostanza molto dubbia, lo Stato è sempre in grado di attenuare questi danni, senza giungere ad una vera e propria nazionalizzazione, le cui

incognite, anche in base alle recenti esperienze in Inghilterra ed in Francia, sono state così ben messe in evidenza dai fatti. Perché, attraverso una politica di incoraggiamento a talune industrie, che possano contrastare il comportamento di una forte coalizione, vi è possibilità di limitare il danno scaturente da queste. Oggi come oggi la concorrenza a sé non esiste dovendo affrontare, come ho detto, troppi rischi. Lo sbocco della concorrenza è la coalizione. Se questa reca danni alla collettività, lo Stato, con mezzi « ordinari », è sempre in grado di eliminarli.

PRESIDENTE — Ella, professore, ha accennato poco fa ad amplissime zone di coalizione e di monopoli esistenti attualmente...

PAPI — Non di privati; bensì di sindacati e dello Stato stesso.

PRESIDENTE — In quali settori del nostro paese, in quali zone ella ritiene che tali coalizioni siano più forti?

PAPI — In talune attività industriali. Come ho accennato prima, la concorrenza sfocia necessariamente nella coalizione per attenuare certi rischi del produttore: ad esempio, che il prezzo declini o che l'offerta collaterale di altri concorrenti ecceda le possibilità di assorbimento del mercato. Ci si mette allora d'accordo nelle varie forme di coalizione, — « cartelli », « trusts » — le quali dilagano anche al di là dei confini del nostro paese e infatti produttori del nostro paese partecipano anche a molti cartelli internazionali.

PRESIDENTE — Desideravo sapere in quali settori particolari del nostro paese, secondo lei, si determinano più palesemente situazioni di monopolio e coalizioni anti-concorrenziali.

PAPI — Taluni — ma sono piuttosto rari — nel settore dell'acciaio ed in quello della chimica; molto meno nel settore tessile. Vi sono, sì, questi cartelli; ma, secondo me, i produttori coalizzati spontaneamente o indotti da una direttiva politica dello Stato — ad esempio, tassazione — possono diffondere ai vari consumatori del prodotto i benefici che loro derivano da una produzione su larga scala; sicché molto si attenua il danno che può derivare dalle coalizioni. Il punto da tener presente è, come ho detto, questo: che la concorrenza, come tale, oggi difficilmente si realizza per i rischi ai quali va incontro il produttore. Il rischio è già notevole, quando si produce su scala limitata; cresce quando attraverso società per azioni o altre forme produttive, si affronta l'investimento di forti capitali.

PRESIDENTE — Ella ritiene che, dal punto di vista di un esame storico-dinamico della situazione italiana, questa condizione di concentrazione e di oligopolio si sia accentuata in questi ultimi anni?

PAPI — Credo che questa tendenza, questa evoluzione verso la coalizione abbia scelto talune forme, ma non credo che sia estremamente pronunciata. In fondo, l'industria in Italia ha un grado di « maturità » molto maggiore di quella che presenti ad esempio l'agricoltura. Quindi questa necessità di procedere verso forme di coalizione è meno avvertita. Tuttavia non si può escludere che persistano forme di coalizione le cui conseguenze incidono sull'economia del nostro paese.

PRESIDENTE — Qual è l'azione pubblica che ella ritiene utile per cercare di attenuare gli inconvenienti derivanti da una situazione di alta concentrazione, una situazione di natura eminentemente monopolistica?

PAPI — C'è la tassazione anzitutto. Vi sono gli espedienti, ai quali mirano le leggi anti-*trust* in tutti i paesi. Vorrei soltanto precisare che se combattiamo una forma di coalizione nel settore privato e poi la istituimo accentuatissima nel settore pubblico attraverso l'azione sindacale, attraverso una sempre più larga azione dello Stato, compiamo un'opera di Sisifo. Eliminare una coalizione privata può essere anche un bene; ma l'eventuale beneficio è superato, se poi istituimo forme monopolistiche, o di coalizione pubblica.

Anche senza riferirmi in particolare alle partecipazioni statali, o alle aziende di Stato, le varie forme di attività del sindacalismo, le varie forme di intervento e di protezione da parte dello Stato — ad esempio, gli svariati intralci: dazi, restrizioni quantitative o premi, sussidi agli scambi fra paesi — costituiscono, non meno delle coalizioni e monopoli privati, ostacoli alla concorrenza.

È ormai acquisito che lo sviluppo economico resta favorito dalla tendenza alla concorrenza; ma se, mentre si combatte il monopolio o la coalizione privata, lo Stato (a vantaggio di taluni gruppi) e i sindacati (a vantaggio di gruppi e talora in gara fra loro per strappare sempre maggiori « conquiste ») stabiliscono ostacoli alla lotta, appare inutile, o per lo meno di vantaggio relativo, combattere il monopolio privato, che del resto è zero nel nostro paese. Se si vuole la tendenza alla concorrenza come elemento favorevole allo sviluppo economico, non possiamo poi contraddirla attraverso azioni di sindacati, di parlamenti e di governi.

PRESIDENTE — La ringrazio, professor Papi, per la sua esposizione. Gli onorevoli colleghi hanno ora facoltà di formulare domande integrative che sottoporro al professor Papi.

LOMBARDI RICCARDO — Onorevole Presidente, il professor Papi ha detto, come conclusione e come premessa nello stesso tempo, che la coalizione è uno sbocco naturale . . .

PAPI — . . . quasi naturale !

LOMBARDI RICCARDO — . . . una tendenza irresistibile, che è in definitiva un fenomeno fisiologico dell'economia attuale. Nello stesso tempo il professor Papi ha detto che lo Stato pone, oppure crea parallelamente, non sempre in opposizione a queste coalizioni, altre forme di monopolio sotto il suo controllo o di sua diretta proprietà. Ma mi pare di aver capito che, mentre il professor Papi riconosce un carattere fisiologico, quindi di sanità, al fenomeno di coalizione da parte privata, tende a riconoscere invece un carattere del tutto morboso alla coalizione e all'intervento dello Stato. Ora io vorrei chiedere al professor Papi se non gli sembri che, di fronte al modello che ci ha succintamente fatto intravedere, un modello classico di tendenza della società concorrenziale verso la società monopolistica, non si ponga una forma di freno (forma di freno che secondo il professor Papi potrebbe portare conseguenze deleterie in quanto eliminerebbe i giusti scopi che la coalizione persegue) la cui conseguenza naturale non sarebbe l'eliminazione dell'attività dello Stato, parallela o concorrenziale rispetto al modello, ma potrebbe essere proprio il contrario. Noi ci preoccupiamo di uno scopo modesto, che non è quello dell'indagine scientifica soltanto; noi desideriamo essere illuminati sui provvedimenti di politica economica da proporre; questo che il professor Papi ci ha detto è un inquadramento molto generale,

quindi molto vincolante, della nostra attività. Il professor Papi crede in definitiva che l'azione dello Stato, parallela o concorrenziale rispetto alle coalizioni private, sia da incoraggiare o da scoraggiare?

PRESIDENTE — Ella, professor Papi, ha ascoltato la domanda formulata dall'onorevole Lombardi Riccardo. Ha facoltà di rispondere.

PAPI — Apprezzo molto la pertinenza della domanda e cercherò di essere molto chiaro. Il singolo, in concorrenza con gli altri, ha molti rischi da affrontare. Se ad un certo momento trova che può eliminare questi rischi, senza compromettere il proprio guadagno, entro certi limiti ha tutto l'interesse a coalizzarsi con altri.

Lo Stato attua ostacoli alla libera concorrenza, quando organizza il mercato interno (prendiamo l'esempio dei prodotti agricoli, senza riferimenti politici di alcun genere). Lo Stato, ad esempio, stabilisce per il grano il prezzo di 6 mila lire. Perché? Perché dà ad un organismo parastatale, poniamo la Federconsorzi, l'esclusiva dell'importazione di grano, altrimenti il grano verrebbe qui a 4 mila, o a 3 mila lire a seconda della provenienza. Lo Stato attua questa misura e organizza il mercato interno del grano — ossia dà un prezzo di sostegno (6.000) — e regola il commercio con l'estero — ossia mette un dazio alle importazioni, o se non basta dà l'esclusiva dell'importazione a un organo che agisce in vece sua per evitare che il prezzo di lire 6.000 scenda, quando viene il grano straniero — perché la produzione granaria è necessaria al nostro paese; perché pensa — mettiamo — che la nostra popolazione agricola non può di colpo spostarsi verso altri settori produttivi. Organizza il mercato interno e gli scambi con l'estero giustificatamente. Si tratta, però, di vedere quali sono le conseguenze di ogni intervento dello Stato. Non è che si possa a priori condannare questi interventi. Bisogna esaminare le conseguenze. Penso però che — se si combatte l'ostacolo alla concorrenza da parte dei privati — si deve anche fare attenzione a che non si ricreino altri ostacoli alla concorrenza da parte dello Stato e dei sindacati. Se quindi si vuole combattere il privato che si coalizza con altri e, difendendosi da rischi, sfrutta un po' il mercato, non si può nel contempo ignorare lo Stato che a beneficio di un gruppo o di un altro (non entro nel merito della giustificazione; saranno tutte giustificate le misure di intervento) ricrea ostacoli alla concorrenza. Occorre, ripeto, non soltanto occuparsi dell'istinto, o della propensione alla coalizione del singolo; occorre anche preoccuparsi di questa propensione da parte dello Stato, per stabilire se gli ostacoli che esso pone alla concorrenza a vantaggio di taluni gruppi siano o no di vantaggio altresì a tutta la collettività. Non vi è una condanna aprioristica degli interventi dello Stato; vi è la denuncia della necessità di considerare le conseguenze economiche di quegli interventi, per stabilire se tali conseguenze si armonizzino o meno allo sviluppo economico del paese.

In altri termini, mentre prima (ormai da diversi anni, da decenni) si poteva guardare al settore privato e concepire l'economia semplicemente in funzione dell'attività dei singoli, oggi bisogna tener conto anche dell'attività dei sindacati e dello Stato. Saranno giustificatissime le attività di questi ultimi; ma, poiché, ripeto, danno origine a conseguenze economiche, occorre vedere se, mentre si combatte il monopolio privato, non si debbano anche diminuire o indirizzare diversamente gli interventi dei sindacati e dello Stato. Tengo a precisare che la

mia non è una posizione di condanna, ma la posizione di chi suggerisce la necessità di attuare una indagine più vasta. Lo Stato non lo potremo mai condannare, in sé e per sé, essendo esso l'organizzazione politica della collettività. Possiamo però sforzarci di renderci conto delle conseguenze scaturenti dalla sua attività.

LOMBARDI RICCARDO — Se permette una osservazione, onorevole Presidente, sarebbe quindi addirittura un problema di intervento massiccio dello Stato nella economia. Lo Stato, cioè, proponendosi alcuni fini, per poterli raggiungere interviene vigorosamente nell'economia, in contrasto con le sue stesse tendenze spontanee.

PAPI — Può anche essere così. Anche la vita dello Stato, come quella dei singoli, può non essere priva di contraddizioni. Io stesso mi domando spesso se sia stata coerente la mia giornata e molte volte mi accorgo, la sera, di aver compiuto molte azioni incoerenti, in contrasto con i miei proponimenti.

GIOLITTI — Onorevole Presidente, mi consenta di chiedere un chiarimento al professor Papi. Egli ha indicato, tra le cause determinanti l'insorgere di situazioni monopolistiche, soprattutto un fattore di ordine soggettivo, parlando della esigenza da parte dei singoli di addivenire a forme di coalizione per cautelarsi, anche nei confronti dello Stato, contro certi rischi che la situazione concorrenziale fa sorgere.

Ritiene il professore che sia questa la causa principale o non piuttosto (e direi più importante) una causa di ordine obiettivo, tecnologico, relativa al dilatarsi delle dimensioni dell'impresa dal punto di vista della tecnica produttiva ed anche dal punto di vista finanziario?

Non ritiene che sia proprio questo fattore di ordine oggettivo a creare uno dei caratteri principali del mercato oligopolistico e cioè una serie di ostacoli all'ingresso di nuove imprese sul mercato, in relazione al processo di formazione dei prezzi ed alla diffusione del processo tecnologico? In questo caso la funzione dello Stato sarebbe proprio quella di superare, esso, questi ostacoli colle possibilità che ha il potere pubblico, l'impresa pubblica e che mancano invece all'impresa privata.

PRESIDENTE — Ella, professor Papi, ha ascoltato le domande formulate dall'onorevole Giolitti. Ha facoltà di rispondere.

PAPI — Avevo già fatto allusione a queste dimensioni, alla necessità di larga fornitura di capitali che il singolo produttore non è sempre in grado di apprestare (le dimensioni delle aziende si sono sempre più dilatate per ottenere una diminuzione dei costi). Senonché bisogna vedere qual è l'estensione di queste che, una volta coalizzatesi, riescono ad essere grandi aziende. Quando noi parliamo di oligopolio nel campo privato, dobbiamo anche vedere a quali settori ci riferiamo. Se osserviamo la struttura industriale italiana (non ho presenti che alcuni dati statistici) riscontriamo che per la massima parte — come del resto nell'agricoltura — è formata di medie e piccole aziende. Noi siamo sempre un paese venuto su dall'artigianato, che è una gloria nostra e che ha potuto evolversi verso la piccola e media azienda. Tra queste aziende c'è, sì, una forma di concorrenza ed è concepibile una delle tante forme di coalizione. Ma non si giunge — se non raramente — a quelle forme di oligopolio, come si riscontrano negli Stati Uniti d'America, dove

esistono i cosiddetti « prezzi amministrati » dalle varie coalizioni, che sono imposti ai consumatori. Voglio dire che i settori produttivi italiani, in cui si notano queste situazioni oligopolistiche, sono relativamente pochi.

Si potrebbe magari cogliere in ciò una contraddizione. Ho cominciato col dire che le zone di libera concorrenza vanno restringendosi e adesso scopriamo che una parte notevole della struttura italiana è formata da piccole e medie aziende tra cui non si riscontrano grandi coalizioni. Gli è che il nostro paese è ancora poco industrialmente sviluppato. Penso che vi siano ben pochi settori produttivi e non c'è bisogno che lo dica al Presidente, che viene da Milano, e agli altri membri della Commissione perché lo sanno benissimo, in cui si riscontrino questi monopoli, oligopoli. È giusto che, se ne risultano danni alla collettività, vi sia un'azione dello Stato; e non tanto nel senso di permettere ad una azienda, che non faccia parte della coalizione, di entrarvi: perché la coalizione ha anche una sua ragione, come dicevo, fisiologica: assicura costi più bassi. L'azione dello Stato dovrebbe, *cum grano salis*, svolgersi attraverso una tassazione avveduta; e — a meno che l'eventuale gruppo oligopolistico addivenga spontaneamente a una diminuzione del prezzo del prodotto — colpire quei profitti, che sono in grado di assicurare un oligopolio. Un'altra via per opporsi all'oligopolio è quella del credito.

Tutte le imprese non riescono sempre ad autofinanziarsi. Devono ricorrere al credito. E una somministrazione avveduta del credito, anche in considerazione delle destinazioni, può attenuare i danni di una situazione oligopolistica.

Tengo, peraltro, a ribadire per l'ennesima volta che non basta combattere le coalizioni private, o, dove si riscontra, il monopolio privato, quando, attraverso l'opera dei sindacati e l'opera dello Stato, si creano più potenti, più temibili ostacoli alla libera concorrenza.

GIOLITTI — Il professor Papi ha parlato di un effetto della coalizione per fare abbassare il livello dei costi.

Signor Presidente, vuol chiedere al professor Papi se egli ritenga che questo valga anche per il livello dei prezzi; e, se non vale per il livello dei prezzi, se ritenga che un'azione dello Stato attraverso la tassazione possa operare sul livello dei prezzi e quindi sulla distribuzione degli effetti del processo tecnologico oppure soltanto sui profitti?

PRESIDENTE — È chiara la domanda, professor Papi?

PAPI — Sì. Io penserei che a conseguire anche un ribasso di prezzi possa valere una legge anti-*trust* che però abbia obiettivi precisi; non una legge in funzione anti-*trust* di carattere generale. In altri termini, il legislatore dovrebbe aver presente la struttura economica italiana e preordinare le proprie norme a colpire indebiti profitti. Senza però distruggere il pulcino nell'uovo. Perché, se questo indebito profitto serve anche ad una sorta di auto-finanziamento dell'azienda che produce bene un prodotto, una tassazione pesante potrebbe riuscire dannosa. Una legge può predisporre norme con visione chiara dei settori, degli oligopoli, dei monopoli da colpire in ogni settore. Già una legge congegnata con molta accuratezza potrebbe indurre un regime oligopolistico a ridurre spontaneamente i

prezzi dei beni e dei servizi. Allora l'azione dello Stato non avrebbe ragione di operare per altre vie.

Altri espedienti anti-*trust* sono presenti in tutte le legislazioni. Però non sarà mai ripetuto abbastanza che, se si colpiscono oligopoli privati, bisogna evitare di porre altre remore alla concorrenza, per favorire taluni gruppi.

GIOLITTI — Signor Presidente, il professor Papi ha attribuito al sindacato una funzione determinante agli effetti dell'insorgere di situazioni monopolistiche. Ne ha parlato in senso generale, o ritiene invece che oggi in Italia il sindacato eserciti un effettivo monopolio sul mercato del lavoro?

PAPI — Assolutamente in senso generale. Noi poveri economisti di così scarsa popolarità — forse è colpa nostra perchè abbiamo a volte un linguaggio troppo ermetico — siamo preoccupati delle azioni sindacali, le quali spingono a richiedere salari più elevati di quanto non consentano gli eventuali aumenti di produttività, in determinati settori produttivi. Questo è nocivo e ostacola la concorrenza. In regime di concorrenza, se non ci fosse la richiesta di « gruppi di pressione » per ottenere salari più elevati, o per combattere, come abbiamo accennato, le forme di monopolio e di coalizione dei privati, si otterrebbe che il costo più basso per l'incremento di produttività si riverbererebbe in un prezzo più basso; e di questo prezzo più basso, di questo aumento di produttività verificatosi in un dato settore, verrebbero a godere tutti i componenti la collettività. Invece l'azione sindacale fa sì che gli aumenti di produttività siano concentrati semplicemente nei lavoratori di quel dato settore produttivo, in cui si assume — molte volte è semplice assunzione — che si verifichino incrementi di produttività. La richiesta può anche essere adeguata all'aumento di produttività (un calcolo statistico è estremamente difficile); sempre però si riduce a creare una situazione monopolistica a favore dei lavoratori di quel ramo. Se poi il richiesto aumento dei salari è superiore all'aumento di produttività, si provoca quella che vien detta la « inflazione formicolante », *creeping inflation*, di svantaggio deciso per tutti i componenti la collettività, compresi i lavoratori che hanno conseguito aumenti salariali. Perchè: o l'imprenditore, privato o statale (ad esempio l'impresa a partecipazione statale) dopo l'aumento del salario non eleva il prezzo, del bene o servizio; allora rimette una parte del profitto, che magari poteva essere destinato a successiva domanda di lavoro e invece va a beneficio di determinate categorie di lavoratori; o l'imprenditore, privato, o di azienda statale, o comunale, eleva il prezzo; e allora il vantaggio di un salario più alto per una data categoria di lavoratori viene pagato dal prezzo più elevato, che pagano poi tutti i consumatori. E si determina il fenomeno inflazionistico.

NATOLI — Se consente l'onorevole Presidente, desidererei porre al professor Papi tre domande.

1^a) Egli ha accennato ad una azione dei sindacati, attraverso la quale verrebbero avanzate rivendicazioni di aumenti salariali, che andrebbero oltre il margine di produttività che si è verificato in questi anni in diversi settori. Confesso che questa affermazione mi sorprende, perchè ritengo che sia un fatto generalmente acquisito che in questi anni si è avuto in tutti i settori dell'industria (naturalmente in modo diverso a seconda dei settori) un incremento della produttività

che è andato, in generale, molto al di là di quanto non sia invece accaduto per l'incremento salariale determinato da richieste dei sindacati.

Vorrei che il professor Papi indicasse, se può, con precisione, i settori nei quali si sono effettivamente verificati aumenti salariali, i quali abbiano superato l'incremento della produttività.

2^a) Se il professore è in grado di indicare (dato che si è riferito più volte a questo argomento) quali sono i settori dell'economia del nostro paese nei quali si sono create delle zone di coalizione o di monopolio, almeno i più importanti.

3^a) Egli ha accennato più volte al fatto che si verificherebbero interventi dello Stato, i quali non solo creerebbero di per sé dei limiti al gioco della concorrenza, ma addirittura avrebbero come conseguenza di creare condizioni di favore per determinati gruppi o aziende nei confronti di altri gruppi o aziende. Desidererei che il professore precisasse, con indicazioni specifiche, ciò che ha voluto dire quando ha fatto questa affermazione.

PRESIDENTE — Ella, professor Papi, ha ascoltato le domande formulate dall'onorevole Natoli. Ha facoltà di rispondere.

PAPI — Risponderò premettendo che parlavo in termini generali e non particolari. Purtroppo non vivo la vita sindacale e non seguo i contratti collettivi, per cui non sono in grado (e ne sopporto tutta la mortificazione) di rispondere adeguatamente alla domanda di precisare i settori in cui si sono avuti aumenti salariali al di là dell'incremento della produttività. Devo riconoscere che le mie nozioni non sono precise in proposito. Affermavo in linea generale (pur non potendo indicare specificamente i settori) che — se le richieste (come avviene in altri paesi) di aumenti salariali vanno oltre l'aumento della produttività — si producono forme di inflazione e di concentrazione di benefici in taluni elementi della collettività, senza permetterne la diffusione ad altri.

Relativamente alla seconda domanda — cioè quali sono i settori di monopolio e di coalizione verificatisi in Italia — perché non parlare della Montecatini? La Montecatini è un esempio. I settori di monopolio privato in Italia sono limitati alla meccanica, alla chimica, solo in parte a qualche industria estrattiva e meno ancora a quella tessile. Ma il settore del monopolio in Italia non è grande. Affermando ciò non sono in contraddizione con la mia posizione di partenza; cioè che le zone di libera concorrenza vanno gradatamente restringendosi. Solo le grandi aziende, per necessità tecnologiche e anche tattiche, tendono, più delle piccole e medie, ad un regime di coalizione.

Circa la terza domanda, relativa agli interventi limitativi della concorrenza da parte dello Stato, che crea delle condizioni di favore per gruppi di aziende, dirò che basta l'esempio dell'agricoltura. In questo campo tutte le varie forme di sostegno di prezzo — e ne abbiamo poche per fortuna in Italia — di aiuti alle esportazioni, di regolamento del commercio con l'estero, a cominciare dai contingenti, dai dazi, dai prezzi minimi (quelli del burro, della carne; se ne è fatto un gran parlare anche in questi ultimi mesi); sono tutte misure di ostacolo alla libera concorrenza a favore di determinati gruppi. Gli esempi potreb-

bero facilmente moltiplicarsi anche nel campo industriale, come in quello del commercio interno; dove vi sono infinite forme di interventi dello Stato che limitano la concorrenza. Ciò dicendo non intendo, ovviamente, infirmare la validità delle ragioni, che possono giustificare questi interventi dello Stato. Dico soltanto che lo Stato crea di continuo, con i propri interventi, ostacoli alla concorrenza.

FOSCHINI — Onorevole Presidente, il professor Papi ci ha detto che le aziende private, per un istinto quasi fisiologico, tendono alla coalizione, oltre che per processo tecnologico anche per abbassare i costi di produzione e correlativamente i prezzi, aggiungendo: a meno che poi la coalizione non voglia invece difendere i più alti prezzi di vendita. Egli ci ha detto che per evitare ciò uno dei sistemi potrebbe essere costituito dalla tassazione. Non crede che un altro sistema potrebbe essere rappresentato dall'azienda di Stato la quale, premesso che ha un fine pubblico, potrebbe essere uno degli elementi atti a rompere questo irrigidimento circa la difesa del prezzo di vendita dei monopoli privati?

PRESIDENTE — Ella, professor Papi, ha ascoltato le domande formulate dall'onorevole Foschini. Ha facoltà di rispondere.

PAPI — Devo precisare che l'azienda di Stato — nella forma di azienda autonoma, quella che, per intenderci, produce servizi pubblici divisibili in unità di vendita (ferrovie, poste, telegrafi, telefoni), o nella forma di partecipazione statale — se potesse, o sapesse ispirarsi al criterio economico, potrebbe essere auspicabile, perchè costituirebbe un mezzo per rompere l'irrigidimento dei prezzi dei monopoli privati. Purtroppo — e le esperienze sono copiose, non tanto nel nostro quanto anche negli altri paesi — le aziende di Stato ricreano forme di privilegio e forme di monopolio. Ciò perchè o è una azienda autonoma, ed ha l'esclusiva della produzione e della vendita; o è una azienda a partecipazione statale, e ugualmente con essa si crea una situazione monopolistica, perchè le si danno gratis i capitali, o una parte dei capitali, che invece le aziende non statali debbono procurarsi sul mercato del risparmio. Inoltre, quando poi lo Stato, o per le aziende autonome (ferrovie o altra azienda che produce servizi divisibili in unità di vendita), o per l'azienda a partecipazione statale è disposto a rifondere tutti i *deficit* e non esamina i bilanci degli enti di gestione, evidentemente ricrea, — con le aziende autonome e con le aziende a partecipazione statale — le forme più smaccate di monopolio e di privilegio.

FOSCHINI — La mia domanda era un'altra. Io desidero sapere se il professor Papi ritenga che strumentalmente l'azienda di Stato possa rappresentare un elemento utile al fine di rompere la coalizione nel suo aspetto più negativo, cioè nella difesa del prezzo di vendita.

PAPI — La risposta è senz'altro affermativa. Ma, alla condizione che l'azienda di Stato non implichi per la collettività altri oneri quali derivano dal fatto che la collettività deve rifondere il *deficit* dell'azienda di Stato, o dal fatto che questa azienda di Stato ottiene gratuitamente i capitali che le altre aziende invece pagano. La risposta è, insomma, affermativa, purché l'azienda di Stato sia condotta economicamente.

DOSI — Onorevole Presidente, vorrei sapere se il professor Papi ritenga che vi siano forze tali da determinare possibili coalizioni anche tra le aziende private e le aziende di Stato.

PRESIDENTE — Ella, professor Papi ha ascoltato la domanda formulata dall'onorevole Dosi. Ha facoltà di rispondere.

PAPI — Non crederei, perché sono su terreni e su posizioni di partenza profondamente diversi. L'azienda di Stato parte già avvantaggiata rispetto all'azienda privata per il fatto che lo Stato le fornisce i capitali, che sono prelevati dal bilancio o comunque presi in prestito. Invece l'azienda privata deve utilizzare i suoi capitali, che potrebbe impiegare altrove, e quindi deve calcolare un costo. Perciò sono su un terreno diverso. Se l'azienda privata si allea con l'azienda di Stato diventa un'azienda a partecipazione statale; e quando una azienda diventa a partecipazione statale, siamo ricondotti al ragionamento precedente e cioè se l'azienda a partecipazione statale si ispira rigorosamente al criterio economico, la collettività non deve essere obbligata a rifondere *deficit* di bilancio. È vero che è difficile esaminare i bilanci. Spesso in essi le parole hanno significato oscuro. Cose che ricorrono anche nelle relazioni ufficiali. Per esempio, la parola « investimento » serve ad almeno tre o quattro significati nella stessa situazione economica del paese. In questi bilanci delle aziende pubbliche vi sono parole un po' oscure, nelle quali bisognerebbe addentrarsi. Quindi o l'azienda a partecipazione statale — connubio fra azienda privata e azienda di Stato — è condotta con criteri economici (e gli organi costituzionali debbono esaminare il bilancio di queste aziende di Stato), allora ci può essere un correttivo ad una coalizione, ci può essere uno svolgimento fisiologico in favore dello sviluppo economico del paese. Ma se l'azienda di Stato, l'azienda nazionalizzata, come avviene in tutti i paesi del mondo, non segue un rigoroso criterio economico, allora non può costituire uno strumento correttivo di quelle che sono le tendenze alla coalizione da parte dei privati, cioè da parte di talune aziende private.

MERENDA — Signor Presidente, il professor Papi ha detto che lo sbocco naturale, fisiologico della concorrenza è inevitabilmente il cartello, la coalizione, l'oligopolio e il *trust*; però ha detto che, in sostanza, in Italia non vi sono larghi settori in cui si possa ravvisare l'esistenza di questi cartelli, di queste coalizioni. Allora vorrei pregare l'onorevole Presidente di chiedere al professor Papi quali sarebbero le sue conclusioni sulla situazione particolare esistente in Italia.

Ritiene egli, cioè, che la situazione sia tale per cui non ci sia bisogno di un intervento statale sul piano legislativo (oppure con altri sistemi), dato che si prevede che la situazione debba avere le soluzioni che ha avuto e che verranno corrette eventualmente strada facendo? Oppure ritiene (dal momento che le premesse sono per l'inevitabilità di queste soluzioni) che la situazione in Italia si possa ulteriormente aggravare? Che cosa ritiene si possa fare per correggere ciò che va corretto e per evitare che la situazione esistente si possa aggravare?

PRESIDENTE — Ella, professor Papi, ha ascoltato le domande formulate dall'onorevole Merenda. Ha facoltà di rispondere.

PAPI — Indubbiamente io trovo profondamente utile l'iniziativa di questa inchiesta parlamentare proprio al fine di ridimensionare il fenomeno del monopolio, della coalizione, della concorrenza. Penso infatti che l'inchiesta, come primo passo, parta dalla ricognizione dello stato di fatto nel nostro paese e accerti quali sono le zone di concorrenza, quali sono quelle di monopolio, quali sono quelle di oligopolio e delle altre forme di coalizione.

Questa ricognizione può essere utile perchè dà la possibilità allo Stato, una volta individuati i settori monopolistici, se ve ne sono, i settori delle varie forme di coalizione, i settori della concorrenza, di intervenire con una legislazione adeguata e la finalità ben chiara di colpire taluni settori. L'iniziativa parlamentare rappresenterebbe un grosso vantaggio per lo Stato e otterrebbe la gratitudine anche di modesti studiosi di economia. Una legislazione anti-coalizione, anti-*trust*, non può proporsi che lo scopo di portare a beneficio di tutti i consumatori ciò che è un profitto soltanto di pochi, o magari di uno; e senza scoraggiare la formazione del risparmio e influire negativamente sullo sviluppo economico del paese. Mi rendo conto che il compito non è facile. Penso comunque che soltanto i risultati di questa inchiesta molto capillare potranno consigliare una legislazione avveduta, anche mediante ritocchi di quella esistente.

PRESIDENTE — Non vi sono altri deputati che chiedono di sottoporre domande al professor Papi.

Ringrazio di nuovo, a nome della Commissione, il professor Ugo Papi.

PAGINA BIANCA

SEDUTA

DI MERCOLEDÌ 7 FEBBRAIO 1962

(seguito)

INTERROGATORIO

DEL PROF. SIRO LOMBARDINI

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TREMELLONI
INDI DEL VICEPRESIDENTE LOMBARDI RICCARDO.

PRESIDENTE — Onorevoli colleghi, la seduta prosegue con l'audizione del professor Siro Lombardini.

Il professor Lombardini è ordinario di economia politica nell'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Professor Lombardini, la Commissione la ringrazia per la sua collaborazione.

Ella può ora rispondere alle domande dello schema generale, che le è stato comunicato, eventualmente svolgendo le altre considerazioni che riterrà opportune (1).

LOMBARDINI — Se consente, onorevole Presidente, prima di prendere in esame la situazione italiana vorrei sviluppare alcune considerazioni di carattere generale che riguardano gli argomenti che nello schema delle domande propostomi sono indicate sotto il titolo di « problemi generali ». Ciò mi sembra opportuno per poter configurare il problema del monopolio non solo sul piano della legislazione antimonopolistica, ma anche su quello della politica economica generale. Molte delle discussioni sul tema di cui si tratta sono centrate sul dilemma concorrenza o monopolio, che appare improponibile sulla base delle analisi moderne. Si chiede cioè se si debbano eliminare le situazioni di monopolio, e in che modo, e ricreare una situazione di concorrenza. Ed infatti tra i « problemi generali », mi si domanda se la libertà di concorrenza sia strumento per il perseguimento degli obiettivi di politica economica, come se il problema fondamentale potesse consistere nel ripristino della libera concorrenza al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi di politica economica.

È stato ormai chiaramente dimostrato che la concorrenza, così come era intesa tradizionalmente dagli studiosi, non rappresenta una condizione sufficiente per il conseguimento della massima efficienza economica nell'impiego delle risorse, se il problema è considerato non solo nei termini statici in cui è stato trattato nell'analisi dell'equilibrio generale ma anche in termini dinamici: se cioè l'obiettivo in relazione al quale si deve valutare il grado di efficienza è il grado di sviluppo economico.

In regime di libera concorrenza non sono assicurate infatti una accumulazione e una distribuzione nello spazio e nel tempo degli investimenti adeguate

(1) v. pag. 3.

alle possibilità di sviluppo del sistema. Inoltre, negli schemi con cui si dimostrava che la concorrenza è condizione sufficiente a realizzare la struttura ottima, non si teneva conto delle interdipendenze che possono stabilirsi tra la decisione dei diversi operatori economici, interdipendenze che nella tematica delle aree arretrate assumono importanza fondamentale.

Anche se fosse possibile ripristinare un regime di libera concorrenza, ciò non garantirebbe la massima efficienza del sistema economico. Tale possibilità peraltro non sussiste. La concorrenza, come era intesa tradizionalmente, è un regime economico ormai superato, che non è possibile ripristinare. Esso poteva realizzarsi ad uno stadio di sviluppo del sistema che non è riproducibile. E non è riproducibile non solo perché possono più facilmente manifestarsi tendenze alla collusione, ma anche perché il processo di sviluppo economico tende a rafforzare alcuni ostacoli al manifestarsi della concorrenza. Questi ostacoli sono rappresentati soprattutto dalle « barriere » all'entrata di nuove imprese in numerosi mercati che lo sviluppo viene creando. Barriere all'entrata possono essere create dal progresso tecnico in quanto suscettibile di accentuare le discontinuità tecnologiche. Per poter realizzare tecniche di produzione che la mettano in grado di competere con le vecchie imprese, una nuova impresa deve raggiungere una dimensione ragguardevole per cui con la sua entrata può provocare variazioni nel prezzo. (In un recente studio americano è stato stabilito che per produrre in modo efficiente, secondo tecnologie moderne, una impresa automobilistica deve produrre non meno di 300.000 unità all'anno).

Oltre che dalle barriere tecnologiche l'entrata di nuove imprese può essere ostacolata da altre barriere cui gli economisti hanno dato finora scarso rilievo e che mi sembra vadano assumendo un'importanza crescente anche per il nostro paese: quelle che vengono a crearsi in relazione ai sistemi di distribuzione e alla attività di promozione delle vendite che solo la grande impresa è in grado di realizzare efficacemente. Oggi in molti settori (per esempio nel settore alimentare) l'ostacolo all'entrata di piccole imprese non è rappresentato da fattori tecnologici (anche un'impresa di dimensioni relativamente modeste è in grado di attuare le tecniche di produzione più moderne) bensì da fattori concernenti il processo distributivo e lo sviluppo delle vendite che impongono dimensioni cospicue alle nuove imprese, se esse vogliono validamente competere con le imprese esistenti. Basta pensare al mercato dei dentifrici, a quello dei brodi e di altri prodotti alimentari. Per altri mercati, come quello dell'automobile ed in genere quelli dei beni di consumo durevoli, l'entrata nel mercato è ostacolata da « barriere tecnologiche » e da « barriere distributive ». Le barriere all'entrata sono assai più rilevanti per l'economia italiana che per l'economia americana.

Gli sviluppi dell'analisi economica, mentre hanno dimostrato che la concorrenza non è condizione sufficiente a realizzare la massima efficienza dell'impiego delle risorse produttive, hanno ormai chiarito le ragioni per cui è impossibile ripristinare un regime concorrenziale nel senso tradizionale del termine.

Ed invero negli Stati Uniti si va diffondendo l'opinione che il regime di mercato che è possibile realizzare è un regime di *workable competition* il quale secondo diversi economisti è sufficiente a garantire un efficiente impiego delle risorse

produttive. La concorrenza delle imprese, che va considerata in un contesto dinamico e non in quello puramente statico della teoria tradizionale, può manifestarsi non solo attraverso riduzione di prezzi ma anche attraverso variazioni nel prodotto che con la pubblicità si cerca di rendere note e gradite ai consumatori.

PRESIDENTE — Questa sarebbe la concorrenza operativa.

LOMBARDINI — Altri autori — come il Galbraith — ritengono che sia sufficiente realizzare una contrapposizione di poteri: essi cioè ammettono che la tendenza alla formazione di situazioni monopolistiche sia ineliminabile ma a loro avviso essa non ha conseguenze negative se si manifesta in entrambi i lati del mercato: se cioè alla situazione di monopolio nell'offerta di un prodotto si contrappone una soluzione di monopolio nella domanda.

Personalmente ritengo — e a questo mi hanno portato gli studi che ho iniziato su questo argomento nel 1944 — che la contrapposizione di poteri non sia sufficiente ad evitare le conseguenze negative che la formazione di situazioni monopolistiche può avere sulla struttura e sullo sviluppo del sistema. Per spiegare questa mia affermazione è necessario che consideri le principali conseguenze negative del monopolio: dalla mia esposizione risulteranno anche le ragioni per cui ritengo che la *workable competition* sia insufficiente ad assicurare la massima efficienza del sistema.

Non voglio abusare della pazienza dei membri della Commissione, sarò quindi molto breve nell'espone quelle che a mio avviso sono le possibili conseguenze negative del monopolio che dobbiamo aver presenti quando esaminiamo la situazione italiana, sia per orientare le ricerche in questo campo sia per impostare efficacemente il problema degli interventi. Sarò lieto se la discussione mi offrirà l'occasione per chiarire considerazioni ed argomentazioni non sufficientemente sviluppate e per colmare eventuali lacune della mia esposizione.

Conseguenze negative, le situazioni monopolistiche — parlerò di situazioni monopolistiche per indicare le situazioni di mercato non concorrenziali, cioè quelle situazioni in cui le imprese, sufficientemente protette da barriere all'entrata, sono in grado di esercitare un certo controllo sulle politiche dei prezzi dei prodotti e degli investimenti — possono avere sulla distribuzione degli investimenti, sul livello degli stessi, sulla struttura dei prezzi e sull'occupazione. Sono queste le modalità principali in relazione alle quali il problema deve essere considerato.

Sulla distribuzione degli investimenti, le situazioni monopolistiche possono avere effetti non trascurabili che si riassumono in una minore economicità degli investimenti per il sistema nel suo complesso. In altre parole, gli investimenti, per gli effetti che il monopolio ha sulla loro distribuzione, potranno determinare un incremento di reddito (e di occupazione) inferiore a quello che si sarebbe potuto realizzare con una distribuzione ottima degli stessi investimenti.

Diverse sono le ragioni per cui questo può avvenire:

1 °) È noto che le imprese monopolistiche possono ritenere conveniente effettuare investimenti al solo scopo di rafforzare la propria posizione di mercato: ad esempio, mediante l'acquisto di altre imprese che producono beni complementari e semilavorati o che attendono alle fasi successive di lavorazione o di distribuzione del prodotto o mediante l'assorbimento di altre imprese che

operano sullo stesso mercato; con queste operazioni le grandi imprese possono aumentare le barriere all'entrata e rafforzare il proprio potere di mercato col quale esse possono influire sulla vita economica del paese e, noi sappiamo, anche sulla vita politica e sociale. Questi investimenti hanno indubbiamente un'alta redditività per la singola azienda, perché rafforzandone il potere di monopolio le consentono di stabilizzare e aumentare i profitti: essi però possono avere una bassa produttività per il sistema.

Il grado di produttività degli investimenti per il sistema nel suo complesso dipende dall'aumento della produttività del lavoro che essi determinano (riduzione dei costi) e dall'aumento del reddito globale — nell'ipotesi che i prezzi riflettano le preferenze che definiscono le finalità dell'attività economica — che essi comportano (e quindi dall'aumento di occupazione che ne consegue). Per gli investimenti che stiamo considerando questi effetti possono essere notevolmente minori di quelli che si sarebbero potuti conseguire mediante una politica di investimento, delle grandi imprese, di tipo non monopolistico.

Né è da pensare che le somme erogate per questi investimenti dalle imprese monopolistiche ai proprietari delle imprese da esse assorbite siano interamente utilizzate per effettuare altri investimenti. Anche nell'ipotesi che ciò avvenga è assai improbabile che questi investimenti siano altrettanto produttivi di quelli che l'impresa monopolistica avrebbe potuto effettuare se non avesse avuto la possibilità di aumentare i suoi profitti rafforzando la propria posizione di mercato.

2°) Altri effetti negativi sulla distribuzione degli investimenti possono risultare dalla tendenza delle imprese monopolistiche ad aumentare gli investimenti cosiddetti « intensivi » relativamente a quelli « estensivi » e a creare in tal modo squilibri nel processo di sviluppo. Le imprese monopolistiche hanno sempre convenienza ad effettuare investimenti che riducono i costi e che aumentano la produttività del lavoro, ma non sempre hanno convenienza ad effettuare investimenti (estensivi) che provocano un aumento della produzione tale da portare ad una diminuzione di prezzo. A causa delle barriere all'entrata la mancata espansione della produzione da parte dei grandi complessi monopolistici, dovuta all'insufficiente sviluppo degli investimenti estensivi, non è compensata da nuove iniziative produttive, ostacolate dalle anzidette barriere. Si può quindi verificare un insufficiente sviluppo della produzione in certi settori e soprattutto una troppo debole espansione della occupazione.

Anche nell'ultimo decennio in Italia, malgrado il forte sviluppo della domanda che ha consentito anche alle imprese monopolistiche di effettuare rilevanti investimenti estensivi, si sono registrati esempi di mancato o ritardato sviluppo di certe produzioni a causa dell'esistenza di situazioni monopolistiche. Ad esempio, diversi anni fa lo sviluppo della produzione di vetture utilitarie è stato ostacolato da difficoltà all'entrata di questo settore. (Tralasciamo le considerazioni di politica economica sulla convenienza o meno della collettività di favorire lo sviluppo della produzione automobilistica). Una grande impresa che produceva motoscooters ha dovuto allora rinunciare a produrre macchine utilitarie per le reazioni che avrebbe suscitato nel grande complesso che domina questo mercato.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LOMBARDI RICCARDO

LOMBARDINI — Alla tendenza dell'impresa monopolistica a sviluppare gli investimenti intensivi, che portano ad una riduzione dei costi e ad un aumento della produttività del lavoro, non si accompagna la tendenza a sviluppare gli investimenti estensivi in misura tale da consentire uno sviluppo organico dell'economia, la realizzazione cioè del saggio di crescita naturale, come è stato definito dall'Harrod che, mentre assicura la valorizzazione di tutti i risultati del progresso tecnico, garantisce il pieno impiego di tutte le risorse produttive. Occorre in proposito osservare che in seguito agli investimenti intensivi che aumentano la produttività del lavoro si può determinare una riduzione dell'occupazione: per assicurare il pieno impiego occorre allora sviluppare adeguatamente gli investimenti estensivi: se ciò non si verifica si possono determinare fenomeni di disoccupazione cronica, un certo ristagno cioè nello sviluppo economico. Queste considerazioni possono, a mio avviso, fornire una spiegazione della relativa costanza dell'occupazione in termini di ore lavorate, che si è riscontrata in Italia nella prima metà di questo secolo, tendenza che, essendosi manifestata per un periodo di tempo così lungo, non può certamente attribuirsi a fatti congiunturali ma deve essere imputata a caratteristiche strutturali del nostro sistema.

3°) Una terza ragione che può spiegare come la distribuzione degli investimenti in un sistema monopolistico non corrisponda a quella ottima per il sistema nel suo complesso appare evidente se si tiene conto che l'attuazione di nuovi investimenti è largamente condizionata dal potere finanziario delle varie imprese. In altre parole, un grande complesso, se ha nuove tecniche produttive da realizzare o nuovi prodotti da introdurre, non è frenato da difficoltà di carattere finanziario, potendo facilmente rivolgersi al mercato dei capitali (e alle banche) ed ottenere i fondi occorrenti (a parte la maggiore facilità di ricorrere all'autofinanziamento). Se sono invece medie imprese che hanno nuovi programmi produttivi da attuare, questi possono non concretarsi — anche se essi sono più redditizi, per l'economia nel suo complesso, dei programmi delle grandi imprese — per le difficoltà che queste medie imprese incontrano nella soluzione dei problemi di finanziamento, difficoltà che sono tanto più rilevanti quanto maggiori sono le discontinuità che danno origine alle già ricordate barriere tecnologiche e distributive.

4°) Effetti negativi sulla distribuzione degli investimenti possono derivare dalla crescente importanza che nella politica monopolistica assume la differenziazione del prodotto e lo sviluppo delle attività concernenti la distribuzione del prodotto. Quote sempre più cospicue degli investimenti sono impiegate per realizzare modifiche del prodotto, che frequentemente non migliorano sostanzialmente il prodotto per il consumatore, per sviluppare reti di distribuzione a volte con conseguenti inutili duplicazioni: si tratta di investimenti che hanno evidentemente una scarsa produttività per il sistema nel suo complesso. Questo

è vero anche se ammettiamo che le modifiche qualitative del prodotto e le informazioni che vengono fornite mediante la pubblicità abbiano un certo valore per il consumatore. Ho, ad esempio, molti dubbi sulla tesi ottimistica che la pubblicità altro non fa che mettere in luce quelle preferenze che in potenza già esistono nel consumatore; ma anche se si dovesse accogliere questa tesi appaiono evidenti le distorsioni che con lo sviluppo della pubblicità si vengono a determinare nella distribuzione degli investimenti.

Ricordo in proposito uno studio del Kaldor sulla pubblicità, del 1949 (1): in esso l'autore ha dimostrato che nella pubblicità si spendeva molto di più che nell'istruzione. Credo che noi tutti possiamo convenire che se le informazioni che vengono date alla collettività attraverso la pubblicità sono utili da un punto di vista economico e sociale, le informazioni e la formazione che può dare la scuola siano almeno altrettanto utili. Basta questo a dimostrare la distorsione nella distribuzione degli investimenti tra l'attività pubblicitaria e l'attività scolastica.

5°) Distorsioni nella distribuzione degli investimenti possono essere provocate dalla tendenza alla concentrazione geografica degli investimenti. Di solito i grandi complessi monopolistici - che hanno possibilità di effettuare nuovi investimenti in misura maggiore che non le piccole e medie imprese e quelle di recente formazione per le ragioni che abbiamo già ricordato - non solo effettuano prevalentemente questi investimenti in certi settori complementari o nello stesso settore in cui operano allo scopo precipuo di aumentare la produttività del lavoro, o il potere di mercato, ma sono portate generalmente a localizzarli nelle stesse zone in cui essi operano: ciò per ragioni di convenienza aziendale. Questa tendenza può rafforzare quei processi cumulativi nello sviluppo, che si manifestano in certe zone, a cui corrispondono processi cumulativi in direzione opposta in altre zone le cui condizioni economiche vanno relativamente deteriorandosi: da queste zone si possono infatti verificare emigrazioni della mano d'opera, qualitativamente migliore, e dei capitali verso le zone in sviluppo. Questo fenomeno nell'ultimo decennio ha assunto nel nostro paese un rilievo a mio avviso preoccupante ed è sottaciuto in molte interpretazioni del cosiddetto « miracolo economico » italiano.

I risultati di ricerche di economie regionali di cui attualmente mi occupo (per il Piemonte e l'Umbria) mettono in luce in tutta la loro gravità la ripercussione che questo fenomeno ha sulla struttura della popolazione, sulla efficienza dell'agricoltura e sul declino di certe zone, che comporta abbandono di risorse umane e non umane.

6°) Anche alcuni effetti indiretti della politica di investimenti effettuata dai grandi complessi monopolistici provocano distorsione nella distribuzione degli investimenti rispetto a quella ottima. Infatti, a causa degli ostacoli alla

(1) *The economic aspects of advertising*, in « Review of Economic studies », 1949-50, pagg. 1-27.

libertà di entrata in certi settori, nuovi capitali e nuove energie imprenditoriali possono dirigersi verso settori dove l'entrata è, relativamente, assai più facile. Quindi, mentre certi settori non sfruttano in pieno le loro possibilità di espansione, in altri settori si può verificare uno sviluppo addirittura patologico di unità produttive. A mio avviso lo sviluppo del terziario in Italia può essere spiegato in buona parte sulla base di queste considerazioni: si tratta di uno sviluppo assai diverso da quello che si è verificato in altri paesi, come gli Stati Uniti, dove l'espansione dell'attività commerciale e dei servizi è stata la conseguenza del forte sviluppo del secondario ed è stata caratterizzata dall'adozione di nuove tecniche che hanno determinato un forte aumento della produttività del lavoro.

In Italia, salvo qualche caso verificatosi negli ultimi anni in alcune grandi città, lo sviluppo del terziario non si è accompagnato ad innovazioni organizzative ed a trasformazioni strutturali per cui sono rimaste in gran parte immutate le strutture precapitalistiche prevalenti in questo settore.

Gli effetti che la politica monopolistica ha sulla distribuzione degli investimenti si riassumono, come ho già osservato, in una minore produttività degli investimenti globali per l'economia nel suo complesso: la minore produttività degli investimenti significa un minor saggio di sviluppo del reddito e questo a sua volta comporta un minor saggio di sviluppo degli investimenti considerati nel loro livello globale. Pertanto le conseguenze negative che il monopolio ha sulla distribuzione degli investimenti si ripercuotono anche sul livello degli investimenti se considerate nel processo di sviluppo.

La politica monopolistica dei grandi complessi può influire sul livello degli investimenti anche direttamente. Cercherò di chiarire il mio pensiero con un esempio che ha un certo interesse per il nostro paese. Se i gruppi che controllano il settore siderurgico e quello elettrico ritengono che si avrà un basso saggio di sviluppo della domanda per un periodo abbastanza lungo e adeguano le loro decisioni di investimento a queste previsioni, il saggio di sviluppo dell'offerta dei prodotti siderurgici e delle fonti di energia sarà modesto. Anche le possibilità di introdurre innovazioni tecniche, sia per il *quantum* di investimento e spesso di aumento della produzione che esse comportano, sia per l'insufficiente stimolo che deriva dalla mancanza di competizione dei mercati monopolistici od oligopolistici di tipo collusivo, sono largamente condizionate dalle previsioni di aumento della domanda. Se l'insufficiente disponibilità del prodotto nel settore monopolistico, che prevedendo un debole aumento della domanda non espande la sua produzione, costituisce una strozzatura nel processo di sviluppo, il ritmo con cui questo si svolge e quindi il saggio di aumento della domanda risulteranno tali da confermare le previsioni pessimistiche. Se poi questo comportamento è abbastanza diffuso, il basso volume di investimento determina un ridotto aumento del reddito e quindi della domanda: trovano così conferma le pessimistiche previsioni dei principali gruppi, sulla base delle quali è stato deciso il volume degli investimenti. Chiediamoci ora cosa potrebbe avvenire se una potenza che sovrastasse al mercato costringesse questi gruppi ad effettuare cospicui investimenti nel settore siderurgico e nel settore elettrico, malgrado le loro pessimistiche previsioni. Potrebbe avvenire che, aumentando le dispo-

bilità di alcuni di questi prodotti strategici (elettricità in particolare, per la quale è importante non solo la quantità globale disponibile ma la distribuzione di tale disponibilità nello spazio) in determinate zone dove vi sono delle risorse inutilizzate, si creino le premesse per lo sviluppo di altre attività suscettibili di valorizzare risorse non occupate o impiegate in modi improduttivi. Il reddito verrebbe così ad aumentare e con l'aumento del reddito verrebbe ad aumentare la domanda dei prodotti strategici in questione. Anche questa potenza sovra-stante il mercato troverebbe che *ex post* le sue decisioni sono giustificate. Nessun dubbio che per l'economia nel suo complesso sono queste decisioni e non quelle « prudenziali » dei gruppi privati che presentano il maggior vantaggio. Un esempio di comportamento « prudenziale » è stato fornito recentemente da un grande complesso che opera nel settore siderurgico, la Finsider, che pure avrebbe dovuto — come fortunatamente qualche volta ha fatto nel passato — più chiaramente distinguere la propria politica da quella di complessi monopolistici privati. Quando si prospettò la costituzione di un quarto centro siderurgico a Taranto, la Finsider espresse il suo avviso contrario, argomentando che non era prevedibile che la domanda dell'acciaio si sarebbe sviluppata in misura tale da garantire l'utilizzo di questo quarto centro siderurgico.

Fortunatamente il quarto centro siderurgico si è fatto: ora da alcuni si pensa addirittura che esso sia insufficiente. Questo esempio fornisce una prova della influenza negativa che le previsioni prudenziali e a volte pessimistiche dei gruppi monopolistici possono avere nello sviluppo degli investimenti nei settori che hanno un'importanza fondamentale nel processo di sviluppo dell'intera economia.

Per completare questa breve disamina degli effetti che la politica dei gruppi monopolistici può avere sulla struttura e sullo sviluppo degli investimenti occorre considerare l'interesse che i grandi complessi monopolistici possono avere ad una stabilizzazione dell'attività economica mediante un'attenuazione delle fluttuazioni cicliche. A differenza delle piccole imprese che operano in mercati competitivi, le grandi imprese monopolistiche possono e debbono concepire i loro programmi d'investimento in relazione a tendenze di lungo periodo, debbono cioè configurare le loro decisioni in un orizzonte temporale che può abbracciare fasi successive di espansione e di depressione economica.

Appare quindi evidente l'interesse dei gruppi monopolistici ad una maggiore stabilità economica, suscettibile di ridurre il rischio degli investimenti che debbono essere decisi con riguardo a orizzonti temporali così estesi. Inoltre, ampi processi cumulativi di espansione, caratterizzati da fenomeni inflazionistici, non sono visti con favore dai grandi complessi in quanto possono favorire l'entrata di piccole e medie imprese, tecnicamente ed economicamente efficienti, che possono influire negativamente sul potere di mercato degli stessi gruppi monopolistici.

L'interesse ad una attenuazione dei movimenti ciclici spiega, a mio avviso, una certa convergenza degli atteggiamenti dei gruppi monopolistici e di quelli dei lavoratori su alcuni tempi di politica economica: è per questa ragione che la politica di pieno impiego ha trovato facilmente sostegno ad opera di diversi

movimenti politici sia in Inghilterra che negli Stati Uniti d'America. Nella misura in cui una politica di stabilizzazione dell'economia richiede più rilevanti investimenti pubblici questo atteggiamento dei gruppi monopolistici può portare ad un aumento degli investimenti globali e contrastare le altre tendenze dagli stessi gruppi provocate: occorre tuttavia osservare che nel complesso la struttura degli investimenti può essere assai lontana da quella ottima. In particolare possiamo osservare che le modalità con cui la politica di stabilizzazione è attuata possono risentire notevolmente dell'influenza dei principali gruppi monopolistici. Tale influenza si manifesta particolarmente nelle decisioni relative alla struttura della spesa pubblica ed alla distribuzione degli investimenti pubblici. Gli investimenti pubblici, infatti, sono diretti generalmente in quei settori la cui espansione non danneggia, ma anzi può rafforzare il potere di mercato dei principali gruppi monopolistici, migliorando le prospettive di sviluppo della domanda dei loro prodotti (strade, edilizia sovvenzionata, ecc.).

Per stabilizzare la loro attività economica i gruppi monopolistici possono cercare di ridurre le conseguenze negative della depressione, lasciando nel periodo di espansione dei margini per l'entrata nel mercato di piccole imprese, alle quali i prezzi elevati possono consentire di operare con impianti a scala ridotta e spesso con tecnologie antiquate. (Situazioni del genere si verificavano in Italia per il settore siderurgico). Nei periodi di depressione queste imprese (di solito a carattere familiare) possono ridurre notevolmente la loro attività, o addirittura cessare, per riprendere in pieno con l'inversione della congiuntura. In altri casi, quando la tecnica produttiva non consente la presenza nel mercato di piccole imprese, i gruppi monopolistici trovano conveniente affidare a piccole imprese la produzione di beni complementari che essi stessi potrebbero produrre. In tal modo, gli effetti della congiuntura sfavorevole possono essere in parte trasferiti ad altre imprese.

Vi sono poi anche altri motivi che spiegano il formarsi accanto alle grandi imprese di imprese marginali che operano nello stesso settore o che svolgono attività complementari (imprese satelliti), con tecnologie antiquate. Un esempio cospicuo è offerto dalle imprese satelliti delle grandi industrie automobilistiche. Il motivo principale è l'esistenza di un duplice livello salariale: le piccole imprese possono occupare manodopera a livelli salariali assai più bassi che consentono a tali imprese, malgrado le tecnologie antiquate, di produrre a costi minori. A causa del notevole potere di mercato delle grandi imprese anche i profitti di queste imprese sono assai ridotti. In tal modo i grandi complessi sfruttano indirettamente la possibilità di occupare lavoro a livelli salariali ancora molto bassi.

Accennerò ora brevemente all'influenza della politica monopolistica sulla struttura dei prezzi e sull'occupazione. Anche per quanto riguarda l'influenza sui prezzi bisogna distinguere le situazioni monopolistiche che si possono stabilire in alcuni settori strategici dalle altre che si formano in mercati in cui i prezzi elevati hanno come conseguenza solo quella di indurre i consumatori a sostituire ad un bene altri beni. Ad esempio, la sola conseguenza di una situazione monopolistica nel settore della birra è quella di ridurre il consumo della birra, a favore

di altre bevande. Diversi sono gli effetti che può avere la politica dei prezzi monopolistici in alcuni settori strategici come ad esempio quello delle fonti di energia.

Più alti prezzi e minore disponibilità dell'energia possono impedire lo svilupparsi di attività economiche in quelle zone dove, tra gli ostacoli ad un'efficiente valorizzazione delle risorse, importanza notevole assume l'insufficiente disponibilità di energia e il suo alto costo. Risulta così ostacolato il processo cumulativo di sviluppo con conseguenze sul reddito e sul benessere economico assai più gravi di quelle che appaiono quando si considera soltanto l'effetto che i prezzi monopolistici hanno sulla struttura della domanda finale.

L'aspetto più interessante della politica monopolistica non è forse l'alto livello del prezzo quanto la rigidità dei prezzi (per diverse ragioni che ho cercato di chiarire ed approfondire in alcuni miei studi e che per brevità non sto a ricordare): le conseguenze di questo fenomeno interessano tutto il sistema economico. Per la rigidità dei prezzi il progresso economico-tecnico nei settori monopolistici anziché tradursi in riduzione dei prezzi, con vantaggio dei settori acquirenti, dà luogo almeno in un primo tempo ad aumenti di profitti. In un secondo tempo, per diverse ragioni, le imprese monopolistiche possono trovare conveniente cedere alle pressioni sindacali e consentire che in parte almeno i vantaggi del progresso tecnico-economico si traducano in aumenti salariali nelle più varie forme. Si possono verificare allora forti squilibri nei livelli salariali: basta considerare il settore metalmeccanico di Torino dove il costo medio del lavoro per certe imprese è circa un terzo di quello sostenuto da altre.

Basterebbe richiamare la teoria tradizionale dell'equilibrio generale per dimostrare come gli squilibri salariali siano incompatibili con una distribuzione efficiente delle risorse economiche. Le conseguenze degli squilibri salariali appaiono particolarmente gravi quando si considerano i rapporti che si stabiliscono tra i diversi settori produttivi. Questi rapporti si possono manifestare in due modi: o i sindacati sono abbastanza forti e premono perché gli aumenti salariali, verificatisi nei settori monopolistici dove le possibilità di incremento della produttività del lavoro sono maggiori anche per le ragioni già considerate, si estendano agli altri settori e allora si avranno tendenze inflazionistiche; oppure questo non si verifica e allora agli squilibri salariali si associeranno squilibri nei rapporti di scambio tra i settori monopolistici, in cui i prezzi rigidi non sono diminuiti in seguito al progresso economico-tecnico, e gli altri settori produttivi in cui i prezzi sono flessibili per il sussistere di situazioni quasi concorrenziali. Questo squilibrio nei rapporti di scambio spiega ad esempio alcune difficoltà di sviluppo dell'agricoltura italiana, che non ricava apprezzabili benefici dall'aumento dei redditi nei settori monopolistici in quanto esso provoca solo deboli aumenti nella domanda di prodotti agricoli, mentre risente degli svantaggi che ai fini dello sviluppo tecnico-economico presentano gli alti prezzi dei prodotti industriali impiegati nel settore agricolo (trattori, fertilizzanti, ecc.). I vantaggi del progresso tecnico quindi non si estendono dal settore industriale al settore agricolo. Considerazioni analoghe valgono per le relazioni che si stabiliscono tra zone sviluppate, dove generalmente operano gruppi monopolistici, e zone sottosviluppate. La rigidità dei prezzi è pertanto uno degli aspetti fondamentali che

va considerato quando si esamina la politica dei prezzi nei settori monopolistici.

Agli effetti della politica monopolistica sull'occupazione ho già accennato: essi possono consistere essenzialmente nella tendenza alla disoccupazione cronica per l'economia nel suo complesso e nella tendenza alla concentrazione dello sviluppo economico in certe zone dove si può addirittura verificare deficienza di manodopera, mentre in altre regioni la disoccupazione manifesta o latente può assumere un rilievo preoccupante. Le decisioni che determinano la concentrazione della produzione in certe regioni sono giustificate in relazione ai vantaggi dei grandi complessi che in esse operano e alle condizioni favorevoli che la loro presenza crea allo sviluppo di altre attività. Se le alternative di localizzazione delle industrie dovessero essere valutate sulla base della economicità che ciascuna di esse presenta per l'intera economia, si dovrebbe tener conto dei costi di trasferimento della manodopera e delle perdite di risorse che il mancato sviluppo di certe zone comporta: si avrebbe allora un diverso quadro di localizzazione ottima delle varie attività economiche per l'intera economia.

Le considerazioni svolte sulle conseguenze negative del monopolio, invero frammentarie e lacunose, mi sembrano però sufficienti a confermare come il problema del monopolio sia assai più complesso di quanto non appaia a coloro che pensano a tentativi legislativi miranti a ripristinare un regime di libera concorrenza. Al riguardo bisogna nettamente distinguere tra due tipi di situazioni monopolistiche: quelle che sono la conseguenza del processo di sviluppo economico che, come si è detto, può creare o rafforzare barriere all'entrata, e quelle che sono deliberatamente create dalle imprese e che generalmente risultano da intese e da accordi. Per queste ultime al momento mi limiterò ad esprimere l'opinione, convalidata da diverse ricerche fatte in questo campo, che le intese e gli accordi hanno sempre tali conseguenze negative che i presenti vantaggi non possono controbilanciare: si deve inoltre osservare che i presunti effetti positivi delle intese sono il più delle volte degli alibi per giustificarne la formazione. Posso esprimermi con le parole di un economista tedesco molto autorevole, lo Schneider, che in un saggio sull'argomento così scriveva: « Il punto centrale del processo di cartellizzazione è la strategia e il dominio, non le economie reali, quantunque economie reali possano ottenersi nel campo delle vendite. Ma questi vantaggi non sono mai l'obiettivo principale cui si attende. Allo scopo di difendersi contro i loro oppositori, i cartelli hanno frequentemente sottolineato le economie che sono risultate dalla loro attività di promozione della produzione; economie realizzate attraverso acquisti comuni, costituzione di laboratori comuni di ricerche, scambi di idee, ecc. Non vi può esser dubbio che la cartellizzazione non stimola però mai una riduzione dei costi, particolarmente dei costi di produzione ».

Lo stesso Schneider ricorda il giudizio che ebbe ad esprimere la commissione di inchiesta in Germania in un suo rapporto nel 1930: « Le ricerche del gruppo di lavoro hanno stabilito che la politica dei cartelli, al presente, non mira in alcun modo all'organizzazione più scientifica ed efficiente dell'impianto individuale ».

Queste conclusioni sono condivise da molti economisti. Non si vuol negare che le intese possano avere anche qualche effetto benefico. Quando si deve sce-

gliere tra l'ammissione o il divieto dei cartelli, il problema consiste nel valutare la somma algebrica dei vantaggi e degli svantaggi. E la somma algebrica in generale è sempre negativa.

Quando passerò ad esaminare alcuni problemi concernenti la legislazione antimonopolistica dimostrerò come l'introduzione di eccezioni alla norma che proibisce intese suscettibili di dar vita a situazioni monopolistiche sia estremamente pericolosa, soprattutto se fatta come era previsto nel progetto Colombo, perché essa potrebbe praticamente trasformare la legge contro i cartelli in una legge che ne sanziona l'esistenza.

Dopo questa introduzione, debbo ora sottoporvi alcune considerazioni sui settori monopolistici che in Italia meritano particolare attenzione. Se il problema è affrontato nel quadro che emerge dalle considerazioni che ho più sopra abbozzate, è evidente che il primo compito di una commissione che si occupi del problema non è di rilevare ed esaminare tutte le situazioni monopolistiche – si tratterebbe di rilevare ed esaminare quattro quinti dell'economia italiana, il che oltretutto richiederebbe tempo e mezzi ben superiori a quelli disponibili (in America, per lo studio della industria delle automobili, una commissione di tecnici ha impiegato un anno) – ma di studiare a fondo quei settori in cui la politica monopolistica, per le conseguenze che essa ha sugli investimenti e sui prezzi e per i rapporti che si stabiliscono tra questi ed altri settori dell'economia italiana, può avere conseguenze negative particolarmente rilevanti sullo sviluppo economico italiano. A titolo di esempio mi limiterò a fare alcune osservazioni, per quanto mi è consentito dalle informazioni di cui dispongo, su tre settori: il settore elettrico, quello del cemento e quello degli zuccheri. Se la Commissione mi consentirà, dirò qualche cosa intorno ad una situazione particolare che si è creata nel nostro paese e che concorre ad aggravare gli effetti che certe situazioni monopolistiche possono avere sul settore agricolo: la situazione della Federconsorzi.

Per quanto riguarda il settore elettrico, non vi è dubbio che ci troviamo di fronte a una situazione di oligopolio collusivo. Quel che è grave – mi sembra che su questo dovrebbe soprattutto concentrarsi la nostra attenzione – è che la collusione tra i potenti gruppi privati impedisce allo Stato, che pure controlla alcune società del settore, di svolgere una politica che non sia di tipo monopolistico. Le affermazioni che farò si fondano su informazioni che non mi è possibile approfondire ed adeguatamente documentare: vorrei pregare pertanto la Commissione che li consideri come ragionevoli ipotesi di lavoro che essa ha i poteri di controllare e di tradurre in documentate affermazioni sulla struttura e sulla politica del settore.

Secondo alcune informazioni, alla S. M. E., l'I. R. I. riesce ad avere la maggioranza in quanto si accorda con un gruppo privato (che, a quanto si dice, sarebbe a volte un gruppo privato italiano e a volte un gruppo privato almeno apparentemente svizzero). L'accordo col gruppo privato impedisce all'I. R. I. di svolgere una politica non monopolistica in seno alla S. M. E. Vi è di più. Per ottenere tale accordo sembra che l'I. R. I. abbia assicurato i gruppi privati che rispetterà e tutelerà i cosiddetti « diritti delle minoranze » nelle altre imprese

che esso controlla (S. I. P.), per cui di fatto l'I. R. I. attua una politica di collusione con i complessi monopolistici privati nel settore elettrico.

Il problema dell'elettricità si pone quindi in termini molto seri perché, persistendo l'attuale situazione, non vi è alcuna possibilità di sperare in una azione delle imprese a partecipazione statale indipendente da quella sviluppata dai gruppi privati che operano in collusione. Prova ne sono le difficoltà che finora hanno impedito, malgrado la buona volontà del Ministro delle partecipazioni statali, di realizzare lo sganciamento delle imprese Finelettriche dall'«Anidel» (per non accennare alle difficoltà che incontrerà la costituzione di un Ente nazionale per l'energia che dovrebbe costituire una premessa necessaria per una efficiente riorganizzazione ed un adeguato sviluppo del settore).

Un altro aspetto preoccupante della situazione dell'industria elettrica in Italia è rappresentato dall'utilizzo di parte dei fondi che si formano nel settore elettrico per lo sviluppo di attività in altri settori. Non si può negare che alcuni di questi investimenti abbiano avuto effetti benefici sullo sviluppo economico italiano. Ad esempio, l'entrata di imprese del gruppo Edison nel settore delle resine sintetiche, che prima era dominato da un grande complesso monopolistico, ha costituito uno dei pochi esempi di lotta oligopolistica in Italia.

L'aspetto saliente di queste iniziative che occorre qui ricordare è l'impiego in altri settori di risorse che potrebbero essere utilizzate più convenientemente ai fini dello sviluppo dell'economia italiana se fossero investite per la espansione della produzione di energia: questo, mentre le stesse imprese elettriche vanno affermando, anche dopo le revisioni di tariffe, che quelle attuali sono insufficienti a garantire un adeguato sviluppo del settore.

Non mi soffermerò a considerare il complesso problema delle tariffe elettriche e le conseguenze tutt'altro che positive dell'adozione dello strano congegno concepito con la Cassa conguaglio. Di questo problema si è già discusso nella commissione, nominata nel 1958 dall'allora Ministro delle partecipazioni statali, senatore Lami Starnuti, per l'esame dei programmi d'investimento delle imprese controllate dallo Stato. Partecipando a tale commissione ho ricordato allora tra l'altro alcuni giusti rilievi che nella discussione che si ebbe alla Camera sulla legge istitutiva della Cassa conguaglio sono stati fatti dall'onorevole Lombardi.

Un problema fondamentale nel settore elettrico che condiziona lo stesso problema delle tariffe è quello della razionalizzazione del servizio la cui importanza appare dalle stesse argomentazioni delle imprese elettriche. In alcune zone poi le reti di distribuzione sono insufficienti. Una razionalizzazione del sistema delle reti sarebbe fondamentale proprio al fine di ridurre i costi di distribuzione con possibili effetti rilevanti sui prezzi. Un altro problema di particolare rilievo concerne la disponibilità di energia nelle varie parti del nostro paese. Vorrei a questo proposito richiamare l'attenzione della Commissione su una grave situazione che appare da alcune analisi che si stanno facendo in Umbria e nella provincia di Torino (spero di poter presto disporre di dati precisi): la situazione di alcune zone dove gli elevati costi di allacciamento costituiscono uno degli

ostacoli principali allo sviluppo economico. Se ben ricordo, per legge, circa il 60 per cento dei costi di allacciamento può essere posto a carico dell'utente: da informazioni raccolte risulterebbe che in molti casi all'utente viene richiesto un contributo che si aggira intorno al 100 per cento del costo effettivo. Il problema, comunque, non riguarda soltanto l'entità del contributo richiesto all'utente per l'allacciamento ma anche le modalità con cui gli allacciamenti sono effettuati nelle zone in cui è possibile iniziare un processo di sviluppo industriale. Il programma di allacciamento e il sistema di rete che ne consegue non potranno mai essere razionali fino a quando il servizio di distribuzione è effettuato da imprese private e attuato indipendentemente dai programmi di sviluppo economico delle regioni interessate. Ad esempio se un'impresa si insedia in una zona dove difetta una rete di distribuzione dell'energia a scopo industriale, la impresa elettrica deve provvedere ad effettuare il necessario allacciamento che sarà concepito sostanzialmente in relazione alle esigenze dell'impresa che lo ha richiesto, non essendo possibile prevedere uno sviluppo di altre attività industriali che consenta di costruire una rete di maggiori capacità.

L'allacciamento risulta allora particolarmente costoso e il suo costo viene caricato interamente o per buona parte sulla nuova impresa. Questa prospettiva potrebbe indurre l'impresa a rinunciare ad insediarsi nella zona dove pertanto non si realizzerebbe il processo di sviluppo industriale e dove rimarrebbero inutilizzate risorse che tale sviluppo avrebbe potuto valorizzare. Se per la zona venisse invece impostato un programma organico di sviluppo che consenta di individuare le località dove si potranno verificare con una certa intensità nuovi insediamenti industriali e il servizio di distribuzione dell'energia elettrica venisse considerato un servizio pubblico da organizzare in relazione appunto al piano di sviluppo, si potrebbe programmare in anticipo la rete di distribuzione della energia elettrica anche per le imprese sulla base delle previsioni circa il futuro sviluppo industriale: le imprese che si insedieranno per prime sulla zona non dovranno allora sostenere elevati costi d'allacciamento sia per la maggiore efficienza della rete programmata sia per la possibilità di distribuire il contributo che si decidesse di porre a carico degli utenti sugli attuali richiedenti e su quelli che si potranno presentare nel futuro. Questa politica è impossibile fino a quando l'assetto del settore elettrico sarà del tipo attuale.

Gli effetti di una tale politica nella promozione dello sviluppo economico di determinate aree è tutt'altro che trascurabile in quanto i costi di allacciamento hanno una influenza notevole sulle scelte della località dove insediare nuove industrie anche quando il costo della energia elettrica è di scarsa rilevanza in relazione al costo del prodotto.

Un altro aspetto del problema elettrico, sul quale desidero richiamare l'attenzione della Commissione, è quello della forte sperequazione dei prezzi. Da informazioni molto attendibili, ma che non ho potuto approfondire e documentare, risulterebbe che per l'area torinese l'energia elettrica è pagata dalle industrie a prezzi che subiscono variazioni tali da non potersi assolutamente imputare a ragioni tecnico-economiche: è evidente una politica di discriminazione dei prezzi.

Per dimostrare come un'organizzazione del settore elettrico suscettibile di favorire nella misura massima possibile lo sviluppo dell'economia nazionale non possa risultare dalla decisione delle singole imprese preoccupate di massimizzare il loro profitto, ricorderò un problema che è stato recentemente affrontato dalla Carbosarda, un'impresa controllata dallo Stato; di questo problema mi sono occupato come membro della già ricordata commissione nominata dall'onorevole senatore Lami Starnuti. Il problema riguardava l'utilizzo dell'energia che sarebbe stata prodotta con le centrali progettate per l'utilizzo del carbone del Sulcis. I dirigenti della Carbosarda hanno dimostrato che l'aumento nella produzione di energia che avrebbe comportato l'utilizzo delle risorse del Sulcis non poteva essere collocato convenientemente se non convogliando l'energia nel continente, dove era possibile ottenere un prezzo tale da compensare i costi di produzione e i costi di trasporto: non era prevedibile uno sviluppo della domanda sarda di energia elettrica tale da assorbire a prezzi remunerativi l'accresciuta produzione. Ricordo di aver detto al presidente della Carbosarda di dimenticare per un momento la sua posizione e di supporre di controllare l'intera economia della regione. Avrebbe allora dovuto considerare anche le conseguenze negative del suo progetto che non sarebbero state sopportate dalla Carbosarda bensì da altri settori dell'economia della regione come il mancato utilizzo di porti per le cessate esportazioni di carbone. Inoltre avrebbe dovuto considerare le conseguenze favorevoli per l'economia sarda della vendita della energia a un costo particolarmente basso (che d'altronde, da quanto mi risultava, poteva coprire quasi il costo di produzione) tale da provocare il sorgere di nuove imprese (elettrochimiche). Il contributo che queste iniziative avrebbero potuto dare ad un processo di sviluppo economico della regione (le cosiddette economie esterne degli economisti) era tale da far ritenere l'alternativa di utilizzo dell'energia nella regione preferibile all'altra di esportare l'energia nella penisola. Naturalmente per l'azienda che si propone di massimizzare il proprio profitto la seconda alternativa è preferibile, ma quando si voglia valutare l'economicità delle alternative per il sistema nel suo complesso le economie esterne non possono essere trascurate.

Queste osservazioni ci portano a considerare un problema di fondo, quello della politica delle imprese controllate dallo Stato e della funzione che deve avere il Ministero per le partecipazioni statali. Si tratta di un problema di fondamentale importanza anche nel quadro di una politica antimonopolistica, perché in alcuni settori solo la gestione pubblica può consentire l'applicazione di criteri di economicità validi per l'intera economia.

Altro settore che riveste un'importanza fondamentale nell'economia del paese è il settore dei cementi. Ammesso anche che sia vera la tesi sostenuta da alcuni che il costo del cemento non ha un peso rilevante nel costo globale delle costruzioni a scopo residenziale, non credo che la stessa affermazione si possa fare quando si considerano ponti ed in generale altre opere pubbliche (infrastrutture). L'importanza che hanno le infrastrutture nella promozione dello sviluppo economico di alcune regioni del paese è così evidente che non occorre soffermarsi sull'argomento. La struttura monopolistica del settore può avere conse-

guenze non trascurabili sull'economia del paese. Che si tratti di un settore a struttura monopolistica non vi è dubbio: basti pensare che due grandi imprese controllano l'80 per cento della produzione e una di queste, per dichiarazione di uno dei suoi esponenti, ne controlla la metà. Ai termini della legislazione inglese non ci sarebbe il minimo dubbio sul carattere monopolistico di questo settore. Le conseguenze di una politica monopolistica dei prezzi del cemento appaiono particolarmente evidenti se si pone mente al fatto che la produzione è concentrata in certe zone per cui di fatto esiste una pluralità di prezzi dovuta a ragioni tecniche (il costo del trasporto) che torna a svantaggio soprattutto delle zone arretrate in genere lontane dai centri di produzione, dove la rilevanza del costo del cemento è particolarmente importante per la maggiore rilevanza che assumono gli investimenti nelle infrastrutture.

Altro settore di non trascurabile importanza è quello dello zucchero. Un prezzo elevato dello zucchero può avere effetti negativi rilevanti in quanto tale prodotto è una delle materie prime fondamentali per l'industria alimentare, la quale rappresenta una delle industrie che nel nostro paese possono trovare condizioni obiettive di sviluppo particolarmente favorevole. Si tratta di un'industria che ha un elevato coefficiente d'impiego della manodopera e della cui espansione si può notevolmente avvantaggiare l'agricoltura. Le economie esterne che il suo sviluppo può determinare possono essere assai rilevanti. Orbene, l'alto costo dello zucchero nel nostro paese costituisce un ostacolo serio all'espansione della produzione alimentare al punto che ormai alcune industrie alimentari trovano più conveniente importare alcuni prodotti dall'esterno e limitarsi alla loro confezione anziché fabbricarli all'interno. Una situazione questa che è evidentemente assurda da un punto di vista economico-tecnico: basta pensare che le materie prime fondamentali sono costituite dallo zucchero che si ottiene dalla barbabietola, che in molte zone del nostro paese cresce altrettanto bene che in altri paesi, e dalla frutta la cui produzione trova nel nostro paese condizioni più favorevoli che in altri.

Sarebbe interessante accertare l'influenza che la struttura monopolistica ha avuto sullo sviluppo tecnico della coltivazione della barbabietola e della produzione dello zucchero. Inoltre sarebbe opportuno indagare sui rapporti tra le imprese monopolistiche del settore e la Federconsorzi. I criteri con cui opera la Federconsorzi giustificano non poche riserve sulla funzione che tale ente svolge nell'economia italiana. In particolare dovrebbero essere esaminati i rapporti che questo ente intrattiene con imprese industriali che procedono alla lavorazione di prodotti dell'agricoltura o forniscono beni impiegati nell'agricoltura (come trattori, fertilizzanti, ecc.). La natura dell'ente, sorto come organismo consortile, giustificava l'aspettativa che esso operasse come un «potere contrapposto» suscettibile di ridurre le conseguenze negative che le situazioni monopolistiche nei settori industriali e la particolare organizzazione della distribuzione dei prodotti hanno sull'agricoltura. Temo che in realtà la Federconsorzi anziché operare come «potere contrapposto» agisca come «potere parallelo». Le notizie di un disavanzo sono frammentarie e non sufficientemente documentate. Ritengo però possibile e necessaria un'indagine al riguardo che chiarisca il comportamento

della Federconsorzi, le limitazioni alla libertà di scelta del contadino che ne possono derivare, gli eventuali ostacoli che accordi e intese tra questo ente e complessi monopolistici possono creare alle possibilità di entrata di nuove imprese in determinati settori industriali. Per accertare se e in che misura sussistano situazioni del genere sarebbe opportuna un'indagine sulle fonti di finanziamento e sulle entrate della Federconsorzi, sull'investimento e sui rapporti con altri enti e con imprese.

Un altro settore dove esistono situazioni di monopolio, che però hanno caratteristiche peculiari, è il settore della meccanica: di particolare rilievo è la struttura dell'industria automobilistica. Il fattore che ha maggiormente contribuito a determinare una situazione monopolistica in questo settore è il progresso tecnico: tale situazione infatti, a differenza di quelle che sono stabilite nel settore dell'elettricità, del cemento e degli zuccheri, non è il risultato di accordi monopolistici tra imprese. Gli effetti del progresso tecnico sulla struttura del mercato sono stati accentuati da due altri fattori: gli alti dazi (il dazio sulle automobili è di gran lunga il più elevato dei dazi all'importazione e fino a poco tempo fa i suoi effetti protettivi erano rafforzati dai contingenti) e la mancata concorrenza di altre imprese e in particolare della grande impresa controllata dallo Stato al grande complesso privato. Se questa concorrenza si fosse completata si sarebbe potuto realizzare almeno una situazione di tipo oligopolistico.

In verità il comportamento dell'Alfa Romeo presenta aspetti piuttosto strani, a volte si ha l'impressione che essa favorisca - voglio pensare non volutamente - la politica del grande complesso privato.

Queste sono le poche osservazioni che sono in grado di presentarvi sulle situazioni monopolistiche italiane. Si tratta purtroppo di osservazioni frammentarie: i miei impegni di lavoro non mi hanno consentito di dedicare più tempo allo studio dei problemi che mi sono stati sottoposti. Mi sembra tuttavia che quanto mi è stato possibile esporre sia sufficiente a dimostrare che il problema del monopolio non si può risolvere solo con una legge antimonopolistica. A mio avviso questo problema potrà assumere nel futuro per l'economia italiana una rilevanza assai superiore a quella che può presentare oggi. Nella storia recente dell'economia italiana si può individuare un periodo (il periodo fascista corporativo) in cui si è realizzata una vasta collusione tra i principali gruppi monopolistici, di fatto facilitata e consolidata dalle istituzioni del regime: le conseguenze negative del monopolio in questo periodo sono evidenti. Basta esaminare lo sviluppo dell'economia italiana in questo ventennio - studi pregevoli sono apparsi negli ultimi anni - per accertare l'influenza negativa del monopolio sulla crescita del reddito e dell'occupazione che per un lungo periodo di tempo hanno manifestato una quasi stazionarietà.

Solo dopo il conflitto mondiale abbiamo assistito ad una rapida crescita del reddito, in gran parte dovuta alle situazioni eccezionali che si sono create. Dei fattori che hanno provocato questo processo di espansione ricordiamo: l'inserimento dell'Italia nell'economia internazionale, i vuoti creati dalle distruzioni belliche, le notevoli possibilità di aumento della produttività in molti settori in cui la collusione tra grandi e piccole imprese protette dalla politica autar-

chica aveva mantenuto tecnologie ormai superate, il forte sviluppo che in alcuni settori ha avuto la domanda la quale per diversi anni non aveva potuto essere soddisfatta (basti pensare al settore automobilistico) e veniva ora favorita dalle caratteristiche che assumeva il processo di sviluppo economico. Tale processo infatti ha portato soprattutto ad un aumento nei redditi delle categorie del nord più che di quelle del sud, degli occupati piuttosto che dei disoccupati, che sono rimasti tali: questa particolare dinamica dei redditi ha provocato uno sviluppo relativamente più intenso della domanda di beni di consumo prodotti dall'industria (automobili, motoscooters, frigoriferi, ecc.). Si sono così create le condizioni per cui anche per i grandi complessi diventava possibile e conveniente uno sviluppo della produzione, perché in tal modo essi potevano riempire i vuoti, accelerare la crisi di quelle imprese che uscivano malconce dalla guerra, rafforzare la propria posizione di mercato in vista anche di una maggiore concorrenza internazionale. Così a mio avviso si spiega il forte sviluppo del reddito al quale si guarda quando si parla di « miracolo economico » italiano.

Purtroppo a queste manifestazioni positive del processo economico si sono accompagnate manifestazioni negative alle quali ho già avuto occasione di accennare (l'aumentato potere monopolistico, in alcuni settori la persistenza della disoccupazione o di forme improduttive di occupazione, l'accentuarsi di certi squilibri economici tra regioni e categorie): queste manifestazioni negative sono troppo spesso sottaciute. È opportuno poi tener presente che i fattori che hanno provocato un forte sviluppo del reddito sono rappresentati da fenomeni di carattere esogeno che si sono manifestati per il verificarsi di circostanze straordinarie: per il futuro essi potranno per un certo tempo continuare in conseguenza soprattutto dell'attuazione del mercato comune, che potrà costituire per certi aspetti una spinta ulteriore al processo di espansione. In effetti io ritengo che in un sistema economico a struttura monopolistica il saggio di sviluppo dipenda in gran parte da fenomeni esogeni. Per il suo meccanismo interno il sistema tende a realizzare un saggio di sviluppo più ridotto di quello che sarebbe possibile se le imprese operassero con i criteri propri di un sistema competitivo. Lo sviluppo del sistema può essere stimolato da fattori esogeni il cui verificarsi invero può essere favorito dagli stessi complessi monopolistici. Per l'Italia è lecito chiedersi quindi fino a quando e con quale intensità potranno manifestarsi questi fenomeni esogeni. Se la rilevanza di tali fenomeni si attenuerà e il sistema monopolistico in Italia si consoliderà è probabile che le conseguenze negative del monopolio torneranno a manifestarsi e l'economia italiana sperimenterà di nuovo un periodo di stagnazione.

Il problema del monopolio, come dicevo, non è risolvibile con semplici misure legislative, perché non è possibile contrastare il processo di sviluppo economico che, creando barriere all'entrata, comporta l'inevitabile superamento del regime concorrenziale e la formazione di situazioni di tipo monopolistico. Affermare che le situazioni monopolistiche sono proibite e che bisogna ritornare al regime di concorrenza avrebbe lo stesso valore logico — osservavo giorni fa ai miei studenti nel corso di politica economica — di una affermazione di questo tipo: poiché la vecchiaia ha i suoi acciacchi, e non poche conseguenze negative,

bisogna proibire agli uomini di diventare vecchi! Evidentemente non si tratta di proibire agli uomini di diventare vecchi, bensì di studiare come attenuare gli acciacchi della vecchiaia e ridurre le conseguenze negative.

Il problema quindi, a mio avviso, va impostato sia sul piano legislativo che su quello della politica economica. Sul piano legislativo penso sia necessario formulare una legge che si proponga due obiettivi che occorrerebbe distinguere, contrariamente a quanto è stato fatto nel progetto Colombo: il primo obiettivo consiste nell'ostacolare mediante divieti la formazione di quelle situazioni monopolistiche che sono il frutto di attività essenzialmente dirette a conseguire un maggior controllo del mercato, il secondo obiettivo consiste nello stabilire una procedura con cui sia possibile con continuità e regolarità individuare le conseguenze negative delle situazioni monopolistiche che sono il frutto inevitabile del processo di sviluppo economico e porre in essere gli interventi più opportuni per eliminare o ridurre tali conseguenze.

Le possibilità di conseguire il primo obiettivo mediante una legge antimonopolistica sono in verità limitate: noi possiamo proibire i consorzi, i cartelli; è difficile però impedire che due grandi industriali quando si incontrano, magari per prendere l'aperitivo, si accordino sulla politica di prezzo.

Un grande economista liberista, lo Smith, osservava che «difficilmente accade che gli uomini di una stessa industria si trovino insieme, anche semplicemente per un festeggiamento o uno svago, senza che la conversazione finisca in una cospirazione contro il pubblico o in una qualche invenzione per innalzare i loro prezzi».

Poiché la legge non potrà certo prevedere che accanto ad ogni industriale stia un carabiniere che ne segua continuamente i movimenti, non si può pensare di poter eliminare ogni collusione. Molto tuttavia può essere fatto se la legge colpisce senza possibilità di equivoco accordi ed intese che sono suscettibili di rafforzare posizioni di monopolio e prevede una procedura rapida per la loro eliminazione.

Dirò, per inciso, che una delle modalità con cui si creano situazioni monopolistiche, che va sempre più diffondendosi in Italia ed assumendo forse una rilevanza maggiore delle intese consortili, è la partecipazione azionaria di una società ad altre e la nomina di amministratori comuni a più società. Perciò, oltre alla elaborazione di una legge antimonopolistica si rende necessaria una riforma della legge sulle società per azioni.

PRESIDENTE — Scusi se la interrompo, professore, ma desideravo dirle che in sede di Commissione speciale è stato ottenuto dal Governo di includere nella discussione del disegno di legge relativo ai limiti alla libertà di concorrenza anche gli elementi pertinenti ad una riforma delle società per azioni. Alcuni di noi, ed io in particolare, erano decisamente contrari a prendere in considerazione un argomento se non abbinandolo all'altro.

LOMBARDINI — Sono perfettamente d'accordo con lei: anch'io non ritengo che si possa studiare come eliminare certe manifestazioni della politica d'impresa suscettibili di provocare il formarsi di situazioni monopolistiche e nel contempo chiudere gli occhi di fronte ad altre manifestazioni assai più frequenti

che possono avere gli stessi effetti. La ringrazio molto di questa informazione che mi ha gentilmente fornito.

Questi sono i problemi che sul piano legislativo si debbono affrontare in relazione alle situazioni monopolistiche che nascono da accordi e collusioni. Per le altre situazioni monopolistiche, come si è detto, la legge dovrebbe creare gli strumenti necessari per indagini efficaci sulle loro possibili conseguenze negative e stabilire una procedura per la messa in opera delle misure più adatte per eliminarle. Si tratta cioè di configurare una procedura amministrativa che assicuri il pronto intervento degli organi in grado di attuare le misure necessarie per eliminare gli effetti negativi che il monopolio può avere sullo sviluppo dell'economia. Avendo presente questi obiettivi di una legislazione antimonopolistica è possibile chiarire le fattispecie che la legge dovrebbe prendere in considerazione.

Più precisamente è opportuno distinguere tra due tipi di situazioni monopolistiche:

1°) quelli risultanti da accordi ed intese, qualunque sia la modalità che l'accordo o l'intesa può assumere;

2°) quelle che derivano dalla posizione di mercato di una impresa singola. Per queste ultime alcune legislazioni straniere e il Trattato del mercato comune hanno adottato il termine di posizione dominante.

Mentre la legge può dichiarare illecite le prime, che è possibile individuare - attraverso gli effetti che possono derivare dall'intesa - in modo sufficientemente rigoroso, le seconde, che sono spesso il risultato del processo di sviluppo economico e in particolare del progresso tecnico, non possono essere in generale vietate. Per esse la legge deve prevedere dei procedimenti d'indagine e delle modalità di intervento allo scopo di eliminare le conseguenze sfavorevoli.

Sostengono alcuni che i cartelli tra imprese possono essere promossi allo scopo di conseguire risultati che non sono in contrasto con l'interesse pubblico.

Ho già detto che io non condivido questa opinione. Infatti occorre osservare che - come molti autori hanno sostenuto e indagini svolte dimostrato - lo scopo normalmente perseguito dai cartelli o dalle intese, che hanno come effetto la disciplina dei prezzi, della produzione, degli investimenti o delle condizioni di vendita, è quello di creare o rafforzare una situazione monopolistica con le conseguenze negative sulla distribuzione delle risorse e sullo sviluppo economico cui abbiamo poc'anzi accennato. Se si vogliono evitare queste conseguenze occorre proibire tali cartelli o intese. I presunti effetti benefici che il cartello o l'intesa ha sulla produzione e sulla distribuzione possono essere raggiunti per altre vie e non debbono costituire un facile alibi per legittimare accordi suscettibili di avere effetti negativi ben più rilevanti degli eventuali effetti secondari positivi.

In relazione all'ordinamento e alla prassi giudiziaria in Italia la norma deve poi essere formulata in modo da consentire una precisa individuazione delle fattispecie considerate. Per questa ragione, ad esempio, sembra opportuno evitare l'introduzione nel testo legislativo di termini, come « concorrenza », « oneri ingiustificati » ecc. suscettibili di diverse ed incerte interpretazioni. L'introduzione di eccezioni rende assai più ardua una definizione rigorosa delle fattispecie vie-

tate; essa infatti impone al giudice una comparazione tra effetti positivi ed effetti negativi dell'intesa. Ricordiamo che gli effetti negativi di una intesa non si manifestano esclusivamente attraverso aumenti di prezzi che danneggiano categorie ben individuabili di operatori economici: come tutte le situazioni monopolistiche, le intese sono suscettibili di influire sullo sviluppo e sulla distribuzione degli investimenti, sul ritmo del progresso tecnologico, sulla struttura e sulla possibilità di sviluppo degli altri settori. Come comparare tali effetti così difficili, anche sul piano teorico, da visualizzare nei loro aspetti quantitativi, con gli effetti positivi dell'intesa? Mentre sarebbe facile per i cartelli mettere in evidenza gli effetti positivi non sarebbe altrettanto facile per gli oppositori individuare gli effetti negativi che possono interessare l'intera economia italiana.

Non si può negare che, in alcuni casi del tutto eccezionali, accordi o collegamenti tra le imprese siano imposti da particolari esigenze e siano in armonia agli interessi economici generali. Ciò si verifica ad esempio per quelle imprese pubbliche la cui politica deve essere coordinata per il raggiungimento di obiettivi di interesse pubblico. Si tratta di situazioni eccezionali che si possono chiaramente individuare nel momento stesso in cui si elabora il testo di legge anti-monopolistico e che quindi possono essere escluse dalle situazioni vietate, o che possono essere successivamente individuate di volta in volta ed autorizzate con provvedimenti legislativi. Personalmente ritengo che si debbano escludere dalle intese dichiarate illecite:

a) gli accordi tra imprese agricole che abbiano lo scopo di aumentare la loro produttività e che non prevedano od implicino impegni di vendita esclusiva a determinati clienti ed in genere forme di discriminazione nella vendita del prodotto;

b) i contratti o clausole contrattuali che disciplinano rapporti di lavoro o di agenzia, fatta eccezione per i contratti di agenzia posti in essere da più imprese operanti sullo stesso mercato che hanno come effetto quello di disciplinare la vendita;

c) le intese tra acquirenti e cooperative di consumo costituite allo scopo di ridurre i prezzi di vendita;

d) i contratti o gli accordi con cui vengono attuate disposizioni di legge.

Queste sono le sole eccezioni chiaramente individuate che una legge anti-monopolistica potrebbe accogliere senza mettere in pericolo la sua concreta applicabilità. Desidero a questo punto richiamare l'attenzione sul pericolo che può comportare lo stabilire eccezioni per le piccole imprese.

In proposito non è inutile ricordare che in molte industrie sussistono, accanto a grandi imprese, piccole imprese più o meno numerose, che è nell'interesse delle grandi imprese mantenere, come avviene ad esempio nell'industria del cemento, in quanto diventa più facile alle grandi imprese, sulla base degli alti costi delle piccole imprese che applicano tecniche di produzione meno efficienti, giustificare in sede C. I. P. i prezzi elevati. Difficile diventa accertare la possibilità di espandere la produzione delle grandi imprese ottenuta a costi più bassi sostituendola a quella delle imprese marginali e ancora più difficile opporsi alle richieste delle grandi imprese che sostengono che non si debbono ri-

durre i prezzi per non mettere in crisi le piccole imprese e buttare sul lastrico i loro operai.

Le grandi imprese potranno addirittura ammantare le loro richieste (di prezzi elevati) di spirito sociale. Giustificando i cartelli tra le piccole imprese situazioni del genere potranno irrigidirsi, mentre sarebbe facile ai pochi dirigenti delle grandi imprese accordarsi col solo esponente di tutte le piccole espresse dal cartello.

Vorrei ora intrattenermi brevemente sul problema della procedura in quanto alcuni aspetti di tale problema rivestono un'importanza fondamentale: mi limiterò ad accennare ad alcuni di questi aspetti. Particolare attenzione occorre prestare ai compiti e alla struttura della commissione. Essa deve avere un potere effettivo e non essere di fatto ridotta al rango di ufficio studio di un Ministero; deve essere inoltre costituita da persone tecnicamente preparate, indipendenti da interessi particolari; deve operare con una certa indipendenza sia dal potere legislativo che dal potere esecutivo ed avere una sufficiente stabilità. Senza questi requisiti è assai difficile che la commissione possa svolgere un'attività efficiente ai fini della repressione di intese monopolistiche e delle eliminazioni delle conseguenze negative del monopolio. A livello ministeriale una efficiente politica antimonopolistica è difficile a realizzarsi e sarebbe in ogni caso soggetta alle fluttuazioni degli orientamenti politici.

Per rendere possibile una procedura rapida ed efficiente occorre che la legge definisca esattamente le fattispecie e stabilisca divieti in modo tale da non lasciare di fatto al giudice poteri discrezionali. Il compito del magistrato deve limitarsi all'accertamento di fatti chiaramente delineati che consentono di stabilire se sia in atto un accordo, o una intesa, nelle più varie forme che essi possono assumere. Lasciare al giudice il compito di valutare gli effetti benefici e quelli dannosi significa di fatto rendere assai problematica l'applicazione della legge. Gli interessati potranno sempre facilmente dimostrare che l'intesa ha effetti benefici mentre è difficile che siano con altrettanta efficacia prospettati gli effetti negativi che — come si è detto — non è neppure facile configurare in modo adeguato sul piano teorico-concettuale. L'applicazione della legge potrebbe pertanto risolversi nell'attuazione di intese, con la conseguenza che la loro denuncia potrebbe comportare per chi la effettua il rischio di essere querelato per diffamazione. Personalmente ritengo preferibile non fare una legge antimonopolistica se la sua applicazione è suscettibile di portare a questi risultati.

Non basta definire chiaramente le fattispecie: occorre anche assicurare che la commissione che dovrà indagare le situazioni monopolistiche sia in grado di svolgere con autonomia e con poteri adeguati il suo compito e che la procedura sia sufficientemente rapida. Procedure lunghe e sanzioni inadeguate possono ridurre notevolmente l'efficacia della legge, come si può facilmente constatare nel campo delle repressioni delle frodi alimentari. Quando la legge troverà finalmente applicazione, le imprese responsabili delle violazioni finiranno per rimborsare una piccola parte del grande guadagno realizzato. La legge di fatto non raggiunge il proprio obiettivo che consiste in una rapida eliminazione di situazioni chiaramente patologiche.

Per quanto poi riguarda la struttura della commissione ritengo che i suoi membri dovrebbero essere esterni al Parlamento e al Governo e chiaramente competenti nelle materie che la commissione dovrà trattare. Inoltre non vi deve neppure essere il sospetto che siano legati a interessi particolari che possono essere in contrasto con quelli che la commissione deve tutelare. È desiderabile quindi che essi non abbiano, per un certo periodo di tempo, rivestito cariche o lavorato alle dipendenze o svolto attività di consulenza per imprese industriali e commerciali con un capitale superiore ad un certo ammontare. Infine alla commissione deve essere assicurata una sufficiente stabilità: i suoi membri dovrebbero durare in carica un periodo di tempo sufficientemente lungo per poter svolgere con efficacia la loro attività.

Non mi soffermerò sui compiti che debbono essere attribuiti alla commissione, sull'opportunità che essa abbia ad indagare anche sulle situazioni per le quali i privati possono direttamente ricorrere alla magistratura, cioè al fine di assicurare il contributo di più specifiche competenze tecniche e l'applicazione di criteri il più possibile uniformi. Soprattutto occorre evitare che il ricorso alla magistratura sia effettuato allo scopo di evitare più approfondite ed efficaci analisi tecniche. L'esigenza di adeguate competenze tecniche per l'applicazione di una legge antimonopolistica è evidente. I legislatori, quando si occupano di leggi che debbono regolare l'attività economica, debbono modestamente riconoscere che la fantasia degli operatori economici è sempre più vivace della fantasia, per quanto fertile ed illuminata, del legislatore. Pertanto, quando si discutono questi problemi legislativi, occorre porsi nelle vesti degli operatori per vedere in che modo essi possono sfuggire alla legge e tentare di strutturare la legge e in particolare stabilire le procedure, in modo da ridurre le possibilità di evasione.

Per le posizioni dominanti non è possibile ridurre il problema alla formulazione di divieti. In quanto esse non sono la conseguenza di attività svolte *ad hoc* dalle imprese, il problema che una politica monopolistica deve risolvere in relazione a tale situazione è quello di eliminare con procedure definite, regolari e continue le principali conseguenze negative che esse possono avere. Perché questo obiettivo possa essere raggiunto occorre si realizzino due condizioni. In primo luogo che lo Stato abbia un potere economico effettivo per attuare questa politica. Se esso non può rappresentare una alternativa a certi comportamenti monopolistici e a certe politiche restrittive negli investimenti, con l'orientamento che è in grado di dare a certe attività economiche, soprattutto attraverso i programmi delle imprese che esso controlla, lo Stato diventa di fatto un interlocutore che si trova nella posizione in cui si trovava l'agnello nella favola di Fedra. In secondo luogo occorre che sia attuata una programmazione economica intesa ad assicurare il massimo sviluppo economico, la quale permetta di definire concretamente l'interesse pubblico in relazione al quale si debbono valutare i comportamenti dei complessi che detengono una posizione dominante. Per dire che un dato comportamento è dannoso per la collettività occorre configurare una situazione alternativa all'attuale e stabilire che essa non può realizzarsi a causa di tale comportamento.

A mio avviso, se non si realizzano queste due condizioni la legge resterà praticamente senza efficacia per quanto riguarda le posizioni dominanti.

Quale dovrebbe essere il compito della commissione? A mio avviso quello di indagare con continuità e con criteri uniformi sugli effetti che ha per l'economia nel suo complesso la politica delle imprese in posizione dominante, di suggerire agli organi competenti gli interventi che possono essere attuati per eliminare le conseguenze negative e di informare il Parlamento affinché quest'ultimo possa seguire l'azione degli organi responsabili ed eventualmente integrarla con proprie decisioni.

Gli interventi che la commissione potrebbe suggerire per eliminare le conseguenze negative di posizioni dominanti, che venissero accertate, potrebbero essere i seguenti: nuove misure legislative; la formulazione da parte dei complessi controllati dallo Stato di programmi di sviluppo che siano suscettibili di rimediare all'insufficiente espansione della produzione da parte di gruppi monopolistici privati in settori strategici (non si può infatti imporre ad imprese private di effettuare investimenti per espandere la produzione, ma si possono eliminare le conseguenze negative del comportamento monopolistico attraverso l'azione dell'impresa pubblica); nuovi e più efficaci interventi del Comitato interministeriale dei prezzi; riduzione di dazi e dogane su determinate merci; diffida alle imprese, nei casi in cui è possibile individuare delle azioni che possono e debbono essere vietate.

In alcuni casi la sola misura efficace per eliminare le conseguenze negative del monopolio è la nazionalizzazione: per quanto ho già detto, questa esigenza si presenta per il settore elettrico. Una nazionalizzazione di tale settore, che consenta una organizzazione ed uno sviluppo del settore energetico in funzione dello sviluppo economico del paese, non può essere certo attuata con i criteri con cui è stato nazionalizzato il settore dei telefoni.

Spetta in primo luogo al Governo ed in particolare al Ministero dell'industria e commercio valutare i risultati delle indagini della commissione e le sue raccomandazioni e decidere quindi le misure da adottare (che solo in pochi casi potranno consistere nella formulazione di diffide alle imprese in posizione dominante). Per assicurare una efficace tutela degli interessi pubblici e in considerazione della varietà dei possibili interventi con cui possono essere eliminate le conseguenze dannose delle posizioni dominanti, sembra opportuno stabilire che i risultati delle indagini della commissione siano comunicati anche al Parlamento, al quale il Ministro dovrebbe essere tenuto a riferire le misure adottate.

Da quanto si è detto sulle misure con cui si possono eliminare le conseguenze negative della politica delle imprese in posizione dominante, appare l'importanza fondamentale che in una politica antimonopolistica assume il problema del riassetto delle partecipazioni statali, che deve essere risolto allo scopo di garantire l'effettivo coordinamento delle politiche delle singole imprese in funzione degli obiettivi di sviluppo economico nazionale. Nell'attuale struttura le singole imprese a partecipazione statale risolvono i loro problemi in modo autonomo, con criteri meramente aziendalistici. Il Ministero delle partecipazioni statali non è un interlocutore valido: al massimo esso può osservare e rilevare fatti sui quali

ha scarsa possibilità di influire. Non v'è dubbio che se alcuni programmi e alcune decisioni delle imprese a partecipazione statale hanno avuto apprezzabili effetti benefici sullo sviluppo economico italiano, in altri casi però il comportamento di tali imprese non è stato sostanzialmente dissimile dal comportamento di imprese monopolistiche. A mio avviso il problema del riassetto delle partecipazioni statali è un problema altrettanto importante, forse più importante del problema di una legge antimonopolistica. Un'efficace politica antimonopolistica potrà essere svolta se questi due problemi saranno risolti e se si creeranno gli strumenti per una programmazione economica che fornisca al Ministero delle partecipazioni statali le indicazioni necessarie per orientare la politica di investimenti e la politica di prezzi delle imprese controllate dallo Stato e che consenta di configurare in concreto l'interesse pubblico, in relazione al quale dovrebbe essere valutato il comportamento delle imprese in posizione dominante e dovrebbero essere decisi gli interventi atti ad eliminarne le conseguenze negative.

Queste sono le considerazioni che io posso presentarvi nella mia veste di economista, prescindendo da ogni valutazione di opportunità politica. La mia sola preoccupazione è stata quella di prospetarvi le conseguenze negative di certe strutture monopolistiche, le possibilità di eliminarle o quanto meno attenuarle, gli strumenti con cui si possono attuare queste possibilità. Spetta agli uomini politici decidere se ciò sia desiderabile o meno: se l'attività dello Stato debba essere diretta ad assicurare una migliore valorizzazione delle risorse, che consenta uno stabile ed alto livello di occupazione, o se invece lo Stato debba garantire la libertà di azione dei grandi complessi anche quando essa riduce la libertà di altri operatori ed ha effetti negativi sull'economia del paese. Spetta poi ai movimenti politici ed ai partiti attuare le condizioni perchè l'azione del Governo possa perseguire gli obiettivi che ritenete desiderabili.

Naturalmente io ho i miei convincimenti politici: mi sono però limitato a considerare i problemi nei loro aspetti economici; purtroppo la mia esposizione è stata frammentaria e lacunosa perchè, come vi dicevo, non ho potuto mio malgrado disporre di tempo sufficiente per studiare adeguatamente i problemi che mi sono stati sottoposti. Anche con questa mia relazione non sufficientemente sviluppata temo di aver già abusato del tempo che mi avete gentilmente concesso.

PRESIDENTE — La ringrazio, professor Lombardini, per la sua esposizione. Gli onorevoli colleghi hanno ora facoltà di formulare domande integrative che sottoporro al professor Lombardini.

GIOLITTI — L'esposizione del professor Lombardini è stata così stimolante che le domande si affollano, ma non voglio abusare della pazienza di nessuno e perciò mi limiterò a due domande. La prima si riferisce a una questione che il professor Lombardini non ha trattato; la seconda si riferisce specialmente ad alcune considerazioni da lui svolte.

Taluni, anche autorevoli, esperti ritengono che siano più rilevanti le dimensioni e più nocivi gli effetti del cosiddetto monopolio pubblico rispetto a quelli del monopolio privato. Mi interesserebbe conoscere al riguardo l'opinione del professor Lombardini. Il riferimento al monopolio pubblico viene fatto di solito attribuendo allo Stato interventi che suscitano o promuovono situazioni monopo-

listiche e attribuendo una analoga funzione al sindacato per quanto riguarda il mercato del lavoro.

PRESIDENTE — Ella, professor Lombardini, ha ascoltato la domanda formulata dall'onorevole Giolitti. Ha facoltà di rispondere.

LOMBARDINI — Il quesito dell'onorevole Giolitti richiama tre distinti problemi:

1°) l'influenza che lo Stato può avere nel promuovere la formazione di situazioni monopolistiche;

2°) il significato che può assumere la nazionalizzazione di un settore produttivo, in seguito alla quale a degli oligopoli privati si sostituisce un « monopolio pubblico »;

3°) il comportamento delle imprese controllate dallo Stato, che può assumere carattere monopolistico.

In relazione al primo problema occorre osservare che la politica economica dei governi in Italia ha in effetti favorito ed è suscettibile di favorire il rafforzamento di situazioni monopolistiche. Ad esempio, per insufficienze procedurali o per ragioni tecniche, molto spesso lo Stato affida commesse a poche determinate imprese, aggravando gli ostacoli all'entrata in certi settori. Uno studio storico potrebbe forse accertare come, a rafforzare le situazioni monopolistiche in Italia, abbia concorso lo Stato con le commesse affidate nella prima guerra mondiale. Si pone quindi il problema di rivedere criteri e procedure con cui sono affidate dalle pubbliche amministrazioni commesse ad imprese private (non mi soffermerò a discutere gli aspetti amministrativi e politici del problema, la cui importanza non può certo sfuggire al nostro Parlamento dopo il dibattito su alcuni fatti di particolare gravità recentemente avvenuti: esigenze non solo economiche impongono una revisione dei criteri con cui opera la pubblica amministrazione). Si tratta in particolare di assicurare che siano prese in considerazione e valutate tutte le alternative e che le procedure con cui lo Stato prende ed attua le sue decisioni, siano pubbliche, semplificate al massimo e opportunamente controllate. In tal modo si potrà garantire l'efficienza economico-tecnica delle iniziative pubbliche ed evitare che esse abbiano a rafforzare particolari situazioni monopolistiche.

Un maggior controllo sull'attività di certi enti (ricordo ad esempio quanto ebbi già ad osservare a proposito della Federconsorzi) può ridurre l'effetto di rafforzamento di situazioni monopolistiche che la loro attività può avere. Veniamo ora a considerare il secondo problema. Poniamo che si nazionalizzi l'industria elettrica. In questo settore, dal punto di vista tecnico-organizzativo, si verrà a creare una situazione di monopolio che si sostituisce all'oligopolio collusivo delle imprese private. Questo processo di riorganizzazione può essere desiderabile proprio per gli effetti benefici che l'unificazione delle unità produttive in un solo complesso può avere.

In Inghilterra la nazionalizzazione dell'industria del carbone è stata propugnata da politici e studiosi di orientamenti non certo socialisti, in quanto essa consentiva un processo di riorganizzazione economico-tecnica del settore che non poteva risultare dalle decisioni isolate delle singole imprese operanti in regime di oligopolio. Con la costituzione di un unico ente nazionale per l'energia

si potranno ottenere i vantaggi che possono derivare da una riorganizzazione della produzione e della distribuzione e quelli che per l'economia nel suo complesso può presentare una politica unitaria dei prezzi e degli investimenti.

Il monopolio nel senso tecnico del termine che con la nazionalizzazione si viene a creare nel settore, se la sua politica è concepita in funzione degli obiettivi di sviluppo economico nazionale, può quindi recare rilevanti vantaggi. Non si può tuttavia passare in silenzio un pericolo: il pericolo che l'impresa pubblica in effetti si comporti con gli stessi criteri del monopolista privato (vengo così a trattare la terza questione). Molte volte la stessa procedura con cui determinate attività vengono trasferite dai privati allo Stato può mettere l'impresa nella condizione di dover praticare una politica monopolistica. Se il capitale nell'impresa pubblica che risulta dalla nazionalizzazione di un settore produttivo è valutato per un valore equivalente all'ammontare per il quale sono stati rimborsati i vecchi azionisti privati (uguale al valore di mercato delle azioni), l'impresa, per assicurare un adeguato rendimento del capitale, allo scopo anche di poter facilmente attingere nuovi capitali al mercato finanziario, può essere costretta a perseguire una politica monopolistica. Infatti il valore di mercato del capitale di imprese monopolistiche è superiore al valore che i beni reali che lo costituiscono avrebbero in una situazione concorrenziale, in quanto il valore di mercato comprende anche la capitalizzazione delle rendite monopolistiche. In seguito a tale capitalizzazione il saggio di rendimento del capitale consentito dai profitti monopolistici non diverge dal saggio di rendimento medio sul mercato. Se anche per l'impresa nazionalizzata il capitale è valutato con gli stessi criteri e quindi comprende la capitalizzazione della rendita monopolistica, tale impresa si troverà costretta a continuare la politica monopolistica o a rinunciare ad una adeguata retribuzione del capitale.

Purtroppo l'«irizzazione» dei telefoni ha presentato questi inconvenienti. Per i telefoni, come per altri settori, si pone poi il problema se sia giustificata una politica di autofinanziamento (che spesso si nasconde dietro una politica di ammortamento accelerato) per accelerare lo sviluppo del settore. Se per consentire un adeguato risparmio interno d'impresa occorre praticare prezzi elevati, e si tratta di servizi o beni di cui una diffusa disponibilità a prezzi bassi può favorire lo sviluppo di numerosi altri settori, può essere preferibile rinunciare ad una politica di autofinanziamento, per poter praticare prezzi bassi ed ottenere per l'economia nel suo complesso un vantaggio assai superiore a quello cui rinuncia l'impresa. È quindi preferibile in questo caso finanziare lo sviluppo attraverso incrementi nei fondi di dotazione per ottenere i quali lo Stato potrebbe prelevare con imposte una parte dei vantaggi che la politica dei bassi prezzi ha creato per la collettività.

Il pericolo che l'impresa nazionalizzata continui a svolgere una politica monopolistica è un pericolo tutt'altro che trascurabile. È un pericolo soprattutto attuale nel nostro ordinamento delle partecipazioni statali che, come ho già osservato, non consente la formulazione di una politica globale delle imprese controllate dallo Stato, orientata alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo economico nazionale.

Si tratta in definitiva di attuare per le imprese controllate dallo Stato una politica unitaria: esigenza questa che si pone anche per un gruppo privato che elabora una politica comune per le imprese che lo costituiscono. La politica comune del gruppo delle imprese a partecipazione statale non può non inquadrarsi nella politica di sviluppo economico del paese. Perché questo avvenga occorre che i programmi delle imprese a partecipazione statale non siano impostati secondo meri criteri aziendalistici, autonomamente l'uno dall'altro. Una armonizzazione degli obiettivi dei programmi delle imprese controllate dallo Stato agli obiettivi della politica di sviluppo economico nazionale è indispensabile per rimuovere le conseguenze negative che la politica monopolistica dei complessi privati comporta sullo sviluppo dell'economia e che non possono essere eliminate con interventi legislativi, controllo dei prezzi e misure fiscali.

Se lo Stato è in grado con una decisa politica di sviluppo di garantire l'efficiente impiego di risorse inutilizzate in zone attualmente arretrate e può al caso contare sulla politica di investimento delle imprese statali è probabile che i gruppi privati siano indotti ad abbandonare la loro politica restrittiva e a decentrare nuove iniziative per evitare il male (per loro) peggiore di un intervento diretto dello Stato. L'avvio di certe iniziative industriali può facilitare l'intervento successivo di piccoli e medi imprenditori: la stessa politica degli incentivi potrà allora avere efficacia.

A mio avviso, la Commissione deve tener presenti questi problemi, a meno che essa non ritenga che il suo compito sia unicamente quello di rilevare le conseguenze negative del monopolio e non anche di valutare prospettive alternative e gli strumenti con cui esse potranno realizzarsi. Lo strumento più efficace è la politica delle imprese controllate dallo Stato. Esso può consentire allo Stato di svolgere una politica di sviluppo concretamente antimonopolistica. Anche moralmente e politicamente è insostenibile la posizione di un governo che, proponendo una legge antimonopolistica, dichiara di voler condannare il monopolio dei privati e nel contempo non si preoccupa dei comportamenti monopolistici delle imprese che esso dovrebbe controllare.

Passando poi a considerare la posizione e la funzione dei sindacati, dirò che a mio avviso nell'attuale sistema economico, in mancanza di una efficiente pianificazione che assicuri la scelta delle alternative più economiche per la collettività, appare giustificata la politica dei sindacati mirante a tradurre, almeno in parte, gli aumenti nella produttività del lavoro in aumenti dei salari. Nella situazione economica italiana, in cui il problema della domanda è ancora rilevante, questa politica può avere alcuni effetti favorevoli per l'economia italiana: con ciò non intendo affermare che lo stato attuale delle cose sia soddisfacente. Esso è preferibile alla situazione che potrebbe crearsi se il potere monopolistico dei grandi complessi consentisse il formarsi di profitti più elevati.

Ritengo anche che la pressione esercitata dai sindacati perché gli aumenti salariali realizzati nei settori oligopolistici si estendano ad altri settori, dove non si verificano aumenti altrettanto cospicui nella produttività del lavoro, possa avere entro certi limiti conseguenze positive. Così operando infatti i sindacati possono costringere i settori in cui la produttività del lavoro è rimasta

stazionaria ad introdurre tecniche più progredite, a riorganizzarsi e a strutturarsi, in modo da accrescere la produttività del lavoro. Possono essere così eliminate anche alcune situazioni nelle quali, come ho già ricordato, i grandi complessi possono avvantaggiarsi del duplice livello salariale.

Se si potrà realizzare una efficiente politica di sviluppo che consenta di eliminare gli aspetti negativi della politica monopolistica, se, ad esempio, con una efficace politica antimonopolistica, attuata, particolarmente, con un diverso orientamento della politica delle imprese a partecipazione statale, si renderà possibile la traduzione dei vantaggi del progresso tecnico in riduzioni di prezzo, si potrà presentare una alternativa alla attuale politica sindacale, assai più favorevole alla economia nel suo complesso. Ad esempio i lavoratori dei settori che producono beni destinati alla agricoltura non vedranno, in seguito all'aumento della produttività del lavoro, aumentare i loro salari (in misura sempre inferiore all'aumento dei profitti), in quanto si sarà verificata una diminuzione del prezzo dei prodotti da cui potrà trarre grande vantaggio tutta l'agricoltura italiana.

GIOLITTI — Il professor Lombardini ci ha parlato di situazioni tipiche monopolistiche riferendosi specificamente ad alcuni settori e dandoci, se non erro, anche dei dati, sia pure parziali.

Vorrei chiedere, a questo proposito, come il professor Lombardini crede che possa utilmente operare questa Commissione per approfondire l'indagine precisamente in quei settori. Sappiamo che nel corso delle indagini fatte da vari studiosi, relativamente a queste tipiche situazioni monopolistiche, si sono sempre incontrate, a un certo punto, delle barriere perché i dati disponibili ed accessibili in materia sono estremamente limitati e non consentono quindi ulteriori approfondimenti della ricerca. Sappiamo altresì che questa Commissione d'inchiesta è dotata di poteri che i privati ricercatori non hanno. Vorrei pertanto che il professor Lombardini ci indicasse la metodologia più appropriata per la nostra Commissione.

LOMBARDINI — Risponderò con alcune osservazioni, necessariamente frammentarie. In primo luogo riterrei opportuno che la Commissione concentri la sua attenzione su pochi settori; sugli altri potrebbero essere sufficienti analisi di carattere sintomatologico. Per i settori da indagare a fondo occorrerebbe studiare non solo il processo di formazione dei prezzi e la loro maggiore o minore rigidità nelle due direzioni, ma esaminare anche la politica di investimento delle imprese o dei gruppi, allo scopo di determinare in particolare in quali settori sono stati effettuati gli investimenti, per quali ragioni, e quali effetti hanno avuto sul potere di mercato dell'impresa, anche attraverso gli eventuali rafforzamenti delle barriere alla entrata. Sarebbe poi opportuno indagare per alcuni settori le iniziative che si sarebbero potute attuare e che non sono state attuate. Ad esempio, mi risulterebbe che nel settore delle automobili, diversi anni fa, una iniziativa per lanciare una nuova utilitaria non è stata attuata per ostacoli all'entrata. Si tratterebbe allora di indagare se tali ostacoli sono stati accentuati da una deliberata politica di imprese monopolistiche.

Per alcuni settori poi, come il settore elettrico e quello dei cementi, riterrei opportuno esaminare anche le conseguenze della politica di discriminazione dei prezzi (discriminazione tra utenti o per zone) e le conseguenze della politica monopolistica sulla disponibilità del prodotto nelle varie zone. In particolare per l'energia elettrica si tratta di studiare le cause delle non poche inefficienze che presenta l'attuale rete di distribuzione, non esclusi gli ostacoli che alcune caratteristiche tecniche della rete presentano all'attuazione di convenienti allacciamenti con reti di altri paesi europei.

Un altro problema relativo al settore elettrico che merita di essere indagato è il problema dei costi di allacciamento. Occorrerebbe poi indagare, per quanto possibile, sui rapporti tra alcuni grandi complessi e istituti bancari e finanziari controllati dallo Stato e tra i primi e le pubbliche amministrazioni. Ho già sottolineato l'esigenza di una indagine sui rapporti tra la Federconsorzi e i principali complessi monopolistici.

Altri aspetti da indagare sono gli effetti che certe politiche commerciali possono avere sul rafforzamento degli ostacoli all'entrata.

In alcuni settori è l'impossibilità di reagire alla politica commerciale dei grandi complessi che impedisce l'entrata di nuove imprese che pur potrebbero realizzare le tecniche più efficienti a dimensioni ridotte, con notevoli vantaggi per la collettività, anche per le maggiori possibilità di decentramento industriale che esse consentirebbero.

GIOLITTI — Ritiene che questo tipo di ricerca sia più rilevante che non una indagine relativa alla formazione dei prezzi e all'analisi dei costi ?

LOMBARDINI — Certamente una indagine sulla formazione dei prezzi e dei costi è fondamentale. Io ho voluto mettere l'accento su altri problemi perché di solito, quando si discute del monopolio, si trascurano questi problemi che pure hanno una importanza fondamentale in relazione agli obiettivi di sviluppo economico.

ADAMOLI — Il professor Lombardini, nella sua interessantissima esposizione, ha affermato, tra l'altro, che il comportamento delle industrie di Stato non è sostanzialmente dissimile da quello delle aziende monopolistiche.

LOMBARDINI — Così, a mio avviso, è stato in alcune occasioni.

ADAMOLI — Se l'onorevole Presidente me lo consente, vorrei che il professor Lombardini desse una spiegazione di questa tendenza monopolistica, che, secondo noi, si è sviluppata anche nelle aziende di Stato. Vorrei sapere se ritiene che ciò dipenda dagli accordi, dalle intese di queste aziende con gli altri gruppi monopolistici di natura privata e se l'indirizzo non autonomo delle aziende di Stato rappresenti la diretta conseguenza di un errato sistema di gestione. Se ciò fosse si porrebbe appunto il problema che il professor Lombardini ha sollevato, di un nuovo assetto delle partecipazioni nel quadro dell'economia italiana.

Desidererei sapere, in sostanza, su quali elementi ella ha espresso il suo giudizio e se può dare indicazioni sugli strumenti per accertare la realtà di queste situazioni.

PRESIDENTE — Ella, professor Lombardini, ha ascoltato le domande formulate dall'onorevole Adamoli. Ha facoltà di rispondere.

LOMBARDINI — Vorrei precisare che se vi è un settore dove il giudizio sul comportamento dell'I. R. I. è in una certa misura positivo, almeno relativamente a quello che si può formulare per altri settori, esso è il settore siderurgico, dove, grazie al piano Sinigallia, si è determinato un forte sviluppo della produzione che non si sarebbe certo realizzato se a determinare la dinamica fosse stata la politica dei complessi monopolistici privati.

In altra occasione, e precisamente quando si è prospettata la possibilità di un quarto centro siderurgico a Taranto, l'atteggiamento della Finsider è risultato allineato a quello dei gruppi privati e dominato dalla logica del comportamento del monopolista privato.

Alla domanda dell'onorevole Adamoli credo di rispondere dicendo che, a mio avviso, nell'attuale assetto delle partecipazioni statali le imprese dello Stato, salvo qualche sporadico efficiente intervento esterno (il centro siderurgico si è fatto proprio per un intervento esterno), finiranno necessariamente per operare con criteri di tipo monopolistico, in quanto i loro programmi di sviluppo sono decisi con criteri meramente aziendalistici. Questo comportamento è favorito dalla struttura privatistica di tali imprese (società per azioni) per cui a volte la maggioranza ritiene opportuno accordarsi con la minoranza. La struttura privatistica delle imprese impedisce agli enti che dovrebbero controllarle di ottenere le informazioni necessarie per esercitare questo controllo negli interessi della economia globale. A questo proposito vorrei suggerire a questa Commissione, nella misura in cui essa condivide i miei rilievi, di raccomandare alla Commissione che si occupa della riforma della legge sulle società per azioni di studiare una disciplina per qualche aspetto diversa per le società controllate dallo Stato: ciò per l'eventualità (per altro assai probabile) che tali imprese continueranno a mantenere la forma di società anonime.

Il problema delle imprese controllate dallo Stato è indubbiamente grave perché, se lo Stato non è oggi in grado di eliminare le conseguenze negative delle imprese che egli giuridicamente controlla, non vedo come esso potrà, con strumenti legislativi che gli danno solo un potere indiretto, eliminare le conseguenze negative dei monopoli privati.

FOSCHINI — In realtà il problema si sostanzia nell'individuazione dei criteri di economicità che deve perseguire l'azienda statale.

LOMBARDINI — La economicità si pone a due livelli. A un primo livello si configura la economicità aziendale, che per molti aspetti va tutelata, in quanto essa si realizza attraverso riduzioni effettive di costi, le quali non possono non avvantaggiare anche la collettività. Vi sono però decisioni delle imprese che possono giustificarsi sul piano della economicità aziendale ma non su quello della economicità globale (riferita alla intera economia). Si tratta di quelle decisioni che portano ad aumenti di profitti in quanto rafforzano il potere monopolistico. Vi sono poi decisioni che si giustificano sul piano della economicità globale ma non su quella aziendale: sono quelle decisioni suscettibili di dar luogo a rilevanti economie esterne che non si traducono in vantaggi per la impresa (ricordo a questo proposito l'esempio della Carbosarda di cui ho già parlato). Occorre quindi valutare la politica delle imprese controllate dallo Stato anche secondo il criterio

di economicità che si configura ad un secondo livello: la economicità globale che, come ho detto, non è in contrasto con una sana economicità aziendale, ma la presuppone.

NATOLI — Il professor Lombardini, durante la sua esposizione, ha accennato all'importanza della politica dei prezzi nei confronti della formazione e del consolidamento di posizioni di potere sul mercato. Mi pare di comprendere, ed ella, professore, lo ha rilevato, che ciò implica una critica all'attuale sistema di determinazione di prezzi pubblici in atto nel nostro paese. Quanto si verifica è molto grave per la maggioranza dei settori in cui si può presumere fondatamente che esistano situazioni oligo-monopolistiche, e particolarmente per i tre settori che ella ha citato ossia per l'energia elettrica, per il cemento e per lo zucchero.

Dalla sua esposizione risulta dunque chiaramente una critica di fondo all'attuale sistema di prezzi pubblici quale esso si realizza attraverso l'azione del C. I. P. Io vorrei sapere se ella non ritiene che uno degli scopi, degli obiettivi di lavoro della nostra Commissione debba essere anche quello di indagare in questo campo. Mi pare che sia perfettamente inutile pensare di poter formulare proposte risolutive se non riusciamo a fissare il principio che è indispensabile procedere a delle analisi dei costi. La questione fondamentale è questa: che tutte le decisioni relative ai prezzi pubblici vengono prese senza che siano precedute da effettive analisi dei costi.

In sostanza, professore, ella ritiene che esistano delle difficoltà oggettive insuperabili a che, almeno per alcuni settori chiave, la Commissione proceda all'analisi dei costi di produzione? Mi sembra che in America l'inchiesta alla quale ella alludeva, quella nel settore automobilistico, sia stata appunto condotta mediante una severissima analisi dei costi, attraverso la quale si è giunti a ridimensionare la reale entità dei profitti delle grandi imprese.

Ella ritiene che oggi esistano ostacoli insormontabili in Italia a che si proceda all'analisi dei costi in alcuni settori determinati? Questa è la prima domanda.

Mi è parso che nella sua esposizione sia stato dato un rilievo, forse attenuato, alla funzione che nella formazione di situazioni di oligopolio o monopolio ha il sistema bancario. Ella ritiene — ed è questa la seconda domanda — che il sistema bancario, nella sua struttura attuale nel nostro paese, sia più o meno autonomo o subordinato rispetto al mercato? E che giudizio ella ritiene di poter dare sul funzionamento degli organi che in particolare hanno la funzione di controllo e di sorveglianza sul credito, e sulla stessa attuale struttura del credito a medio e a lungo termine in relazione al formarsi di situazioni oligo-monopolistiche?

La terza domanda è la seguente: ella ha accennato poco fa, quando ha parlato dei criteri da seguire per la costituzione della commissione permanente, che essa dovrebbe avere fra l'altro la caratteristica di essere indipendente dal potere legislativo e dal potere esecutivo. Vorrei che precisasse meglio questo concetto. Voleva dire, forse, che la commissione non deve essere emanazione di questo o di quel dicastero o di un gruppo di dicasteri? Una commissione cioè che non venga costituita nell'ambito di una struttura ministeriale? O forse

intendeva dire che la commissione non deve essere eletta dal Parlamento? In che cosa deve consistere, in conclusione, questa indipendenza?

PRESIDENTE — Ella, professore Lombardini, ha ascoltato le domande formulate dall'onorevole Natoli. Ha facoltà di rispondere.

LOMBARDINI — Rispondo subito all'ultima domanda sottolineando la esigenza che la commissione che dovrà indagare sui monopoli non sia, come purtroppo si è verificato per altri enti, una riedizione di vecchi schemi corporativi o, per la procedura di formazione, il risultato di compromessi politici per cui la sua attività sia destinata a portare come norma alla contrapposizione di una relazione di minoranza ad una relazione di maggioranza, con la conseguenza di non concludere nulla.

Non ho certo inteso affermare che il Parlamento non debba concorrere alla nomina dei membri della commissione né che questa non debba riferire al Parlamento. Al contrario ritengo che essa debba informare il Parlamento delle conclusioni cui arriva nelle sue indagini. Ho solo voluto sottolineare, proprio per la esigenza più sopra ricordata, la necessità che essa sia costituita da tecnici indipendenti da interessi particolari. Consentire che essa sia costituita da tecnici legati a grandi imprese private monopolistiche equivarrebbe ad includere tra i giudici di un tribunale alcuni avvocati di fiducia degli imputati: con questo sistema non si assicurano certo sentenze equanime. È in questo senso che ho parlato di indipendenza della commissione, che deve essere costituita in modo che essa possa esplicitamente ed efficientemente le sue funzioni.

In risposta alla prima domanda dirò che effettivamente io ho, sia pure implicitamente, espresso dubbi sull'efficacia dei controlli dei prezzi. In parte questi dubbi sono dovuti al comportamento del C. I. P., comportamento che, purtroppo, dipende in gran parte dalla mancanza di strutture adeguate per cui, ad esempio, tale ente non è in grado di svolgere efficienti ricerche autonome. Questo rilievo potrebbe essere fatto anche per altri organismi governativi i quali, quando debbono rilevare e valutare dei fenomeni rilevanti per le decisioni che essi debbono prendere, si trovano nella condizione di dover ricorrere ad associazioni di categoria per avere i dati necessari e pertanto non sono in grado di esprimere dei giudizi autonomi. Con ciò non voglio fare delle accuse specifiche. Si tratta infatti di una situazione difficilmente eliminabile fino a quando sussisterà l'attuale prepotere dei gruppi privati. Torna opportuno ricordare la opinione di un nostro illustre economista, il Bresciani Turrone, il quale osservava che i grandi complessi monopolistici « favoriscono il formarsi di una plutocrazia che dove non è frenata dalla forza dello Stato, domina la stampa, dirige l'opinione pubblica, si afferma nei Parlamenti, diventa quasi uno Stato nello Stato » (1).

A quanto mi risulterebbe, il C. I. P. non è neppure in grado di ottenere indicazioni circa i prezzi e i costi di prodotti fondamentali dalle imprese a partecipazione statale e ciò rende ancora più difficile a questo organismo pervenire a giudizi autonomi. Si dice ad esempio che, per quanto riguarda i costi di pro-

(1) *Introduzione alla politica economica*, Einaudi, Torino, 1942.

duzione dell'energia elettrica, il C. I. P. abbia ottenuto elementi attraverso analisi compiute nell'ambito di una grande impresa chimica privata in competizione con un grande complesso elettrico.

A queste difficoltà, che derivano dalle caratteristiche strutturali ed organizzative del C. I. P., si aggiungono difficoltà obiettive che non vanno sottovalutate. Ricordo che in un convegno internazionale mi capitò di discutere con un economista canadese, che si occupava di analisi dei prezzi per il suo Governo, di queste difficoltà obiettive che, a mio avviso, sono da imputarsi a due ragioni essenziali. In primo luogo occorre osservare che la struttura dei costi di produzione in un settore oligopolistico diverge da quella che si avrebbe se il settore fosse organizzato con criteri diversi e fosse quindi caratterizzato da una diversa politica commerciale e da una diversa struttura produttiva. Se, ad esempio, si calcolano i costi medi e i costi marginali nel settore del cemento, si trova che i costi medi sono particolarmente elevati: essi potrebbero però notevolmente ridursi se non risultasse conveniente alle grandi imprese oligopolistiche mantenere in vita imprese tecnicamente poco efficienti.

Si pone quindi il problema del criterio con cui il C. I. P. deve valutare i costi. Deve esso assumere i costi quali risultano dalla attuale struttura o quelli che potrebbero essere ottenuti se certe caratteristiche negative dell'attuale situazione monopolistica venissero eliminate? Un criterio simile a quest'ultimo è seguito in Svezia per la determinazione dei prezzi dei prodotti dell'agricoltura, dove per altri motivi sussistono accanto ad imprese efficienti, imprese meno efficienti. L'applicazione all'industria di un criterio simile incontrerebbe peraltro serie difficoltà. Occorrerebbe infatti, mentre si stabilisce il costo, determinare anche gli interventi con cui si possono determinare le auspiccate riforme strutturali del settore considerato.

Un secondo ordine di difficoltà obiettive deriva dalla natura di certi elementi di costo, in particolare dell'ammortamento. Quando mi occupavo di problemi di mercato per l'I. P. S. O. A. di Torino studiai un caso di lancio di nuovo prodotto: si trattava di una vettura utilitaria. La casa produttrice fu generosa di informazioni. Ottenni anche elementi di costo. Il costo risultava particolarmente elevato in quanto l'impresa intendeva recuperare il valore degli impianti in un brevissimo periodo in quanto temeva che le condizioni di mercato avrebbero potuto notevolmente modificarsi in un futuro vicino per la reazione del grande complesso del settore.

In alcuni casi è sufficiente variare la politica di ammortamento accorciando il periodo di ricupero dei costi fissi per provocare notevoli variazioni nel costo.

Considerazioni sugli effetti che la modifica delle caratteristiche di certi mercati potrebbe avere sulla struttura dei costi sono suggerite dallo studio di quanto avviene nel settore farmaceutico. Le imprese del settore spendono somme ingenti nella attività pubblicitaria che ostacola la entrata di nuove imprese e che ha effetti negativi sulla scelta dei medicinali. In questi ultimi tempi anche i professori universitari che non si occupano di medicina hanno ricevuto pubblicazioni veramente pregevoli, di gran lusso. Se queste attività sono considerate attività produttive, il costo dei medicinali risulta elevato anche per il C. I. P. Ci si

potrebbe però chiedere se per la collettività non sia preferibile proibire ogni forma di pubblicità da parte delle imprese farmaceutiche, conferendo a un organo pubblico il compito di preparare per tutti i medici una pubblicazione da distribuire gratuitamente, nella quale venissero elencate le caratteristiche di tutte le nuove medicine, i risultati di laboratorio e le esperienze terapeutiche: in tal modo si raggiungerebbe l'obiettivo valido dell'attività pubblicitaria (l'informazione) senza le conseguenze negative che le attuali forme di pubblicità hanno sulle scelte operate dai medici e peggio ancora direttamente dai pazienti, e si faciliterebbe l'entrata nel settore di piccole e medie imprese e la valorizzazione di ogni valida iniziativa imprenditoriale. Il costo dei farmaceutici, poi, verrebbe notevolmente a diminuire.

Per tutte queste difficoltà obiettive io credo che il controllo dei prezzi, soprattutto se non si inquadra in una politica organica che sia in grado di controllare efficientemente le situazioni monopolistiche, sia uno strumento di scarsa efficacia nella lotta antimonopolistica. Nel caso dell'energia elettrica poi — come ho potuto constatare quando anni fa ebbi occasione di discutere questi problemi con i tecnici della Edison — le difficoltà obiettive nella valutazione dei costi riguardano non già i costi di produzione bensì i costi di distribuzione. Ma è proprio nel settore della distribuzione che si manifestano soprattutto le conseguenze negative della struttura oligopolistica del settore. In conclusione l'analisi dei costi non è puramente un problema contabile: essa implica considerazioni economiche (sulla struttura del settore) e valutazioni attinenti alla politica economica.

PRESIDENTE — La domanda dell'onorevole Natoli concerneva specificamente il settore elettrico nel quale fra le difficoltà che ella ha elencato una sola è di seria consistenza: quella della valutazione degli ammortamenti.

LOMBARDINI — La valutazione degli ammortamenti e, a mio avviso, anche la valutazione degli elementi di costo che dipendono dai diagrammi di carico, che a loro volta dipendono dalla struttura della rete, la quale può presentare notevoli inefficienze proprio per le caratteristiche oligopolistiche del settore.

PRESIDENTE — Ma si potrebbe calcolare un costo complessivo medio per diverse aziende, tenendo anche conto del carico.

LOMBARDINI — In questa ipotesi ritengo che si possa arrivare alla valutazione di un costo medio complessivo.

Circa la domanda che mi è stata posta sull'influenza che le banche possono avere sul rafforzamento delle situazioni monopolistiche mi permetto di ricordare il mio lavoro sul monopolio, del 1953 (1), nel quale, tra gli ostacoli all'entrata di nuove imprese, ho considerato quelli che derivano dalla collusione tra i principali complessi monopolistici e le grandi banche. Che questa collusione esista si può facilmente dimostrare: basta sfogliare gli elenchi dei membri dei consigli di amministrazione dei grandi istituti bancari, anche di quelli che sono controllati dallo Stato.

(1) *Il monopolio nella teoria economica* — Edizioni Vita e Pensiero — Milano, 1953.

Si potrebbe a questo punto ricollegarsi al discorso che è stato fatto sulle imprese a partecipazione statale. Anche le banche di carattere pubblico operano in realtà come enti autonomi con criteri aziendali. Evidentemente le imprese monopolistiche offrono particolari vantaggi agli istituti creditizi. La collusione tra questi istituti e i grandi complessi monopolistici non si può eliminare se non si riesce ad orientare la politica creditizia, in particolare quella svolta dalle banche di interesse pubblico, alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo economico: una tale politica potrebbe ridurre il rischio che attualmente presentano certi finanziamenti di piccole e medie imprese.

MERENDA — Alla fine della sua interessante relazione, il professor Lombardini ha detto che non si può risolvere il problema del monopolio soltanto con leggi antimonopolistiche. Non ho ben capito con quali altri sistemi il professor Lombardini ritiene che il problema possa trovare soluzione. Per quanto riguarda le imprese a partecipazione statale, le imprese pubbliche, è evidente che un determinato indirizzo di politica economica può portare a soluzione il problema. Per quanto riguarda le altre imprese, il professor Lombardini ritiene che uno degli strumenti o l'unico strumento, accanto ad una legge antimonopolistica, sia quello di una politica di piano, di una programmazione, oppure ritiene ve ne siano altri?

PRESIDENTE — Ella, professor Lombardini, ha ascoltato le domande formulate dall'onorevole Merenda. Ha facoltà di rispondere.

LOMBARDINI — Ritengo che, proprio per poter usare efficacemente gli strumenti con cui si possono eliminare le conseguenze negative del monopolio, occorre creare alcune premesse: la più importante è la formulazione di una politica economica organica possibile solo con una pianificazione. Mancando queste premesse ogni discussione sugli strumenti rimane necessariamente vaga e non è in grado di prospettare risultati significativi. Legate alle possibilità di una programmazione sono la attuazione di altre premesse e una diversa strutturazione dei settori che hanno una funzione fondamentale nel processo di sviluppo economico: il settore delle partecipazioni statali, il settore del credito, ecc. Per questi settori si pone un problema di riforma dell'attuale struttura. Non si può infatti pensare alla attuazione di un programma economico che esige un generale orientamento delle varie attività economiche al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo economico se non è neppure possibile coordinare i programmi di investimento delle imprese a partecipazione statale: ciò che è impossibile nella situazione attuale in cui, di fatto, il Ministro delle partecipazioni statali è un osservatore che in molti casi non si trova in condizioni migliori di quelle in cui potrebbe trovarsi uno qualsiasi di noi.

Risolvere questi problemi significa in particolare rendere possibile una razionale soluzione del problema energetico. Anche nel campo dei cementi la azione delle imprese controllate dallo Stato potrebbe eliminare molte delle conseguenze negative dell'attuale struttura monopolistica. Nel settore della meccanica una riorganizzazione del settore controllato dallo Stato ed una politica più decisa delle imprese a partecipazione statale potrebbe migliorare le prospettive di sviluppo. Se si pensa alla rilevanza che hanno le imprese controllate dallo Stato in altri settori (siderurgia, trasporti, ecc.) è facile valutare

l'importanza che un coordinamento delle politiche di investimento ed un orientamento delle politiche dei prezzi agli obiettivi dello sviluppo economico, per le attività controllate dallo Stato, assume ai fini della programmazione economica. Sarebbe così possibile valutare le conseguenze negative del monopolio in quanto si hanno prospettive alternative cui fare riferimento. Sarà allora relativamente facile porre e risolvere il problema degli strumenti che potranno consistere volta a volta in diffide alle imprese, in controlli dei prezzi, in riduzione dei dazi, in particolari orientamenti nella politica delle imprese a partecipazione statale, in misure fiscali, ecc. L'effettiva capacità dello Stato di porre in essere questi interventi può indurre le imprese ad astenersi da certe politiche monopolistiche e rendere quindi di fatto non necessaria l'attuazione degli interventi stessi.

SCHIRATTI — Il professor Lombardini, parlando del settore del monopolio degli zuccheri, ha detto che quanto meno è dubbio che la Federconsorzi sia potere contrapposto e quindi sia da ritenere potere parallelo. Se fosse vero — come a me pare che sia vero, dato che, comunque, è accertabile — che la Federconsorzi non produce bietole, non le trasforma, non distribuisce zucchero, non la si dovrebbe considerare non ente parallelo ma ente contrapposto?

PRESIDENTE — Ella, professor Lombardini, ha ascoltato la domanda formulata dall'onorevole Schiratti. Ha facoltà di rispondere.

LOMBARDINI — Affermando che la Federconsorzi di fatto è in alcuni casi un « potere parallelo » non ho certo inteso dire che essa è in grado di rappresentare un potere contrapposto in quanto in condizione di sostituirsi alle imprese che acquistano prodotti agricoli o vendono all'agricoltura.

A proposito dello zucchero occorre tener conto non solo degli interessi dei contadini che potrebbero essere in breve periodo avvantaggiati dai prezzi elevati dello zucchero, ma anche quello delle imprese alimentari. Ciò che ho voluto affermare è che la Federconsorzi, stabilendo particolari rapporti con particolari imprese monopolistiche, può aumentare le barriere all'entrata in certi settori industriali e a volte danneggiare gli stessi contadini che beneficerebbero di una maggiore concorrenza nei settori produttori beni strumentali da essi impiegati e in quelli che utilizzano materie prime dell'agricoltura (come gli zuccherifici).

Una maggiore espansione del consumo dello zucchero e della produzione alimentare, che potrebbe essere favorita dai bassi prezzi dello zucchero, comporta vantaggi evidenti per l'agricoltura. Si tratta di ipotesi di lavoro che io ho prospettato mancando di una sicura documentazione. Questa onorevole Commissione ha i poteri, se lo crede, di accertare la effettiva situazione.

PRESIDENTE — Non vi sono altri deputati che chiedono di sottoporre domande al professor Lombardini.

Ringrazio di nuovo, a nome della Commissione, il professor Siro Lombardini.

La seduta termina alle 20,15.

PAGINA BIANCA