

ATTI DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI
LIMITI POSTI ALLA CONCORRENZA NEL CAMPO ECONOMICO

STUDI E MONOGRAFIE

OPINIONI DI ESPERTI STRANIERI
SUI PROBLEMI DELLA CONCORRENZA

Con un questionario, diramato nel febbraio 1962 (Cfr. Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico: Relazione alla Camera dei Deputati, p. 29), la Commissione d'inchiesta si rivolse ai più noti economisti, giuristi ed esperti stranieri sui problemi attinenti alle limitazioni alla concorrenza.

Tale iniziativa — inserita nel quadro più generale di una iniziale prospezione scientifica premessa ai lavori dell'inchiesta — si proponeva sia di accertare le più diffuse ed attuali opinioni di illustri studiosi sui problemi oggetto dell'inchiesta in Italia, sia di raccogliere dati, pubblicazioni ed esperienze varie ricavate da analoghe inchieste svoltesi nei principali paesi. Assieme alle risposte pervenute, numerose sono state, infatti, le segnalazioni di studi, pubblicazioni, ricerche svolte dai singoli studiosi o da équipes, ufficiali o private.

Il volume raccoglie le risposte più significative al questionario, sia nella traduzione italiana, sia nel testo originale.

QUESTIONARIO

1) Può esporre brevemente le principali conclusioni dei suoi studi sui problemi di politica economica derivanti dai limiti alla concorrenza (accordi e pratiche restrittive, strutture oligopolistiche, concentrazione, posizioni dominanti) ?

2) Vi sono stati mutamenti nelle sue opinioni in conseguenza di sviluppi economici ed esperimenti politici ?

3) Quali sono, secondo lei, i risultati della legislazione anti-*trust* da lei studiata ?

Quali sono, secondo lei, le principali manchevolezze nella formulazione o nell'applicazione di tale legislazione ?

4) Se ella ritiene che un controllo pubblico dei limiti alla concorrenza sia possibile ed opportuno, quali dovrebbero essere i principi informativi di una legislazione anti-*trust* ? Dovrebbe tentare di reprimere accordi e pratiche restrittive con inflessibili norme *per se* ? Fino a che punto dovrebbe seguire tale indirizzo ?

Dovrebbe ammettere eccezioni e discriminazioni, determinate in base ad appropriati schemi (finalità speciali, capacità imprenditoriali, struttura del mercato) ?

Come si potrebbe limitare e controllare i movimenti di concentrazione e di fusione ? Come si potrebbe prevenire o reprimere l'abuso di una posizione dominante ?

Quale dovrebbe essere la procedura anti-*trust* ?

Allo scopo di non sottrarle troppo tempo, la preghiamo di esporre la sua opinione in maniera concisa e punto per punto, e di indicarci tutte le pubblicazioni che riportino una esposizione completa delle sue idee.

5) Ritiene che le attuali sue opinioni possano essere modificate in conseguenza di sviluppi nel prossimo futuro, ad esempio nel campo del progresso tecnologico, la liberalizzazione degli scambi, la tendenza all'integrazione delle economie nazionali, le politiche di stabilizzazione ?

6) Ritiene che, in linea di principio, le sue idee possano essere riferite ad un Paese che abbia un livello di sviluppo e di condizioni economiche e sociali, *grosso modo*, uguale a quello dell'Italia ?

RISPOSTE AL QUESTIONARIO

PAGINA BIANCA

MORRIS ALBERT ADELMAN

Cambridge - Institute of technology - Massachusetts

1. - Gli accordi restrittivi servono quasi esclusivamente a mantenere più alti i prezzi, e quindi anche i costi, di quanto non sarebbero altrimenti. Ciò può forse dare, come risultato, alti profitti; ma molto più probabilmente solo un livello di costi eccessivo, troppe imprese inefficienti e il congelamento di troppi lavoratori e di troppe risorse, meglio utilizzabili altrove. Questo danneggia l'economia, direttamente ed indirettamente, ad esempio aumentando i costi dei beni d'esportazione.

Le strutture oligopolistiche possono ottenere a volte gli stessi risultati degli accordi restrittivi stabiliti attraverso tacite intese. Ma normalmente ciò è difficile e, se è vietata tra esse ogni comunicazione concernente l'imposizione del prezzo, la limitazione della produzione e la spartizione del mercato, non molte di queste imprese risultano realmente efficaci. Tuttavia vi sono notevoli eccezioni, come nell'industria siderurgica degli Stati Uniti (Cfr. *op. cit.* n. 1). Non vedo comunque per questo problema alcuna soluzione finale o definitiva.

Ritengo che la concentrazione sia un indice che la struttura del mercato possa essere oligopolistica (Cfr. *op. cit.* n. 2). A volte è considerata come indice dell'esistenza di posizioni dominanti.

Le posizioni dominanti sono difficili da individuare. A volte l'espressione è usata per indicare un'impresa di grandi dimensioni. Allora l'opposizione contro di esse è solo un pretesto per favorire le imprese più piccole che sono meno efficienti o, in altre parole, un argomento a favore degli accordi restrittivi (Cfr. *op. cit.* n. 3). Ma una posizione dominante può significare anche un vero monopolio. Negli Stati Uniti, a causa delle grandi dimensioni del mercato, le società di questo tipo sono molto poche. In Europa il problema è stato, nel passato, più grave poiché i mercati erano chiusi; da ciò deriva, ad esempio, la posizione dominante della Fiat in

Italia. Ma l'entrata in vigore del Mercato comune sta ponendo fine a questo stato di cose, e pertanto le posizioni dominanti sono destinate, per il futuro, a perdere gran parte della loro importanza.

2. - Nei paesi sottosviluppati i mercati sono così ristretti che per la maggior parte essi sono dominio di poche imprese. Quindi il monopolio è fortissimo e ciò danneggia il loro sviluppo. Sfortunatamente i governi di questi paesi temono generalmente la concorrenza esterna, ed anche interna. Spesso essi hanno gravi problemi di disoccupazione e quindi si comportano (secondo me, erroneamente) come se fosse irrilevante l'impiego delle loro forze di lavoro in maniera dispersiva e inefficiente. Inoltre, essi considerano la presenza di un'industria siderurgica o di altre industrie come simbolo di prestigio. E da ultimo vi è una ferma fede nella pianificazione in sé e per sé e una sfiducia verso qualsiasi forma di economia di mercato; il che induce molti di essi ad avversare gli Stati Uniti e l'Europa occidentale. Il risultato spiacevole è che il divario fra i paesi ricchi e i paesi poveri tende a diventare ancora più grande. In nessun paese sottosviluppato, per esempio, si può osservare qualcosa di simile allo sviluppo conseguito dal Giappone o dall'Italia — o dalla Francia o dalla Germania — negli ultimi dieci anni, e la maggior parte di tali paesi non ha neanche realizzato tanto quanto gli Stati Uniti o la Gran Bretagna, entrambi giustamente insoddisfatti del loro progresso. Ritengo in ogni caso che il fattore monopolio abbia una grandissima parte di responsabilità in ordine alle condizioni delle aree depresse.

3. - Negli Stati Uniti, ritengo che la legislazione contro gli accordi restrittivi (*Sherman Act*, sezione 1) abbia dato grandissimi benefici. La nostra legislazione contro le posizioni dominanti (*Sherman Act*, sezione 2) ha dato nel complesso qualche beneficio, mettendo almeno un freno al potere di mercato di certe società, e rendendole meno restrittive, ad esempio, nella concessione di brevetti. Il resto della legislazione, principalmente il *Robinson-Patman Act*, ha favorito in realtà gli accordi restrittivi ed i metodi inefficienti (Cfr. *op. cit.*, n. 4).

La principale debolezza consiste nell'indeterminatezza dei concetti fondamentali e quindi nella grande improprietà e inadeguatezza nella trattazione dei dati economici. Quando non si sa ciò che si vuole, è naturale che si vada vagando qua e là per trovarlo. Ma si noti che queste deficienze sono in gran misura limitate alla sezione 2 dello *Sherman Act*, al *Robinson-Patman Act* e ad alcune leggi supplementari di poca importanza. Se la politica dello Stato fosse diretta esplicitamente a conservare la concorrenza e non a proteggere i concorrenti, gran parte di queste deficienze sparirebbe.

4. - Gli accordi e le pratiche restrittive, il cui fine o probabile effetto è quello di fissare i prezzi, di spartirsi i mercati o di limitare la produzione, dovrebbero essere vietati da una severa norma *per sé*. Quelli creati per il controllo dei canali di distribuzione o dei brevetti, dovrebbero essere attentamente esaminati per stabilire se essi realizzino economie di scala o di integrazione, altrimenti inattuabili, o se servano solamente a restringere l'accesso al mercato di nuovi concorrenti. In proposito è auspicabile una certa discrezionalità, ma l'onere della prova dovrebbe essere a carico di coloro che stipulano gli accordi. La discriminazione dei prezzi dovrebbe essere definita con esattezza, perché non sia confusa con una semplice differenziazione dei prezzi, e si dovrebbe fare attenzione a non seguire l'esempio degli Stati Uniti.

Le eccezioni dovrebbero essere limitate agli accordi per ridurre i costi. Un « buon rendimento » è secondo me indeterminabile e come regola generale il rendimento competitivo è la cosa migliore. Questa è, invero, la sola ragione per desiderarlo. Senza dubbio si leveranno obiezioni, ma mi sembra che il male minore sia quello di sopprimere le poche eccezioni utili per eliminare con sicurezza la grande maggioranza.

Le fusioni negli Stati Uniti sono controllate ora piuttosto severamente; in realtà sotto certi aspetti troppo severamente (Cfr. *op. cit.*, n. 5). In Europa occidentale il problema è diverso. Molte società sono troppo piccole per essere efficienti e realizzare economie di scala. Molte fusioni quindi devono essere previste ed anche bene accolte. Tuttavia, si potrebbe dire come regola pratica, che tutte le fusioni che danno all'impresa il controllo su più del 15% del mercato dovrebbero essere almeno tenute sotto osservazione. È possibile e desiderabile essere molto più severi nei confronti delle fusioni che nei confronti di imprese fiorenti, non sorgendo il problema di disfare ciò che è già stato fatto. Per quanto riguarda l'abuso di posizioni dominanti, si dovrebbe chiarire, una volta per tutte, che si parla di abuso nei confronti dei clienti e del sistema economico e non di abuso nei confronti dei concorrenti o di altri imprenditori che temono semplicemente la concorrenza.

Dal momento che molte grandi imprese dell'Europa occidentale sono ancora considerate nazionali, ritengo che il problema di tale abuso potrebbe essere trattato nel modo migliore da un organo della Comunità, costituito a questo scopo e residente a Bruxelles. Per quanto riguarda la procedura, penso che tutti gli accordi dovrebbero essere registrati presso un organo amministrativo, che potrebbe così decidere se essi siano o meno restrittivi della concorrenza. Dovrebbe essere possibile fare appello a un organo superiore, che dovrebbe funzionare a questo scopo in permanenza. A questo proposito, raccomando la procedura della *British Restrictive Prac-*

tices Court and Registrar, che non differisce molto dalla procedura della nostra *Federal Trade Commission*. La grande differenza sta nelle persone per lo più deboli e incompetenti che formano la Commissione americana. Ho già osservato che i procedimenti relativi alle posizioni dominanti dovrebbero essere svolti da un organo della Comunità, e anche i ricorsi contro le sue decisioni dovrebbero essere proposti ad un altro organo della Comunità.

5. - Credo che il processo tecnologico non sposterebbe i termini della questione. La liberalizzazione degli scambi e l'integrazione offrono un'occasione per un'efficace politica, poiché entrambe espongono l'economia alla concorrenza straniera e offrono alle imprese e ai lavoratori di un paese la possibilità di trovare mercati vantaggiosi all'estero.

Proteggere la concorrenza significa trarre il massimo vantaggio dall'integrazione europea. Se si permettessero accordi restrittivi molto andrebbe perduto. Il Trattato di Roma è stato un grande successo perché si è stimato che i benefici di una maggiore concorrenza fra i paesi membri, che avrebbe abbassato i costi ed elevato il tenore di vita, avrebbero superato di gran lunga le perdite di quanti la concorrenza avrebbe danneggiato. Una politica antimonopolistica dovrebbe mirare allo stesso obiettivo e non dovrebbe essere distratta né da idee relative a « cartelli sani » né a quelle concernenti le eccessive dimensioni delle imprese.

6. - Un paese come l'Italia può trarre beneficio da una sana politica antimonopolistica probabilmente più di altri paesi che non progrediscono così rapidamente, e può più facilmente condurre una tale politica, dal momento che l'occupazione e la produzione aumentano così velocemente.

In conclusione, si potrebbe osservare che il monopolio è massimamente efficiente quando è promosso e favorito dalla legge. Negli Stati Uniti i monopoli più importanti si trovano in agricoltura, nei trasporti, in certe industrie di risorse naturali e in industrie come quella dei tessili che sono protette dalla concorrenza straniera.

7. - Nulla è stato detto sui « prezzi amministrati » o sul « potere bilanciato ». Questi concetti non hanno contenuto (Cfr. *op. cit.*, n. 1, 6): dove mancano i concetti si inserisce, al momento giusto, una semplice parola.

CITAZIONI:

1. - « Steel, Administered Prices, and Inflation », *Quarterly Journal of Economics* (febbraio 1961).

2. - « Concentration Measures: Their Use and Abuse », National Industrial Conference Board, *Studies in Business Economics*, n. 57, 1957.

3. - « Small Business », Proceedings of the American Bar Association, Section of Antitrust Law (aprile 1960).

4. - Recensione di: EDWARD, « The Price Discrimination Law », *American Economic Review* (settembre 1960).

5. - « The Anti-Merger Act, 1950-1960 », Proceedings of the American Economic Association (*American Economic Review*, maggio 1961).

6. - Recensione di: LILIENTHAL, « Big Business », e GALBRAITH, « American Capitalism », *Northwestern University Law Review* (luglio 1954).

Recensione di: EDWARD, « Big Business and the Policy of Competition », *Northwestern University Law Review* (luglio-agosto 1957).

« Economic and Legal Concepts of Competition », *Journal of Farm Economics* (dicembre 1959).

MAURICE ALLAIS

Institut de Statistique - Université de Paris.

1. - Da vent'anni ritengo che una condizione molto importante per la realizzazione di un'economia progressiva sia l'esistenza di una struttura concorrenziale effettiva e che ogni limitazione della concorrenza costituisca un ostacolo al miglioramento del tenore di vita.

2. - L'analisi di vari problemi d'economia applicata (esame comparativo delle economie americana, francese e sovietica, economia dei trasporti, dell'acciaio, del carbone, ecc.) che ho potuto effettuare in questi ultimi anni, non ha mancato di confermare e rafforzare la mia convinzione.

3. - Non ho dedicato studi speciali alla legislazione anti-*trust*. Tuttavia considero di essenziale debolezza la legislazione francese sulle intese, come pure le disposizioni del Trattato della C.E.C.A. e del Trattato del Mercato comune sulle intese, secondo le quali esse possono essere ammesse e favorite nei casi in cui sia provato che favoriscono la produttività.

In realtà, è sempre facile provare ciò sul piano politico, ma all'esame dei fatti tutte le intese si sono rivelate malthusiane.

4. - Ritengo che la legislazione anti-*trust* americana può essere presa, nel complesso, come modello.

Ritengo inoltre che, in generale, è molto pericoloso ammettere delle eccezioni e porre in vigore testi insufficientemente rigorosi, dai quali si può in realtà trarre ciò che si vuole.

5. - Non credo che le mie attuali opinioni possano essere modificate dagli sviluppi prevedibili in un prossimo futuro.

Al contrario, ritengo in particolare che non si potrà trarre un completo beneficio dagli scambi in Europa, se non si applicherà in maniera rigorosa una efficace legislazione anti-trust.

6. - Ritengo che le mie idee siano applicabili a tutti i paesi e in particolare all'Italia nella sua attuale situazione economica e sociale.

RIFERIMENTI AI MIEI LAVORI:

Abondance ou misère, Propositions hétérodoxes pour un redressement de l'économie française. Librairie de Médecis, 1946, 120 pagg. in 8°.

L'Europe unie, route de la prospérité, Calman Lévy, Paris 1960, 368 pagg. Gran premio dell'Association française pour la communauté atlantique.

Le Tiers-Monde au carrefour: centralisation autoritaire ou planification concurrentielle. Documento ciclostilato, 327 pagine e 156 pagine d'appendici.

L'influence des besoins sur la production des biens de consommation. Comunicazione al Colloquio di Grenoble, settembre 1961, documento ciclostilato, 85 pagg.

« Le problème de la coordination des transports et la théorie économique », *Revue d'économie politique*, marzo-aprile 1948, n. 2, pagg. 212-271.

Le système des prix et la concurrence dans le Marché commun de la C.E.C.A.;

Manifeste pour une société libre.

PHILIP W. ANDREWS

Oxford - Nuffield College

NOTA INTRODUTTIVA.

Le mie opinioni sono il risultato di: (a) studi sulla formazione dei prezzi ecc., sulle politiche e pratiche di mercato di imprese singole, dei quali mi sono occupato per lunghissimo tempo; (b) studi sul funzionamento di vari cartelli, che ho svolto nell'ultimo decennio; (c) più recenti studi di legislazione britannica sulle pratiche restrittive e sull'azione della *Monopolies Commission* e della *Restrictive Practices Court*. Sono stato indotto a formulare un particolare schema teorico che tenesse conto di questa esperienza, poiché l'analisi economica tradizionale mi sembra erronea o inadeguata quando sia applicata a problemi economici e a problemi di politica a livello di singole imprese (teoria micro-economica).

Le mie teorie sono state esposte in: (1) *Manufacturing Business*, MacMillan, 1949; (2) « Industrial Analysis in Economics », in *Oxford Studies in the Price Mechanism* (Co-editore, T. Wilson), Clarendon Press, 1951; (3) *Capital Development in Steel* (Co-autore, ELISABETH BRUNNER), Blackwell, 1951; (4) *Fair Trade* (Co-autore, FRANK A. FRIDAY), MacMillan, 1960; (5) « Competition in the Modern Economy », in *Competitive Aspects of Oil Operations* (Ed. George Sell), Institute of Petroleum, 1958. Dell'*op. cit.* n. 3, si vedano i capitoli 1, 8, 10 che trattano la teoria dell'investimento; dell'*op. cit.* n. 4, la mia parte 2, che delinea una nuova teoria del commercio al minuto, conforme alla mia teoria generale del costo dei prezzi di fabbrica, nella quale esamino in particolare la pratica dell'imposizione dei prezzi di vendita al consumo; l'*op. cit.* n. 5 è utile per il problema della concorrenza in generale, ma faccio presente che le mie idee sull'oligopolio sono ulteriormente sviluppate in un saggio, *The Oligopoly Problem*, che Miss Brunner ed io dobbiamo ancora pubblicare.

1. - (1) In generale, come la maggior parte degli economisti moderni che hanno discusso il problema della concorrenza nei mercati industriale e commerciale, io attribuisco la più grande importanza alla libertà e alla facilità di accesso di nuovi concorrenti. Tuttavia per spiegare come nelle mie idee vi sia qualcosa di nuovo, devo spendere qualche parola di più sui concetti usati nell'esame dell'accesso potenziale.

Io ho trovato che l'analisi generalmente accettata dell'efficacia della minaccia di accesso (ad esempio i lavori del prof. J. S. Bain), è viziata in pratica dal fatto di essere limitata alla considerazione delle prospettive delle imprese nuove nel senso più stretto. I miei studi dimostrano che nelle moderne economie le imprese esistenti sono nuovi partecipanti potenziali ai mercati dai quali possono essere attratte. Inoltre, in particolare in quelle industrie dove analisi semplificate delle condizioni tecnologiche e di mercato consigliano un minimo di dimensione difficilmente raggiungibile da nuove imprese, più accurate analisi mostrano spesso che almeno alcune imprese già operanti in altri settori potrebbero essere indotte ad entrare in quel settore a prezzi notevolmente più bassi e ad un minimo di dimensione notevolmente ridotto (cfr. « A Note on Potential Competition » di ELISABETH BRUNNER, *Journal of Industrial Economics*, luglio 1961). Naturalmente è anche vero che i concorrenti potenziali rappresentati da imprese esistenti troveranno più facile finanziare qualsiasi minimo investimento che non costituire nuove imprese.

Inoltre, l'analisi economica tradizionale basata su un singolo prodotto, ha impedito di considerare con la giusta attenzione le possibilità delle imprese, già operanti nel settore considerato, di invadere altri mercati. Ritengo che questo « accesso incrociato », come l'ho chiamato io, sia una potente forza concorrenziale nei mercati di manufatti. Un'importante ragione per cui non si è prestata prima la dovuta attenzione agli effetti di questo tipo di concorrenza è rappresentata dal fatto che l'analisi ortodossa di quelli che io chiamo « sub-mercati », per quel che essa offre di conclusioni certe, è stata viziata perché questi mercati sono stati considerati soggetti a concorrenza monopolistica o imperfetta, con la conseguenza di introdurre arbitrariamente nell'analisi le curve di domanda individuale, ritenute sfruttabili dalle imprese esistenti.

In conclusione, praticamente tutte le analisi degli effetti del libero accesso sono state viziate dall'ipotesi arbitraria che tutti i nuovi concorrenti potenziali giudichino le possibilità di profitto che loro si offrono in rapporto alla situazione dei costi delle imprese già operanti nel settore (anche quando, secondo i più diffusi sistemi di analisi, quelle imprese operassero su una scala di produzione molto limitata).

(2) *Accordi restrittivi*: userò il termine « cartello » per indicare ogni associazione orizzontale di imprese che prenda forma di accordo restrittivo.

Sul piano teorico, l'analisi del prodotto singolo, l'aver trascurato l'accesso incrociato, le definizioni restrittive del nuovo accesso in genere e una conseguente tendenza ad analizzare il semplice fatto dell'accordo in termini manualistici di monopolio [vedi appresso il paragrafo (4)], hanno portato ad escludere l'analisi economica teorica dei prezzi di cartello in termini di forze concorrenziali. Per contro, anche gli studi che esaminano coerentemente i cartelli in termini di monopolio (ad esempio i classici volumi di Stocking e Watkins) possono essere criticati per l'opinione opposta, dal momento che ritengono che i cartelli che perseguono il fine di mantenere un alto livello dei prezzi si sciolgono sotto pressioni interne ed esterne. I miei studi mi hanno indotto ad appoggiare la posizione di Louis Marlio (nel suo *Aluminium Cartel*) secondo il quale un cartello normalmente non durerà a lungo se nel suo ambito non darà spazio alle imprese più efficienti e se i suoi prezzi e le sue condizioni non saranno bassi abbastanza da scoraggiare l'accesso e l'espansione degli estranei (e si deve osservare che il solo mantenimento dei prezzi da parte dei membri del cartello aiuta gli estranei poiché essi possono fare concorrenza operando a prezzi più bassi di quelli); ciò può essere analizzato in riferimento alla necessità di determinare prezzi competitivi su lungo periodo. In particolare, sono stato colpito dalla quantità di forze concorrenziali che sorgono all'interno dei cartelli.

Se l'ordinaria analisi economica si è troppo affrettata ad attribuire ai cartelli le conseguenze, dannose per il benessere, dei monopoli da manuale, essa tuttavia ha trascurato, a causa del suo carattere statico, certi vantaggi reali che i cartelli possono recare. È diventato usuale contrapporre i cartelli ai monopoli veri e propri e mettere in evidenza la possibilità di questi ultimi di avere vantaggi tecnologici, che si ritengono negati ai cartelli poiché per essi le possibilità di sviluppo del capitale e delle ricerche sarebbero limitate dalle dimensioni delle singole imprese. Commenterò l'aspetto tecnologico dei monopoli in una successiva risposta. Nel caso dei cartelli, la questione importante sta nel sapere in che grado lo sviluppo possa essere intrapreso più vigorosamente in presenza di un accordo di quanto avverrebbe se le imprese concorressero liberamente e separatamente.

La mia esperienza mi induce ad accettare le conclusioni del mio collega di Oxford, prof. G. B. Richardson, secondo il quale fintanto che i cartelli offrono una difesa contro l'instabilità dei prezzi nel breve periodo, essi offrono un ambiente più favorevole per lo sviluppo del capitale e

per la ricerca (cfr. G. B. RICHARDSON, *Information and Investment*, Oxford University Press, 1960). Essi possono anche rendere possibile lo svolgimento in cooperazione di ricerche di interesse commerciale, inattuabili in una industria veramente concorrenziale. Ammettere ciò significa ammettere che i cartelli possono ottenere nel lungo periodo costi (e quindi prezzi) più bassi di quelli che si otterrebbero se i cartelli fossero proibiti.

Per queste ragioni io non sono favorevole alla proibizione generale dei cartelli, ma piuttosto all'adozione di politiche che mirino a rafforzare e ad incoraggiare le forze concorrenziali che agiscono all'interno e all'intorno dei cartelli. Sono contrario all'applicazione legale degli accordi cartellistici, e sono favorevole all'obbligo della loro revisione ad intervalli non molto lunghi (specialmente se essi includono accordi di contingentamento). Sono favorevole ad una più intensa informazione sui cartelli e sulla loro attività non solo a vantaggio dei consumatori, del pubblico, degli economisti e del governo; ma anche perché queste notizie tenderebbero ad aumentare la tempestività con la quale le forze concorrenziali possono agire. Sono favorevole anche alla costituzione di speciali organi consultivi con poteri inquisitori e ritengo che i governi dovrebbero avere il potere di intervenire nel caso di provato abuso degli accordi cartellistici. Sarei favorevole ad un eventuale ribasso delle tariffe doganali per aumentare la concorrenza estera nelle industrie con poche imprese dove i cartelli abbiano già avuto un'esistenza notevolmente lunga.

(3) *Pratiche restrittive*: nel paragrafo 2) ho trattato delle restrizioni concernenti i prezzi nella forma di accordi collettivi; in questo paragrafo mi occupo di certe altre restrizioni, che non sono poste in essere necessariamente solo dai cartelli.

Tenendo conto dell'importanza della libertà di partecipare alla concorrenza, sono contrario all'intervento collettivo in questo campo, tranne per quei casi in cui i governi possano imporre o favorire restrizioni per ragioni di pubblico interesse — ed anche in questi casi sarebbe opportuno che l'autorità consultasse un organo inquirente esterno. (Riconosco che alcune restrizioni di questo genere possono essere necessarie per facilitare la riorganizzazione a lungo termine delle industrie afflitte da grave eccesso di capacità o da estrema arretratezza tecnologica, ma dove un'industria riorganizzata abbia la prospettiva di affrontare la concorrenza con i propri mezzi, ogni intervento di questo genere dovrebbe essere solo temporaneo e soggetto a progressiva diminuzione).

Pertanto io sono contrario per motivi economici a qualsiasi controllo collettivo imposto ai nuovi concorrenti in un settore, ai suoi fornitori e ai suoi distributori, a meno che la restrizione sia praticata unicamente

per ottenere un soddisfacente livello di solvibilità finanziaria o di correttezza commerciale.

Non sono favorevole, in linea di massima, ad interferire nel diritto di un'impresa singola di scegliere i propri fornitori o distributori. Tuttavia nel caso di imprese singole che predominino nel mercato nazionale di qualsiasi genere di prodotti, riterrei opportune norme che prevedano un'inchiesta pubblica su ciascuna di queste eventuali restrizioni, e credo che sia giusto che vi sia un intervento governativo basato su dati relativi al caso particolare e non su basi dottrinarie generali.

Per motivi economici generali, che ho esposto in *Fair Trade*, sono favorevole a lasciare alle imprese singole la libertà di imporre il prezzo di vendita al consumo, come elemento di una libertà generica di stabilire le proprie condizioni di vendita. Io sono assolutamente contrario all'imposizione collettiva di prezzi al dettaglio e quindi al boicottaggio collettivo e ad altre sanzioni del genere. Tenendo conto delle difficoltà che i piccoli produttori troverebbero altrimenti nel vendere proprio quei prodotti per i quali la natura del bene e le condizioni del mercato favoriscono il mantenimento del prezzo al dettaglio, e tenendo conto dell'importanza di preservare quanto più possibile la concorrenza e la libertà di sviluppo commerciale fra queste piccole imprese, io approvo il tipo di norme della legislazione britannica, secondo la quale il produttore singolo può imporre il prezzo al dettaglio del suo prodotto e farlo valere in giudizio.

Non ho nulla da eccepire contro norme che prevedano un'inchiesta speciale, con possibilità di conseguente intervento legislativo, nei casi di imposizione di prezzi al dettaglio da parte di un singolo, quando vi sia una ragionevole presunzione che ciò comporti una forte interferenza in un intero settore del commercio al minuto (come nel caso di un monopolista o di un'impresa dominante). Tuttavia sono contrario alle proposte di bandire in genere l'imposizione di prezzi al dettaglio da parte dei singoli, prevedendo la concessione di esenzioni a singoli produttori solamente dopo che sia stata prodotta la prova di un pubblico beneficio; in particolare se il tipo della prova dovesse essere così severo come quello richiesto nelle cause davanti alla *Restrictive Practices Court* inglese.

Indennità collettive, a volte attribuite come premi di fedeltà, presentano alcune difficoltà. Esse rappresentano in se stesse un incentivo a commerciare legati in un'intesa che non può essere giustificata da motivi di economie di produzione e di distribuzione. Tuttavia sono rimasto colpito dagli esempi di alcune industrie nelle quali piccoli produttori specializzati potevano soddisfare qualsiasi volume di domanda e così raggiungere più facilmente il volume di affari di cui avevano bisogno per ottenere il massimo di efficienza perché i grandi clienti non avevano

quegli incentivi finanziari a non trattare con loro, che avrebbero avuto se gli sconti dovessero essere limitati al commercio con fornitori isolati. Dal momento che una restrizione del genere può in tal modo incrementare considerevolmente sia la concorrenza effettiva sia quella potenziale in un settore, tutto sommato non sono favorevole ad un divieto generale. Approverei la proibizione di queste pratiche per le grandi imprese monopolistiche nazionali isolate, e sono favorevole anche a norme che prevedano inchieste nei casi in cui fossero adottati abusi specifici.

Per quanto riguarda altre condizioni discriminatorie — quelle semplicemente basate su una classificazione dei clienti — sono ancora una volta favorevole ad ammettere una pubblica inchiesta nei casi in cui si possa addurre un danno reale, particolarmente se si tratti di imprese monopolistiche. In linea di principio tuttavia sono contrario ad ogni interferenza nella libertà commerciale in questo campo, sia che si tratti di accordi collettivi sia di linee di condotta individuali. La libertà di discriminazione è necessaria ad una concorrenza flessibile. Essa è spesso essenziale se i progressi tecnologici, sia nella produzione sia nella distribuzione, devono essere rapidamente assorbiti dal sistema economico. Se questa discriminazione commerciale persistesse, mi aspetterei di trovare una giustificazione competitiva, e ne dedurrei che lo sviluppo a lungo termine di una concorrenza efficiente la limiterebbe se, in un caso particolare, non se ne fosse in realtà giovata. Può essere opportuno, a questo proposito, citare M. A. ADELMANN, *A and P*, capitolo 8).

(4) *Strutture oligopolistiche*: ritengo che si intenda parlare dei settori con poche imprese dove le preferenze dei clienti non sono abbastanza forti per generare la concorrenza fra le singole imprese. L'entità numerica delle imprese è giudicata scarsa (spesso solo in rapporto ad un mercato nazionale, e questo criterio può essere ingannevole per certi settori, ad esempio per la grande industria chimica).

L'analisi economica tradizionale del modello semplice per un'industria del genere non dà risultati pratici, sia di stabilità del prezzo e della produzione, che può essere prevista solo sulla base di ipotesi che la maggior parte degli economisti esitano ad assumere, sia di cronica instabilità del prezzo e della produzione. Malgrado l'apparente stabilità di molti oligopoli effettivi, la soluzione ora preferita consiste in una collusione, esplicita o tacita (per mezzo del fenomeno alla moda della *leadership* del prezzo) e quindi in ultima analisi in una soluzione di monopolio. Suppongo che l'argomento di questa risposta sia destinato a porre in esame i modi di impedire o di regolare le collusioni in tali situazioni. Tuttavia, non posso svolgere la mia analisi in questa direzione, perché

mi trovo in totale disaccordo con la corrente di pensiero che è stata prevalentemente seguita, almeno finora.

In breve: (a) tutte le più sofisticate analisi moderne, cui ho alluso, contengono gravi errori di metodo nella trattazione del problema dell'accesso al mercato, di cui parlavo prima, e assumono implicitamente ipotesi intorno ai dati disponibili sulle imprese singole e sulla loro condotta che, per la mia conoscenza delle situazioni oligopolistiche, ritengo inaccettabili; (b) nelle mie ricerche pratiche, non ho visto la necessità di trattare gli oligopoli diversamente dalle industrie « ordinarie » per le quali, tra parentesi, scendendo al livello dei sub-mercati e delle strutture di mercato analoghe, si trova che le condizioni di oligopolio sono normali; (c) sebbene sia di moda usare frasi del tipo « un'industria a struttura oligopolistica », si ha il paradosso che il maggior numero delle « analisi » di queste industrie non siano che in minima parte analisi di struttura, tranne che per qualche riferimento occasionale e non analitico, ad esempio al « potere di mercato » di « imprese forti ». (In tutti gli esempi dell'ultimo tipo di analisi non si accenna affatto al potere concorrenziale delle imprese più piccole nelle strutture oligopolistiche tipiche e alle condizioni nelle quali questo potere può essere rilevante. Fra l'altro, faccio osservare che questo è un altro esempio degli svantaggi pratici derivanti dal fatto che la teoria economica tiene conto di un solo prodotto).

Elisabeth Brunner ed io svolgeremo un esame molto più dettagliato dell'oligopolio in uno studio (non ancora pubblicato) la cui principale conclusione è che questo è un falso problema erroneamente impostato nel passato.

(5) *Concentrazione*: noi tutti conosciamo e dobbiamo accettare l'aumento dell'importanza della tecnologia nell'industria, e questo deve avere le sue conseguenze nell'organizzazione industriale. Alcune industrie moderne richiedono all'inizio un investimento di capitale tanto imponente che esse sono inevitabilmente almeno monopoli nazionali di proprietà o sotto il controllo dello Stato. (Per l'esempio tipico di queste industrie, le industrie nucleari, si può dire che al momento attuale esse vengono richieste in così larga scala, o per niente affatto, per motivi non economici; e forse, avendo avuto uno sviluppo naturale, esse sarebbero arrivate molto più tardi se, in contrasto col processo normale dello sviluppo industriale, le loro dimensioni relative non fossero così colossali). Con questo sviluppo ha coinciso un importante mutamento nel pensiero economico tecnico. Il miglioramento nella conoscenza dei fatti industriali (ad esempio grazie al lavoro di una serie di economisti, dal prof. Eiteman negli U.S.A. al prof. Johnston di Manchester) ha creato un certo scetticismo intorno alla

tradizionale curva del costo ad U, con le sue implicazioni dell'ottima scala di produzione e della scala di produzione eccessivamente grande. Gli economisti ora sono propensi a credere che, lasciato tempo al riadattamento, le economie di scala sono continue (un esempio è dato dalle recenti affermazioni di Joan Robinson). Ciò ha indotto ad una maggiore indulgenza nei confronti delle grandi imprese e delle fusioni, in contrasto con l'atteggiamento prevalente nei confronti dei cartelli. (Ho già esaminato la relazione fra questi atteggiamenti).

Il mio lavoro e quello di altri economisti, tuttavia, mostrano la necessità di una certa prudenza. Nella maggior parte delle industrie appare evidente che le economie di scala non continuano con lo stesso passo al di là di dimensioni d'impianto abitualmente modeste e gli stessi possibili profitti di scala devono essere messi a confronto con tutte le incertezze del mondo reale (comprese quelle relative alla valutazione e alla realizzazione dei costi di produzione ad una data dimensione). Secondo me, non dovremmo lasciarci spingere dalla concreta necessità di tutte le nostre economie nazionali di essere il più aggiornate possibili, ad accettare troppo affrettatamente argomenti artefatti a favore di un fittizio incoraggiamento ad imprese sempre più grandi. Non ripeterò quanto ho già detto a proposito dei pericoli dell'analisi basata su un solo prodotto, sebbene sia importante tenerli presenti. La maggior parte delle industrie moderne producono più beni e non dobbiamo trascurare le possibilità dei produttori specializzati, i cui impianti sono molto più piccoli di quelli destinati a far fronte alle necessità di una produzione di massa. Come dirò più avanti, dovremmo renderci conto dell'importanza, ai fini della crescita e dello sviluppo, delle imprese attualmente in apparenza relativamente piccole che possono divenire centri competitivi.

Per quanto concerne la politica, esiterei a porre barriere artificiali alla crescita delle imprese singole, fintantoché questa si sviluppi all'interno; l'importanza del genere di direzione equilibrata ed integrata e dei processi derivanti dalla crescita « naturale » è per me tale che io rifiuto le drastiche proposte anti-*trust* americane di smembrare un'impresa perché ha raggiunto una posizione dominante sul mercato. Tuttavia per quanto riguarda le fusioni, i miei studi mostrano come, accanto ai motivi puramente economici, agiscano molti altri moventi. In Europa attualmente essere una delle grandi imprese offre evidenti vantaggi politici che possono a volte ripagare i corrispondenti svantaggi. I capitani d'industria possono desiderare di guidare un'impresa più grande per motivi personali di potere ecc. ed in questo caso possono non essere in grado di valutare gli svantaggi che presenta un'impresa più grande, dal punto di vista economico e finanziario. Un movente più economico delle fusioni può essere la

convinzione di ottenere dei vantaggi dall'aumento di potere di mercato (secondo la mia esperienza, questi sono spesso illusori; cfr. anche il classico studio di Macrosty sui movimenti di fusione alla fine del secolo passato).

Contro i possibili vantaggi tecnici delle fusioni, desidero esporre una importante considerazione, spesso trascurata, e poi enunciare alcuni dei reali danni economici che secondo me derivano dalle fusioni nei settori industriali già concentrati. La considerazione è questa: il completamento di una fusione richiede molto tempo, tanto più lungo quanto più prospere sono le imprese costituenti. La fusione di processi industriali richiede tempo per se stessa e proprio qui sorgono ostacoli notevoli nel campo direttivo, per cui, secondo la mia esperienza, ogni fusione richiede dieci anni o più per raggiungere quella completa integrazione delle imprese, presupposto di tutti i discorsi sulle economie di scala.

Gli svantaggi economici sono tutti connessi in un modo o nell'altro con la diminuzione dei centri di decisione, necessaria conseguenza delle fusioni. La storia dello sviluppo delle fibre artificiali nell'industria britannica è per me un chiaro esempio del danno che può essere causato da una fusione precoce. Le decisioni sulla ricerca e sullo sviluppo in fin dei conti possono essere riconosciute come decisioni prese per appoggiare determinati capi dei gruppi di ricerca. Secondo la mia esperienza, è necessario che vi siano in questo campo tutti i centri di decisione che possiamo permetterci. La logica degli investimenti nella ricerca, in quelle industrie dove lo sviluppo è costoso, è tale che inevitabilmente, in qualsiasi impresa, non si esperimentano allo stesso tempo buone possibilità alternative, e la loro conoscenza può divenire più tardi priva di valore pratico.

Se metto in rilievo lo sviluppo tecnico, non posso terminare senza un cenno agli svantaggi di un aumento della concentrazione nella sfera puramente direttiva; e osservo che su questa sfera si deve contare perché vengano prese decisioni giuste non solo sulle ricerche e sulle tecniche ma anche sullo sviluppo delle tecniche di mercato e sul fattore puramente umano: il progresso della nostra civiltà, anche in termini materiali, non dipende da queste meno che dal progresso tecnico. Quanto più forte è la concentrazione in un'industria, tanto più ridotta è la gamma disponibile di impieghi alternativi. Inoltre, quando il numero delle imprese scende al di sotto di un certo livello, diviene molto difficile per un dirigente spostarsi da un'impresa all'altra, quale che sia il motivo del suo desiderio di cambiare, e la difficoltà aumenta col diminuire del numero delle imprese.

Noi abbiamo la tendenza ad osservare una situazione industriale in maniera troppo statica. Lo sviluppo progressivo in ogni società industriale richiede un cambiamento dinamico, ed idealmente questo richiede il massimo numero di centri di decisione indipendenti.

Per quanto riguarda la politica statale, ed evidentemente facendo riferimento al mio paese, la mia conclusione è che è necessario creare un organo che svolga inchieste sulle fusioni attuate nei settori nei quali l'attività economica sia già concentrata. Ritengo che, in questa materia, solo lo Stato possa essere il giudice ultimo ma, tenendo conto dell'imprecisione della conoscenza delle situazioni industriali da parte degli uffici governativi, e delle pressioni politiche che possono essere suscitate dalle fusioni più allarmanti, consiglieri la formazione di un gruppo di esperti che aiuti l'autorità ad analizzare i dati disponibili. Ritengo che le fusioni dovrebbero essere deferite a questo organo prima che possano essere attuate e secondo me dal momento che si deve proporre qualche misura pratica, la proposta di fusione dovrebbe sempre essere deferita quando una delle parti produca già un terzo o più della produzione nazionale di uno dei beni più importanti prodotti da una di esse, oppure quando la fusione, venendo attuata, determini una concentrazione di tale misura. (Non devo dilungarmi qui sui dettagli di questa proposta; ma potrei osservare che i timori circa il tempo necessario per un'inchiesta sui meri fatti mi sembrano fuori luogo quando si possa presumere che le parti, o almeno una di esse, abbiano previsto con esattezza i vantaggi che potevano essere ottenuti; ammetterei liberamente la testimonianza di parte e autorizzerei l'apposito ufficio statale ad agevolare l'inchiesta portando nuovi dati di fatto ed anche esaminando le testimonianze di parte prima dell'inchiesta. Se l'inchiesta dovesse giudicare anche sul pubblico interesse probabilmente procederebbe lentamente mentre per forza di cose in questo campo si deve decidere rapidamente; credo che lo Stato potrebbe farlo in modo più efficiente se ricevesse questo aiuto nella conoscenza dei dati di fatto).

(6) *Posizioni dominanti*: ritengo che questo titolo si riferisca alle imprese le cui dimensioni siano tali da consentire loro il dominio dei rispettivi mercati (nel senso inteso dall'articolo 86 del Trattato di Roma). Dal momento che si devono formulare norme realistiche, ritengo che se una impresa soddisfa almeno un terzo della domanda globale di un qualsiasi tipo di bene, ciò sia sufficiente a farla rientrare nel campo d'azione di un organismo inquirente. Detto ciò, devo chiarire che io non mi preoccupo delle imprese dominanti per il timore di un diretto sfruttamento monopolistico del tipo che è spesso descritto dalle analisi economiche statiche. Le grandi imprese sono abbastanza dentro alla politica da agire prudentemente, e in ogni modo la sola dimensione relativa non le mette al riparo dalla forza penetrante della concorrenza; come io ho analizzato e come ho detto altrove, la lotta per il successo personale all'interno di

un'impresa, porta alla fine all'affermazione di uno schietto spirito concorrenziale.

Tuttavia, il solo fatto che le grandi imprese occupino un posto tanto importante nell'economia nazionale è una buona ragione per non contare tanto sui progressi a lunga scadenza della concorrenza, come invece è possibile nel caso di imprese più piccole. Vi è il pericolo particolare di creare un'immagine stereotipata e compiaciuta del grande capitano d'industria, per cancellare la quale è necessario poi molto tempo.

Per la questione fondamentale delle decisioni di investimento (e quindi della condotta delle ricerche e dello sviluppo) ho già richiamato l'attenzione sulle manchevolezze delle grandi imprese che sono guidate da un solo centro di decisione.

Mi sembrerebbe quindi ragionevole che l'attività di imprese del genere fosse più spesso oggetto di inchiesta e che ad esse non fosse consentita, senza inchiesta, la completa libertà d'azione, di cui godono senza pericoli le imprese più piccole. Mi sembrerebbe opportuno che esse fornissero d'abitudine un maggior numero di informazioni commerciali, sia pure solo ad un apposito organo statale. Ciò avrebbe il salutare effetto di indurre una certa minoranza di presidenti di imprese veramente grandi a preoccuparsi un po' più dell'esattezza reale di certe loro dichiarazioni e un po' meno dei loro effetti politici. Questa questione è importante fintantoché vi siano, nella sfera direttiva di un'economia, molte aree nelle quali le decisioni sulla condotta da seguire siano prese alla luce delle impressioni generali tratte da fonti più o meno pubbliche di informazione sull'esperienza e sulla condotta delle industrie nazionali. Nel Regno Unito, abbiamo già, con la *Monopolies Commission*, un organo adeguato, con un buono stato di servizio per le sue inchieste sulle imprese dominanti, che vorrei vedere più attivo e con un maggior numero di affari correnti in questo campo (magari con rinvii a giudizio di merito più dettagliati e ponendo meno l'accento sul fatto di essere l'arbitro dell'interesse pubblico).

Appare opportuna un'indagine, caso per caso, per stabilire di quanto si dovrebbe abbassare i livelli ordinari delle protezioni doganali, quando le imprese nazionali singole abbiano conservato posizioni dominanti per molto tempo. Ora che si stanno attuando le proposte di una maggiore libertà in genere del commercio internazionale (come nella Comunità economica europea), può essere opportuno prendere misure più efficaci per incoraggiare tali imprese a commerciare con quei paesi nei quali gli stessi settori siano sottoposti ad imprese dominanti; l'importanza politica delle imprese veramente grandi e le loro possibilità di esercitare positive rappresaglie, può metterle eccessivamente al riparo dalla concorrenza

all'interno dei loro mercati nazionali, per quanto riguarda le imprese straniere. (Su questo argomento, approvo gli ammonimenti del prof. Philips di Friburgo, dovuti alle sue ricerche sulla concorrenza a medio termine nel Mercato comune).

Poiché l'esame dell'evoluzione anti-*trust* negli Stati Uniti introduce l'argomento, vorrei chiarire che io non appoggio le proposte più radicali del frazionamento delle imprese dominanti in aziende più piccole. Questo, in parte perchè, come ho detto prima, non posso accettare il tipo di teoria del monopolio su cui si basano le motivazioni economiche, se non quelle politiche, di queste proposte; e anche perché i miei studi mi hanno portato alla convinzione che la continuità nelle imprese prospere offre vantaggi dinamici e non credo che i paesi meno ricchi possano permettersi gli sprechi del periodo piuttosto lungo di riorganizzazione, che sarebbe resa necessaria dal frazionamento di così importanti elementi nell'intera economia.

2. - *Sviluppi economici*: non sono molto convinto dell'affermazione che le condizioni di espansione e di piena occupazione dell'economia in generale, supponendo che queste possano essere mantenute, abbiano, per principio, reso non necessarie le limitazioni alla concorrenza. In tutte le industrie che ho esaminato, si sono avuti, dalla guerra in poi, periodi di grande incertezza e di depressione dei mercati, al punto che gli effetti subiti dai settori sono stati sufficienti a neutralizzare quelli delle condizioni generali dell'industria. In generale la condizione di piena occupazione può invalidare le argomentazioni basate sul contributo all'occupazione che può essere offerto dagli accordi restrittivi in periodi di depressione generale; tuttavia essa è irrilevante nei confronti delle argomentazioni basate sugli effetti dell'incertezza competitiva dei prezzi sulle decisioni di investimento e di sviluppo ecc.

Esperimenti di politica: accolsi favorevolmente le leggi inglesi del 1948 e del 1956, e ritengo che, specialmente la seconda, con la registrazione obbligatoria degli accordi restrittivi e la loro pubblicità, abbia portato ad una eliminazione molto necessaria e ad una consapevole rivalutazione delle pratiche restrittive in genere. Approvai il principio della difesa *ad hoc* degli accordi individuali ma ritengo che l'azione della *Restrictive Practices Court* sia stata in un certo senso troppo severa e che la casistica — anche a causa dello scarso numero di casi sottoposti a giudizio — offra una valutazione minima della quantità di accordi che avrebbero dovuto essere giudicati per ragioni puramente economiche. (Vedere la risposta tre).

3. - IX.

3. - *Legislazione del Regno Unito: il Monopolies and Restrictive Trade Practices Act* del 1948 ha avuto un notevolissimo effetto educativo ed informativo sull'opinione pubblica in generale, oltre ad indurre gli imprenditori ad effettuare una generale rivalutazione della validità delle loro pratiche alla luce delle condizioni del dopoguerra. Il lavoro della Commissione per i monopoli condusse direttamente alla legge del 1956, ed insieme ad essa al divieto dell'imposizione collettiva del mantenimento dei prezzi al dettaglio. I procedimenti della Commissione erano forzatamente lunghi e poiché essa raccoglieva la documentazione sui fatti ed emetteva un giudizio sulle pratiche sulle quali svolgeva l'inchiesta, le industrie trovavano difficile accettare i suoi procedimenti giudiziari come chiaramente e completamente obiettivi. (Le denunce erano anonime e non si potevano interrogare testimoni ecc., il giudizio e il procedimento sembravano essere dominati da astratti argomenti economici che apparivano aprioristicamente ostili all'imprenditore, e così via). Io stesso ritengo che la Commissione avrebbe potuto occuparsi molto più estensivamente delle inchieste sui fatti e che la responsabilità di un giudizio sul pubblico interesse avrebbe potuto essere lasciata al Governo, anche in prima istanza. Mi dolgo che la Commissione non sia stata impiegata in modo più continuo nelle inchieste sulle pratiche e sul *curriculum* delle imprese « monopolistiche ».

Ad eccezione di quanto riguarda il divieto dell'imposizione collettiva del mantenimento dei prezzi al dettaglio, la procedura della legge del 1956 sulle pratiche restrittive doveva evitare la generale proibizione delle pratiche restrittive e fare in modo che ogni accordo, che le parti giudicassero in armonia con l'interesse pubblico, potesse essere giudicato in tribunale per i suoi meriti e secondo le ragioni e le prove addotte. La maggior parte degli accordi sottoposti a giudizio furono condannati e lo esempio dei casi precedenti fece sì che molti accordi fossero abbandonati senza difesa. Sarebbe cinico e scorretto supporre che tutti questi accordi furono abbandonati perché erano realmente contrari al pubblico interesse in ogni suo aspetto. Dirò in seguito ancora qualcosa sulle difficoltà che la legge stessa ha creato alla difesa di un accordo anche considerando solo le definizioni restrittive di pubblico interesse contenute nell'Act.

Nei casi in cui gli accordi sono stati dichiarati decaduti dall'organo giudicante, come in quelli in cui gli accordi sono stati abbandonati senza difesa, si è fatto ricorso a fusioni, che altrimenti non si sarebbero attuate. Non vi è stato un esame pubblico sufficiente degli effetti di queste fusioni, nè invero delle fusioni in genere. Mi dolgo della mancanza di un regolare organo di inchiesta che esamini l'opportunità delle fusioni prima che esse

siano attuate. Come ho già detto, ritengo che una fusione fra imprese, o che porti alla creazione di un'impresa, che detenga il controllo di un terzo o più della produzione di uno dei prodotti più importanti, dovrebbe essere vietata salvo precedente autorizzazione dello Stato che dovrebbe essere confortata dal parere di un organo indipendente di inchiesta.

Personalmente approvo il principio della legge del 1956 secondo la quale un pesante onere di prova dovrebbe gravare sull'industria che difende un accordo. Tuttavia ritengo che si dovrebbe adottare una procedura che facilitasse all'industria la produzione in giudizio di prove di carattere economico. Attualmente, un'associazione rischia di vedere applicate contro di queste le più severe norme di prova. Questo significa che ogni testimonianza sul merito resa da un economista, distinta dall'insieme delle risultanze, anche se questi avesse svolto uno studio particolare sull'industria, può essere respinta come una « voce » qualora essa si basasse in tutto o in parte su un esame di fatti e opinioni raccolto con interrogatori ed indagini. Sarebbe meglio che la Corte avesse il compito specifico di raccogliere ogni testimonianza resa in buona fede (molte sono prodotte per iscritto e quindi i procedimenti non sarebbero rallentati eccessivamente), conservando la libertà di giudicarne il vero valore.

L'industria deve procurarsi la possibilità di applicare le sue restrizioni, una ad una, attraverso una delle poche vie strettamente delimitate; se ciò riesce, il vantaggio pubblico particolare provato è confrontato con i danni al pubblico interesse. A questo punto vengono considerati tutti i possibili danni ma un solo vantaggio. Proprio come i danni derivano sistematicamente dai modi di attuazione dell'intero accordo, così si potrebbe dire, le restrizioni individuali sono spesso simili nei loro scopi ed effetti. Vi possono essere altri vantaggi, adottati da un'industria, che presi singolarmente non sono abbastanza « specifici » o « sostanziali » da essere rilevanti in alcun modo; è improbabile che si commetterebbero ingiustizie se la Corte ammettesse in giudizio la citazione di uno di questi vantaggi, naturalmente insieme ai danni, mentre si esamina una restrizione efficiente.

Per la legge in vigore, è necessario che un'industria provi un vantaggio pubblico positivo per ogni restrizione. Vi sono stati casi in cui l'industria ha provato che una particolare restrizione non provoca alcun danno pubblico, mentre assicura un certo vantaggio positivo all'industria stessa. Sembrerebbe ragionevole emendare la legge, in modo da permettere queste restrizioni, invece di condannarle, se l'industria vuole applicarle e ha potuto provare che non vi è alcun danno specifico per il pubblico, prescindendo dalla presunzione formulata dalla legge.

Per conto mio, deploro che la nostra legislazione non regoli anche le restrizioni sui servizi privati.

4. - Il principio conduttore dovrebbe essere l'aumento o la salvaguardia al massimo della concorrenza in un settore industriale. Come ho detto, il controllo legislativo dovrebbe cercare di mantenere ed aumentare la libertà di accesso in un'industria o in un mercato. Da questo punto di vista, lo scopo generale sarebbe perseguito anche meglio, anziché con un controllo diretto, con misure per aumentare le informazioni ottenibili, pubblicamente e regolarmente, su profitti, strutture di mercato, ecc. Ove si ritenesse che la politica pubblica sia contraria a tale pubblicità, queste informazioni potrebbero essere fornite in linee generali ad un organo apposito, facilitando così almeno una più efficace applicazione di qualsiasi controllo burocratico.

Secondo me (tenendo conto delle considerazioni di difesa nazionale o di altri gravi motivi pubblici del genere) in un accordo di cartello permesso vi dovrebbe essere una condizione per la quale dovrebbe essere data piena pubblicità all'accordo stesso e ai profitti che le parti traggono da esso, con ogni altra informazione necessaria alla sua esatta interpretazione. Nelle condizioni attuali, sarei favorevole alla comunicazione di queste informazioni anche alle industrie degli altri paesi del Mercato comune e non solo a quelle del proprio paese. In altre parole, si potrebbero costringere le imprese a scegliere fra la segretezza commerciale e le restrizioni alla concorrenza.

Per favorire la continuità di flessibilità degli scambi commerciali, ritengo che le industrie legate da accordi restrittivi dovrebbero essere costrette a rivederli ad intervalli regolari. In particolare le restrizioni basate sulla imposizione della quota di produzione dovrebbero essere soggette a revisioni piuttosto frequenti e potrebbero essere sottoposte all'obbligo di una speciale giustificazione, previa inchiesta.

La legislazione anti-trust dovrebbe tentare di sopprimere accordi e pratiche restrittive con inflessibili norme "per sé"?

Sì, per quanto riguarda le restrizioni all'accesso, sebbene possa essere necessaria in qualche occasione una eccezione legale speciale; e certamente anche per quanto riguarda i boicottaggi collettivi.

Ho già detto che in fondo io sono favorevole al divieto *per sé* della discriminazione dei prezzi all'interno di un mercato nazionale particolare. (Ammetto che il *dumping* è un problema a parte e che le condizioni che danno luogo al *dumping* in quello che è abitualmente il mercato

di un'industria di un altro paese potrebbero spesso essere semplicemente predatorie negli effetti e anti-concorrenziali nelle intenzioni. Dove è probabile che una offerta regolare sia vicina ai prezzi di *dumping*, un'interferenza non sarebbe opportuna; ma in ogni modo è difficile che si verifichi una probabilità del genere).

Dovrebbe essa ammettere eccezioni e discriminazioni, indicate da appositi schemi (fini speciali, struttura del mercato, ecc.)?

Sì, si vedano le mie risposte precedenti; con la riserva che io non credo che si possa ricavare una guida della concorrenza in una industria dagli abituali tipi di analisi (descrizione) delle sue strutture.

Io ammetterei normalmente come eccezione generale l'imposizione individuale di prezzi al dettaglio.

Per quanto concerne la maggior parte delle restrizioni collettive, preferirei che le loro ragioni venissero esposte dinanzi ad uno speciale corpo di esperti che seguisse una procedura di tipo giudiziario, ma questa mia idea deve essere messa in relazione con le risposte precedenti e in particolare con quanto ho detto rispondendo alla terza domanda.

Sarei pronto ad ammettere in generale gli accordi collettivi sui prezzi e sulle condizioni di vendita dei beni, sottoposti alle condizioni e alle riserve che ho indicato rispondendo alla prima domanda di questa sezione.

Ho già esposto le ragioni per cui non ritengo consigliabile lo scioglimento di grandi imprese affermate. Queste dovrebbero essere controllate imponendo loro di pubblicare un gran numero di informazioni, riducendo le tariffe doganali, ecc. Secondo me, la disponibilità di informazioni adeguate faciliterebbe la sorveglianza pubblica (da parte dello Stato) sulle imprese dominanti.

Le fusioni che riunissero o creassero imprese dominanti (ho già suggerito le definizioni in termini di mercati delimitati con esattezza) dovrebbero essere vietate senza previa inchiesta e giudizio governativo.

Quale dovrebbe essere la procedura anti-trust?

Nel caso di controllo di fusioni e di imprese dominanti, ritengo che la responsabilità del giudizio sulla questione di pubblico interesse e di ogni azione conseguente dovrebbe essere affidata allo Stato. Tuttavia questo dovrebbe essere assistito da tribunali o commissioni speciali che raccogliessero i dati rilevanti ed esprimessero anche un parere sulle probabili conseguenze di azioni alternative. Per quanto concerne accordi e pratiche restrittive, sarei favorevole ad un tipo di inchiesta a carattere

giudiziario del genere di quella della *Restrictive Practices Court* inglese, modificata nel senso che ho suggerito prima.

5. - Spero che le risposte precedenti abbiano mostrato quanto le mie idee siano state influenzate dagli studi sui fattori tecnologici che determinano la formazione dei costi nelle varie industrie, e sulle condizioni che influenzano il progresso tecnico, al livello dell'impresa singola.

Dal momento che si è particolarmente auspicato il progresso tecnologico, non ritengo probabile che le mie idee possano venire modificate nel prossimo futuro.

Dal momento che ritengo che l'ulteriore progresso verso la liberalizzazione degli scambi e l'integrazione delle economie nazionali, specialmente in Europa, ha un grande valore in termini di benessere, per motivi politici non meno che per motivi economici, le mie idee tengono già conto delle tendenze che si possono individuare al momento attuale, come dovrebbero aver dimostrato le mie osservazioni sul controllo delle imprese dominanti. Vorrei fare questa riserva: non ho ritenuto che il questionario mi invitasse a commentare il controllo internazionale delle pratiche restrittive, ad esempio nell'ambito della Comunità economica europea. Ho fatto alcuni studi sulle norme del Trattato di Roma e penso che le linee generali delle osservazioni che potrei fare su certi aspetti dell'applicazione di queste norme, possono essere riconosciute chiaramente nelle mie risposte.

6. - Mi sono occupato di principî generali che hanno subito l'influenza delle idee sviluppatesi nel corso delle mie ricerche sulla base di fatti riferentisi quasi esclusivamente al Regno Unito. Non vorrei che si pensasse che nella mia relazione io abbia tenuto conto in modo specifico della situazione italiana, che non ho studiato. Nel corso delle mie ricerche, in particolare su un cartello internazionale, ho considerato alcuni dei settori più moderni dell'industria italiana, o almeno i loro effetti, e nutro il più grande rispetto per il livello tecnologico raggiunto nell'industria italiana. Al tempo stesso, so che in Italia si affrontano grossi problemi per assicurare in certi settori e in certe aree il tasso di sviluppo necessario perché l'intera economia raggiunga le sue mete. Ciò nondimeno, ho cercato di esporre dei principî generali, così come io li vedo; e suppongo che il pensiero italiano sia sottoposto alle stesse forze che agiscono in altri paesi. Le pressioni, cui alludo, possono avere provocato nel vostro paese una preoccupazione per il progresso tecnologico anche maggiore di quella che regna nel mio paese. Suppongo quindi che troverei in Italia dei

preconcetti in favore delle grandi organizzazioni industriali simili a quelli di altri paesi occidentali e vorrei dire che se questi agiscono nell'ambito della struttura economica concettuale che ho osato qualche volta criticare nelle mie risposte, potrebbero indurre ad attuare un tipo di politica che credo sia fondamentalemente errata. (Mi sono chiesto se l'Italia, non potrebbe avere, con l'I.R.I., un'organizzazione unica per il controllo sociale delle imprese dominanti). Non sarei sorpreso se l'opinione italiana avesse condiviso la generale reazione contro le organizzazioni cartellistiche, che si è avuta in altri paesi europei, e che io definirei troppo facile, per le ragioni che appaiono chiare nelle mie risposte.

KENNETH E. BOULDING

University of Michigan - Department of Economics

Il problema, secondo me, ha due aspetti: uno è quello formale dell'esatta formulazione e applicazione della legge; su questo esiste una vasta letteratura. L'altro aspetto può essere definito non formale ed è l'incidenza della concreta esistenza di una legislazione anti-*trust* sul comportamento degli imprenditori. Questo aspetto è più difficile da rilevare, ma può rappresentare di fatto la più importante conseguenza di una legislazione di questo genere. Si dice negli Stati Uniti che « lo spettro del senatore Sherman siede al tavolo di ogni consiglio di amministrazione americano ». Naturalmente il senatore Sherman fu l'autore del primo anti-*trust* del 1890 e si può dimostrare che il maggior risultato di questa legge non sta nei processi svolti e nei provvedimenti effettivamente presi, ma nell'incidenza che ha avuto sul comportamento degli imprenditori. Può darsi che perfino le incertezze e le ambiguità della legge abbiano contribuito in questo senso. A causa dell'anti-*trust Act*, gli imprenditori americani spesso esiteranno a svolgere attività sostitutive di pratiche monopolistiche o di arbitrii sui prezzi, che non esiterebbero a mettere in atto se non ci fosse quella legge, anche se quelle attività non fossero specificatamente vietate.

Purtroppo, la definizione giuridica di comportamento monopolistico è estremamente difficile, soprattutto perché una aperta collusione non è il solo segno di questo comportamento. Ritengo che negli Stati Uniti questo problema non sia stato affatto risolto e credo che abbiamo molto da imparare dall'esperienza degli altri.

Per una legislazione di questo genere, personalmente preferirei un testo di legge formulato in modo da risultare piuttosto elastico, che avesse l'appoggio di una grossa organizzazione di ricerca per le inchieste sugli

abusi di potere economico. Su questo argomento, vorrei segnalare i suggerimenti estremamente interessanti, offerti da GARDINER C. MEANS nel suo recente libro intitolato *A Study based on Steel*, Harper & Brothers 1962.

CORWIN D. EDWARDS

University of Chicago - Graduate School of Business

Sebbene io sia un economista, le mie risposte derivano principalmente non dalla teoria economica ma dalla esperienza fatta in qualità di: 1) presidente del *Policy Board* della *Anti-trust Division* del nostro Dipartimento di Giustizia; 2) capo degli economisti della nostra *Federal Trade Commission*; 3) direttore tecnico del *Consumers' Advisory Board* della nostra *National Recovery Administration* (con la quale sperimentammo una cartellizzazione legale come rimedio alla depressione); 4) consigliere per i cartelli presso il nostro Dipartimento di Stato; 5) capo della missione americana del dopoguerra per i cartelli giapponesi; 6) negoziatore per gli Stati Uniti nel comitato *ad hoc* per le pratiche restrittive del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite e 7) studioso impegnato nel tentativo di formulare una comparazione analitica della legislazione sul monopolio, qui ed oltremare, argomento sul quale sto scrivendo ora un libro frutto di 18 mesi di studio all'estero.

Il mio studio delle leggi straniere sulle pratiche restrittive mi ha portato a ritenere che le differenze fra le leggi nazionali derivino principalmente da differenze fra le eredità culturali dei vari paesi piuttosto che da differenze fra i problemi economici nazionali. Le principali differenze fra la legge americana e quella europea sono le seguenti:

1) noi diffidiamo della concentrazione di potere sia negli affari sia nel governo, mentre molti europei tendono ad accettarla;

2) il nostro scopo è quello di incoraggiare un cambiamento sperimentale come pure di prevenire uno sfruttamento mentre in Europa si mette l'accento soprattutto su quest'ultimo;

3) noi cerchiamo di raggiungere i nostri scopi principalmente limitando le concentrazioni di potere, mentre gli europei tendono soprattutto a reprimere la condotta dannosa;

4) il nostro Congresso stabilisce la natura del pubblico interesse e lo esprime in divieti e esenzioni previste dalla legge che sono applicati con procedimenti giudiziari, con una forte limitazione della discrezionalità dei funzionari amministrativi, mentre nella maggior parte delle leggi europee le decisioni riguardanti il pubblico interesse sono affidate al potere ampiamente discrezionale dei funzionari statali.

Io ho riassunto e ho tentato di spiegare la ragione di queste differenze in un articolo dal titolo « Foreign anti-trust Laws in the 1960's », appena pubblicato come parte di un volume intitolato *Legal Problems in International Trade and Investment*, edito da Crawford Shaw e pubblicato da Oceana Publications of Dobbs Ferry, New York.

Nelle risposte che seguono, terrò relativamente poco conto dei limiti posti dall'eredità culturale. Questi limiti operano autonomamente. Io cercherò (probabilmente riuscendovi solo in parte) di mettere da parte la mia propria eredità culturale e di rispondere sulla base di ciò che è ragionevole e tecnicamente attuabile. Tuttavia, come americano, presumerei che stimolare l'evoluzione del progresso sia un fine fondamentale e che noi vogliamo aumentare il reddito nazionale e non solo assicurarne l'equa distribuzione. Tranne dove sia specificato il contrario, le mie osservazioni sono applicabili, secondo me, a paesi con livello di sviluppo pari a quello dell'Italia.

1. - *Accordi restrittivi.* Gli accordi che non siano restrittivi dovrebbero essere permessi (ad es., un accordo per compilare e divulgare statistiche del commercio). Gli accordi con fini restrittivi o con effetti restrittivi (cioè accordi capaci di danneggiare i consumatori, i concorrenti, i fornitori e i partecipanti mal disposti) dovrebbero essere vietati dalla legge. Il divieto non dovrebbe essere condizionato alla dimostrazione che l'accordo ha un effetto dannoso ma dovrebbe essere applicabile in quanto l'accordo è restrittivo. Ciò è prudente per molte ragioni. In primo luogo, il danno maggiore prodotto abitualmente da tali accordi non può essere dimostrato: essi scoraggiano innovazioni nelle riduzioni dei prezzi ed esperimenti di nuovi metodi che facilitino la riduzione dei prezzi. Un cartello favorisce un quieto vivere. Dal momento che nessuno può misurare una possibilità non esperita, la dimensione di questo danno può essere valutata solo in modo impreciso, osservando i metodi relativamente immutabili di molte industrie cartellizzate. In secondo luogo, se i cartelli non sono vietati se non quando vengano dimostrati i loro effetti dannosi, la maggior parte dei cartelli può continuare ad operare indisturbata fino a quando un ufficio statale non ne dimostri, lentamente, uno ad uno, la pericolosità; e così l'effetto globale della cartellizzazione può ostruire

la via al progresso per lungo tempo, anche se si può provare che i cartelli sono dannosi. Emanare una legge di questo genere significa stabilire che non vi è bisogno di una grande decartellizzazione. Con una legge anti-*trust* di questo tipo, in vigore dal 1923, la Norvegia aveva circa 500 cartelli per l'imposizione orizzontale dei prezzi, quando questi furono vietati con un decreto reale di ampia portata nel 1960. I cartelli hanno dimostrato una resistenza di questo genere, sotto leggi di carattere simile, in Danimarca dove la legge è in vigore dal 1937.

Di regola, non si intensifica il commercio accordandosi per imporgli restrizioni; non si può affidare alle persone che si trovano da un lato del mercato il compito di fissare i termini delle operazioni commerciali per le persone che si trovano dall'altro lato; la concorrenza non rappresenta solo un utile freno all'avidità ma anche un'utile fonte di innovazioni e di esperimenti, senza la quale i progressi si attuerebbero al passo dei valori medi, se non di quelli inferiori, di un settore industriale. Queste generalizzazioni saranno accettate con una generale astensione dagli accordi restrittivi solo se questi accordi saranno chiaramente illegali. Ho espresso in modo più completo questa opinione nel capitolo 1° del mio libro *Maintaining Competition* (Mc-Graw-Hill Publishing Co., 1949).

In casi particolari, le eccezioni sono giuste e dovrebbero essere ammesse con esenzioni legali. Tali esenzioni dovrebbero essere poche e concesse solo con procedimenti nei quali l'onere della prova sia a carico di coloro che chiedono l'esenzione. L'organo incaricato di concedere l'esenzione dovrebbe essere gerarchicamente superiore a quello che emana il divieto, poiché l'organo che applica il divieto dovrebbe essere lineare nell'esercizio della sua funzione, e la comunità economica dovrebbe avere un incentivo ad attenersi al divieto senza attendere prima di vedere se sia possibile o meno ottenere un'esenzione.

La legge stessa potrebbe ragionevolmente esentare queste classi di accordi: *a)* fra lavoratori dipendenti, per la creazione e la condotta di sindacati; *b)* fra consumatori, per la creazione e la condotta di cooperative di consumo; *c)* fra datori di lavoro e lavoratori, per quanto riguarda salari, condizioni di lavoro e simili, ma non per quanto riguarda il non uso di nuovi processi o materie e la quantità di beni da offrire sul mercato; *d)* tutti gli accordi specificatamente autorizzati da leggi speciali. Una esenzione limitata è necessaria per gli accordi di concessione di brevetti e forse per le cooperative di produttori ed è conveniente concederne una, necessaria o no, al mercato agricolo; ma poiché ciascuna di queste dovrebbe essere accompagnata da limiti e precauzioni previste, il miglior mezzo di accordarle sono le leggi speciali, il che ricondurrebbe le esenzioni nel caso visto sopra in *d)*.

Secondo me, l'esperienza americana non giustifica l'esenzione per la imposizione dei prezzi di vendita al dettaglio né per i cartelli di depressione. In realtà sotto la nostra *National Recovery Administration* le industrie che si accordarono per attuare restrizioni commerciali mostrarono una ripresa dell'occupazione più lenta di quella delle industrie che non parteciparono a tali accordi. Secondo la nostra esperienza anche l'efficienza dell'attività che gli europei hanno cercato qualche volta di ottenere con accordi di « razionalizzazione », abitualmente viene rallentata piuttosto che accresciuta da tali accordi. Le esenzioni per il commercio d'esportazione, per quanto giusto come elemento di un tipo di guerra economica condotta con tariffe doganali e altre restrizioni governative, non sono indicate in una politica di riduzione delle barriere doganali nazionali.

Un paese che applichi un divieto per la prima volta in un sistema in cui i cartelli siano stati ammessi legalmente fino allora, dovrebbe per quanto possibile delimitare le aree di esenzione in termini statutarî, in modo che fin dal principio l'applicazione del divieto della legge sia certa. Se deve essere lasciata una sfera di discrezione, la legge dovrebbe cercare di definire i confini di essa, e applicare norme transitorie per le quali nell'ambito della sfera stessa, gli accordi altrimenti vietati sarebbero permessi per un periodo lungo abbastanza da permettere al legislatore (o ad un altro organo con potere di esentare) di giudicare sulla concessione di ulteriori esenzioni. Buoni esempi di metodi appropriati per contenere divieti ed esenzioni sono: *a)* il decreto reale norvegese del 1° luglio 1960 per quanto riguarda gli accordi orizzontali sui prezzi; *b)* la Sezione Prima dello *Sherman Act* americano, in concomitanza con le successive esenzioni concesse dal Congresso ad esempio per le organizzazioni agricole e sindacali nella Sezione Sesta del *Clayton Act*.

La legge tedesca sui cartelli è imperfetta perché: *a)* contiene numerose prescrizioni discrezionali per le esenzioni, senza limiti di tempo, per cui gran parte delle imprese non ha incentivo ad attenersi al divieto o ad affrettare i processi di decisione; *b)* l'organo giudicante il merito delle esenzioni è lo stesso che applica il divieto, e la sua energia è dispersa nell'esaminare l'opportunità di esentare.

La legge britannica è imperfetta in quanto un cartello non deve cessare l'attività fin quando il suo accordo non sia stato esaminato da un tribunale, e non ha alcun incentivo ad accelerare il meccanismo giudiziario. Tuttavia, questa legge pone giustamente l'onere della prova a carico di chi vuole un'esenzione.

La proibizione degli accordi restrittivi dovrebbe essere fatta valere con procedimenti, per quanto possibile rapidi, semplici e sicuri, tali da incoraggiare un'osservanza volontaria. Ciò significa che l'illegalità dovrebbe

essere inerente al carattere restrittivo dell'accordo (non esentato) e non all'attività o all'effetto. Se si adotta uno schema così semplice, il problema dell'esecuzione sarà grandemente semplificato; poiché i legali sanno abitualmente ciò che la legge vieta, il loro parere ai clienti diverrebbe uno dei mezzi più importanti per ottenere l'osservanza. Dovrebbero essere emanate norme circa le sanzioni per l'inosservanza della legge nonché le ordinanze correttive dell'organo incaricato dell'applicazione. I procedimenti di applicazione dovrebbero essere pubblici per assicurare un trattamento equo dei singoli e per incoraggiare un'osservanza generale della condotta prescritta dalla legge. La soluzione dei casi dubbi dovrebbe derivare in ultima analisi dalla somma dei precedenti casi giudicati ma un criterio provvisorio dovrebbe essere offerto: *a*) da norme interpretative generali dettate dall'organo esecutivo, da considerare indicative più che definitive, e *b*) esentando dalle sanzioni (ma non dalle ordinanze correttive) gli accordi già sottoposti a giudizio ma non riconosciuti con certezza illegali.

È opinione comune negli Stati Uniti che la parte più efficace della nostra legislazione anti-trust sia la Sezione Prima dello *Sherman Act*. La discussione su questa parte del nostro sistema è quasi interamente limitata alla questione se certe esenzioni debbano essere eliminate (ad esempio quelle per l'imposizione dei prezzi al consumo) o ampliate (ad esempio quelle per l'attività commerciale con l'estero).

Per l'esposizione di questo atteggiamento generale nei confronti degli accordi restrittivi, vedere il mio libro *Maintaining Competition*, capitoli 1-3 e il libro *The Antitrust Laws of the U.S.A.*, Cambridge University Press, capitolo 1-3, 14 di ALAN NEALE, alto funzionario del *British Board of Trade*.

2. - *Imprese dominanti*. La legge americana ha avuto in questo campo un successo solo parziale. Vi è qualcosa da imparare dai nostri successi ed insuccessi.

Noi abbiamo considerato il problema principalmente come quello di evitare pericolose concentrazioni di potere. Fin quando ciò sia attuabile, ritengo che noi avessimo ragione nel fermare l'attenzione su questo punto piuttosto che sull'abuso di potere. L'azione contro l'abuso di potere tende ad essere: *a*) inefficace, perché le imprese possono abitualmente trovare nuovi metodi per raggiungere i loro scopi; *b*) dilatante, perché l'inefficacia delle vecchie norme incoraggia l'emanazione di norme nuove di interpretazione o di nuovo diritto; *c*) facilita l'abuso di potere, poiché l'espansione delle norme pone una sempre maggiore parte dell'attività economica sotto il controllo dello Stato; *d*) arbitraria, perché frenando gli abusi di potere,

che sono numerosi e complessi, l'organo esecutivo non può compiere un'analisi completa di ogni caso ma deve affidarsi a regole grossolane.

Ho esaminato la scelta fra limitazione di potere e prevenzione dell'abuso in uno studio, « Large Enterprises and Antitrust Policy », pubblicato in una raccolta intitolata *Public Policy Toward Competition*. Ho pregato l'editore, il National Industrial Conference Board, di inviarmi una copia. Uno dei nostri maggiori sforzi contro l'abuso di potere è la nostra legge sulla discriminazione dei prezzi. Ho ampiamente analizzato il funzionamento di questa legge in *The Price Discrimination Law, A Survey of Experience*, pubblicato nel 1959 dalla Brookings of Washington, D. C.

Nell'azione contro le concentrazioni di potere, la nostra politica ha presentato tre notevoli manchevolezze: *a)* il problema è stato considerato in maniera troppo restrittiva; *b)* non è stato dato sufficiente rilievo alle misure preventive rispetto a quelle correttive; *c)* disponendo misure preventive, sono state trascurate le possibilità della legge sulle società, delle leggi fiscali e simili.

Dal momento che la nostra legge fondamentale fu promulgata nel 1890, essa considera il problema del potere nel quadro del monopolio. Il successivo sviluppo degli oligopoli e dei grandi gruppi di imprese ha messo in evidenza che il potere non dipende solo dalla quota di mercato ma anche dalla scarsità di concorrenti, dalla dimensione relativa dei concorrenti, e dalla dimensione del complesso finanziario che agisce in varie industrie sotto una sola direzione. Il concetto europeo di impresa dominante è migliore del nostro concetto di monopolio inteso come una espressione del campo d'azione del problema. Un'idea molto recente per la nostra politica consiste nelle proposte di interessarsi maggiormente del problema del potere. (Vedere, ad esempio, CARL KAYSSEN e DONALD TURNER, *Antitrust Policy*, Harvard University Press, 1959).

Anche se fin dall'inizio, nel 1890, la nostra legge vietò i tentativi di instaurare monopoli, non vennero emanate altre leggi preventive fino al 1914, quando si vietò alle società di acquistare azioni di altre società se l'acquisto avesse avuto la possibilità di ridurre la concorrenza. Si lasciarono le fusioni senza freno fino al 1950, quando si applicò una norma simile agli acquisti da parte di società del capitale di imprese di altri settori. Una gran parte dell'attuale potere delle nostre imprese dominanti è dovuto a questo ritardo nell'adozione di misure preventive; e quello che si sarebbe potuto evitare (e che si sta ora prevenendo) non si potrà certamente distruggere. Prevenire è meglio e più facile che correggere.

Ma le nostre misure preventive e correttive consistono nell'azione legale dell'autorità anti-trust. Non si è fatto ancora nulla *a)* per abolire

nella nostra legislazione fiscale quegli incentivi che ora essa offre alle imprese redditizie per fondersi con imprese non redditizie; *b*) per offrire incentivi, fiscali o altro, alle imprese affinché non aumentino la propria dimensione più di quanto non sia necessario per ottenere il massimo dell'efficienza, e alle grandi imprese già esistenti perché creino imprese distinte staccando parti del loro gruppo; *c*) per modificare le nostre leggi sulla costituzione delle società al fine di scoraggiare le grandi dimensioni limitando la possibilità di una società di possedere azioni di un'altra e sottoponendo le grandi società a obblighi più severi di quelli delle piccole, come la pubblicità della proprietà e dell'attività. Per contrasto, i tedeschi considerano opportunamente il problema della concentrazione come un fattore notevole per la modificazione delle leggi fiscali e delle leggi sulle società.

La nostra legge per la prevenzione delle fusioni anticoncorrenziali ha solo 12 anni, e l'esperienza tratta da essa è ancora limitata. La migliore esposizione di questa esperienza si trova nel libro di BETTY BOCK, *Mergers and Markets*, edito dal National Industrial Conference Board. La legge opportunamente dispone di evitare le fusioni che possono indebolire la concorrenza, siano esse orizzontali, verticali o di raggruppamento. Non si perderà molta efficienza evitando le fusioni di aziende (che non siano state concepite come singole unità operative) fintantoché ogni impresa sia libera di espandersi singolarmente. Molto si è guadagnato in efficienza, come pure in concorrenza, togliendo agli uomini d'affari buona parte delle occasioni di fondare imperi assorbendo altre aziende, costringendoli così a percorrere il cammino più difficile ma più utile di uno sviluppo dovuto all'attività proficua. Se le dimensioni e il numero delle imprese dominanti sono limitati dall'applicazione di questo controllo delle fusioni, si sarà anche semplificato il compito di lottare contro le imprese dominanti.

Però, la nostra ricerca dei probabili effetti futuri richiede una difficile analisi di fatti complessi e quindi procedimenti eccessivamente lunghi e costosi. Questo è il metodo giusto per procedere in un campo in cui non è possibile prevedere i risultati di una norma più semplice in ordine ai fini della politica. È quindi appropriato per i problemi quali le fusioni, per le quali è ancora incerto l'atteggiamento definitivo della politica statale. Tuttavia, per quanto concerne le fusioni orizzontali, una norma più semplice sarebbe ora appropriata: una norma che vietasse l'acquisto di un'azienda da parte di un'impresa concorrente di notevoli dimensioni tranne che nel caso in cui quella sia in stato fallimentare e non vi sia alcun altro acquirente.

Un paese che, come l'Italia, stia formulando ora la sua politica, farebbe bene ad adottare una legge sulle fusioni che risolvesse la maggior

parte dei problemi della concentrazione di potere, ma farebbe bene anche a cercare uno schema di legge più semplice del nostro per la maggior parte possibile del problema delle fusioni.

Più di 70 anni d'esperienza della nostra legge che condanna i monopoli esistenti e ne autorizza lo scioglimento, hanno dimostrato come essa sia utile ma come sia insufficiente da sola. Questa legge induce le grandi imprese ad essere più prudenti nell'acquisto e nell'uso del potere e autorizza il governo a stroncare le pratiche particolari con le quali si acquisti o si mantenga il potere in casi singoli. Offre una notevole garanzia che le piccole aziende non saranno escluse o espulse dal mercato. In casi estremi può essere usata per sciogliere gruppi potenti. Tuttavia tale provvedimento è troppo grave per essere spesso adottato e quindi non è sufficiente, senza misure preventive quali la legge sulle fusioni, per frenare l'eccessiva concentrazione. Inoltre, in ciascun caso del genere lo Stato è costretto a prescrivere il campo di attività di tutte le nuove imprese create dallo scioglimento della vecchia, e per assumersi questa responsabilità esso non è molto adatto.

L'esperienza americana ha mostrato, tuttavia, che ha poco fondamento l'opinione, spesso espressa in Europa, secondo la quale l'intervento contro il potere dei grandi gruppi non è conciliabile con lo sviluppo delle economie di scala. Anche se in piccoli paesi le economie di scala siano inconciliabili con la concorrenza, ciò non è vero negli Stati Uniti e presumibilmente non sarà vero nel Mercato comune. Si è visto che, se non vengono frenate, le imprese si espandono e si fondono raggiungendo dimensioni più grandi di quanto non sia necessario per l'economia. Una politica contro l'eccesso di potere può essere formulata in modo che non venga colpito il potere consistente solo nel possesso e nell'uso di economie di scala. Non vi è nessuna prova che dove siano stati disciolti grandi gruppi si sia avuta una diminuzione di efficienza. Anzi vi sono elementi per credere che in qualche caso essa sia aumentata.

Le mie idee sulla politica nei confronti delle imprese dominanti sono esposte più compiutamente nei capitoli 4-6 di *Maintaining Competition*, già citato, e nel mio libro *Big Business and the Policy of Competition*, pubblicato nel 1956 dalla Western Reserve University Press of Cleveland, Ohio.

Più si agisce per limitare il potere dominante, meno si dovrà procedere contro gli abusi. Ma anche se l'eccesso di potere fosse frenato da una legge sulle fusioni e da una legge che prescrivesse lo scioglimento o la riduzione di concentrazioni eccessive, queste leggi non sarebbero sufficienti per risolvere l'intero problema della dominazione. Quindi malgrado



gli svantaggi delle leggi sull'abuso ora esposti, è necessario che la legislazione affronti gli abusi delle imprese dominanti.

Purtroppo, le leggi di questo genere tendono ad essere pochissimo applicabili ad un'economia dinamica. È facile delineare gli schemi con i quali si devono individuare gli abusi in sistemi relativamente statici, ma ciò è difficile in sistemi nei quali l'organizzazione economica, le relazioni economiche, la stratificazione sociale, il tenore di vita e i costi sono fluidi. In questi sistemi, gli innovatori vanno contro le convenzioni del gruppo e spesso sono accusati di comportamento sleale. (Ford creò il mercato di massa dell'automobile fissando ogni anno il prezzo di un'auto al di sotto del costo dell'anno precedente, incrementando in tal modo le vendite abbastanza da permettere l'adozione di nuovi metodi che riportavano i nuovi costi al di sotto del prezzo). Il controllo degli abusi ha una tendenza a scoraggiare le innovazioni a favore del sistema esistente e quindi a favorire la stabilità a spese del progresso.

Per questa ragione, il controllo degli abusi deve essere prudente, limitato ai casi evidenti e notevoli, e impiegato soprattutto per attività che offrano poche prospettive di utili innovazioni. Sono particolarmente indesiderabili gli sforzi per mantenere, con questo mezzo, bassi i prezzi. Essi tendono ad impedire gli spostamenti delle risorse da un'attività all'altra, imponendo così allo Stato il grave onere di una pianificazione particolareggiata.

Negli Stati Uniti si è cercato di controllare gli abusi soprattutto in due modi: frenando la discriminazione dei prezzi e impedendo la frode sulla qualità dei beni; dal momento che la sincerità nella vendita è una virtù che un innovatore dovrebbe praticare come chiunque altro, la nostra legge sulle frodi non ha sollevato questioni di principio. La nostra legge sulla discriminazione dei prezzi, tuttavia, ha creato molti problemi che mi sembrano simili a quelli impliciti nel controllo degli abusi, praticato in Europa. Ho esaminato ampiamente il problema nel mio libro già citato, *The Price Discrimination Law*.

Esprimo i miei migliori auguri perché voi possiate formulare una legge che riprenda i nostri successi, eviti i nostri errori e esprima correttamente le possibilità dell'economia italiana. Sarò grato se vorrete farmi avere una copia del rapporto.

WILLIAM JOHN FELLNER

Yale University - Department of Economics - New Haven - Connecticut

1. - Mi sembra che, nel campo indicato dal questionario, il problema più importante per i paesi europei sia quello di impedire una cartellizzazione internazionale sulla scia dell'integrazione economica. Fra le forze su cui si può contare per controbilanciare la tendenza alla concentrazione, la liberalizzazione degli scambi internazionali è la più promettente, tranne in quei paesi in cui il volume degli scambi sia molto piccolo. Ma anche negli Stati Uniti abbiamo osservato recentemente i benefici effetti della concorrenza straniera; infatti le decisioni imprenditoriali e dei lavoratori in industrie ad alta concentrazione, come quelle siderurgica e automobilistica, sono state chiaramente influenzate da un aumento di efficienza dei produttori stranieri. Mi sembra evidente che le economie europee potranno trarre grandi vantaggi dal futuro notevole aumento della concorrenza internazionale. Mi sembra del pari ovvio che si svilupperà una tendenza a limitare queste forze concorrenziali per mezzo di cartelli internazionali e credo quindi che uno sforzo comune per reprimere tale tendenza contribuirebbe moltissimo a mantenere vigorosa la concorrenza nell'economia europea.

Non ho svolto personalmente lavori tecnici su questo aspetto del problema, ma immagino che il compito dei responsabili della politica economica in Europa in questo campo sia piuttosto difficile. Ad esempio, dei produttori potrebbero concordare la specializzazione della produzione, di ciascun paese, assicurando così di fatto alle imprese di ogni paese vantaggi monopolistici. A prima vista potrebbe non essere facile distinguere questa manovra dalla naturale tendenza a specializzarsi in quei processi produttivi, nei quali ciascun paese ha un « vantaggio relativo ». Credo che solamente studi di esperti possano rivelare se i successivi movimenti dei prezzi siano o meno il risultato dello sfruttamento di posizioni pro-

tette, e cioè se i produttori di altri paesi non siano effettivamente in grado di offrire certi beni a prezzi più bassi di quelli correnti. Mi sembra quindi che sarebbe importante che un comitato (o commissione) permanente imparziale seguisse, su scala internazionale nell'ambito della Comunità europea, gli sviluppi delle industrie concentrate. I paesi che vogliono impedire la formazione di cartelli internazionali potrebbero così vietare quegli accordi che ridurrebbero il grado di concorrenza fra i produttori del Mercato comune.

2. - Per quanto riguarda gli aspetti generali del problema della concentrazione, ritengo che recenti esperienze in vari paesi abbiano mostrato l'importanza di prendere in esame, insieme al potere oligopolistico dei produttori, anche il potere dei grandi sindacati operai. Nella maggior parte dei paesi occidentali è accaduto che le concessioni fatte ai sindacati nei periodi in cui vi era disoccupazione siano state mantenute anche nei periodi in cui l'offerta di manodopera era scarsa. Di conseguenza questi accordi hanno avuto un sensibile effetto inflazionistico; o, in certi casi, hanno avuto l'effetto di costringere quei paesi a una politica di restrizioni monetarie per evitare un'inflazione dovuta alla pressione dei costi. Certamente ciò non porta al progresso economico. Nei paesi con alto livello d'occupazione il *trend* dei salari reali seguirà in ogni caso l'andamento del *trend* della produttività, e il principale risultato della contrattazione fra i grandi sindacati operai e i gruppi oligopolistici sarà la creazione di pressioni inflazionistiche. Inoltre, questi accordi tenderanno ad impedire la diffusione sul complesso dell'economia dei benefici del progresso tecnologico.

Pertanto, sono fortemente propenso ad affermare che l'intero sistema di formazione dei salari deve essere riesaminato. Devo dire, tuttavia, che so che la situazione italiana ha caratteristiche particolari a causa della forte disoccupazione nel Mezzogiorno e della emigrazione dei lavoratori dal Sud al Nord. Non ho la competenza tecnica per valutare quanto questo fattore possa modificare il modo di considerare in generale il problema della formazione dei salari. In proposito ho sentito dire che certe politiche salariali del Nord aumentano le difficoltà del Sud.

3. - Tornando agli oligopoli dei produttori, ritengo che, anche ammettendo l'esistenza di limitati oligopoli in certe industrie, il comportamento di questi gruppi dovrebbe conformarsi ad una regolamentazione giuridica specifica sotto vari aspetti. Ma ritengo che queste norme dovrebbero essere flessibili e che vi dovrebbe essere un gruppo di esperti — una commissione — per l'applicazione di esse. Le decisioni di questo

organo dovrebbero naturalmente essere soggette a revisione da parte del tribunale. Queste mie idee si riferiscono a misure dirette contro la discriminazione delle cosiddette « clausole capestro » e in genere contro pratiche per mezzo delle quali il potere monopolistico e oligopolistico può diffondersi da un'industria all'altra.

Se è poi possibile trarre una conclusione dall'esperienza americana a beneficio di un altro paese, non escluderei la possibilità di procedere allo scioglimento di quelle società, le cui dimensioni eccedano le necessità dell'efficienza tecnica. Naturalmente anche i provvedimenti riguardanti gli scioglimenti dovrebbero essere formulati con grande elasticità lasciando agli organi giudicanti le decisioni definitive. Inoltre, non posso giudicare se provvedimenti di scioglimento potrebbero essere giustificabili o meno nella pratica europea.

4. - Uno dei problemi centrali della politica antimonopolistica è quello di facilitare coloro che siano tecnicamente efficienti ed intendano iniziare la produzione in un settore industriale dove operano grosse società. Si tratta in parte di fare in modo che non vengano ostacolate le concessioni di credito ai nuovi concorrenti tecnicamente efficienti. Tuttavia si tratta anche di reprimere quelle pratiche per mezzo delle quali le grandi imprese possono stroncare ogni tentativo di costituzione di imprese più piccole e, una volta sgombrato il campo, cambiare le loro condizioni di vendita.

5. - In generale, non ritengo fruttuoso che lo Stato si impegni a regolare costi e prezzi. Credo che un sistema di controllo pubblico dei salari e dei prezzi porti inevitabilmente alla creazione, molto arbitraria e dovuta a istanze politiche, di strutture inadeguate ad un fine di efficienza economica. Di conseguenza, io sono fra coloro che preferiscono un'azione per sopprimere le pratiche restrittive e per dar vita ad una maggiore concorrenza, e non fra coloro che vorrebbero consolidare le posizioni oligopolistiche e sottoporre l'azione dei produttori al controllo di funzionari statali. Sono decisamente contrario ai recenti tentativi statali di esercitare un arbitrario controllo dei salari e dei prezzi, mediante pressioni politiche. Questi timori furono espressi nel rapporto di minoranza, che il prof. Friederich A. Lutz dell'Università di Zurigo ed io stendemmo nel 1961 per il Rapporto sull'aumento dei prezzi dell'O.E.C.E. (cfr. pagg. 63-64).

6. - Infine, desidero affermare che secondo me la legislazione anti-trust americana ha raggiunto uno scopo utile. In particolare, ritengo molto utile aver posto in vigore una legge che consenta di vietare quelle fusioni

che limiterebbero notevolmente la concorrenza, senza ottenere economie sensibili dalla produzione di massa. Ritengo anche che nel sistema americano il coordinamento dei prezzi e di altre linee di condotta delle imprese oligopolistiche sia meno efficiente che in certi altri paesi, perché negli Stati Uniti gli accordi espliciti sono vietati. Inoltre, in alcuni casi gli uffici anti-*trust* americani hanno fatto cessare il cumulo, da parte di una sola società, di partecipazioni in diversi settori industriali, e credo che ciò abbia reso più difficile, per le imprese oligopolistiche, estendere il loro potere oligopolistico ad altri settori di attività economica. In generale, ritengo che le imprese americane conoscano i pericoli di cacciarsi nei pasticci con gli uffici anti-*trust* e che ciò abbia contribuito a frenare le tendenze oligopolistiche.

1 Credo che alcuni grandissimi gruppi non si sarebbero mai formati se i provvedimenti americani anti-fusione del 1950 fossero stati adottati prima. In alcune industrie i gruppi tendono a crescere oltre le dimensioni che potrebbero essere giustificate da vere economie di scala, e naturalmente è molto più facile impedire l'attuazione di una fusione, che non sciogliere enormi unità già costituite. Tuttavia, nell'azione anti-*trust* americana vi sono anche esempi d'applicazione di questo secondo metodo. Naturalmente, negli Stati Uniti, vi sono situazioni di mercato oligopolistico in un buon numero di settori industriali. Limitare il potere oligopolistico dove ciò possa essere fatto senza rinunciare a notevoli economie di scala, resta un importante obiettivo della politica economica americana. Tuttavia, molti competenti studiosi di questo problema ritengono che da decenni non vi sia stato aumento della tendenza al potere oligopolistico. Io certamente non persisterei nel ritenere che l'attuazione di una politica anti-*trust* non abbia possibilità di mantenere le tendenze oligopolistiche entro limiti ragionevoli. Questa politica dovrebbe essere attuata col proposito di aumentare il grado di concorrenza e di allargare l'area dell'iniziativa privata. E non con uno spirito punitivo e con l'intenzione di sostituire al potere delle società e dei gruppi il potere ancora più concentrato di funzionari statali.

RALPH F. FUCHS

Indiana University - School of Law - Bloomington

La mia conoscenza dei problemi relativi alle limitazioni alla concorrenza è dovuta alla mia familiarità con il funzionamento delle leggi anti-trust degli Stati Uniti e ad alcuni studi sul funzionamento di leggi di altri paesi aventi scopi analoghi. Rispondendo ai primi tre punti del questionario, direi che il mantenimento della concorrenza nel settore privato dell'economia dovrebbe continuare ad essere la politica più importante per garantire il pubblico interesse e vi sono i mezzi per attuare tale politica. Lo sviluppo nell'applicazione delle leggi anti-trust in questo paese negli ultimi venti anni ha rafforzato questa convinzione, anche se c'è ancora molto da fare. Non ritengo tuttavia che l'impresa privata concorrenziale debba essere l'unico mezzo per garantire il pubblico interesse nell'ambito di così larga parte dell'economia come negli Stati Uniti. Io approvarei, ad esempio, la parziale nazionalizzazione dell'industria radiofonica e televisiva, la nazionalizzazione di grandi settori dei trasporti, e la creazione di imprese pubbliche in concorrenza con le imprese private in certi settori di vitale importanza per il benessere, quali l'industria farmaceutica. Tuttavia, nella maggior parte dei settori della produzione e della distribuzione, l'impresa privata concorrenziale rappresenta la soluzione migliore; e quindi è necessario prendere misure legali per garantire la conservazione della concorrenza.

Le mie conclusioni relative alle leggi anti-trust degli Stati Uniti si trovano riassunte abbastanza bene in due pubblicazioni. Una di queste è un articolo, « Economic Considerations in the Enforcement of the Anti-trust Laws of United States », apparso nella *Minnesota Law Review* nel febbraio 1950 (vol. 34, n. 3 pagg. 210-230), e l'altro è una recensione di « Antitrust Policy: an Economic and Legal Analysis » in: *University of Pennsylvania Law Review*, novembre 1960 (vol. 199, n. 1, pagg.

146-152). Il primo di questi articoli è pubblicato anche nella parte VI del volume III delle *Memorie della International Academy of Comparative Law*, pubblicato come supplemento del volume XXX dell'*Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi* del 1957 alle pagine 629-652. Alcuni recenti sviluppi, compresa la sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti del giugno 1962 sul caso della Brown Shoe Company, confermano la mia fiducia nella efficacia della Sezione 7 del *Clayton Act*, nel testo emendato, per impedire un'ulteriore concentrazione economica. Tuttavia gli Stati Uniti non hanno risolto il problema di ridurre la concentrazione esistente che è incompatibile con il mantenimento della concorrenza. Rispondendo ad un punto della penultima domanda del questionario ritengo che la liberalizzazione del commercio internazionale, che sembra si vada attuando, sarà un fattore importante per il miglioramento della situazione futura.

In rapporto alle altre domande del questionario direi che l'adozione di norme *per sé* è consigliabile fintanto che queste possono essere applicate, ma che tutte queste norme per essere funzionali debbono prevedere l'ammissibilità, in certe circostanze, delle pratiche altrimenti vietate. Vi saranno quindi inevitabili difficoltà di applicazione. Se, tenendo conto di queste difficoltà, si debba affidarne l'applicazione alla magistratura ordinaria o ad organi amministrativi dipenderà dalla storia e dalla natura dei sistemi legali dei singoli paesi.

Mi sembra che un paese con il livello di sviluppo economico dell'Italia avrebbe bisogno di leggi che garantissero il mantenimento della concorrenza: ma senza dubbio questo aspetto della politica economica dovrà essere sviluppato sempre più al livello del Mercato comune.

* * *

CONSIDERAZIONI ECONOMICHE NELL'APPLICAZIONE DELLE LEGGI ANTI-TRUST DEGLI STATI UNITI (*).

I fini di una legge determinano il suo contenuto e ispirano le sentenze degli organi giudicanti; ma il fine si esprime tipicamente con norme e con principi. Quando questi siano stati promulgati o accettati, tendono

(*) Questo studio è stato preparato per essere presentato al III Congresso internazionale di diritto comparato all'Aia, 1-7 agosto 1950. Poiché è stato concepito per l'informazione dei giuristi stranieri che non conoscessero la legislazione anti-*trust* degli Stati Uniti e soggetto ad un limite di esposizione, esso è piuttosto elementare ed ermetico. Riteniamo tuttavia che esso abbia un valore stimolante per i lettori di questo paese, in particolare per il carattere dell'introduzione al soggetto.

ad essere applicati con un riferimento solo secondario, piuttosto che primario, alle considerazioni che hanno dato loro origine (1). In altre parole uno schermo dottrinario separa i fini della legge dalla loro realizzazione tramite l'applicazione e il giudizio. Le sentenze sono formulate, o almeno spiegate, sulla base di schemi legali registrati sullo schermo (2), piuttosto che sulla base dei fini che si trovano al di là. Ciò accade nei campi tradizionali del diritto privato, del diritto penale e in grandi settori del diritto pubblico come quello che regola le pensioni e le assicurazioni. Tuttavia questo non è vero per le leggi anti-*trust* degli Stati Uniti (3), dal momento che lo schermo dottrinario è così sottile e a larghe maglie da consentire — anzi da rendere necessario — che gli organi giudicanti tengano sempre presenti i fini della legge, invece di trovare gli schemi delle loro sentenze sullo schermo stesso. Le norme di una legge anti-*trust* sono poche e espresse in termini generali; vi è la necessità costante di ricorrere a fini sociali e a dati economici su cui basare le sentenze.

1. - *L'evoluzione delle dottrine antimonopolistiche e dei metodi di applicazione.*

La principale legge federale anti-*trust* è lo *Sherman Act* del 1890 (4). Esso vieta « ogni contratto, combinazione in forma di *trust* o in altra forma, o accordo che ponga restrizioni al commercio fra i vari Stati federali o con paesi stranieri » (5), e qualsiasi attività con cui una persona « monopolizzi o tenti di monopolizzare o si accordi con una o più persone per monopolizzare una parte del commercio fra i vari Stati o con paesi stranieri... » (6). Sono autorizzate azioni penali per le violazioni e i

(1) Cfr. HOLMES, *The Common Law*, in particolare pag. 5 (1881).

(2) Naturalmente non si ha qui l'intenzione di valutare con esattezza l'importanza rispettiva delle dottrine giuridiche e delle considerazioni pratiche nei procedimenti giudiziari. Per il nostro ragionamento è sufficiente il fatto che sia caratteristica dei giuristi e dei giudici formulare le loro domande e dare le loro risposte in termini dottrinari.

(3) Nella terminologia usata negli Stati Uniti, una legge anti-*trust* è la legge destinata ad impedire monopoli, accordi restrittivi, e indesiderabili limitazioni all'attività economica. Le dottrine legislative e non legislative dell'antica legge inglese, che aveva questo stesso fine, rappresentano il fondamento delle sentenze del XIX secolo e di alcune sentenze occasionali contemporanee, negli Stati Uniti, che non possono essere basate sulle leggi moderne. Negli Stati Uniti, tuttavia, la legislazione federale e statale regola l'argomento quasi completamente e rappresenta praticamente il punto di partenza di tutte le sentenze. A causa delle dimensioni di scala nazionale di molte imprese americane e del maggior rigore posto nell'applicazione dai funzionari federali, in confronto dei funzionari degli Stati (con rare eccezioni), le leggi anti-*trust* degli Stati sono divenute di un'importanza decisamente secondaria. Questo studio sarà limitato alle leggi federali.

(4) 26 Stat. 209 (1890), come emendato, 15 U.S.C. § 1 e segg. (1946).

(5) 15 U.S.C. § 1 (1946).

(6) 15 U.S.C. § 2 (1946).

procedimenti civili su richiesta del procuratore generale e delle parti private (7).

I termini dei divieti dello *Sherman Act* sono ovviamente ampi e offrono una scarsa guida per la soluzione dei casi che rientrano in essi. Secondo una interpretazione proposta originariamente, questi termini traggono un significato più specifico dal diritto comune preesistente e non vanno al di là di questo (8); ma questa opinione non è stata accettata. Al contrario si è ritenuto che le clausole fondamentali della legge vietassero categorie indeterminate di azioni, contrastanti con il fine del legislatore (9). Non vi è dubbio che questo fine fosse il mantenimento della concorrenza nel sistema economico (10), finché non si adottassero o potessero essere adottate leggi particolari in contrasto (11).

Dal momento che i termini della legge erano molto ampi, divenne necessario limitare la loro applicazione alle attività e alle transazioni che minacciassero il mantenimento della concorrenza, distinguendole da altre che limitavano la concorrenza solo per raggiungere un fine commerciale lecito. Molti accordi commerciali limitano la concorrenza delle parti o di altri in qualche modo; è evidente però che con lo *Sherman Act* non si intese impedire gli accordi che, limitatamente alle imprese interessate, legassero le parti fra di loro eliminando la concorrenza fra di loro o escludendo gli estranei dalla competizione per le stesse attività. Per fornire una base alla discriminazione fra accordi legittimi e restrizioni illegittime la Corte Suprema, dopo grandi difficoltà (12), formulò la sua famosa « regola della ragione » secondo la quale « il metro della ragione (è)... la misura (che deve essere) usata allo scopo di giudicare se in un dato caso un'azione particolare ha o non ha causato il danno contro il quale era dettata la norma » (13).

(7) Le violazioni dell'*Act* sono dichiarate atti illeciti dalle sezioni ora citate. Altri rimedi, comprese cause ingiuntive, sono prescritti nelle sezioni 4-6, 15 U.S.C. § 4-6 (1946); nella sezione 7, omessa nel Codice, ed in regolamenti supplementari del *Clayton Act* del 1914, nota 32, *infra*, 15 U.S.C. § 15; 26 (1946).

(8) Holmes J., di avviso contrario, in *Northern Securities Co. contro Stati Uniti*, 193 U.S. 197, 400, 403-404 (1940). Cfr. la medesima opinione della Corte in *Swift & Co. c. Stati Uniti*, 196, U.S. 375, 394-396 (1905).

(9) *Standard Oil Co. c. Stati Uniti*, 221 U.S.I. 51-62 (1911).

(10) La prova storica è esposta dal Presidente di tribunale Stone in *Apex Hosiery Co. c. Leader*, 310 U.S. 469, 489-493 (1940).

(11) Una legge, che non è necessario citare, regola monopoli controllati o concessioni restrittive nei trasporti, nelle comunicazioni, e in altri pubblici servizi; accordi legalizzati fra lavoratori ed imprenditori agricoli; e la proprietà statale delle Poste, di numerosi progetti per l'energia elettrica e di utilità pubblica locale, e dello sviluppo dell'energia atomica.

(12) Controversie all'interno della Corte Suprema sull'interpretazione dello *Sherman Act* si riflettono nei seguenti casi principali: *Stati Uniti c. Trans-Missouri Freight Ass'n*, 166 U.S. 290 (1897); *Stati Uniti c. Joint Traffic Association*, 171 U.S. 505 (1898); e *Northern Securities Co. c. Stati Uniti*, 193 U.S. 197.

(13) *Standard Oil Co. c. Stati Uniti*, 221 U.S. 1, 60, 61-64 (1911).

Ovviamente, questa cosiddetta norma non era altro che una formula che dava ai tribunali la giustificazione per distinguere le transazioni ritenute legittime per motivi economici, da quelle ritenute dannose. Lungi dal rappresentare una guida per il futuro, la regola della ragione sembrò voler fondere le numerose clausole dello *Sherman Act* in un unico ampio divieto, eliminando così quei concetti ben determinati che avrebbero potuto ancora essere desunti dai diversi punti dell'*Act* (14). In questo tentativo, la Corte è stata costretta a indicare come meglio poteva la differenza fra l'attività concentrata che giovava (15) ad una sana concorrenza e l'attività simile che la limitava (16), o fra le fusioni di società che eliminavano la concorrenza senza garanzie (17) e quelle che apparivano giustificate da considerazioni sull'efficienza della produzione o della distribuzione (18). Analogamente, alcuni *pools* di brevetti e accordi per la concessione reciproca sono favoriti poiché evitano un conflitto fra i detentori dei brevetti e rendono tutti partecipi di un processo tecnologico completo, anche se contemporaneamente essi pongono le parti in posizione di vantaggio nei confronti della concorrenza degli estranei (19), mentre altri accordi sono condannati perché essi danno il controllo su un settore, sostenendo i prezzi ed escludendo la concorrenza (20).

Tuttavia la regola della ragione non restò a lungo l'unica formula che guidava i tribunali nell'applicazione dello *Sherman Act*. Dal tempo della sua formulazione, la Corte Suprema ha deciso in una serie di sentenze, che certe pratiche restrittive e monopolistiche provocano un pericolo tanto grave per la concorrenza o comportano una concentrazione di potere economico tanto pericolosa da essere « irragionevoli di per sé ». Quindi queste pratiche divenivano illegittime senza che si tenesse conto della loro possibile giustificazione economica in particolari condizioni. Così sono ora giudicati gli accordi fra i concorrenti sui prezzi praticati o pagati, almeno se sia interessata una quota consistente del commercio di un prodotto (21); gli accordi per l'astensione da particolari forme

(14) *Ibidem*.

(15) *Maple Flooring Ass'n c. Stati Uniti*, 268 U.S. 563 (1925).

(16) *American Column & Lumber Co. c. Stati Uniti*, 257 U.S. 377 (1921).

(17) *Stati Uniti c. Reading Co.*, 253 U.S. 26 (1920).

(18) *Stati Uniti c. United States Steel Corp.*, 251 U.S. 417 (1920); *Stati Uniti c. Columbia Steel Co.*, 334 U.S. 495 (1948).

(19) *Standard Oil. Co. (Indiana) c. Stati Uniti*, 283 U.S. 163 (1931).

(20) *Standard Sanitary Mfg. Co. c. Stati Uniti*, 226 U.S. 20 (1912); *Hartford-Empire Co. c. Stati Uniti*, 323 U.S. 386, 324 U.S. 570 (1945); *Stati Uniti c. National Lead Co.*, 332 U.S. 319 (1947); *Stati Uniti c. United States Gypsum Co.*, 333 U.S. 364 (1947). Cfr., per quanto riguarda il *copyright*, *Stati Uniti c. Paramount Pictures*, 334 U.S. 131, 141-144 (1948).

(21) *Stati Uniti c. Trenton Potteries Co.*, 273 U.S. 392 (1927).

di concorrenza basate sul prezzo, che producono uniformità del prezzo (22); i sistemi per influenzare i prezzi per mezzo di operazioni di mercato (23); gli accordi fra un venditore e gli acquirenti del suo prodotto circa i prezzi che questi ultimi devono praticare rivendendo il prodotto (24); gli accordi fra i concorrenti per mettere in un fondo comune i profitti o i ricavi (25); la divisione territoriale dei mercati fra i concorrenti (26); gli accordi fra i detentori di brevetti complementari, che stabiliscano che la concessione di licenze a terzi sia sottoposta alla condizione che questi praticino per il prodotto brevettato i prezzi pattuiti (27); la conservazione del potere nell'intento di controllare i prezzi ed escludere i concorrenti (28); il conseguimento del potere per controllare i prezzi ed escludere i concorrenti per mezzo della premeditata espansione di un'impresa (29); l'accordo fra concorrenti, che occupano una posizione dominante in un settore, di non trattare con determinati operatori o di costringerli ad adottare pratiche commerciali approvate dai partecipanti all'accordo (30) o di costringerli ad astenersi dal trattare con altri dei quali i partecipanti all'accordo desiderano eliminare la concorrenza (31).

In aggiunta a queste regole, elaborate nel corso dei giudizi, si è cercato di rafforzare la legislazione anti-*trust* con leggi integrative dello *Sherman Act*, con le quali sono state dichiarate illegali particolari pratiche commerciali ritenute pericolose per la concorrenza. Fra le misure di riforma economica adottate nel 1914, agli inizi dell'amministrazione del Presidente Woodrow Wilson, vi erano il *Clayton Antitrust Act* (32) e il

(22) Federal Trade Commission c. Cement Institute, 333 U.S. 683 (1948). Analogamente, sono necessariamente illegali gli accordi per limitare la produzione allo scopo di influenzare i prezzi. American Column & Lumber Co. c. Stati Uniti, 257 U.S. 377 (1921); Stati Uniti c. Aluminium Co. of America, 148 F. 2^o 416, 444-445 (2d Cir. 1945).

(23) Stati Uniti c. Patten, 226 U.S. 525, 540-543 (1913); Stati Uniti c. Socony-Vacuum Oil Co., 310 U.S. 150 (1940).

(24) Stati Uniti c. A. Schrader's Son, Inc., 252 U.S. 85 (1920); Stati Uniti c. Univis Lens Co., 316 U.S. 241 (1942). Vedi anche Boston Store of Chicago c. American Graphophon Co., 246 U.S. 8 (1918).

(25) Stati Uniti c. Paramount Pictures, 334 U.S. 131, 149 (1948).

(26) Stati Uniti c. National Lead Co., 332 U.S. 319 (1947); Stati Uniti c. Timken Roller Bearing Co., 83 F. Supp. 284 (N.D. Ohio 1949).

(27) Stati Uniti c. Line Material Co., 333 U.S. 287 (1948).

(28) American Tobacco Co. c. Stati Uniti, 328 U.S. 781 (1946).

(29) Stati Uniti c. Aluminium Co. of America, 148 F. 2^o 416 (2d Cir. 1945).

(30) Paramount Famous Lasky Corp. c. Stati Uniti, 282 U.S. 30 (1930); Stati Uniti c. First National Pictures, 282 U.S. 44 (1930).

(31) Fashion Originators' Guild c. Federal Trade Commission, 312 U.S. 457 (1941). Sebbene questo caso, come il caso del Cement Institute, cada tecnicamente sotto il Federal Trade Commission Act, nota 33, *infra*, entrambi le sentenze sono egualmente riferibili allo *Sherman Act*.

(32) 38 Stat. 730 (1914), come emendato, 15 U.S.C. § 12 e segg. (1946).

Federal Trade Commission Act (33). Il primo è un lungo regolamento le cui principali norme vietano una condotta determinata se « il suo effetto può essere quello di limitare notevolmente la concorrenza o di tendere a creare un monopolio in qualsiasi settore del commercio ». Le pratiche così vietate sono: la discriminazione di prezzi dello stesso prodotto praticati a diversi clienti e l'incoraggiamento o l'accettazione di tale discriminazione (34); la vendita o la locazione di un bene a condizione che l'acquirente o il locatario non usi o tratti i prodotti di un concorrente del venditore o del locatore (35); e l'acquisto del capitale sociale di un concorrente (36). L'applicazione di queste norme è affidata alla *Federal Trade Commission* (37), recentemente creata dall'*Act* omonimo (38), ma può anche essere attuata con procedimenti giudiziari nello stesso modo previsto dallo *Sherman Act* ad eccezione dei procedimenti penali che in certi casi non sono ammessi (39). Inoltre la *Federal Trade Commission* è autorizzata a procedere contro un gruppo non precisato di pratiche, definite originariamente « metodi sleali di concorrenza » (40) ed ora comprendente anche « attività o pratiche sleali o fraudolente » (41). Nell'esercizio di tutti i suoi poteri la *Commission* emette decreti amministrativi preceduti da udienze. I suoi decreti sono esecutori, soggetti a revisione da parte della magistratura per quanto riguarda la legalità (42).

La legislazione del 1914 aveva lo scopo fra l'altro di apportare all'azione anti-*trust* due miglioramenti. Questi erano: a) divieto delle atti-

(33) 38 Stat. 717 (1914), come emendato, 15 U.S.C. § 41 e segg. (1946). La filosofia sociale contenuta nei due statuti ora citati è esposta in modo interessante nel libro di WOODROW WILSON, *The New Freedom*, una raccolta di discorsi fatti durante la campagna elettorale presidenziale del 1912.

(34) *Clayton Act* § 2, come emendato il 19 giugno 1926, c. 592 (il *Robinson-Patman Act*, 49 Stat. 1526 (1936), 15 U.S.C. § 13 (1946).

(35) *Id.*, § 3, 15 U.S.C. § 14 (1946). Questa norma regola per interpretazione estensiva gli accordi di esclusiva i quali, sebbene formulati in termini affermativi e non negativi, hanno l'effetto di precludere l'acquisto o l'uso di prodotti di altri. Le sentenze su questo argomento sono riesaminate in *Standard Oil Co. of California c. Stati Uniti*, 337 U.S. 293 (1949).

(36) *Id.*, § 7, 15 U.S.C. § 18 (1946). Questa norma presenta la manchevolezza di non vietare l'acquisto dell'impianto di un concorrente allo stesso modo dell'acquisto del capitale sociale. I costanti tentativi di ottenere emendamenti correttivi sono rimasti finora vani.

(37) *Id.*, § 11, 15 U.S.C. § 21 (1946).

(38) Nota 33, qui sopra.

(39) *Clayton Act* §§ 15-16, 15 U.S.C. §§ 25-26. Cfr. *Id.* § 9, 15 U.S.C. § 24 (1946); *Robinson-Patman Act* § 3, 15 U.S.C. § 13a (1946).

(40) *Federal Trade Commission Act* § 5, come emendato, 15 U.S.C. § 45 (1946).

(41) *Act* del 21 marzo 1938, c. 49, 52 Stat. 111 (*Wheeler-Lea Act*). L'emendamento era destinato in parte a permettere alla Commissione di trattare le pratiche dannose ai consumatori, senza bisogno di dimostrare che ne potevano conseguire anche danni ai concorrenti. Vedi *Federal Trade Commission c. Raladam Co.*, 316 U.S. 149 (1942); e *Federal Trade Commission c. Raladam Co.*, 283 U.S. 643 (1931).

(42) *Clayton Act* § 11; *Federal Trade Commission Act*, come emendato dal *Wheeler-Lea Act*. 15 U.S.C. § 45 (1946).

vità specifiche pericolose per la concorrenza o produttive di monopoli (43), e *b*) sorveglianza continua delle pratiche concorrenziali da parte di un ente amministrativo in grado di individuare l'attività che presentasse gli stessi pericoli, e di procedere prontamente e speditamente in tutte le situazioni del genere (44).

Per varie ragioni (45) le speranze nutrite circa il contributo della *Federal Trade Commission* a questo aspetto dell'azione anti-trust sono andate in gran parte deluse (46). I procedimenti della Commissione sono stati spesso più lenti che spediti (47). La Corte Suprema chiese subito per la magistratura la definitiva indicazione di quali metodi di concorrenza fossero « sleali » secondo il *Federal Trade Commission Act* (48). E la stessa Commissione è stata incapace di dare alle sue decisioni la forma di un codice che potesse essere applicato efficacemente (49). Inoltre la precisione delle norme contenute nel *Clayton Act* è in un certo

(43) Vedi Sen. Rep. n. 698, 63° cong., 2ª Sess. 1 (1914); 51 Cong. Rec. 13, 484 (1914).

(44) Vedi Sen. Rep. n. 597, 63° Cong., 2ª Sess. 8, 15 (1914); H.R. n. 1142, 63° Cong., 2ª Sess. 18 (1914); 51 Cong. Rec. 11, 455 (1914). Inoltre con la nuova legislazione si cercò di emettere più efficaci decreti di scioglimento in base allo *Sherman Act*, che la Commissione doveva aiutare a formulare, e di creare un corpo di leggi anti-trust, elaborate dalla Commissione, che offrisse agli imprenditori una guida più efficiente di quella disponibile fino allora.

(45) Fra gli altri fattori, la qualità dei membri della Commissione è stata lungi dall'essere uniformemente idonea al compito da svolgere. Vedi HERRING, *The Federal Trade Commissioners*, 8 Geo. Wash. L. Rev. 339 (1940). Inoltre, malgrado le critiche dei primi tempi (vedi GERARD C. HENDERSON, *The Federal Trade Commission*, 1924), la Commissione ha adottato certi metodi di applicazione che ne hanno ridotto l'efficacia. Cfr. il Rapporto finale del Comitato del procuratore generale sulla procedura amministrativa, Sen. Doc. n. 8 77° Cong., 1ª Sess. 135-137 (1941). I rapporti annuali della Commissione negli anni seguenti riflettono successivi cambiamenti nella sua organizzazione e nella sua procedura.

(46) Tuttavia la Commissione ha portato un contributo di grande importanza alla comprensione e alla regolamentazione dell'attività imprenditoriale con rimarchevole serie di inchieste e rapporti. Ha anche dedicato un grande sforzo all'eliminazione della pubblicità falsa ed ingannatrice, che rappresenta un problema collaterale a quello in esame.

(47) Un esempio limite è il procedimento che si concluse con la sentenza di *Federal Trade Commission c. Cement Institute*, citata nella nota 22. Questo continuò per sei anni davanti alla Commissione. 37 F.T.C. 87. L'esame del decreto della Commissione da parte della magistratura richiese quasi cinque anni. Vedi *Aetna Portland Cement Co. c. Federal Trade Commission*, 157 F. 2° 533, 537 (7° Cir. 1946) per un resoconto del procedimento davanti alla corte di prima istanza. Cfr. anche *Attorney General's Committee on Administrative Procedure*, *op. cit.* nella nota 45, alle pag. 367-374.

(48) Vedi *Federal Trade Commission c. Curtis Publishing Co.*, 260 U.S. 568, 579-580 (1923). In parte responsabile di questo sviluppo è la mancanza di chiarezza nel proposito del legislatore, rilevata nella discussione al Congresso. Così si disse, in risposta alle critiche mosse all'apparente ampiezza della discrezionalità lasciata alla Commissione dal progetto in esame, che fu poi approvato, che « il termine "concorrenza sleale" ha nel diritto un significato più o meno determinato. È un termine conosciuto nel linguaggio giuridico ed è stato in parte definito dalla magistratura ». 51 Cong. Rec. 11, 107 (1914). Le parole « concorrenza sleale » apparivano nel progetto all'esame, ma furono eliminate dal testo definitivamente approvato.

(49) Vedi HANDLER, *Unfair Competition*, 21 Iowa L. Rev. 175 (1936), per un esame critico dell'attività della Commissione a questo proposito.

senso illusoria a causa della clausola per la quale le pratiche vietate, per essere illegali, devono costituire un pericolo di considerevole limitazione della concorrenza o una tendenza al monopolio. Il significato di queste norme dipende evidentemente da fattori economici che non sono stati codificati e quindi richiedono un esame particolare per ogni diversa situazione.

Anche l'apparente precisione di alcune regole di « illegalità per sé » elaborate dalla giurisprudenza, nell'ambito dello *Sherman Act* scompare dopo un più attento esame. Gli accordi che fissano i prezzi, ad esempio, sebbene condannati, non sono necessariamente illegali, se ad essi partecipa una parte meno che « considerevole » di un settore industriale (50). Inoltre, la « norma » che li vieta è soggetta all'eccezione per la quale gli accordi destinati a consentire ai componenti di un settore di mitigare gli effetti di una concorrenza sfrenata, equivalente a una quasi rovina, sono leciti (51). Il giudizio circa l'esistenza di circostanze eccezionali in casi particolari dipende necessariamente dai fattori economici implicati. Analogamente, il potere di controllare i prezzi o di escludere i concorrenti, che è illegale se acquisito o mantenuto a questo scopo, è un fatto economico di non facile accertamento. L'analisi d'autorità nell'opinione prevalente sull'argomento è alquanto indebolita dalla irrealistica affermazione, non indispensabile per giudicare il caso, che il 90 per cento di un settore industriale « è sufficiente per costituire un monopolio; è incerto se sia sufficiente il 60 o il 64 per cento; e certamente non lo è il 33 » (52). La legittimità di alcune concentrazioni di potere economico in mano a gruppi resta quindi soggetta a gravi dubbi. Questi dubbi possono essere risolti per quanto concerne casi particolari con sentenze giudiziarie; ma queste sentenze non sono di grande aiuto in altre situazioni (53).

(50) Cfr. Stati Uniti c. *Socony-Vacuum Oil Co.*, 310 U.S. 150, 212 (1939).

(51) *Appalachian Coals, Inc. c. Stati Uniti*, 288 U.S. 344 (1933). Il ragionamento di questo caso è respinto nel parere espresso in *Stati Uniti c. Socony-Vacuum Oil Co.*, 310 U.S. 150, 214-222 (1939); ma la sentenza è distinta, non cassata, id. al 216. Quindi ciò crea un precedente che può essere invocato in futuri periodi di difficoltà. Altre circostanze che possono giustificare un limitato controllo dei prezzi appaiono in *Chicago Board of Trade c. Stati Uniti*, 246 U.S. 231 (1918).

(52) *Stati Uniti c. Aluminium Co. of America*, 148 F. 2^o 416, 424 (2d Cir., 1945). L'incapacità della Corte Suprema di giungere a criteri di illegalità, compreso il requisito di una certa percentuale di controllo sull'industria interessata, in una lunga serie di casi di fusioni industriali, è dimostrata da HANDLER in *Industrial Mergers and the Antitrust Laws*, 32 Col. L. Rev. 179 (1932), e nello *Study of the Construction and Enforcement of the Federal Antitrust Laws*, T.N.E.C. Monograph n. 38 (1940).

(53) La sentenza su *Stati Uniti c. Columbia Steel Co.*, 334 U.S. 862 (1948), emessa dalla Corte Suprema con cinque voti contro quattro, è illustrativa. Una chiara analisi dei fatti è contenuta nel parere che ha indotto la Corte a concludere che non era provato che l'acquisto di un'azienda localmente importante da parte della *United States Steel Corporation* avrebbe probabilmente portato ad un controllo illegale di certi settori dell'industria siderurgica; ma non è possibile dimostrare se la conclusione sia corretta o meno. Inoltre il

L'avversione dei magistrati a navigare nel « mare di dubbi » (54) dell'economia, o ad impegnarsi in lunghi dibattiti sui problemi economici (55), è in parte responsabile di alcune sentenze che hanno dettato nel passato norme anti-*trust*; giacché ogni formula che guida una sentenza, se è ben definita, impedisce noiose controversie successive. Recentemente numerosi avvenimenti hanno messo in evidenza una maggiore decisione della magistratura nell'attenersi alle disposizioni legislative (56) e ai giudizi amministrativi (57) ogni qualvolta sia possibile. Tuttavia questa tendenza, anche se può limitare la necessità di valutare i fattori economici nei casi sottoposti a giudizio, non può eliminarla del tutto. D'altra parte se questa tendenza è dovuta al rispetto per le deliberazioni amministrative, si accentua l'importanza della funzione della *Federal Trade Commission* in questo campo e aumenta il bisogno, all'interno di questo organo, di una amministrazione realistica e capace. La commissione, anche più dei tribunali, deve continuare a stabilire se le singole pratiche esaminate possano effettivamente tendere « a limitare considerevolmente la concorrenza o... a creare un monopolio » (58).

2. - I più importanti fattori economici che influenzano le sentenze.

Dati lo schema dottrinario e i mezzi di applicazione ora indicati, i tribunali che hanno svolto il compito di amministrare le leggi anti-*trust* degli Stati Uniti sono stati influenzati nelle loro decisioni da numerose

caso rifiuta il suggerimento offerto da un caso giudicato solo un anno prima, Stati Uniti c. *Yellow Cab Co.*, secondo il quale l'acquisto di una « notevole parte » del mercato di un prodotto dell'impresa mediante l'acquisto delle imprese di possibili clienti, è di per se stesso illegale. Quindi sia la cosiddetta integrazione « verticale » che quella « orizzontale » rimangono soggette di fatto, per il momento, alla « regola della ragione ».

(54) Vedi il parere del giudice (più tardi presidente del tribunale) Taft in Stati Uniti c. *Addyston Pipe & Steel Co.*, 85 Fed. 271, 283, 284 (6^a Cir. 1898).

(55) Vedi DESSON, *The Trial of Economic and Technological Issues of Facts*, 58 Yale L.J. 1019, 1242 (1949) per un esame delle tecniche giuridica e giudiziaria impiegate in questi procedimenti.

(56) *Standard Oil Co. of California c. Stati Uniti*, 337 U.S. 293 (1949). In questo caso la Corte ha applicato la regola che gli accordi di smercio unificato, che possono essere illegali per la sezione 3 del *Clayton Act* purché « l'effetto possa essere quello di limitare notevolmente la concorrenza », sono senz'altro illegali se coprono una notevole porzione del mercato di un dato prodotto. Pareri vivamente contrari contestano che il probabile effetto sulla concorrenza dovrebbe essere oggetto di un accertamento giudiziario compiuto alla luce di tutti i fatti rilevanti, dopo un giudizio sull'argomento.

(57) *Federal Trade Commission c. Morton Salt Co.*, 334 U.S. 37 (1948); *Federal Trade Commission c. Cement Institute*, 334 U.S. 839 (1948).

(58) Per un esempio della difficoltà di tali accertamenti vedi sulla questione della *Standard Oil Co.*, 43 F.T.C. 56 (1946), e con variazioni, *Standard Oil Co. c. Federal Trade Commission*, 173 F. 2^o 210 (7^a Cir. 1949), concesso cert., 338 U.S. 865 (1949), in cui vengono a conflitto due particolari condotte previste dalle leggi anti-*trust* e la risposta al problema dipende strettamente dal concetto di concorrenza che si accetta.

considerazioni politiche di grande importanza. Queste sono in gran parte di natura economica, ma in parte anche di natura sociale e politica.

Naturalmente lo *Sherman Act* è basato in parte sulla convinzione della convenienza di un sistema economico ad iniziativa privata quale era delineato nella teoria economica dominante al tempo in cui fu promulgata la legge, completato da quel minimo di intervento statale, previsto dalla teoria del « laissez faire » (59). La legge stessa senza dubbio fu considerata essenzialmente una misura di polizia, destinata a conservare un ordine economico nel cui ambito si potesse raggiungere l'umano benessere per mezzo di un comportamento competitivo (60). I legislatori però non pensarono a contenere l'espansione delle società. Per quanto li riguardava, l'assoggettamento di larghi settori dell'attività economica al controllo unico di singole unità direttive poteva continuare, purché non venissero imposte « restrizioni » ai concorrenti o alla concorrenza nei mercati in cui i beni erano venduti (61). Così si introdusse una dicotomia nel concetto della struttura e della meccanica di un ordinamento concorrenziale, che ha perdurato fino ad oggi (62).

Alla tradizionale teoria capitalistica è strettamente collegata quale fattore che influenza le leggi anti-*trust* e la loro applicazione — sebbene meno chiaramente rilevante nei termini economici usati nelle leggi — la fiducia in una società composta in gran parte da individui indipendenti e fiduciosi in se stessi, che è stata spesso manifestata nel corso della storia americana. Eloquentemente espressa da Louis D. Brandeis, sia prima della sua nomina alla Corte Suprema sia nei procedimenti giudiziari quando era magistrato (63), questa fiducia è stata recentemente adottata quale motivo subordinato del rifiuto di autorizzare l'esercizio del controllo di un mer-

(59) HAMILTON e TILL, *Antitrust in Action*, T.N.E.C. Monograph n. 16, 3 (1940). I brani esemplificativi della vicenda legislativa dello *Sherman Act* possono essere trovati in MILTON HANDLER, *Cases and Materials on Trade Regulation*, 208-218 (1937).

(60) Quindi l'*Act*, sebbene sgradito a quell'epoca ai proprietari di grandi imprese, si concilia con l'ideologia adottata dalla impresa privata moderna come difesa contro la regolamentazione statale indesiderata. Cfr. *Addyston Pipe & Steel Co. c. Stati Uniti*, 175 U.S. 211 (1899), con *Adair c. Stati Uniti*, 208 U.S. 161 (1908); e vedi BEARD, *Individualism and Capitalism*, 1 Encyc. Soc. Sci. 145, 153-54, 161 (1930).

(61) Cfr. HANDLER, cit., nota 59.

(62) Vedi il recente Symposium on the Federal Antitrust Laws, 39 Am. Econ. Rev. 689 (1949), in particolare le opinioni di ARTHUR R. BURNS a pag. 691, FRANK ALBERT FETTER a pag. 695, BEN W. LEWIS a pag. 703, 705, e EDWARD S. MASON a pag. 712.

(63) Vedi in particolare la sua opinione contrastante in *Liggett Co. c. Lee*, 288 U.S. 517 (1933), un caso che coinvolge la costituzionalità di una legge di uno Stato destinata ad avere un effetto di limitazione delle catene di magazzini al dettaglio. In *American Column & Lumber Co. c. Stati Uniti*, 257 U.S. 377 (1921), la preferenza di Brandeis per la piccola impresa in confronto a quella grande, lo induce a dissentire concludendo che non si deve ritenere che un'associazione di piccole imprese violi lo *Sherman Act* con un'attività comune relativa alla produzione e alla vendita di un bene, per tema che i membri siano portati a fondere la proprietà delle loro imprese. Id. a pag. 418-419.

cato da parte di un gruppo di grandi dimensioni e dell'imposizione a questo gruppo di cedere una parte dei suoi impianti, se non di sciogliersi del tutto (64). Ciò è stato anche ribadito, con rinnovato fervore, dal giudice Douglas in pareri contrastanti (65). Il giudice Douglas sostiene che tali metodi di interpretazione anti-*trust*, compresa, se necessario, l'accettazione da parte del tribunale dell'onere di prendere gravi decisioni economiche, contribuirebbero più efficacemente alla conservazione di piccole imprese indipendenti (66).

La fiducia nella concorrenza vigorosa e nelle piccole imprese è stata accompagnata, sorprendentemente, dal desiderio di raggiungere la sicurezza e il progresso ordinato per mezzo della programmazione, elemento da prendere in considerazione anche nell'azione anti-*trust*, come nelle altre misure normative dell'economia (67). Woodrow Wilson, pur sostenendo la libera iniziativa, paragonò la libertà della società alla libertà controllata della locomotiva, che marcia con facilità grazie alla straordinaria coordinazione delle sue parti (68). Durante la depressione del 1929 quando si presentavano forti avversità, la filosofia della programmazione economica, che attenua, se necessario, i pericoli della concorrenza, trovò un eloquente espositore nello stesso giudice Brandeis (ancora una volta dissenziente) che credeva nelle piccole imprese e quindi nella loro conservazione più che nella loro autodistruzione (69). Durante questo periodo, la Corte Suprema fece in modo di trovare nella legislazione anti-*trust* una giustificazione legale per l'attività di un'organizzazione di vendita comune di un gruppo di produttori di carbone, nonostante l'uniformità di prezzo e il probabile effetto di sostegno dei prezzi che questa attività avrebbe prodotto (70). Prima l'organizzazione di un mercato di beni di consumo, che avesse mantenuto fissi i prezzi per brevi periodi del giorno, era ritenuta legittima sulla base di una teoria, enunciata da Brandeis, secondo la quale alcune restrizioni economiche « si limitano a regolare... », mentre altre sopprimono la concorrenza, e la distinzione fra i due tipi deve essere operata alla luce dei fattori economici rilevanti (71). Per quanto riguarda gli accordi per fissare o influenzare i prezzi, questa idea è stata abbandonata, nello *Sherman Act*, in favore di un atteggiamento

(64) Stati Uniti c. Aluminium Co of America, 148 F. 2^o 416, 428, 429 (2^d Cir. 1945).

(65) Stati Uniti c. Columbia Steel Co. 334 U.S. 495, 534 (1948).

(66) Standard Oil Co. of California c. Stati Uniti, 337 U.S. 293, 315 (1949).

(67) Naturalmente anche in relazione all'imposizione sulle importazioni di dazi protettivi.

(68) *The New Freedom* 281-284.

(69) New State Ice Co. c. Liebman, 285 U.S. 262 (1932).

(70) Appalachian Coals, Inc. c. Stati Uniti, 288 U.S. 344 (1933).

(71) Board of Trade of Chicago c. Stati Uniti, 246 U.S. 231, 238 (1918).

più severo (72); ma le decisioni sono ancora valide e possono essere invocate di nuovo in tempi meno prosperi.

Quando si considera l'economia degli Stati Uniti nel suo insieme, comprendente sia le parti soggette alle leggi anti-*trust* sia quelle che sono state esentate o rientrano sotto altre disposizioni, è evidente che per quanto riguarda le imprese private, i rapporti fra la concorrenza, protetta contro le limitazioni, e le restrizioni e regolamentazioni ammesse, sono oggetto di un regolamento in continua evoluzione. Inoltre si è conservato un considerevole numero di imprese possedute e dirette dallo Stato quali le Poste, la Tennessee Valley Authority, l'Atomic Energy Commission, enti federali di credito, il sistema dell'istruzione pubblica e servizi pubblici locali. Grazie a questo regolamento, i lavoratori e gli imprenditori agricoli possono concludere accordi di prezzi fissi o di contrattazioni collettive che sono vietati ad altri; mentre alle imprese che forniscono servizi pubblici, sia private che statali, sono garantiti introiti stabili (anche se limitati), finché i consumatori possono pagarli. L'imposizione fiscale è usata per provvedere, tramite il Tesoro, alla sicurezza sociale e per garantire gli introiti delle imprese che, come i trasporti oceanici, si ritiene abbiano bisogno di tale provvidenza (73).

La ragione di questa disparità di trattamento è rappresentata naturalmente dall'importanza sociale degli interessi che si cerca di proteggere, secondo come vengono giudicati in sede legislativa, amministrativa o giudiziaria. Le considerazioni che motivano le misure protettive possono riguardare il benessere, la difesa, il prestigio nazionale o la protezione contro i rischi di imprese che devono essere incoraggiate. Quale che sia la considerazione specifica, quei rischi o quelle avversità appaiono maggiori di quanto lo Stato non sia disposto a sopportare; e quindi vengono prese delle misure per potere, se possibile, evitarli.

La concezione che la responsabilità del benessere generale sia a carico della nazione, implicita nella sovranità e ribadita dalla norma della Costituzione secondo la quale il Congresso ha il potere di imporre tributi per provvedere al benessere generale (74), ha trovato recentemente una esplicita, sebbene equivoca, espressione legislativa nell'*Employment Act* del 1946. L'*Act* prevede un'azione coordinata, legislativa e amministrativa, condotta da tutti i poteri del governo federale, « allo scopo di creare e di conservare condizioni tali da offrire vantaggiose possibilità di im-

(72) Stati Uniti c. *Socony-Vacuum Oil Co.*, 310 U.S. 150 (1940).

(73) S. CHESTERFIELD OPPENHEIM, *Cases on Federal Anti-Trust Laws 63-69* (1948), contiene un utile elenco delle esenzioni da queste leggi. A queste si deve ora aggiungere l'*Act* del 17 giugno 1948, c. 491, 62 Stat. 472 (1948), 49 U.S.C. § 5b (1946).

(74) Costituzione degli Stati Uniti, Art. I, § 8, cl. 1.

piego per coloro che abbiano la capacità e la volontà di lavorare, e da favorire la massimizzazione dell'occupazione, della produzione e del potere d'acquisto » (75). Queste indispensabili misure statali devono essere prese, però, « in maniera da favorire ed incoraggiare la libera iniziativa »; ma lo scopo finale è chiaramente il benessere generale, per raggiungere il quale, tutto il resto non è altro che un mezzo. Sebbene il Congresso sembri a volte ignorare ancora la sua stessa dichiarazione, il principio del « laissez faire » non è più la principale teoria economica e politica del governo degli Stati Uniti.

Come tutte le altre misure che regolano l'economia nazionale, le leggi anti-*trust* dovrebbero essere valutate ed applicate alla luce di questo fondamentale fine nazionale; e si può credere che tale sia stata di fatto l'intenzione unanime, ed abitualmente anche la pratica, di coloro che sono incaricati di farle rispettare. Come le leggi anti-*trust* sono state corrette, quando era necessario, da altre misure governative, così è stata praticata qualche altra discriminazione nella loro applicazione, allo scopo di favorire « la massimizzazione dell'occupazione, della produzione e del potere di acquisto ». La « regola della ragione », le varie dottrine *per sé* che l'hanno completata, e i decreti aggiuntivi sono stati largamente usati a questo scopo (76), dopo aver vagliato, contrapponendoli, gli interessi dei produttori, dei consumatori e dei diversi gruppi per ogni categoria.

Nell'applicazione delle leggi anti-*trust*, gli organi giudicanti competenti sono stati spesso costretti a prendere in esame tre fattori economici che interessano da vicino il fine principale. Essi sono: a) la tendenza degli imprenditori che detengono un sufficiente controllo del mercato a limitare la produzione e ad alzare i prezzi per massimizzare i profitti; b) l'influenza dei forti investimenti di capitale ad intensificare una con-

(75) 60 Stat. 23, § 2, 15 U.S.C. § 1021 (1946).

(76) Un'eccezione può essere rappresentata dall'emendamento Miller-Tydings alla sezione 1 dello *Sherman Act*, 50 Stat. 693 (1937), 15 U.S.C. (1946) il quale, giudicando che la proibizione dei contratti per il mantenimento del prezzo imposto fra venditori e compratori fosse un'estensione giurisprudenziale dello *Sherman Act*, approvò il dettato opposto di leggi successive di singoli Stati che convalidavano tali contratti concernenti beni con marchio di fabbrica. Le pressioni che dettero causa all'emendamento provenivano in gran parte dalle associazioni di piccoli rivenditori che cercavano di ottenere protezione contro la concorrenza basata sui prezzi dei grandi magazzini che trattavano le stesse merci. Essi invocavano, specialmente, la teoria sulla conservazione della piccola impresa e i principi della lealtà commerciale in appoggio al loro tentativo. Ciò convinse subito Louis D. Brandeis a divenire il più noto sostenitore della legalizzazione dell'imposizione dei prezzi al dettaglio. Cfr. MASON, BRANDEIS, *A Free Man's Life* 424-428 (1946). Per chiarire la lotta per l'imposizione del prezzo al dettaglio vedi *2 Marketing Laws Survey, State Price Control Legislation* 31-59 (U.S. Works Progress Administration, 1940); Temporary National Economic Committee, *Final Report and Recommendations*, Sen. Doc. n. 35, 77^o Cong., I sess. 142, 164, 232-237 (1941).

correnza sfrenata basata sul prezzo; c) la tendenza alla concentrazione, in mano di gruppi sempre più grandi (e abitualmente sempre meno numerosi), della produzione e della distribuzione di numerosi beni.

Negli ultimi anni il primo di questi tre fattori è stato oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina. Mentre prima i « complotti » per « truffare » gli acquirenti e i consumatori con prezzi ingiustificatamente alti erano considerati come pratiche abnormi (77), oggi si ammette che l'incentivo del profitto agisce di regola inducendo gli imprenditori a tentare di creare le condizioni alle quali i profitti possono essere massimizzati, e a trarre vantaggio da queste condizioni quando già esistono. L'abituale (ma non universale) realtà economica mostra che i profitti ricavati da un volume di affari di un dato prodotto ai prezzi praticabili per questo volume, sono maggiori dei profitti ricavati da un volume maggiore realizzabile solo a prezzi più bassi. Con un volume d'affari più piccolo, il tasso dei profitti può essere più elevato, anche quando non lo sia il profitto totale; e la prospettiva di un aumento della redditività di un limitato volume d'affari può rappresentare una forte attrattiva per i produttori che non hanno motivo di espandersi (78). In situazioni del genere, la singola impresa adatterà i suoi prezzi e il suo volume d'affari ad un piano di produzione ristretto, se avrà la certezza che i concorrenti faranno altrettanto e non ridurranno i prezzi per accaparrarsi i clienti (79).

(77) L'idea che le attività organizzate per limitare la concorrenza nella vendita di un prodotto siano innaturali e ingiuste è espressa col massimo vigore nel parere della Corte in *American Column & Lumber Co. c. Stati Uniti*, 257 U.S. 377 (1921).

(78) Cfr. FLY, *Economic Theory and the Sugar Institute Decision*, 45 Yale L.J. 1339, 1343 (1936). Le prime pagine di questo articolo contengono una lucida trattazione del fattore economico qui in esame.

(79) Cfr. BURNS, *The Decline of Competition* 26, 27, 199 (1936); I LYON, WATKINS e ABRAMSON, *Government and Economic Life* 277-279 (1939); CHAMBERLIN, *The Theory of Monopolistic Competition*, c. 3 (V. ed., 1946). Naturalmente non si intende affermare che vi è una « legge » economica che imponga tale condotta. La condotta opposta, come pure il fallimento dei tentativi di imposizione dei prezzi, sono stati osservati e possono essere frequenti. Cfr., ad esempio, STOCKING e WATKINS, *Cartels or Competition?*, 261, n. 13 (1948); WILCOX, *Competition and Monopoly in American Industry*, T.N.E.C., Monograph n. 21, 48-51 (1940) (l'industria della gomma negli Stati Uniti prima del 1935).

Vedi anche MASON, *Price and Production Policies of Large-Scale Enterprise*, 29 Am. Ec. Rev. Supp. 61 (1939). Bisogna anche tenere presenti le difficoltà create dalle riduzioni segrete del prezzo che accompagnano un'apparente accettazione del prezzo imposto e che molti schemi di imposizione del prezzo hanno invano tentato di abolire. Vedi *Sugar Institute c. Stati Uniti*, 297 U.S. 553 (1936). Il prof. Mason recentemente ha di nuovo richiamato l'attenzione sul concetto di « concorrenza efficace », per la quale tutte le esigenze di una politica anti-*trust* sono soddisfatte se, in qualsiasi situazione di un settore industriale e malgrado il limitato dominio sui prezzi dei venditori o dei compratori, vi sia « un numero abbastanza grande di venditori e di compratori, nessuno dei quali domini una grossa parte del mercato, assenza di collusioni all'interno di entrambi i gruppi e possibilità di accesso al mercato per nuove imprese ». MASON, *Current Status of the Monopoly Problem*, 62 Harv. L. Rev. 1265, 1268 (1949). Ammesso che, nella situazione attuale, non si possa desiderare altro che un'applicazione delle leggi anti-*trust* tale da incoraggiare e conservare la concorrenza in questo senso, vale però la pena di studiare la logica della concorrenza imper-

Questa certezza può essere acquisita in due modi: *a*) con un accordo; *b*) con una mutua intesa fra i concorrenti sull'opportunità di una condotta restrittiva accompagnata dalla costante conoscenza reciproca dei prezzi e della produzione. Come si è visto, gli accordi sui prezzi e sulle politiche del prezzo sono di regola vietati; ma vi sono comunque situazioni nelle quali è possibile attuare una politica restrittiva senza accordi, e che presentano un problema giuridico che non è stato, finora, risolto.

Nel giudicare l'adesione a questa politica restrittiva, conosciuta col nome di « concorrenza imperfetta » (80), le corti e la *Federal Trade Commission* possono ora basarsi su un orientamento della teoria economica, che fino a qualche anno fa non era stato sviluppato. Secondo questo modo di vedere, i concorrenti costantemente al corrente dei prezzi o delle politiche dei prezzi di tutti, sanno che qualsiasi tentativo di uno di loro di trarre vantaggio da una concorrenza basata su prezzi più bassi, o sull'espansione che inevitabilmente porta a prezzi più bassi; sarebbe subito imitato da altri (81), col risultato di perdere il profitto che si era cercato di ottenere. Ne risulterebbero prezzi inferiori per tutti, con conseguente aumento del volume d'affari, ma anche, a meno che il mercato non richiedesse un ridimensionamento del genere, profitti minori di quelli che avrebbe consentito una politica di sostegno dei prezzi. Quindi, nelle situazioni in cui il sostegno dei prezzi incrementa i profitti, o anche solo si crede ciò, spesso la disponibilità di informazioni sulle effettive politiche dei prezzi e delle produzioni provoca spontaneamente una politica restrittiva (82). Questo risultato è particolarmente probabile nei settori di beni strumentali e di materie prime, dove normalmente la domanda è inelastica in rapporto al prezzo e le riduzioni del prezzo non potrebbero neanche far aumentare in modo sensibile il volume di affari (83). Tut-

fetta e di individuarne quegli aspetti che possono causare perturbazioni e che richiedono un'azione correttiva se non controbilanciati da altri fattori.

(80) WILCOX, *op. cit.* nella nota 79, alle pag. 3, 4.

(81) La risposta dei concorrenti può essere ritardata, naturalmente, o eliminata del tutto, da fattori quali i marchi di fabbrica, singolarità di stile, ecc., indicati col termine « differenziazione dei prodotti », che rendono possibile l'esistenza di prezzi differenziati. CHAMBERLIN, *op. cit.*, nella nota 79, c. 4; BROWN, *Advertising and the Public Interest: Legal Protection of Trade Symbols*, 57 Yale L. J. 1165, 1170-1175 (1948).

(82) Notevole attenzione è stata prestata recentemente al fatto che le imprese, che possono influenzare la formazione dei prezzi, in certe situazioni possono esercitare il loro potere per mantenere i loro prezzi al disotto del livello massimo praticabile per i prodotti da loro venduti. Senza dubbio essi sono indotti ad assumere questa linea di condotta dalle possibili reazioni ostili nell'atteggiamento della manodopera e del governo e nella disposizione dei consumatori, che potrebbero derivare dal praticare i più alti prezzi possibili. Cfr. LEWIS, *cit.* nella nota 62; ADELMAN, *Effective Competition and the Antitrust Laws*, 61 Harv. L. Rev. 1289, 1290 (1948).

(83) BURNS, *op. cit.* nella nota 79, alle pagg. 26, 27. Cfr., però STOCKING & WATKINS, *cit.* nella nota 79, alle pagg. 247-248, che pongono in evidenza come la domanda globale di materie prime possa essere elastica, anche se la domanda di un singolo prodotto è rigida.

tavia ciò dipende dalla presenza di ostacoli all'accesso al mercato di nuovi concorrenti, quali la necessità di forti investimenti per iniziare una produzione di massa o il monopolio detenuto da un produttore esistente, grazie a brevetto, *copyright* o marchio di fabbrica (84). Tali barriere contro l'intrusione di concorrenti indesiderati sono in molte occasioni comuni abbastanza da offrire protezione alle imprese esistenti.

L'esempio ricorrente in molti settori colpiti dalle leggi anti-*trust* è un reale o sospettato sostenimento dei prezzi nelle condizioni ora indicate. La conoscenza reciproca dei prezzi fra i concorrenti si forma o perché i concorrenti sono molto pochi, o perché, quando siano più numerosi ma non tanto da non poter in pratica comunicare, si scambiano le informazioni tramite le associazioni. Dove i concorrenti sono pochi si crea subito la *price leadership* (85) o una tacita intesa (86); dove il numero è maggiore, si escogita una grande varietà di sistemi per mettere ognuno in grado di agire con relativa sicurezza rispetto agli altri (87).

È importante rilevare di nuovo che secondo certi principî giuridici esaminati sopra (88), enunciati abbastanza recentemente nell'ambito dello *Sherman Act*, l'acquisizione intenzionale o la conservazione del potere di controllo dei prezzi, sono illegittime. Por potere di controllo dei prezzi non si intende un potere assoluto senza limiti, ma un potere, entro certi limiti, di operare scelte (89), negato a chi operi in un mercato in perfetta concorrenza (90). Se si applicano questi principî a rigore di

(84) STOCKING & WATKINS, *op. cit.* nella nota 79 alle pagg. 11, 12; HAMILTON, *Patents and Free Enterprise*, T.N.E.C., Monograph n. 31, 76-86 (1941); Stati Uniti c. U.S. Gypsum Co., 83 F. Supp. 284 (1949).

(85) BURNS, *op. cit.*, c. 3; Stati Uniti c. United States Steel Corp., 251 U.S. 417 (1920); Stati Uniti c. International Harvester co., 274 U.S. 693 (1927).

(86) American Tobacco Co. c. Stati Uniti, 328 U.S. 781 (1946). Questo caso riguarda la mutua accettazione di vantaggiose politiche di prezzo da parte di alcuni grandi compratori anche venditori. Tutto quello che riguarda le pratiche dei prezzi da parte dei venditori può essere riferito anche ai compratori, nelle meno frequenti situazioni in cui questi sono più potenti, naturalmente con la differenza che il loro sforzo sarà diretto a mantenere prezzi bassi invece che alti.

(87) Che questo sia il fine di molte associazioni commerciali, che hanno dato corpo ad una serie di espedienti per mettere i membri in grado di seguire gli avvenimenti venendo a conoscenza dei rischi legali rivelati dalle sentenze della Corte Suprema, è chiaramente dimostrato dal resoconto dato da PEARCE in: *Trade Association Survey* T.N.E.C. Monograph n. 18, 46-56, 352 (1940).

(88) Vedi il testo delle note 28, 29.

(89) Il parere sul caso dell'Aluminium Co., secondo cui il potere della Società era illegale, riconosce apertamente i limiti imposti a quel potere dalla possibilità di importazioni e dalla concorrenza di altri prodotti, per non parlare della concorrenza potenziale all'interno del settore proprio in vista dei benefici goduti dalla Società.

(90) L'esempio classico di un mercato di questo tipo è naturalmente il mercato dei beni di consumo; ma qualsiasi tipo di attività economica in cui i prezzi si formino separatamente per ogni transazione, e i venditori e i compratori non si conoscano l'un l'altro, appartiene certamente alla stessa categoria.

logica, il piccolo numero di industrie, che domina un settore, osservandosi reciprocamente e attuando calcolate politiche restrittive, e le imprese più numerose, che creano i mezzi per l'informazione reciproca e seguono analoghe linee di condotta, violano la legge, a meno che nel caso del piccolo numero di imprese, esse abbiano raggiunto la loro posizione senza intenzione, per la scomparsa di concorrenti o, forse, grazie all'uso legittimo di uno o più brevetti o alle giustificazioni legali del potere monopolistico. Ciò nonostante, nessuna sentenza è stata finora basata effettivamente su questa logica (91). Solo nel caso dell'*Aluminium Company* (92) il principio è stato esposto in tutta evidenza; anche se in quel caso si era avuto di fatto anche abuso di potere esercitato comprimendo i concorrenti. In tutti gli altri casi, che presentavano questo problema e nei quali furono emesse sentenze di condanna, erano prevalenti « pratiche predatorie » del genere oppure era chiaramente dimostrato un tentativo concertato di limitare o di contingentare la produzione o di controllare i prezzi. Quindi rimane da vedere se l'esistenza di un potere non collusivo sui prezzi può portare da sola a una sentenza di illegittimità per tale potere (93), oppure se rimarrà, come per il passato, semplicemente un aiuto per l'identificazione di situazioni in cui si rivelino oppressione dei concorrenti o tentativi collusivi di controllare i prezzi (94).

Per quanto riguarda il fatto che le sentenze mostrano una tendenza a tollerare il controllo sui prezzi da parte degli imprenditori, con van-

(91) Si potrebbe forse fare un'eccezione per certi casi in cui le combinazioni della proprietà di linee ferroviarie in parte concorrenti furono giudicate illegali, in particolare *Northern Securities Co. c. Stati Uniti*, 193 U.S. 197 (1904); *Stati Uniti c. Union Pacific Co.*, 226 U.S. 61 (1912); *Stati Uniti c. Southern Pacific Co.*, 259 U.S. 214 (1922). È probabile, tuttavia, che le sentenze su questi casi siano state influenzate dalla cattiva reputazione goduta dall'industria ferroviaria a causa delle pratiche disoneste del passato e delle manovre finanziarie seguite alle lotte personali e fra i gruppi per la conquista dell'« impero ». *Stati Uniti c. Yellow Cab. Co.*, 332 U.S. 218 (1947), presenta lo stesso indirizzo seguito nei casi delle ferrovie; ma lo sforzo del Governo per ottenerne lo scioglimento fallì. 80 F. Supp. 936 (N.D. Ill., 1948), rif. 338 U.S. 338 (1949).

(92) *Stati Uniti c. Aluminium Co. of America*, 148 F. 2^o 416 (2^d Cir. 1945).

(93) Come affermato nel parere della corte il procedimento *Tag Manufacturers' Institute c. Federal Trade Commission* presenta questo problema. La sentenza convalida gli accordi dell'Istituto, poiché manca la prova che il potere è stato usato per sostenere i prezzi. Anche nel caso del *Sugar Institute*, la determinazione anticipata dei prezzi, intesi validi fino a nuovo avviso, ma senza l'obbligo di uniformarsi ad essi, fu riconosciuta legittima a causa dei fattori storici operanti nel settore. Naturalmente la pubblicazione dei prezzi correnti, teoricamente soggetti a variazioni senza preavviso, è abituale.

(94) Le sentenze su *American Column & Lumber Co. Stati Uniti*, 257 U.S. 377 (1921), e su *Maple Flooring Ass'n c. Stati Uniti*, 268 U.S. 563 (1925), che spesso sono considerate essenzialmente contrastanti, possono essere confrontate da questo punto di vista. Nella prima, i prezzi effettivi dei membri dell'associazione erano diffusi molto rapidamente fra gli associati. Senza accordi per seguire una linea di condotta comune, i membri potevano nondimeno farlo. Nel secondo caso veniva comunicata una sola cifra media dei costi che non provocava alcuna rigidità nella politica dei prezzi dei membri poiché mancava l'obbligo, che non fu dimostrato, di usare quella cifra come base per calcolare i prezzi.

taggio degli stessi, questo è dovuto non tanto al desiderio di consentire di ottenere grossi profitti con questi mezzi, quanto al riconoscimento della necessità di prevenire i danni di una concorrenza rovinosa. Questi danni comprendono non solo le conseguenze sociali della rovina di una impresa, analoghe in certo senso agli effetti dei salari di fame e della depressione dei prezzi agricoli, ma anche l'inasprimento delle difficoltà dovuto alle riduzioni dei prezzi, nei settori ad alta intensità capitalistica la quale, come già detto, è uno dei fattori economici rilevanti nell'applicazione delle leggi anti-trust. La ricerca di sicurezza, così importante per tutti i partecipanti all'attività economica, diviene particolarmente urgente in queste circostanze. Il mancato raggiungimento del controllo sui prezzi, in tempi di domanda insufficiente, può provocare riduzione dei prezzi che portano i ricavi al disotto dei costi di produzione. Finché l'impresa ricava qualcosa, in più delle spese sostenute per i costi variabili, che ripaga gli interessi passivi e gli altri costi fissi, essa si trova in condizioni migliori che se cessasse l'attività. Inoltre, il costo unitario in imprese ad alta intensità capitalistica decresce rapidamente all'aumentare della produzione. Quindi, il tentativo di aumentare il volume di affari a spese dei concorrenti e di continuare a ricavare qualcosa in più delle spese vive può portare a riduzioni dei prezzi che si rivelano disastrose quanto alla solvibilità, una volta esauriti i fondi di riserva. Inoltre è probabile che le risorse delle imprese che falliscono in queste circostanze non siano ritirate dalla produzione. Dal momento che queste risorse spesso possono essere vendute più vantaggiosamente come unità produttive che come materiale da demolizione, esse possono passare nelle mani di nuovi proprietari che, liberi da gran parte degli oneri precedenti, possono far una concorrenza fatale alle imprese solvibili sopravvissute (95). In queste situazioni i consumatori possono trarre vantaggio dai prezzi bassi, ma è possibile che si omettano le previdenze per la conservazione degli impianti e che, nelle industrie estrattive, si danneggi la conservazione delle risorse naturali (96). In ogni caso è probabile che un investimento aggiuntivo in un settore che si trova in questa situazione venga scoraggiato (97).

(95) BURNS, *op. cit.* nella nota 79 alle pagg. 29-34; HAMILTON e TILL, *Anti-trust in Action*, T.N.E.C. Monograph n. 16, 19-20 (1940); CLARK, *Studies in the Economic of Overhead Costs*, c. 21 (1923).

(96) Il rapporto annuale del Ministro per l'agricoltura degli Stati Uniti per il 1947 mette in evidenza la sorprendente relazione fra i redditi agricoli soddisfacenti e l'adozione di misure di rinnovo dei terreni. Gli enormi sprechi delle industrie del carbone e del legno sono proverbiali. Per quanto riguarda il petrolio vedi ROSTOW, *A National Policy for the Oil Industry* (1948) e le opere citate, alcune delle quali sostengono opinioni contrastanti.

(97) Nell'industria statunitense del carbone l'apertura di nuove miniere è stata meno temuta delle pratiche e degli espedienti atti a risparmiare carbone. HAMILTON e WRIGHT, *The Case of Bituminous Coal* (1925), *passim*.

Naturalmente è discutibile che misure concertate per fronteggiare situazioni del genere siano vietate dalle leggi anti-*trust* senza riguardo al loro merito e possano essere adottate solo se legislativamente autorizzate (98), come quella concessa all'azione concertata dagli agricoltori. Inoltre si può anche dire che non è opportuno autorizzare controlli privati di questo tipo e che i controlli, se necessari, dovrebbero essere attuati dallo Stato, come nel caso dei servizi pubblici (99). È difficile tuttavia difendere i regolamenti che creano i controlli pubblici, a causa della loro debolezza. Finché non si presentino agli organi giudicanti le pressioni esercitate da una crisi o da qualche settore duramente colpito (100), non è possibile affermare che la difficoltà di conservare l'efficienza e la solvibilità di una grande impresa in un'economia fluttuante, senza una qualche forma di controllo sui prezzi, non abbia alcun diritto di essere riconosciuta al momento di applicare le leggi anti-*trust*.

Il terzo fattore economico indicato, la tendenza nell'industria moderna alla creazione di gruppi sempre più grandi e meno numerosi, per più di trent'anni, dopo l'adozione dello *Sherman Act*, ha grandemente contribuito a mitigare le norme nei confronti delle grandi società (101). Recentemente è stato di nuovo accettato dalla maggioranza della Corte Suprema, come elemento in favore della legittimità contestata di un acquisto da parte di una società (102). La portata di questa tendenza è stata illustrata in maniera notevole nella letteratura (103). Essa viene giustificata sulla base di molti vantaggi, quali in particolare: *a*) una maggiore efficienza tecnologica delle grandi unità di produzione che raggruppano i vari stadi della produzione e ottengono un maggior volume di produzione per ogni stadio (104); *b*) una maggiore efficienza economica dovuta alle ga-

(98) I punti essenziali e penetranti dello schema creato dal *National Industrial Recovery Act* del 1933 erano di questo tipo e furono autorizzati in questo modo; ma era prevista una supervisione ufficiale dei programmi industriali. Vedi II LYON, WATKINS e ABRAMSON, *Government and Economic Life*, c. 27 (1940).

(99) L'industria dei carboni bituminosi degli Stati Uniti fu soggetta, per un periodo di tempo prima della seconda guerra mondiale, ad un controllo pubblico che era, però, sperimentale e non ricevette un assetto stabile prima del suo termine nel 1941. Id. c. 24. C.F.R. lo scambio di vedute fra il prof. Rostow e il prof. Hamilton in 50 *Yale L. J.* alle pagg. 543-620 (1941).

(100) Vedi *National Ass'n of Window Glass Manufacturers c. Stati Uniti*, 263 U.S. 403 (1923).

(101) In particolare in Stati Uniti c. *United States Corp.*, 251 U.S. 417 (1920).

(102) Stati Uniti c. *Columbia Steel Co.*, 334 U.S. 495 (1948).

(103) I fatti sono raccolti in WILCOX, cit. nella nota 79, c. 1; *Smaller War Plants Corporation, Economic Concentration and World War II*, Sen. Doc. n. 206, parte 1^a, 79^o Cong., II sess. Cfr. anche LEVI, *The Antitrust Laws and Monopoly*, 14 U. Chi. L. Rev. 153 (1947). Per un esame critico vedi ADELMAN, *op. cit.* nella nota 82, alle pagg. 1292-1295.

(104) Le due forme di integrazione sono note rispettivamente come « verticale » e « orizzontale ». Entrambe sono presenti in certo grado in tutte le produzioni, in antitesi con

ranzie di approvvigionamento e di sbocco dei prodotti, quando vengano riunite le aziende che producono determinati articoli o materiali e quelle che li usano (105). La validità di queste affermazioni, riferite a combinazioni abbastanza importanti da cadere sotto le leggi anti-*trust*, non è stata né riconosciuta né respinta (106). È probabile che per sua natura ciò non possa accadere, tranne che in particolari situazioni alle quali si rivolge l'attenzione. Tuttavia non si può dubitare che quando alcuni gruppi assorbono l'intero mercato di un dato bene, si crea un potere sui prezzi o che quando si acquista un'azienda cliente o fornitrice, si crea di fatto il monopolio di un mercato o di una fonte di approvvigionamento. La prova più critica dell'attuale vitalità delle leggi anti-*trust* si avrà quando, senza la protezione di una difficoltà economica effettiva o temuta, e senza abusare del potere economico detenuto, un forte gruppo che controlli una considerevole parte di un settore (107) sarà di nuovo costretto a fare affidamento, per giustificarsi in un processo anti-*trust*, sui pretesi vantaggi della grande dimensione.

Indubbiamente le combinazioni, sia in forma di raggruppamenti di proprietà sia in forma di organizzazione di unità separate, sono in grado di partecipare alla pianificazione economica, cosa impossibile in un sistema perfettamente concorrenziale. È naturale quindi che sorga la questione se i principî delle leggi anti-*trust*, che limiterebbero la possibilità di questa programmazione, siano contrari alla programmazione economica in genere. La risposta è negativa, a meno che il principio monopolistico condanni non solo le intese ma anche ogni forma di controllo. Storicamente e in certa misura nell'applicazione, come è stato notato, le leggi anti-*trust* rappre-

il frazionamento del lavoro. L'integrazione che oltrepassi quella abituale o che comporti l'unificazione di stabilimenti fisicamente separati sotto un unico proprietario, solleva questioni di politica statale.

(105) I casi della Yellow Cub Co. e della Columbia Steel Co. presentano combinazioni in parte di questo tipo, come la proprietà della American Telephone & Telegraph Company detenuta dalla Western Electric Co., la proprietà di catene, di magazzini alimentari detenuta da imprese per la conservazione dei cibi e la proprietà di varie aziende da parte del gruppo Dupont, che è continuamente attaccato. Un altro tipo di integrazione si ha quando vengono riunite imprese che trattano prodotti che non hanno alcuna relazione fisica fra di loro, come è accaduto in modo sensibile nel campo della produzione alimentare e farmaceutica. Cfr. United States Federal Trade Commission, *Report on the present Trend of Corporate Mergers and Acquisition* (1947).

(106) ADELMAN, *op. cit.* nella nota 82, alle pagg. 1291, 1292. Cfr. BLAIR, *Technology and Size*, 38 Am. Ec. Rev. Supp. 121 (1948), e i commenti di Stewart a pag. 166; Federal Trade Commission, *Relative Efficiency of Large, Medium Sized and Small Business*, T.N. E.C. Monograph n. 13 (1940).

(107) Il caso della Columbia Steel Co., mentre in un senso presentò questo problema, in effetti comportò solo un assorbimento relativamente poco importante di un'impresa regionale da parte della United States Steel Corporation, il quale era stato attuato dopo un acquisto più importante che aveva avuto l'approvazione governativa. Il potere della società nel suo insieme non fu attaccato.

sentano un programma positivo per la conservazione di un sistema concorrenziale, come pure una salvaguardia contro specifici pericoli. Al giorno d'oggi si afferma spesso che il successo del programma anti-*trust* è essenziale per conservare la democrazia e per evitare il controllo pubblico o la socializzazione, ritenuti indesiderabili (108). Tuttavia le leggi nella loro formulazione sono dirette solo contro la concentrazione di potere in mano agli imprenditori e non contengono alcuna affermazione di preferenza per l'impresa privata in opposizione alla proprietà pubblica o per la concorrenza in opposizione ad una possibile regolamentazione legislativa dell'organizzazione economica. Secondo l'atteggiamento del pensiero e delle tendenze attuali, specialmente quali appaiono nell'*Employment Act* del 1946, le leggi anti-*trust* dovrebbero essere considerate neutrali nei confronti di altri tipi di pianificazione o di controllo che potrebbero in futuro sostituirle almeno in parte (109). È probabile che, per risolvere i problemi economici del futuro, si renda necessario ricorrere a tutti i sistemi organizzativi elaborati dagli uomini, conciliabili con i valori fondamentali della cultura occidentale, piuttosto che adottarne dogmaticamente uno solo.

(108) ARNOLD, *Democracy and Free Enterprise* 44-62 (1942); BERGE, *Cartels: Challenge to a Free World* 234-235 (1944).

(109) Cfr. EDWARDS, *An Appraisal of the Antitrust Laws*, 36 Am. Econ. Rev. Supp. 172 (1946).

ANDRÈ GRANDPIERRE

Nancy

1. - È molto difficile formulare regole generali semplici per quanto riguarda l'atteggiamento da assumere nei confronti di intese, concentrazioni e posizioni dominanti. È chiaro che può essere utile, e persino indispensabile, unire e razionalizzare gli sforzi. Analogamente l'evoluzione economica e tecnica porta a concentrazioni sempre maggiori, che il Mercato comune svilupperà ulteriormente.

Al contrario, le intese che hanno per effetto di ridurre la produzione al disotto delle quantità necessarie a soddisfare i bisogni, con lo scopo di ottenere un aumento artificiale dei prezzi, sono evidentemente nefaste.

2. - L'evoluzione generale giustifica uno sviluppo delle intese di carattere tecnico, la razionalizzazione delle produzioni fra più imprese allo scopo di raggiungere una migliore efficienza ed un abbassamento dei prezzi, le concentrazioni che consentano produzioni sufficientemente di massa, tali da utilizzare attrezzature moderne ed ottenere bassi costi.

3. - Non mi sembra che sia stato possibile finora attuare una legislazione anti-*trust* veramente efficace, in grado cioè di impedire le coalizioni dannose e di incoraggiare le intese utili. Mi sembra che la principale debolezza derivi dalla difficoltà di stabilire criteri d'ordine giuridico atti a distinguere le buone dalle cattive intese.

4. - Ritengo che lo sforzo dei legislatori, come del resto quello delle stesse imprese, dovrebbe tendere soprattutto a ricercare i mezzi atti a togliere alle intese realizzate ogni carattere di segretezza.

Bisognerebbe riconoscere ufficialmente che esistono molte intese buone e fare in modo che coloro che le pongono in essere non abbiano alcun

interesse, bensì il contrario, a nasconderle. D'altra parte, ricorderò qui volentieri le parole (credo) di Carnegie, secondo cui la vera concorrenza si svolge ormai fra i laboratori: la posizione dominante di certe industrie non dovrebbe essere criticata se i fatti dimostrano che i loro sforzi di ricerca portano a continui progressi ed a ribassi dei prezzi a favore dei consumatori.

Riassumendo, non è l'intesa per se stessa o la posizione dominante che dovrebbe essere criticata, bensì la dissimulazione dell'intesa e l'abuso di posizione dominante per rallentare il progresso in un'industria.

5. - In realtà, io credo che i nuovi impulsi concorrenziali, provenienti sia dall'attuazione del Mercato comune e sia dai progressi scientifici e tecnici che accelerano l'evoluzione generale, apportino elementi molto favorevoli per impedire una « sclerosi » dell'economia causata da coalizioni abusive.

6. - Io credo sinceramente che i principî sommari ora enunciati si possono applicare all'Italia come agli altri paesi.

WALTER ADOLF JÖHR

St. Gallen - Istituto superiore di commercio

1. - Principali conclusioni dei miei studi sui problemi di politica economica, derivanti da limitazioni alla concorrenza.

Come spiegai più particolareggiatamente nella *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 1951, n. 3, pagg. 224-247, gli effetti dei cartelli non sono così dannosi per l'economia, come spesso si afferma. Io ammetto ciò, pur ritenendo l'economia di mercato ad alto grado di concorrenza il miglior sistema per un'economia moderna. Gli economisti che approvano una radicale e conseguente politica antimopolistica e anti-*trust* trascurano abitualmente i seguenti aspetti:

a) Essi considerano il problema dal punto di vista statico anziché da quello dinamico, senza osservare che cartelli e grandi imprese costituiscono un fattore che stimola lo sviluppo economico.

b) Cartello non significa eliminazione, ma semplicemente limitazione della concorrenza.

c) Non tutti i cartelli portano ad una posizione monopolistica. In molti casi essi evitano solamente una concorrenza all'ultimo sangue e quindi rappresentano un avvicinamento alla concorrenza pura.

d) Anche in quei casi in cui il cartello porti ad una posizione monopolistica, gli effetti sull'economia sono attenuati dal fatto che esiste un rapporto di concorrenza monopolistica fra i diversi cartelli.

e) Non è esatto che un'economia con un grande numero di *trusts* si troverebbe in un permanente stato di squilibrio. Questo sarebbe vero solo se non vi fossero altri fattori politici e istituzionali che esercitassero un'influenza stabilizzatrice.

f) Una limitata flessibilità dei prezzi ha in generale una certa influenza stabilizzatrice sulle fluttuazioni cicliche.

Oltre a ciò spiegai che i cartelli svizzeri hanno un carattere peculiare:

a) Le piccole dimensioni del sistema economico svizzero e la conseguente evidenza per il pubblico impediscono ai cartelli di abusare della loro posizione monopolistica.

b) Gli svizzeri, come gli italiani, lavorano sodo. Il pericolo che un cartello monopolistico induca alla pigrizia non è grande.

c) Molti cartelli proteggono industrie e fabbriche che sono elementi fondamentali dell'economia di una determinata regione. La struttura federale della Confederazione elvetica favorisce gli sforzi per conservare il potenziale economico dei vari cantoni.

d) Pertanto, se i cartelli fossero sciolti da un decreto dello Stato, un gran numero di industrie chiederebbe sovvenzioni alla Confederazione.

2. - Sviluppo economico ed esperimenti politici non mi hanno indotto a mutare le mie idee.

3. - Risultati degli studi di legislazione anti-*trust* e principali punti deboli della formulazione e dell'applicazione di tale legislazione: il mio lavoro e i miei impegni non mi hanno consentito di studiare a fondo gli effetti di legislazioni anti-monopolistiche in altri paesi. Ritengo, tuttavia, che una delle fondamentali debolezze della legislazione anti-*trust* americana consista nel fatto che, con la proibizione dei *trusts*, essa favorisce le grandissime imprese e quindi la concentrazione di potere. Inoltre temo che una legislazione anti-*trust* del tipo di quella tedesca comporti un considerevole aumento dell'intervento statale nell'economia, con il paradossale risultato che una politica, concepita per perseguire il fine della libertà economica, riduce tale libertà in misura considerevole.

4. - *Principi informativi di una regolamentazione anti-monopolistica e anti-trust:*

a) Sebbene io non stimi i cartelli tanto dannosi quanto molti miei colleghi ritengono, né possa proporre di seguire la linea politica degli Stati Uniti o della Germania, non giungo alla conclusione che lo Stato debba rinunciare ad ogni azione contro *trusts* e monopoli.

L'atteggiamento del progetto di legge svizzero su cartelli e organizzazioni simili mi sembra appropriato. L'idea fondamentale di questa legge è stata sviluppata nella pubblicazione della « Preisbidungskommission » (1) dal titolo *Kartell und Wettbewerb in der Schweiz* (1957) (2).

(1) Commissione per la formazione dei prezzi (N.d.T.).

(2) Cartelli e concorrenza in Svizzera (N.d.T.).

Essa è basata sul concetto di concorrenza potenziale, il che significa che lo Stato ha l'obbligo di garantire a tutti la possibilità di partecipare alla concorrenza. Questo vuol dire che i cartelli non devono essere proibiti, ma che il boicottaggio non è ammesso come arma dei cartelli. Eliminando quest'arma, il potere dei *trusts* è sostanzialmente ridotto e pertanto non è necessario un controllo dei prezzi, che in ogni caso sarebbe per lo Stato un compito molto pesante e quasi impossibile. Sfortunatamente il progetto di legge svizzero, ora presentato al Parlamento, ha introdotto troppe eccezioni alla regola generale che proibisce qualsiasi misura di boicottaggio. Oltre a ciò, desidero richiamare l'attenzione sul *Vorarbeiten für ein Bundesgesetz über Kartelle und ähnliche Organisationen. Bericht und Text des Gesetzesentwurfes der Expertenkommission* (3) (4).

Sono stato membro di questa commissione di esperti e accetto in generale le conclusioni della nostra commissione (con un'eccezione: e precisamente la decisione sul registro dei cartelli). Anche per quanto riguarda la procedura e le sanzioni, ritengo che la nostra soluzione potrebbe servire da base anche per altri paesi come l'Italia.

b) Si dovrebbero controllare e limitare i movimenti di concentrazione e di fusione? Come si potrebbe prevenire o reprimere l'abuso di posizioni dominanti?

Nel mio contributo alla pubblicazione *Die Konzentration in der Wirtschaft*, ed. Helmut Arndt, Berlin, 1960, pagg. 1289 segg., ho esaminato questi problemi e sono giunto alla conclusione che la possibilità di intervento statale, che per altri aspetti non presenta maggiori svantaggi, è molto limitata. Anche per questa ragione, la nuova legge svizzera ha rinunciato a qualsiasi misura di prevenzione della concentrazione e delle fusioni. Essa dispone solamente sanzioni nei casi di abuso della posizione monopolistica, fra i quali il boicottaggio è l'esempio principale.

5. - Non ritengo che un futuro sviluppo economico possa influenzare le mie idee attuali. Naturalmente si pone ancora il problema di quali sarebbero le conseguenze per la nostra politica *anti-trust*, se la Svizzera divenisse membro associato del Mercato comune.

6. - Non conosco abbastanza le condizioni dell'Italia per giudicare se le mie idee siano applicabili al vostro Paese, ma penso che le differenze tra l'Italia e il nostro Paese non siano tanto considerevoli da rendere ciò impossibile.

(3) Nel frattempo sono stato informato che questa pubblicazione è esaurita.

(4) Lavori preparatori per una legge federale sui cartelli e organizzazioni simili. Rapporto e testo del progetto di legge della Commissione di esperti (N.d.T.).

J. B. HEATH

University of Manchester - Faculty of Economic and Social Studies

1. - Vi sono due problemi principali: *a*) se si vietano accordi restrittivi, è probabile che si formino altre intese, che possono dare benissimo gli stessi risultati. Mi riferisco agli « accordi per l'informazione » o, come vengono chiamati a volte, accordi « di prezzo aperto ». Cfr. il mio articolo in *Economic Journal*, settembre 1960; *b*) nel caso in cui un bene sia offerto sul mercato solo da poche imprese, l'eliminazione degli accordi restrittivi darà scarsi risultati: le imprese continueranno ad agire come prima. Cfr. il mio articolo in *Manchester School*, maggio 1961, che è uno studio sugli effetti dell'abbandono degli accordi sui prezzi.

2. - Dopo aver visitato gli Stati Uniti, e dopo aver osservato gli effetti della legislazione in Gran Bretagna, ho considerato con maggior favore una norma *per sé* contro l'imposizione dei prezzi. Se un paese non ha leggi che regolino l'imposizione dei prezzi farebbe bene a pensare di introdurre una norma *per sé* di questo tipo. Cfr. il mio articolo nella *Northwestern University Law Review*, maggio 1962.

3. - Mi sembra difficile trattare principî generali in breve spazio. La mia opinione è esposta in tutti i particolari nel mio libro *Not Enough Competition ?* (London, Institute of Economic Affairs, aprile 1961).

4. - Non ritengo che si possa facilmente prevenire l'abuso di posizione da parte di un'impresa dominante; tuttavia è possibile creare le condizioni in cui è meno probabile che ciò accada. La pressione delle autorità statali e dell'opinione pubblica può avere influenza. Sui criteri per controllare le fusioni, cfr. i miei articoli nel *Guardian*, del 6 e 7 febbraio 1962.

5. - Le misure contro le pratiche restrittive e le imprese dominanti all'interno di un singolo paese, possono divenire meno importanti con l'abolizione delle barriere doganali (come nella C.E.E.), sempre che non si creino cartelli internazionali. Ritengo che la concorrenza stimoli il progresso tecnologico, piuttosto che l'inverso. Ma almeno alcune imprese in un'industria dovrebbero essere abbastanza grandi da sostenere i costi fissi necessari per le attività di ricerca e di sviluppo.

Suppongo che l'Italia non sia troppo piccola per affrontare misure anti-*trust*, dal punto di vista tecnologico e del progresso economico. Ritengo probabile che l'abolizione delle restrizioni alla concorrenza abbia qualche effetto — ma piuttosto limitato — sul progresso. Il fattore più importante, secondo me, non è l'esistenza o l'inesistenza di leggi anti-*trust*, ma lo spirito d'iniziativa del popolo. È possibile che tale spirito d'iniziativa sia influenzato dalla presenza o dall'assenza di leggi anti-*trust*; ma è almeno un'ipotesi plausibile — non so che peso possa avere l'ipotesi — che le leggi anti-*trust* siano un riflesso dello spirito d'iniziativa del popolo. Negli Stati Uniti il popolo accetta — accoglie perfino con soddisfazione — le leggi anti-*trust* perché esse sono in armonia con lo spirito della comunità.

Stimo degni di essere studiati, per mia esperienza diretta, due libri sulla politica anti-*trust*: 1) A. D. NEALE, *Antitrust Laws of the U.S.A.* (Cambridge University Press, 1960), specialmente i capitoli 14, 15 e 16; 2) C. KAYSEN e D. F. TURNER, *Antitrust Policy - A Legal and Economic Analysis* (Oxford University Press, 1960).

6. - Quanto sopra è una sintesi delle mie opinioni. Se si desiderano ulteriori informazioni, prego di scrivermi.

FRITZ MACHLUP

*Princeton University - International Finance Section - Department
of Economics - Baltimora*

1. - Il massimo grado di concorrenza è auspicabile per varie ragioni:

a) Dal momento che i prezzi hanno una funzione di rilievo nella distribuzione delle risorse produttive, è importante che questi prezzi siano il risultato di un reale processo competitivo e non di decisioni amministrative delle imprese o del Governo.

b) Dal momento che si devono evitare sprechi di risorse economiche e che la pressione della concorrenza è il mezzo più efficace per ridurre tali sprechi nella produzione e nella distribuzione, ogni riduzione della pressione della concorrenza è dannosa.

c) Poiché il mantenimento di un sistema di libera iniziativa dipende dalla sua accettazione da parte delle masse, è necessario evitare la formazione di potenti gruppi privati. Il sistema concorrenziale opera in modo da frazionare minutamente il potere economico.

Le forze concorrenziali non possono abitualmente sopravvivere agli sforzi costanti che vengono fatti per limitarle o eliminarle a vantaggio degli interessi di alcuni gruppi. La concorrenza rimane efficace solo qualora lo Stato l'incoraggi, eliminando le restrizioni che i privati e lo Stato stesso le pongono. Quindi è una funzione preminente dello Stato prevenire accordi e pratiche restrittive, evitare la formazione di posizioni dominanti, ogni qual volta ciò possa essere fatto senza costo eccessivo, ed anche sciogliere le concentrazioni di potere economicamente non necessarie.

2. - Prima di conoscere la letteratura americana sulla legislazione anti-trust condividevo l'opinione, difesa in Europa dai sostenitori del-

l'economia liberale, secondo la quale le restrizioni private alla concorrenza sono semplicemente il risultato degli interventi statali compiuti soprattutto per mezzo delle tariffe doganali sull'importazione. Mentre sono ancora d'accordo sul fatto che la riduzione o l'eliminazione dei dazi d'importazione sarebbe il più importante e semplice sistema per stimolare la concorrenza, mi sono convinto che è necessario fare di più. Anche in una vasta area di libero scambio, gli accordi privati di tipo cartellistico possono in realtà ridurre la concorrenza, e le fusioni di imprese prima indipendenti possono creare gruppi potenti non abbastanza esposti alla pressione della concorrenza. Di conseguenza, ho tratto la conclusione che la proibizione delle pratiche e degli accordi restrittivi come pure la proibizione delle fusioni che possono ridurre la concorrenza sono necessarie per la conservazione del sistema di libera iniziativa.

3. - Sulla base dei miei studi sulla legislazione anti-*trust* degli Stati Uniti e della sua applicazione da parte degli organi giudiziari posso affermare che:

a) La proibizione delle intese per limitare il commercio (accordi restrittivi, cartelli, sostegno dei prezzi, ecc.) è stata molto efficace.

b) La proibizione delle fusioni che possono ridurre la concorrenza non è stata sancita, in maniera efficace, fino al 1950, quando molti gruppi oligopolistici eccessivamente potenti si erano già formati per mezzo di fusioni.

Dal momento che gli Stati Uniti hanno tardato tanto a promulgare leggi che prevenissero la creazione di posizioni dominanti per mezzo delle fusioni, le leggi attuali non possono risolvere i problemi derivanti dall'esistenza di imprese dominanti. Sarebbe necessaria una nuova legge per sciogliere le società formate da molte aziende distinte, quando il controllo e la direzione centralizzati di queste aziende non offrano vantaggi economici dimostrabili. Non vi sarebbe stato bisogno di tale nuova legge, se sessanta anni fa si fossero emesse e fatte rispettare delle leggi efficaci contro le fusioni di imprese concorrenti che creavano società inutilmente grandi.

La maggior parte dei miei rilievi sui risultati delle leggi anti-*trust* si trova riassunta nel capitolo 6 del mio libro, *The Political Economy of Monopoly* (Baltimore, The John Hopkins Press, 1952). Un esame della possibile legge per lo scioglimento di imprese dominanti già esistenti si trova nel capitolo 16 di *Monopoly and Free Enterprise* (New York, XX Century Fund, 1951), in particolare alle pagine 563-564.

4. - Le mie idee in genere sui principî informatori di una legislazione anti-*trust* sono contenute nel libro citato. In particolare ritengo che norme *per sé* nella proibizione di accordi e pratiche restrittive siano da preferirsi a norme che lascino troppo alla discrezione dell'organo giudicante. Il fatto che negli Stati Uniti l'imposizione di prezzi sia stata dichiarata illegale *per sé* in tempi relativamente remoti — ad esempio nel 1927, quando la Corte dichiarò illegale l'imposizione di prezzi anche se essi fossero stati ragionevoli — è stato di grande aiuto nella lotta contro i cartelli. Vi sono molte altre cose da dichiarare illegali di per se stesse. È troppo facile usare le eccezioni per rendere inefficace una legge.

Tuttavia vi sono certe pratiche che non dovrebbero essere vietate in generale. Ad esempio, la discriminazione dei prezzi può avere in certe condizioni effetti utili e quindi non dovrebbe essere vietata indiscriminatamente. In certi casi può essere possibile seguire un criterio facilmente attuabile, vietando alle grandi imprese di fare cose che sono permesse invece alle piccole. Evidentemente questo è un metodo piuttosto grossolano ma è più semplice che tentare di stabilire eccezioni più elaborate.

La nostra esperienza, in fatto di leggi contro fusioni e eccessive concentrazioni, è piuttosto recente ma questo non deve fornire un pretesto per procrastinare una legge su questa materia. Più la legge ritarda, più diventa difficile. Se la legge erra nel senso di impedire fusioni che potrebbero essere economicamente utili, l'errore avrà conseguenze meno gravi di quelle che si avrebbero se permettesse fusioni economicamente dannose.

5. - Non c'è bisogno di dire che noi impariamo sempre da nuovi sviluppi e che potremmo cambiare opinione in futuro. Ciò non deve essere considerato una scusa per adottare un atteggiamento di « aspetta-e-vedrai ». Ad esempio, il fatto che il Mercato comune potrà rafforzare le forze concorrenziali non deve indurre al compiacimento. Proprio per timore dell'aumento della concorrenza, è probabile che le imprese cerchino maggiormente di stipulare accordi restrittivi e fusioni. Quindi una rapida attuazione di una legislazione preventiva è di grande importanza.

6. - Rispondendo alle precedenti domande, ho tenuto presente la possibilità di applicare le mie idee al caso dell'Italia. Credo che i miei studi empirici e teorici mi abbiano portato a constatazioni che possono essere pienamente riferite al caso dell'economia italiana.

ANDRÉ MARCHAL

Université de Paris - Faculté de droit et sciences économiques

1. - L'evoluzione della tecnica, da una parte, e l'integrazione europea, dall'altra, agiscono nello stesso senso e cioè provocando l'accrescimento di dimensione delle imprese e la diminuzione del loro numero. Opporsi a questa evoluzione equivarrebbe ad opporsi al progresso.

Peraltro, i teorici dell'economia ammettono sempre più che l'atomizzazione del mercato (esistenza di una moltitudine di piccole unità di produzione incapaci di influenzare da sole il prezzo o la domanda, che si limitano a subire) non è condizione indispensabile per una situazione di concorrenza. La concorrenza può essere realizzata nel caso di un duopolio se il produttore è costantemente frenato nelle sue pretese dalle reazioni, che egli prevede, da parte dei suoi rivali effettivi o potenziali.

In conclusione, lo sviluppo delle strutture oligopolistiche in Europa non indica necessariamente una diminuzione dello spirito concorrenziale. A volte è proprio il contrario, poiché un'impresa deve sentirsi abbastanza potente per osare di invadere il mercato di altri. Si deve solo temere che la lotta oligopolistica, divenendo troppo accanita, non sfoci in un armistizio, di cui i consumatori farebbero le spese.

2. - I risultati della lotta anti-*trust* negli Stati Uniti, unico paese in cui essa sia stata condotta con un certo rilievo, sono stati alterni. Il voto della legge *Sherman* nel 1890 non impedì la creazione del monopolio dell'acciaio da parte di J. P. Morgan nel 1901. Lo *Sherman Act* è stato emendato da legislatori poco convinti dei suoi meriti, è stato violato ed eluso molte volte, ma rimane tuttavia un simbolo della coscienza americana. Di modo che, in un paese in cui la struttura economica è in molti casi concentrata in un piccolo numero di imprese gigantesche, i dirigenti dei *trusts* sono moralmente tenuti a fare professione di fede in favore

della concorrenza, e di conseguenza ad adeguare il loro comportamento alla loro professione di fede.

In conclusione, nei paesi anglosassoni la legislazione anti-*trust* ottiene soprattutto un effetto di costrizione morale, attraverso il canale dell'opinione pubblica.

In Italia come in Francia e nei paesi latini in genere, invece, la concorrenza non è oggetto di particolare devozione. In Italia soprattutto, questa parola deve evocare la disoccupazione piuttosto che i meriti della libera iniziativa. È scritto, credo, nella Costituzione del 1948: « L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana ».

Sarebbe bene stabilire, come principio, nell'introduzione della legge, che la concorrenza non è un fine, ma un mezzo, che essa deve stimolare e non disperdere le energie, far partecipare le masse al progresso economico e non creare nei più diseredati un senso di insicurezza.

3. - Io credo più nell'efficacia di un controllo *a posteriori* che non in quella della dichiarazione *a priori* delle intese. Si deve osservare il comportamento effettivo delle imprese nel corso del tempo (periodo di crisi, periodo di ripresa), giudicarne i risultati piuttosto che le intenzioni, dal momento che i fini confessati sono sempre lodevoli.

4. - È necessario evitare di attenersi a criteri puramente strumentali: il grado di concentrazione è provocato da imperativi tecnici prima di essere il segno di una volontà di dominio economico. Il grado di accaparramento del mercato da parte di una sola impresa è difficilmente determinabile a causa della fungibilità sempre più grande dei prodotti e della concorrenza intersettoriale.

In poche parole, il vero indice della concorrenza non è la struttura del mercato, ma il comportamento effettivo delle imprese.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRÉ MARCHAL: « Les ententes et les concentrations dans le Marché commun », *Revue du Marché commun*, n. 18, ottobre 1959.
- « Le intese e le concentrazioni nel Mercato comune », *Rivista di diritto industriale*, luglio-dicembre 1959, anno 8°, n. 3-4, parte I.
- « Prefazione a J. HOUSSIAUX: *Concurrence et Marché commun* », Paris, 1960.
- « De quelques faux dogmes en matière de la organisation européenne », *Revue Economique*, settembre 1960, n. 5.
- « I falsi dogmi dell'unificazione europea », *Mercurio*, 15 luglio 1961, n. 7.
- « Progrés technique et concurrence dans le Marché commun européen », *Revue de la Faculté des Sciences Economiques de l'Université d'Istanbul*, n. 1, 1960.
- « Progrés technique et concurrence dans la Communauté économique européenne », *Revue Economique*, n. 6, novembre 1961.

JACOBY NEIL HERMAN

*University of California - Graduate School of Business Administration -
Los Angeles*

1. - Le più importanti conclusioni dei miei studi sui problemi di politica economica derivanti da limitazioni alla concorrenza sono:

a) Un'attiva concorrenza è essenziale per il rapido sviluppo di ogni economia organizzata fondamentalmente su una base di libera iniziativa privata, che operi in mercati aperti, poiché crea una disciplina che favorisce l'innovazione, la riduzione dei costi, l'organizzazione efficiente e quindi aumenta il benessere del consumatore.

b) Lo Stato non può passivamente presumere che la concorrenza si mantenga attiva da sola, ma deve promuoverla e incoraggiarla con la sua politica.

c) Il tipo di concorrenza che la politica dello Stato deve incoraggiare non è la concorrenza « pura » o « perfetta » della teoria economica, ma la concorrenza « realizzabile ». Ciò si verifica quando: (*a*) vi siano fonti alternative dell'offerta accessibili per i compratori, (*b*) le unità dell'offerta siano indipendenti fra di loro e (*c*) i compratori siano informati dell'esistenza di fonti alternative.

d) Le più importanti politiche per incoraggiare la concorrenza sono quelle che (*a*) favoriscono l'ingresso di nuove imprese nel mercato, (*b*) incoraggiano le ricerche, le invenzioni, il progresso tecnologico e il pensiero creativo e (*c*) aumentano il flusso degli scambi e degli investimenti internazionali.

e) Oltre alle politiche citate è necessario che lo Stato adotti ed applichi leggi anti-monopolistiche, per eliminare le iniziative private che possano impedire ingiustamente l'ingresso nel mercato di imprese nuove o creare collusioni fra le imprese esistenti.

f) L'applicazione delle leggi anti-monopolio dovrebbe essere generale e senza eccezioni per alcuna industria o gruppo economico privato, quali l'agricoltura, le miniere di carbone, le organizzazioni cooperative, i sindacati operai, ecc.

g) Gli accordi fra i produttori per fissare i prezzi, limitare la produzione, escludere nuove imprese con l'adozione di prezzi rovinosi o altre azioni coercitive o per dividersi i mercati, dovrebbero essere illegali *per sé*.

h) Lo Stato dovrebbe colpire il comportamento dannoso, e non le imprese solo per le loro grandi dimensioni o il parallelismo di azione con altre imprese o la presunta concentrazione di potere.

i) Lo Stato dovrebbe avere il potere di esaminare le proposte di fusione di imprese esistenti per giudicare in anticipo se queste ridurrebbero la concorrenza e il benessere del consumatore.

2. - Non vi sono stati cambiamenti sostanziali nelle mie opinioni, ora esposte, in seguito a sviluppi economici, tranne il fatto che mi sono maggiormente convinto dell'importanza di un rapido sviluppo tecnologico e di innovazioni tecniche per il mantenimento di un'attiva concorrenza.

3. - Ritengo che la legislazione anti-monopolistica degli Stati Uniti abbia esercitato un benefico influsso sullo sviluppo economico. Tale influenza non può essere misurata semplicemente contando i casi di repressione anti-*trust* e le sentenze emesse. La semplice esistenza delle leggi anti-*trust* e di un ufficio federale di vigilanza sempre pronto ad applicarle, ha esercitato una notevole influenza preventiva sulle imprese e ha impedito loro di svolgere quelle attività monopolistiche che altrimenti avrebbero svolto. I principali punti deboli delle leggi anti-*trust* degli Stati Uniti sono: in primo luogo, esse prevedono eccezioni alla loro applicazione a favore delle compagnie di trasporto, delle organizzazioni cooperative e dei sindacati operai; in secondo luogo, esse sono così vaghe da indurre il Dipartimento di Giustizia a prendere delle misure in molti casi nei quali le imprese non tenevano una condotta manifestamente monopolistica.

4. - Ritengo che un controllo pubblico delle azioni private limitatrici della concorrenza sia possibile e auspicabile. I principi informativi di una legislazione anti-*trust* sono quelli da me esposti rispondendo alla prima domanda. Lo Stato dovrebbe tentare di reprimere gli accordi e le pratiche restrittive per mezzo di norme ben precise, e non dovrebbe ammettere

eccezioni e discriminazioni fra imprese con il pretesto che ciò è necessario per favorire fini particolari o può essere giustificato dalla dimostrazione che il comportamento monopolistico non ha leso il pubblico interesse. In altre parole, il comportamento monopolistico dovrebbe essere considerato dannoso per sua natura. Agire diversamente significa provocare una sempre crescente gamma di eccezioni che alla fine danneggerebbe il consumatore. I movimenti di concentrazione e di fusione dovrebbero essere controllati previa inchiesta e approvazione da parte di un ufficio statale. Il fatto che un'impresa abbia raggiunto una posizione dominante nel suo settore in conseguenza di una più efficiente organizzazione non dovrebbe dar luogo ad un'azione anti-*trust* contro di essa. Tuttavia, se questa impresa usasse manifestamente il suo potere economico per reprimere o distruggere un rivale più piccolo, con mezzi quali l'adozione di prezzi rovinosi, dovrebbe essere punita per questa azione antisociale.

5. - Le idee da me espresse non possono essere influenzate dal progresso tecnologico, dalla liberalizzazione del commercio internazionale o dalla tendenza all'integrazione delle economie nazionali nella Comunità economica europea. Tutti questi sviluppi sono auspicabili, e favoriranno una attiva concorrenza all'interno dell'economia italiana e fra i suoi produttori e quelli degli altri paesi europei, aumentando così il benessere economico dei consumatori italiani. Tuttavia, l'esperienza degli Stati Uniti, che hanno da lungo tempo un « mercato comune » anche più grande di quello della C.E.E., mostra che queste misure dovrebbero essere integrate da una positiva legge anti-*trust* in Italia e in tutti gli altri paesi della C.E.E., come pure da una legislazione anticartellistica della stessa C.E.E. In altre parole, una forte concorrenza dovrebbe essere stimolata sia da interventi positivi dello Stato, sia dai divieti posti da una legislazione anti-monopolistica.

6. - Ritengo che le idee da me esposte possano essere riferite in linea di massima a tutti i paesi che abbiano *grosso modo* lo stesso livello di sviluppo e di condizioni economico-sociali dell'Italia. In termini di sviluppo economico globale e di reddito reale *pro capite* annuo, l'Italia si trova attualmente allo stesso punto in cui si trovavano gli Stati Uniti negli anni 1920. Ciò nondimeno è chiaro che le leggi anti-*trust* degli U.S.A. sono oggi altrettanto utili che nel decennio 1920-30. In realtà, appare probabile che i benefici di una legislazione anti-*trust* in Italia possano essere anche maggiori di quelli degli Stati Uniti a causa della maggiore forza della tradizione delle imprese familiari e della stratificazione sociale ed economica.

Ulteriori elaborazioni dei miei studi su questo argomento si trovano nelle seguenti pubblicazioni:

« Antitrust Policy Re-Examined », *Journal of Political Economy*, Vol. LVIII, n. 1 (febbraio 1950);

« Perspectives on Monopoly », *Journal of Political Economy*, Vol. LIX, n. 6 (dicembre 1951);

« Perspectives on Monopoly »: A Reply di GEORGE STOCKING e MYRON WATKINS e una « Rejoinder » (p. 257), *Journal of Political Economy*, Vol. LX, n. 3 (giugno 1952).

W. B. REDDAWAY

University of Cambridge - Department of Applied Economics

Effetti del mantenimento dei prezzi al dettaglio ().*

1. - Il mantenimento dei prezzi al dettaglio è attuato con diversi gradi di severità. I prezzi di vendita possono essere imposti ai dettaglianti con azioni coercitive quali l'iscrizione in una lista per coloro che non si conformano. Oppure i prezzi possono essere semplicemente indicati, spesso stampando un prezzo sull'imballaggio, mentre la coercizione è lasciata ad un tacito accordo fra i dettaglianti. Il venditore che impone o indica i prezzi al dettaglio può essere un produttore singolo che opera in stretta concorrenza con rivali, o un consorzio che controlla la maggior parte della produzione globale di una certa gamma di prodotti, sebbene anche dove operi un consorzio di produttori vi sia abitualmente una concorrenza indiretta per la clientela fra prodotti diversi.

Le principali conseguenze dell'imposizione di prezzi si manifestano allo stesso modo quale che sia il grado di rigore dell'imposizione, in maniera che tali conseguenze possono essere studiate, in generale, senza tener conto dell'esatto grado di rigore con cui i prezzi sono imposti.

2. - L'imposizione del mantenimento dei prezzi è considerata vantaggiosa e redditizia dai dettaglianti. Sebbene chiunque potrebbe avvantaggiarsi attirando la clientela dei concorrenti, se fosse libero di abbassare i prezzi, tuttavia se tutti fossero liberi tutti dovrebbero sopportare la pressione della concorrenza reciproca. Così normalmente ciascuno prevede che essendo i suoi concorrenti legati, guadagnerà più di quanto perderà per il fatto di essere egli stesso legato.

(*) Comitato per il mantenimento dei prezzi al dettaglio, Relazione presentata da R. Cohen, R. F. Kahn, W. B. Reddaway e J. Robinson.

Lo scopo per cui i produttori offrono ai rivenditori questo vantaggio è quello di stimolare le proprie vendite, in primo luogo assicurando alla loro produzione sbocchi al dettaglio, in secondo luogo destando l'interesse dei rivenditori ad aumentare le vendite. L'imposizione dei prezzi al dettaglio è prima di tutto un mezzo, paragonabile alla pubblicità, per stimolare le vendite di particolari prodotti. In altre parole, è un elemento della concorrenza fra i produttori.

Si possono distinguere due tipi principali di concorrenza: una che potrebbe essere chiamata concorrenza « interna » fra produttori rivali di prodotti analoghi (diciamo fra imprese produttrici di cioccolata) e l'altra, concorrenza « esterna » fra il gruppo di prodotti in questione e tutti gli altri usi del potere d'acquisto del consumatore (ad esempio fra la cioccolata e il cinema o i buoni del tesoro).

Per quanto concerne la concorrenza interna, nessun produttore può permettersi di concedere ai propri dettaglianti un margine minore di quello concesso dai suoi concorrenti, perché altrimenti i dettaglianti sarebbero meno propensi a vendere i loro prodotti o potrebbero rifiutarsi del tutto di trattarli.

È vero che ci si può attendere che un margine minore, avendo come conseguenza un prezzo finale più basso, attragga acquirenti, così che si può presumere che al di là di un certo punto prenda forza una concorrenza basata sui prezzi. Se così non fosse, non vi sarebbe alcun limite al livello a cui potrebbero essere spinti i margini. Ma l'attrazione di una modesta riduzione del prezzo è normalmente meno efficace dell'attrazione esercitata dall'arte di vendere dei commercianti (in realtà, una riduzione del prezzo, non sostenuta da un'adeguata abilità commerciale, può essere considerata dai consumatori come indice di qualità scadente, ed avere così un effetto negativo). Così la concorrenza non basata sul prezzo tende ad escludere quella basata sul prezzo. Se qualcuno, in un gruppo di concorrenti, aumenta il margine concesso ai dettaglianti, gli altri generalmente devono adeguarsi. Certe imprese di fama nazionale, dovuta alla qualità superiore o alla pubblicità, possono godere di una domanda da parte dei consumatori tanto vasta che i dettaglianti sarebbero ansiosi di trattare i loro prodotti anche con un margine relativamente piccolo, ma in casi del genere è probabile che la domanda non sia molto sensibile alle variazioni del prezzo, per cui il produttore non ha motivo di rischiare di rendere i suoi prodotti impopolari presso i rivenditori, e probabilmente il più delle volte si adegua alla misura prevalente dei margini.

Dal punto di vista di qualsiasi produttore, la concessione di un forte margine al rivenditore da parte di un concorrente è una mossa di concorrenza interna che egli deve controbattere con l'aumento del suo

marginare o con altri mezzi; considerando la concorrenza esterna, l'aumento del margine del suo concorrente interno è per lui un vantaggio, dal momento che questo aiuta a mantenere in attività i dettaglianti che tratteranno anche i suoi prodotti. Così anche dove la concorrenza interna è accanita, i produttori di beni simili hanno un interesse collettivo a mantenere il livello dei margini offerti.

Ciò è particolarmente importante dove l'esistenza di un gran numero di negozi stimola le vendite. I produttori di cioccolata, per esempio, credono che in tempi normali una considerevole parte delle loro vendite dipenda da un « acquisto impulsivo » dovuto alla vista della cioccolata nella vetrina di un negozio. Così conviene a tutti loro che le vetrine che espongono cioccolata siano numerose e largamente diffuse e ciascuno versa, per così dire, la quota del costo globale sopportato dall'industria sotto forma di margini concessi ai suoi rivenditori. Così la cooperazione rimette in vigore la concorrenza nel mantenimento del livello dei margini.

3. - Una volta che si sia stabilito un certo livello dei margini, per mezzo del mantenimento dei prezzi, è estremamente difficile abbassarlo. Nessun produttore può permettersi di offendere i suoi rivenditori riducendo i margini, fin quando gli altri li mantengano alti, e nessuno vuole scatenare una guerra dei prezzi che lascerebbe alla fine tutti i belligeranti in condizioni peggiori di prima.

D'altro canto, vi è poca resistenza (entro ampi limiti) ad un movimento di aumento dei margini. È raro che un prezzo finale al consumo aumenti mentre tutto il resto rimane fermo. Ma non vi è mai un momento in cui ogni cosa resti la stessa. Quando il livello generale dei prezzi aumenta, si può agevolmente avere un aumento ulteriore per coprire un aumento dei margini dei dettaglianti. Quando i costi diminuiscono, è facile mantenere i prezzi finali, o ridurli meno che proporzionalmente rispetto ai prezzi di costo, aumentando così i margini dei commercianti. Un qualsiasi concorrente di un certo gruppo, che aumenti i suoi margini, può sperare, suscitando l'interesse dei dettaglianti a vendere il suo prodotto, di trarre un vantaggio maggiore del vantaggio che i suoi rivali traggono dall'offrire ai consumatori un prezzo finale minore, ed essi possono controbattere solo imitandolo. Così è chiaro che, dove è attuato il mantenimento dei prezzi al consumo, vi è una resistenza maggiore alla diminuzione dei margini che non al loro aumento, e noi dovremmo aspettarci di scoprire che il livello dei margini salga lentamente col passare del tempo, sebbene un certo limite debba essere rappresentato dall'insorgere della concorrenza basata sul prezzo quando i margini raggiungano un livello molto alto.

Vi è un'altra ragione che fa presumere una tendenza all'aumento dei margini dei dettaglianti. I margini sono calcolati normalmente in percentuale (sul costo o sul prezzo finale) per cui l'ammontare del margine, in termini di moneta per unità venduta, varia col prezzo. Quando i costi dei dettaglianti (salari, fitti, combustibili ecc.) variano di conserva con gli altri prezzi, una percentuale costante di margine può dare ai rivenditori un profitto reale più o meno costante. Ma la variazione dei prezzi può essere dovuta ad una causa assolutamente estranea al commercio al dettaglio (ad esempio, una variazione nel costo delle materie prime). Se i prezzi aumentano, mentre i costi dei rivenditori restano costanti, questi ultimi probabilmente accetteranno l'aumento assoluto di margine senza commenti. Ma se i prezzi diminuiscono mentre i costi dei rivenditori non diminuiscono in proporzione, essi avranno ragione di protestare che con la percentuale in vigore non è più possibile coprire le spese e potrebbero ottenere un aumento del margine. Ciò crea di nuovo la tendenza col tempo al rialzo dei margini.

4. - Se non vi fosse l'imposizione dei prezzi al consumo, vi sarebbe un freno alla tendenza all'aumento dei margini, poiché vi sarebbe sempre qualche rivenditore che troverebbe vantaggioso attirare i clienti abbassando i prezzi. Ciò si verificò in misura limitata prima della guerra con quei negozi che praticavano prezzi *réclame*. Vi erano organizzazioni che vendevano a prezzi all'ingrosso. Di fatto, si credè il detto che « solo un pazzo paga i prezzi al dettaglio ». Tuttavia vi erano abbastanza « pazzi » da mantenere in vita un grande e crescente numero di dettaglianti.

Lo scopo del sistema dell'imposizione dei prezzi è esattamente quello di impedire la concorrenza basata sul prezzo, e la sua conseguenza è quella di favorire un alto livello gradatamente crescente dei margini dei rivenditori.

5. - L'alto livello dei margini non comporta affatto un alto livello dei profitti dei rivenditori. Non vi è ragione di supporre che il commercio al dettaglio sia in genere un'attività più redditizia delle altre. Anzi i costi hanno la tendenza ad aumentare in modo da assorbire i margini. Ciò si verifica principalmente in due maniere. In primo luogo con una riduzione del volume d'affari per negozio. Dal momento che il commercio al dettaglio è un tipo di attività di accesso relativamente facile, i profitti sono tenuti a freno dall'insorgere di nuovi concorrenti ogni qualvolta tendano a crescere. Quando il volume d'affari dei negozi esistenti dà, ai margini in uso, un profitto soddisfacente, si aprono nuovi negozi in concorrenza con quelli esistenti e il loro movimento è ridotto. Dal momento che una

gran parte dei costi sono rappresentati da voci inflessibili, la diminuzione del movimento globale provoca l'aumento del costo unitario. Gli alti margini sono quindi necessari per conservare almeno dei profitti relativamente modesti, e l'idea che i margini siano eccessivi appare paradossale. L'imposizione di margini fissi frena la crescita dei negozi efficienti, poiché questi non possono incrementare l'attività praticando prezzi inferiori, e l'esistenza di un gran numero di negozi che vendono questi prodotti marcati rende loro difficile creare una attività su schemi liberi.

Prima della guerra si stava creando una tendenza alla razionalizzazione del commercio al dettaglio e all'applicazione in questo campo delle economie di scala in diversi modi, sia aumentando le dimensioni di negozi singoli sia creando catene di magazzini. La conseguente riduzione dei costi per unità venduta non ebbe effetto pieno sui prezzi finali e il processo di razionalizzazione fu ritardato a causa del sistema d'imposizione dei prezzi.

La seconda ragione per cui i costi aumentano fino ad assorbire i margini è rappresentata dall'aumento dei servizi destinati ad attirare i clienti. Questi sono dei tipi più diversi. Esposizioni, personale sufficiente a colmare la clientela di attenzioni anche nei momenti di punta, edifici attraenti, affitti elevati per luoghi particolari, lungo credito ai consumatori, frequenti distribuzioni di beni, e così via. Tali forme di concorrenza non basata sui prezzi si impongono a gruppi di concorrenti, poiché non appena uno di essi offre una attrattiva ai consumatori, gli altri devono difendere la loro porzione del mercato offrendo qualcosa di equivalente. La sola attrattiva esclusa, col sistema dell'imposizione dei prezzi, è la riduzione del prezzo. Fintantoché un affare addizionale dà un profitto netto, vale la pena di affrontare spese addizionali per accaparrarselo. Così si crea una tendenza naturale per cui i costi assorbono i margini, e quindi i margini appaiono raramente eccessivi in rapporto ai costi che devono coprire.

I due fenomeni di alti costi dovuti ad un basso volume di affari e di alti costi dovuti alle spese per i servizi colpiscono in maniera diversa i tipi di negozi. Il primo colpisce in particolare i magazzini di cioccolata e di tabacco, nei quali, come abbiamo già detto, le imprese produttrici hanno interesse a favorirlo, mentre il secondo prevale nei grandi magazzini, sebbene entrambi agiscano in certa misura in tutti i tipi di negozi.

6. - Il costo sopportato dalla nazione per il commercio al dettaglio è misurato calcolando il lavoro impiegato, i costi del capitale, degli immobili, dei combustibili, ecc., che rappresentano a loro volta lavoro e utilizzazione di aree che potrebbero essere utilizzate per altri usi. La questione che deve essere esaminata è se l'intero sistema si troverebbe

meglio se parte di queste risorse fossero distolte dal commercio al dettaglio e applicate ad altri fini.

Si è portati a ritenere che le offerte al consumatore siano eccessive. Queste offerte sono per lo più un reale vantaggio per l'acquirente, ma il fatto che egli le accetti non significa che le consideri equivalenti al denaro, dal momento che non gli si presenta l'alternativa di accettare queste o risparmiare il denaro. Vi è una stretta analogia con le vendite collegate. « Potrete avere uno scellino di pomodori, se comprerete un cavolo da dieci pence ». Se io voglio i pomodori, comprerò il cavolo, anche se non lo avrei pagato sei pence se fosse stato offerto separatamente. Analogamente, « avrete uno scellino di cioccolata se spenderete dieci pence presso il mio negozio che si trova cento metri più vicino a voi del prossimo pasticceria ».

Ma non vi è alcun metodo pratico per calcolare il valore reale per l'acquirente delle comodità offerte, anche se il successo dei negozi del tipo di « Mark & Spencer », che limitano i margini e vendono a contanti con consegna immediata, mostra che un gran numero di consumatori trova eccessivo il costo del credito e della consegna a domicilio.

7. - In conseguenza dell'abolizione dell'imposizione del prezzo al dettaglio, che provocherebbe una diminuzione del livello dei margini, si ridurrebbe il numero dei negozi, aumenterebbe il volume di affari dei superstiti, e sarebbe quindi assicurata una vera economia nell'uso delle nostre risorse nazionali.

Si potrebbe osservare che, a questo indirizzo, vi sono da fare obiezioni di carattere sociale. Il caso dell'anziana vedova o dell'invalido, che integrano la loro pensione tenendo un negozio e vivendo nel retrobottega, può essere citato per dimostrare la crudeltà di una riduzione dei margini. Ma questo argomento in realtà non ha significato. Se la nostra coscienza sociale ci dice che le pensioni sono insufficienti, dovremmo pretendere che esse siano aumentate. Non vi è ragione che tutti i consumatori paghino una tassa sui loro acquisti, che in gran parte andrà a robusti lavoratori della distribuzione in grado di dare un contributo alla produzione, allo scopo di integrare il reddito di un piccolo numero di vedove o di invalidi. I vecchi e gli invalidi, che non possono contribuire alla produzione e quindi non possono guadagnarsi un salario nell'industria, sarebbero perfettamente liberi di conservare il loro negozietto; disponendo di margini inferiori, inizialmente essi guadagnerebbero di meno, ma molti loro concorrenti giovani e robusti sarebbero indotti ad abbandonare un'attività divenuta meno redditizia ed il conseguente aumento del loro volume d'affari ripristinerebbe in parte i loro guadagni.

Una diminuzione dei margini avrebbe anche l'effetto di ridurre la prodigalità dei servizi. Ciò potrebbe favorire il sistema di concedere sconti a coloro che acquistano per contanti e portano via la merce, facendo pagare per loro quelli che godono effettivamente del vantaggio del credito e della consegna a domicilio. Ciò potrebbe rendere fisse le economie di guerra, quali quelle dei normali servizi di consegna, per numerosi negozi. Molto probabilmente ciò darebbe luogo a molte piccole economie che, tutte insieme, ridurrebbero il costo reale della vendita senza alcun inconveniente per gli acquirenti. Si ridurrebbero probabilmente anche certi servizi che sono un vero vantaggio per i clienti, ma che ora sono pagati più del loro valore; essi, tuttavia, potrebbero essere ancora pretesi in alcuni negozi ad alto livello da coloro che siano disposti a pagare margini più elevati. L'effetto principale sarebbe quello di aumentare il volume degli affari in rapporto ai volumi globali, eliminando il *surplus* di capacità. Oppure, considerando la stessa cosa da un altro punto di vista, ciò ridurrebbe la quantità di lavoro e di area edificata impiegata nel servizio del commercio al dettaglio, liberando risorse più utili alla società se usate in altre attività.

Suggerimenti per l'azione.

8. - Esaminiamo quale azione sia consigliabile e possibile intraprendere sulla base dell'analisi precedente. Ci occuperemo principalmente delle forme di imposizione del prezzo al dettaglio attuate col sussidio di sanzioni: è difficile combattere le forme meno severe (prezzi « indicati », accordi fra i dettaglianti, ecc.); queste del resto non hanno probabilmente serie conseguenze in un settore con tanti concorrenti come quello della distribuzione. Mancando le sanzioni, è quasi sicuro che una o più imprese cominceranno a ribassare i prezzi, fino a che sia possibile aumentare le vendite senza un grande aumento del costo totale di organizzazione. Il fattore reale che limita l'efficacia della concorrenza basata sul prezzo è l'imperfezione del mercato al dettaglio, causata dall'incapacità dei compratori di giudicare la qualità relativa dei beni offerti dai negozi concorrenti, dalle variazioni delle loro preferenze per i diversi negozi, e dalla loro naturale riluttanza a girare tutta la città per ottenere piccole differenze di prezzo: il prezzo marcato sul prodotto può rendere più efficace la concorrenza sul prezzo fra i dettaglianti, poiché dimostra che alcuni rivenditori offrono i beni effettivamente a più buon mercato.

9. - Riteniamo che la totale abolizione dell'imposizione del prezzo al dettaglio (soggetta alla clausola esaminata appresso al paragrafo 13)

sia l'obiettivo esatto. L'attacco più diretto contro la pratica sarebbe il divieto legale per ogni venditore di porre condizioni sul prezzo al quale il compratore può rivendere la merce. Tale politica, tuttavia, sarebbe inefficace se non venisse accompagnata da norme che assicurino ai rivenditori che hanno venduto di fatto a prezzi inferiori a quelli indicati, la possibilità di comprare i rifornimenti successivi a prezzi di mercato normali. I reclami su questo argomento dovrebbero essere esaminati rapidamente poiché, se vi fosse un ritardo, il rivenditore potrebbe essere mandato in rovina per mancanza di merce da vendere.

10. - Tuttavia, se sembra troppo difficile costringere le singole imprese a rifornire a buone condizioni i distributori « colpevoli », raccomandiamo allora di prendere una prima misura vietando alle imprese di accordarsi per bloccare i rifornimenti provenienti da un'altra impresa o di praticare per essi prezzi più alti.

La situazione del rivenditore privato della merce di un produttore non è poi tanto grave se egli può procurarsela presso un concorrente e il potere del boicottaggio del produttore è indebolito in proporzione.

Una norma del genere renderebbe automaticamente illecita la formazione di « liste nere ». Nella maggior parte dei settori commerciali una parte delle merci passa attraverso i grossisti per cui un boicottaggio può essere veramente efficace solo se gli industriali inducono questi ad associarsi all'accordo. Sarebbe abbastanza difficile per gli industriali fare la loro parte di boicottaggio senza fornire la prova che è stata commessa una trasgressione, anche supponendo che essi siano pronti ad infrangere la legge in questo modo: cercare di portare i grossisti nel consorzio li esporrebbe ad un rischio tanto grave di scoprirsi che tenterebbero ciò in ben pochi settori. Riteniamo che la legge dovrebbe prevedere sia un generoso compenso per i distributori danneggiati sia severe sanzioni per i trasgressori.

11. - Noi riconosciamo che vi sia un certo fondamento nell'affermazione che un rivenditore può gravemente turbare un mercato vendendo a prezzi in un certo senso « assurdamente » bassi, e non stimiamo irragionevole permettere ai fornitori di tentare di bloccarlo. Il movente del rivenditore potrebbe essere quello di vendere un tipo di merce a poco più del costo per attirare i clienti nel suo negozio nella speranza che essi acquistino anche altre cose. Il produttore ha un ragionevole diritto di impedirlo poiché questo può indurre altri rivenditori a cessare di tenere in magazzino i suoi prodotti, mentre il primo può cessare di usarli come « capi perdita »; anche gli altri dettaglianti possono trovare motivo

di agire per impedire questo turbamento dei loro affari, e il pubblico nel suo complesso può perdere, a causa del perturbamento, tanto quanto guadagna per i prezzi bassi. Non troviamo pertanto nulla da obiettare ad una clausola restrittiva che permettesse agli industriali di rifiutare forniture ai distributori che gravino un margine inferiore ad una cifra prescritta di volta in volta dal Comitato centrale dei prezzi (o da qualche altro organo ufficiale) per quel tipo di merci.

Desideriamo chiarire che non raccomandiamo che lo Stato stesso prenda l'iniziativa di imporre i margini minimi né che le cifre, che riteniamo dovrebbero essere prescritte, siano molto al di sotto dei margini ora imposti come massimi. Il Comitato dei prezzi dovrebbe fissare per un tipo di beni il margine minimo, ritenuto sufficiente perché ogni commerciante possa agire con risultati positivi, anche quando offre il minimo assoluto di servizi, facendo in modo che un eventuale errore sia errore in difetto. Il Comitato dovrebbe, per norma di legge, ridurre la cifra se un qualsiasi dettagliante dimostrasse di poter operare con successo con un margine minore.

Le percentuali da applicare ai prezzi pagati, fissate per i grossisti e per i dettaglianti, dovrebbero essere differenti. Non riteniamo necessario fissare una cifra (più bassa) per il grossista « con la targa d'ottone »: egli sarebbe esposto ad essere boicottato, ma non v'è una ragione di supporre che gli industriali sarebbero desiderosi di fare ciò, più di quanto lo siano adesso.

Riteniamo che le percentuali dovrebbero essere fissate per classi molto ampie di beni. La loro funzione consiste unicamente nel togliere il divieto del boicottaggio nel caso in cui un distributore pratichi prezzi « assurdamente » bassi, e non vi è necessità di elaborate differenziazioni per stabilire quale percentuale sia « assurda ». Né vi è necessità di coprire l'intero settore: la conseguenza dell'omissione di qualche merce sarà semplicemente l'illiceità del boicottaggio in quel campo.

12. - Infine, desideriamo sottolineare che l'ostacolo all'imposizione del prezzo al dettaglio è rappresentato chiaramente dagli sconti, dai ribassi e dai « dividendi » in genere concessi dal rivenditore su tutte le merci vendute. Il caso principale è rappresentato dai dividendi pagati dalle società cooperative, ma il principio è di applicazione più generale e comprende tutti gli sconti di pronta cassa, *self-service*, ecc. Noi riteniamo assolutamente contrario al pubblico interesse che i rivenditori siano posti in condizioni di potersi fare concorrenza offrendo i più vari servizi « gratuiti », ma non facendo in modo di attirare quei clienti che preferiscono acquistare ad un prezzo più basso, anche se ciò implica il pagamento in

contanti e una minore assistenza del negoziante nella scelta. Il fatto che il ribasso sia un ribasso generale, smonta tutti i ragionamenti del tipo « la stabilità del mercato sarebbe sconvolta da ribassi irresponsabili dei prezzi delle merci più importanti », ecc.

In relazione a quanto detto, desideriamo respingere in anticipo ogni argomentazione basata sul fatto che « permettendo tali sconti ecc., in realtà si costringerebbero tutti i negozi a concederli, rendendo così impossibile l'attività dei negozi ad alto livello, o togliendo la possibilità di tenere un adeguato assortimento di merci, alcune delle quali si vendono lentamente e possono essere tenute in magazzino solo grazie ai profitti fatti con merci ordinarie di vendita più rapida, ecc. ».

Né la teoria né l'esperienza sembrano sostenere tali ragionamenti. La teoria indica in primo luogo che alcuni clienti preferiranno il migliore servizio e la migliore selezione, offerti dai negozi di lusso, anche se questi praticeranno prezzi maggiori; in secondo luogo che se la maggior parte dei dettaglianti tende a concentrare l'attività su merci *standard* e ad escludere, ad esempio, le taglie fuori misura, allora alcuni commercianti troveranno conveniente basare la loro pubblicità sul fatto ch'essi sono specializzati in taglie fuori misura, concentrando così sul loro magazzino lo smercio potenziale di tutti gli altri. Questi risultati sono confermati con sicurezza dalla pratica: i dividendi delle società cooperative non danno a queste un monopolio neanche per gli articoli marcati col prezzo imposto, i fruttivendoli di prim'ordine non sono stati messi fuori concorso dai prezzi inferiori praticati in quartieri meno eleganti, gli specialisti in « taglie fuori misura » di negozi « completi » prosperano a dispetto della concorrenza dei negozi a bassi margini che trattano solo articoli *standard* a rapida vendita. Un'estensione nel campo d'azione della concorrenza basata sul prezzo ridurrebbe probabilmente l'attuale eccessivo numero dei negozi, ciò che del resto è auspicabile.

Tentativi diretti di razionalizzazione della distribuzione.

13. - Abbiamo esaminato se si debbano prendere altre misure per ridurre lo spreco di risorse descritte nel paragrafo 6. In pratica riteniamo che, eccettuati alcuni casi particolari, la concessione di licenze commerciali come politica a lunga scadenza non abbia possibilità di dare risultati positivi.

14. - In misura più limitata, tuttavia, l'attività degli uffici preposti alla pianificazione urbanistica esercita di necessità una certa influenza sul nu-

mero dei negozi, specialmente nelle città nuove o in via di sviluppo. Riteniamo opportuno che questa attività sia rivolta a mantenere il numero dei negozi ad un livello più basso di quello che avrebbe altrimenti raggiunto e ad assicurare un'adeguata distribuzione geografica. Non si dovrebbe però impedire ad alcun rivenditore, già operante, di trattare qualsiasi gamma di articoli desiderati.

Vi è, naturalmente, un certo rischio che i profitti di questa razionalizzazione vadano ai negozianti, come redditi di monopolio, piuttosto che ai consumatori. Anche se ciò accadesse, probabilmente sarebbe sempre meglio assicurare l'economia di risorse materiali, specialmente perché i negozianti dovranno almeno pagare le tasse sull'aumento di reddito. Ma riteniamo che questo rischio può essere molto facilmente aumentato, qualora venisse abolita l'imposizione del prezzo al dettaglio. Di regola vi sarà ancora un notevole numero di concorrenti venditori di ciascun tipo di merce e certo vi sarà ancora un certo « eccesso di capacità » in ogni settore, almeno per quanto riguarda i pericoli non di punta. Di conseguenza, ogni rivenditore sarà ancora spinto a cercare di attirare clienti con piccole riduzioni di prezzo, e il numero dei dettaglianti in un ramo particolare aumenterebbe, se questo sembrasse particolarmente redditizio. È quindi improbabile che l'intero guadagno, derivante dall'aumento del volume medio di affari causato dalla limitazione del numero dei negozi, vada in profitti monopolistici; la concorrenza dovrebbe agire in modo tale che almeno una parte del profitto fosse distribuita sotto forma di margini minori. La situazione, naturalmente, sarebbe del tutto differente se i prezzi fissati fossero ancora in prevalenza, specialmente se i margini dei dettaglianti fossero ancora fissati sulla base di città con l'attuale numero di negozi: allora il solo modo in cui il beneficio potrebbe essere distribuito sarebbe l'ulteriore aumento dei servizi gratuiti, che i concorrenti potrebbero gradualmente introdurre nel tentativo di aumentare la loro clientela.

La situazione attuale.

15. - In tempi normali una improvvisa abolizione dell'imposizione dei prezzi porterebbe considerevoli perdite e disorganizzazione. Nelle attuali condizioni di scarsità, è improbabile che si abbia un'immediata riduzione dei prezzi. L'effetto si produrrebbe sotto forma di aumento dell'offerta, e poiché l'aumento sarebbe graduale non vi sarebbero scosse improvvise e il commercio al dettaglio digerirebbe gradualmente le conseguenze del nuovo sistema. L'effetto sarebbe quello di frenare l'impiego di lavoro nel commercio al dettaglio e di impedire il ritorno ai servizi

troppo dispendiosi piuttosto che quello di eliminare forze di lavoro con una penosa serie di fallimenti e di licenziamenti. Pertanto il momento attuale è il migliore per attuare un cambiamento col minimo pericolo.

Ciò nonostante non ci si può aspettare che la sola abolizione dell'imposizione dei prezzi risolva molte delle nostre difficoltà immediate. Tuttavia, ammesso il principio che il commercio al dettaglio tende ad assorbire eccessive risorse, ne consegue che i margini massimi ufficiali in vigore, calcolati per assicurare le redditività di tutti i negozi, devono essere troppo alti.

Nella situazione attuale, in cui è necessario che il Paese economizzi risorse per rimettere in equilibrio la bilancia dei pagamenti, si può presumere che un'economia nel servizio di distribuzione provocherebbe una diminuzione di soddisfazione reale inferiore a quella dovuta ad una corrispondente economia nella produzione. In altre parole, se fossimo obbligati a ridurre il nostro tenore di vita, una delle rinunce meno onerose sarebbe la riduzione dei servizi che i rivenditori ci offrono. Un sistema per trasferire il lavoro dai servizi non essenziali alla produzione sarebbe quello di ridurre i margini, ed eliminare dal commercio al dettaglio le capacità in eccesso.

Il divieto d'imposizione dei prezzi ora produrrebbe questo effetto solo gradatamente, e per ottenere i vantaggi immediati sarebbe necessario accompagnare il divieto con una riduzione del livello dei margini legali.

KURT ROTHSCHILD

Osterreichisches Institut für Wirtschaftsforschung - Wien

1. - La difficoltà principale dell'intero problema è rappresentata dagli effetti contraddittori derivanti dall'aumento delle dimensioni e della potenza delle unità operative. Da un lato, appare chiaramente dimostrato che, in alcuni dei più importanti settori dell'industria moderna, solo le grandi imprese sono in grado di effettuare ricerche e di introdurre innovazioni su scala abbastanza vasta. D'altro lato, non vi sono dubbi che le grandi imprese possono dominare il mercato in maniera dannosa per i consumatori ed i piccoli operatori. In un sistema di iniziativa privata, è un compito arduo per la politica economica esplicitare un'azione che salvi i vantaggi derivanti dalle grandi dimensioni delle unità di produzione e finanziarie e allo stesso tempo limiti gli abusi delle pratiche monopolistiche.

In complesso, il criterio americano di colpire i cartelli con tutto il rigore della legge, trascurando fusioni e dimensioni, era orientato nella giusta direzione; poiché i cartelli tendono, come prima cosa, ad attuare restrizioni alla concorrenza e solo occasionalmente a favorire il progresso tecnico (quando in realtà non lo ostacolano). Il guaio, naturalmente, è che, anche senza cartelli, si possono facilmente creare accordi simili ad un cartello, non appena il numero delle imprese determinanti diviene ristretto. La sola messa al bando dei cartelli può quindi risultare insufficiente a mantenere un giusto grado di concorrenza (come ha dimostrato l'esperienza americana).

2. - Da quanto affermato fin qui, risulta già evidente che non si può stabilire un criterio per un sistema di controllo pubblico delle limitazioni alla concorrenza. L'esperienza ha dimostrato che le imprese e i loro avvocati hanno saputo spesso eludere la legislazione anti-monopolistica,

inventando nuove forme di pratiche commerciali e di accordi industriali. La prima norma per una politica anti-monopolistica dovrebbe essere quindi un alto grado di flessibilità che consenta la repressione di certe attività monopolistiche (ad esempio l'imposizione del prezzo di vendita al dettaglio) piuttosto che la soppressione di certe forme monopolistiche. Naturalmente questo rappresenta un altro problema di politica economica. Esso sorge dalla difficoltà di conciliare questo alto grado di flessibilità, una rapida reazione a nuove tendenze della sfera industriale, con il precetto giuridico che richiede una certa stabilità delle norme. Questo problema deve essere risolto da legali, uomini politici e funzionari dell'amministrazione, e non può essere esaminato qui.

Dalla necessità di un alto grado di flessibilità e rapido adattamento ai cambiamenti delle pratiche di mercato, consegue che i dirigenti di un programma anti-monopolistico non potrebbero essere dei normali legali o giudici. Il compito principale non sarà l'applicazione di norme invariabili ma l'adattamento delle norme a situazioni mutevoli. Oltre ad una grande agilità mentale e alla volontà di attuare una certa politica, ciò richiederà una certa conoscenza specifica della teoria e della pratica economiche. Questo implicherà anche che una grande quantità di dati dovrà essere raccolta e vagliata da personale sufficientemente numeroso ed esperto (che può essere completato con esperti esterni). Solo con personale sufficiente, che possa condurre inchieste esaurienti, una commissione statale potrà disporre degli elementi e del rispetto necessari per una politica efficace. Inoltre, le inchieste possono avere, di per se stesse — come hanno dimostrato l'esperienza americana e, più recentemente, quella inglese — un effetto depressivo sulle pratiche monopolistiche, anche se non siano seguite immediatamente da provvedimenti giudiziari o amministrativi.

3. - Col progredire dell'integrazione nell'Europa occidentale, i cartelli e i monopoli tenderanno a coprire l'intera area del Mercato comune (e dell'E.F.T.A., se si raggiungerà un accordo). Accanto alle politiche anti-*trust* nazionali, si pone ora una politica della C.E.E., per la quale sono già stati fatti alcuni preparativi. Questo crea problemi di compromesso e di coordinamento. In certi casi, l'interesse nazionale potrebbe richiedere non tanto lo scioglimento di un cartello internazionale (che potrebbe essere al di là delle possibilità di un singolo governo) ma piuttosto il rafforzamento della posizione delle imprese nazionali contro il prepotere delle imprese dominanti (tedesche, francesi o inglesi) all'interno dell'organizzazione cartellistica (o affine). Tutto ciò può dare origine a nuovi casi da esaminare nell'ambito dell'intero problema della concorrenza.

Analogamente si deve considerare il problema della concorrenza straniera dopo l'abolizione delle barriere doganali. Le industrie ancora in via di sviluppo potrebbero pretendere giustificatamente una certa protezione contro imprese straniere più vecchie. Certi provvedimenti statali, tendenti a ridurre la pressione (interna ed esterna) della concorrenza, potrebbero essere giustificati. Il problema consisterà nell'escogitare il sistema per evitare che queste misure temporanee divengano permanenti roccaforti dei monopoli. Si dovrà procedere in questa direzione molto cautamente poiché, con il progresso dell'automazione, diverrà sempre più difficile correggere errori negli investimenti o ridurre le scale di produzione. Quest'ultimo elemento aggraverà in generale il problema del monopolio e richiederà in futuro maggiore attenzione.

Si renderà forse necessario un certo coordinamento fra la regolamentazione del monopolio e la politica degli investimenti.

AUBREY SILBERSTON

St. John's College - Cambridge

1. - Una politica governativa costruttiva per prevenire eccessivi limiti alla concorrenza è essenziale.

2. - L'esperienza britannica mi ha convinto che contro le pratiche restrittive un tribunale ordinario è più efficace di un tribunale amministrativo.

3. - Essa ha aiutato la concorrenza ad operare più liberamente. Non si è sempre avuto un preconcetto contrario nei confronti delle pratiche di cui ci occupiamo. Ciò ha indebolito l'effetto della legislazione.

4. - Tutto sommato, preferisco lo schema inglese del « pubblico interesse », rafforzato da una condanna preliminare di queste pratiche.

Alcune norme *per sé* mi sembrano auspicabili. Diversamente, si dovrebbe giudicare caso per caso.

Non approvo eccezioni per le più evidenti pratiche restrittive.

Un ufficio governativo dovrebbe essere incaricato di deferire alla magistratura le fusioni progettate o i monopoli effettivi.

Preferisco un giudizio della magistratura, ma anche un giudizio di un tribunale amministrativo presenta dei vantaggi, purché venga rafforzato da una sentenza della magistratura ordinaria.

5. - Non sensibilmente. Se una legislazione è formulata con cura, i mutamenti delle condizioni possono essere presi in considerazione al momento di giudicare se sia stato soddisfatto il pubblico interesse.

6. - Sì.

JOSEF STEINDL

Vienna

1. - Io sostenni (in *Maturity and Stagnation in American Capitalism*, Oxford, 1953) che una struttura oligopolistica dell'industria porta o ad un eccesso di capacità o all'aumento del timore di un eccesso di capacità, ed entrambe le cose scoraggiano gli investimenti. Questo produce naturalmente anche un effetto dannoso sul progresso tecnico e sul tasso di sviluppo.

2. - Ritengo ancora che questi effetti dannosi dell'oligopolio esistano, ma riconosco che essi sono stati controbilanciati da nuovi elementi nella situazione del dopoguerra. Questi elementi sono: *a*) un aumento della propensione al consumo (facilitato dal credito al consumo e provocato dall'intero apparato dei mezzi di diffusione — giornali, cinema, radio, televisione — che plasmano la mentalità del consumatore moderno) e, di gran lunga più importante, *b*) un aumento della quota statale della spesa globale in beni e servizi, dovuto in parte alle spese per gli armamenti, in parte ai vasti investimenti pubblici e in parte ad un aumento delle spese pubbliche per scopi civili. Anche se quest'ultimo aumento è finanziato dal gettito tributario, esso aumenta la domanda effettiva (secondo « l'effetto moltiplicatore del bilancio in equilibrio » di Haavelmo); l'aumento della spesa pubblica non rappresenta un semplice spostamento della domanda da canali privati a canali pubblici, ma è domanda addizionale.

Questi nuovi elementi, che hanno agito nei paesi europei più progrediti e negli Stati Uniti, hanno provocato un alto livello di occupazione e impiego di risorse in Europa e, fatto il paragone con l'anteguerra, anche negli Stati Uniti. Queste condizioni e l'aumento in certi paesi dei *trends* dei prezzi hanno operato potentemente in favore di un alto livello degli investimenti privati.

3. - Non ho studiato la legislazione anti-*trust* abbastanza da esprimere un'opinione.

4. - Penso che una legge non può creare artificialmente la concorrenza là dove le condizioni dell'industria moderna l'escludono. Tuttavia è possibile e consigliabile per i governi creare un sistema, sia giuridico sia consultivo, per influenzare le azioni e la politica degli oligopolisti. La funzione di tale sistema consisterà nell'esercitare una pressione, ogni volta si renda necessario, per indurre gli oligopolisti a rispettare, nelle loro attività, il pubblico interesse; a tal fine occorre avere autorità e competenza.

Questa idea implica naturalmente elasticità. Non si tratta di bandire un tipo di struttura industriale, bensì un comportamento che non sia sociale. E poiché questo può essere definito solo imperfettamente, le norme non possono essere rigide. Vi sarà un organo che fungerà da consiglio per il pubblico interesse, sempre in causa contro gli oligopoli; in termini economici e politici, vi saranno continue trattative fra governo e industrie oligopolistiche, per evitare che nelle decisioni più importanti dell'industria privata non si tenga conto del pubblico interesse.

5. - Ritengo che l'automazione e ancor più la sempre maggior importanza della ricerca nell'industria favoriscano notevolmente la concentrazione industriale. L'integrazione delle economie nazionali, dopo una fase transitoria di lotte concorrenziali, porterà a concentrazioni nel mercato integrato: come risultato ultimo e a lunga scadenza dell'integrazione, vi sarà di fatto meno concorrenza di adesso.

6. - Non conosco bene l'economia italiana, ma quello che ho detto può riferirsi a tutti i paesi sviluppati industrialmente. L'Italia meridionale, naturalmente, presenta anche problemi di dominio del mercato di genere molto diverso (mafia, ecc.). Non so se essi rientrino nel campo di indagine della Commissione d'inchiesta, ma penso che sarebbe un peccato se così non fosse; sarebbe molto fruttuoso studiarli dal punto di vista di un economista, nel contesto del più vasto problema affrontato dall'inchiesta stessa.

GEORGE W. STOCKING

*Vanderbilt University - Department of Economics and Business
Administration - Nashville (Tennessee).*

1. - I miei studi dei problemi di politica economica (1) derivanti dai limiti alla concorrenza mi hanno portato a concludere che: 1) una concentrazione di potere economico porta alla fusione dei poteri economico e politico ed alla perdita della libertà individuale in entrambe le sfere; 2) la concorrenza è efficace solo quando le risorse sono distribuite in riferimento a decisioni indipendenti di imprese rivali, nessuna delle quali abbia un potere apprezzabile sul mercato; 3) una società dinamica è soggetta necessariamente a frequenti perturbazioni dell'attività economica se le risorse devono essere redistribuite in conseguenza di mutamenti nei gusti e nelle abitudini dei consumatori e nel modo di soddisfare tali gusti e abitudini; 4) queste perturbazioni sono gravose per le industrie colpite poiché in una società industrialmente sviluppata le forze concorrenziali operano imperfettamente (ad esempio, l'esigenza di forti capitali può bloccare l'ingresso in un settore industriale e l'immobilità dei fattori di produzione può bloccare l'uscita; 5) gli operatori economici reagiscono alle minacce alla loro posizione nel mercato, ricorrendo a fusioni, accordi e pratiche restrittive; 6) l'obbligo dello Stato consiste nel facilitare l'azione concorrenziale che porti ad un uso più economico delle risorse limitate.

A tal fine il modo migliore è proibire le pratiche e gli accordi restrittivi. In certi settori industriali le condizioni della tecnologia moderna rendono inevitabili le strutture oligopolistiche, ma la politica statale di uno Stato capitalista dovrebbe tendere a mantenere in ogni settore un numero di imprese tale che si concili con le economie di scala. Per una

(1) Le citazioni si riferiscono al mio libro, *Workable Competition and Antitrust Policy* (Nashville, Tennessee, U.S.A. Vanderbilt University Press, 1961).

esposizione più completa della mia opinione su questo argomento, vedi le pagine 16-17, 32-33, 117-118, 195, 223, 229-230, 236-239, 272, 399-400.

2. - Vedi la risposta alla domanda n. 5.

3. - La legislazione anti-*trust* americana è servita ad evitare la cartellizzazione dell'industria americana ma non è riuscita a rendere efficiente la concorrenza in tutti i settori.

Negli Stati Uniti la legislazione anti-*trust* (lo *Sherman Act*, il *Clayton Act*, il *Federal Trade Commission Act*, il *Robinson-Patman Act* del 1936 che emendava il *Clayton Act*, il *Miller-Tydings Act* del 1937 che emendava lo *Sherman Act*, e il *Celler-Kefauver Anti-Merger Act* del 1950 che emendava il *Clayton Act*) ha avuto due obiettivi, a volte contrastanti. Lo *Sherman Act* del 1890, il *Clayton Act* del 1914 e il *Celler-Kefauver Act* furono formulati per evitare l'aumento delle combinazioni e dei monopoli che limitavano il commercio; il *Federal Trade Commission Act*, il *Robinson-Patman Act* ed il *Miller-Tyding Act*, prescindendo dai loro scopi, sono stati applicati ed interpretati in modo tale da riconoscere uno stato legale agli accordi che limitano la concorrenza e proteggono le piccole imprese. Le forze che spingono alla concentrazione di potere economico negli Stati Uniti sono complesse. La difficoltà di prevenire ciò consiste non tanto nelle prescrizioni delle nostre leggi ma nel fatto che l'opinione pubblica si adatta allo *status quo*.

Per una più completa esposizione delle mie idee, vedi le pagine 196-201, 226-230, 268-269, 410-411.

4. - a) Vedi le pagine 16-17, 33, 116-118, 180-183, 194-196.

b) Vedi le pagine 116-117, 206-208, 222-228.

c) Vedi le pagine 134-140, 196-199, 260-263, 268, 275-276, 383, 388-389, 396-397, 400.

d) Vedi le pagine 199-200. Per un esame di trattamenti inefficaci di una impresa dominante vedi le pagine 374-377.

e) Vedi le pagine 16, 110-111, 267-272, 363-365, 382-383.

5. - Come ho detto prima, ritengo che la politica statale dovrebbe tendere a mantenere in qualsiasi mercato un numero di offerenti pari alle esigenze delle economie di scala. In alcune industrie il progresso tecnologico può rendere l'ottima dimensione dell'impresa tanto grande che le condizioni della concorrenza non possano essere conservate. La liberalizzazione degli scambi può intensificare la concorrenza nell'ambito di qual-

siasi area geografica o politica. Verificandosi ciò, le mie idee sul problema del mantenimento di una concorrenza efficace potrebbero essere rivedute. Un allargamento del Mercato comune potrebbe portare ad una concorrenza più efficiente. Una politica di stabilizzazione dovrebbe tendere a stabilizzare il livello generale dei prezzi e non a mantenere i prezzi singoli. Una politica anti-*trust* dovrebbe essere formulata in modo da aiutare la flessibilità dei singoli prezzi.

6. - Ritengo che il fine di mantenere in ogni industria un numero di produttori rispondente alle esigenze delle economie di scala sia valido per un paese come l'Italia, ma mi rendo conto che in certe industrie le economie di scala possono richiedere dimensioni delle imprese tali che i produttori possono essere solo pochi o uno solo.

P. P. STREETEN

Balliol College - Oxford

1. - Il problema fondamentale è quello di offrire incentivi all'attività economica (uno dei quali può essere la posizione di monopolio) senza con ciò impedire il progresso economico. Giudicando dalle apparenze, è una contraddizione invitare le imprese a competere, ad esempio per tentare di vincere una corsa in cui la vittoria di uno esclude quella degli altri e contemporaneamente minacciarle di sanzioni nel caso che vincano.

È necessario, pertanto, scegliere fra diversi compromessi più o meno soddisfacenti.

Le fusioni sono preferibili ai cartelli dove:

- a) si attuino importanti economie di scala;
- b) esistano forti divari fra il grado di efficienza delle imprese;
- c) possano essere realizzate economie nelle spese per la pubblicità « difensiva »;
- d) si ottengano vantaggi dallo sfruttamento comune di conoscenze tecniche, brevetti complementari, ecc.

Accordi di carattere cartellistico formali, particolareggiati, compresi il contingentamento della produzione dei produttori a basso costo e le prestazioni tecniche per la razionalizzazione, sono preferibili ad accordi non formali, taciti, che sono spesso effetto della legislazione.

2. - La legislazione per se stessa non può ottenere molto. Vietando una forma di accordo restrittivo, può facilmente dare origine ad altre forme. Così, in seguito alla legge del 1956, in molti casi agli accordi restrittivi sui prezzi si è sostituita la pratica del governo dei prezzi. Più

importante è l'atteggiamento generale creato dalla legislazione, che può influenzare il clima in cui vengono adottate le decisioni economiche.

3. - Risultati: una certa diminuzione degli accordi restrittivi e uno spostamento verso le fusioni (non bandite) e il governo dei prezzi. Insomma certe forme di monopolio (nel senso più lato) ne sostituiscono altre. Alcune forme nuove sono probabilmente preferibili, sebbene anche queste presentino aspetti negativi. Punti deboli:

a) al concetto di « beneficio specifico e sostanziale » è stata data un'interpretazione troppo restrittiva. I benefici possono essere generali e sostanziali: essi possono essere distribuiti fra molti beneficiari e per un lungo periodo e quindi possono essere più importanti di quelli specifici. Ma potrebbero non essere sostanziali anche se un certo numero di piccoli benefici può col tempo equivalere ad uno grande.

b) Certe proibizioni sono economicamente ingiustificabili, ad esempio l'incoraggiamento alle esportazioni o la prevenzione della disoccupazione nell'industria.

c) È deplorabile che gli economisti debbano effettuare la perizia per una delle parti in causa (registro delle imprese o associazione) e non imparzialmente per il tribunale.

d) Non dovrebbe essere legalmente possibile imporre il prezzo di vendita al dettaglio.

4. - Eliminare gli ostacoli al progresso economico: per questo scopo è meno importante insistere per un grande numero di imprese di piccole dimensioni e più importante non ritardare le innovazioni. La concorrenza non è facilmente misurabile e, in particolare, il potere o la dimensione di mercato sono indici inadeguati. Il timore della concorrenza potenziale e della concentrazione di potere nei mercati in cui l'industria vende o compra, è più efficace della presenza di numerosi concorrenti.

a) Nessuna norma *per sé* inflessibile: la prova di profitto, rubricato specificatamente, offrirebbe una « scappatoia ». Giudicare ogni caso « secondo il merito » (idealmente).

b) Come si possono controllare e limitare le fusioni? In questo Paese certi aspetti della legislazione sulle società e di quella fiscale hanno grandemente contribuito a scoraggiare l'offerta, il che a sua volta ha incoraggiato le fusioni. D'altra parte, le fusioni possono rappresentare una forma di ingrandimento più desiderabile dell'ingrandimento interno dell'impresa. Esse dovrebbero essere controllate solo qualora creassero una situazione

in cui fosse notevolmente ridotto il numero delle unità indipendenti nel settore industriale.

Si possono sperimentare forme di controllo diverse dalla legge, ad esempio la creazione di imprese di proprietà pubblica che siano in concorrenza leale con le imprese private. Dal momento che una delle difficoltà del monopolio privato è la mancanza di un metro con cui misurare la propria efficienza, le imprese pubbliche potrebbero soddisfare questa esigenza.

Sarebbe anche utile una politica di ulteriore liberalizzazione degli scambi.

Anche se spesso cartelli internazionali prendono il posto delle tariffe doganali e di altre restrizioni alle importazioni, questi cartelli tendono ad essere meno restrittivi.

5. - Certamente. Credo che l'intero argomento manchi ancora di una conclusione. Inoltre, quello che può essere valido per un paese o per un periodo di tempo può essere errato per un altro paese o in un altro momento. Molto dipende, come per ogni legge, dall'atteggiamento dei cittadini (comunità economica) e dalla loro osservanza delle leggi. Sono contrario ad una trattazione dottrinarica e favorevole ad una continua revisione alla luce di nuovi elementi. Anche inchieste *ad hoc* possono essere utili.

6. - Purtroppo non posso rispondere a questa domanda, per quanto detto sopra.

JAN TIMBERGEN

Università di Rotterdam.

1. - L'influenza dei monopoli sulla distribuzione generale del reddito non deve essere esagerata, poiché rimane sempre la concorrenza fra i prodotti. Tuttavia essi devono essere controllati e mantenuti entro certi limiti. Il processo di concentrazione non è così esplicito come negli anni 1850-1900.

2. - Per quanto riguarda i risultati della legislazione anti-*trust*, si può sottolineare il fatto che negli Stati Uniti sembra esistere una concorrenza più intensa che in Europa.

3. - Il principale punto debole di una legislazione anti-*trust* consiste nel fatto che il governo può essere facilmente ingannato dagli interessati; esso è sempre meno informato sui particolari e sulle possibilità di elusione.

4. - Il principio informatore di tale legislazione dovrebbe essere quello di esemplificare casi di notevole abuso di potere economico e non di tentare di trattare tutta la materia. L'autorità dovrebbe avere la possibilità di ridurre i prezzi in caso di grande potenza del monopolio.

5. - Non dovrebbe essere legale per i produttori fissare i prezzi al dettaglio.

6. - Lo Stato dovrebbe avere la possibilità di mettere sotto inchiesta i prezzi imposti nei casi in cui si ottengano profitti eccessivi.

7. - Non penso che il futuro progresso tecnologico e l'integrazione cambieranno molto la situazione.

8. - Ritengo che le mie opinioni possano essere riferite ad un paese come l'Italia, che può anche aver bisogno di un maggiore controllo, specialmente nel Sud, dove i concorrenti, in alcuni settori, sono pochi.

PAGINA BIANCA