

**Banca d'Italia.**

**Convegno su: Concorrenza, mercato e crescita in Italia: il lungo periodo**

Filippo Cavazzuti  
Università di Bologna  
[filippo.cavazzuti@unibo.it](mailto:filippo.cavazzuti@unibo.it)

**Un racconto di “economia politica”: protezionismo interno e suggestioni di politica economica sulla via italiana all'euro.**

*Introduzione. 1. Suggestioni dai tempi della Costituente. 2. L'avvio della Repubblica con la ripresa di suggestioni per la crescita e la concorrenza. 3. Un accrocchio di protezionismo interno: dualismo zoppo tra imprese pubbliche e private, agevolazioni creditizie, svalutazioni competitive, public welfare per le imprese. 4. Dalle suggestioni alle riforme. L'Europa spinge la legislazione torrentizia per colmare il ritardo: legge anti-trust, privatizzazioni, riforma delle società per azioni. 5. Alcune risposte dell'ambiente alle riforme. Ovvero, quanto contano le norme?*

**Roma, 29-30 ottobre 2014.**

**Nino Andreatta.** *“Il mercato è uno strumento, il migliore strumento che sia stato inventato dall’esperienza collettiva degli uomini per produrre e distribuire le risorse. Il mercato è uno strumento che non piace agli operatori economici anche se, ipocritamente, essi lo esaltano. Il mercato ha bisogno di polizia”<sup>1</sup>.*

## **Introduzione.**

Queste pagine raccontano fatti del passato e suggestioni di politica economica tratte dal dibattito sviluppatosi in Italia fin dai tempi della Assemblea Costituente e ne commentano rispettivamente i principali effetti ed i gradi di fattibilità e realizzazione.

Sconfinata è la documentazione, così come la letteratura<sup>2</sup>, sui temi affrontati anche in questo racconto di “economia politica” (nel senso che questa disciplina aveva prima di essere ridotta a *economics*) che privilegia, con l’avvertimento di Andreatta riportato in epigrafe, la ricerca negli archivi storici del Parlamento italiano<sup>3</sup>, integrandola con informazioni

---

<sup>1</sup> N. Andreatta, *La politica dei giusti e la convenzione del mercato*, intervista rilasciata alla Rai 2 il 14 giugno 1992 e ripresa in il Mulino-AREL, *La rivista*, Onestà, n.2 1992, p. 26-27.

<sup>2</sup> Per tutti si vedano: F. Barca (a cura di), *“Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi”*, Donzelli, Editore, Roma, 1997; i quattro volumi finora pubblicati della *“Storia dell’IRI”*, Laterza, 2013- 2014.

<sup>3</sup> Le principali fonti di questo racconto tratte dagli archivi storici del Parlamento Italiano:

**1946** Ministero per la Costituente. *Rapporto della Commissione economica presentato all’Assemblea Costituente*. La Commissione (che prese il nome dal suo presidente prof. Giovanni De Maria, Rettore dell’Università “Bocconi” di Milano), fu insediata il 29 ottobre 1945, e svolse i suoi lavori in sottocommissioni: per l’agricoltura, coordinata dal prof. Manlio Rossi Doria; per l’industria, coordinata dal dott. Armando Cammarano; per i problemi monetari ed il commercio estero, coordinata dal prof. Felice Villani; per il credito e l’assicurazione, coordinata dal prof. Giuseppe Di Nardi; per la finanza, coordinata dal prof. Sergio Steve. Il materiale raccolto, costituito da relazioni, interrogatori e monografie, confluì in tredici volumi tra cui: Industria, vol. II tomo 1 e 2 Relazione. Appendice alla Relazione. Interrogatori; Credito e Assicurazione, vol. IV e VI Relazione, Appendice alla Relazione. Interrogatori, questionari, monografie. Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1946-47.

**1946-48** Atti parlamentari, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori all’assemblea Costituente*, a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati, (8 volumi), Istituto poligrafico dello Stato, III Sottocommissione, Vol. VIII, Roma 1971

**1951** Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione conclusiva presentata dal Ministro segretario di Stato on. Ugo La Malfa nel Consiglio dei Ministri del 9 aprile 1951, concernente la riorganizzazione delle partecipazioni economiche dello Stato*; in: Ministero dell’Industria e del Commercio, *L’Istituto per la ricostruzione industriale*, I.R.I. Vol. I, Studi e documenti, UTET, Torino

**1962-63.** Atti parlamentari, Camera dei deputati, Atti della *Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza in campo economico*, III legislatura, Doc. XVIII, n. 1.

Fecero parte della Commissione i deputati Tremelloni Roberto (DC), Dosi Mario (DC), Lombardi Riccardo (PSI) Merenda Claudio (DC), Sulotto Egidio (PCI), Adamoli Geraldo (PCI), Albertini Francesco (PSI), Alpino Giuseppe (PLI), Buttè Alessandro (DC), Camangi Ludovico (PRI), Cappugi Renato (DC), Carcaterra Antonio (DC), Dal Falco Luciano (DC), De Marzio Ernesto (MSI), Faletta Guido (PCI), Foschini Nicola (MSI), Galli Luigi (DC), Giolitti Antonio (PSI) Natoli Aldo (PCI), Schirati Guglielmo (DC), Turnaturi Francesco (DC) Biagi Nullo (DC), Ebner Anton (misto) Covelli Alfredo (PNM), Busetto Franco (PCI), Orlandi Flavio (DC).

**1962-63** Atti Parlamentari. Camera dei deputati. III Legislatura. *Commissioni in sede legislativa. Commissione speciale per l’esame dei provvedimenti concernenti la tutela della libertà di concorrenza*. Sedute te del 28 novembre 1962 e 7 febbraio 1963.

**1965.** *Relazione allo schema di disegno di legge concernente la riforma della disciplina delle società commerciali*. Commissione di studio De Gregorio (mimeo)

**1975**, *Schema di disegno di legge concernente norme modificative della disciplina delle società per azioni*, Commissione Marchetti (mimeo).

**1990.** Atti Parlamentari, Legge 10 ottobre 1990, n. 287 - Norme per la tutela della concorrenza e del mercato. Senato della Repubblica, *La legislazione antitrust, Indagine conoscitiva svolta dalla Commissione industria sulla internazionalizzazione delle imprese e le concentrazioni industriali*, Vol. I e Vol. II, Roma 1990.

macroeconomiche e settoriali che contribuiscono a chiarire il quadro più generale entro cui il racconto stesso si dipana.

Nel corso dei decenni osservati, alcune scelte di politica economica lungimiranti e irreversibili che hanno consentito all'Italia di partecipare allo sviluppo di economie più evolute (l'adesione dell'Italia al Trattato di Roma nel 1957, poi al trattato di Maastricht, quindi alla moneta unica europea), ambivano ad ostacolare la fattibilità delle proposte tese a mantenere nel tempo un accrocco di provvedimenti per il "protezionismo interno" in sostituzione del protezionismo estero cui si sarebbe dovuto rinunciare dal dopoguerra.

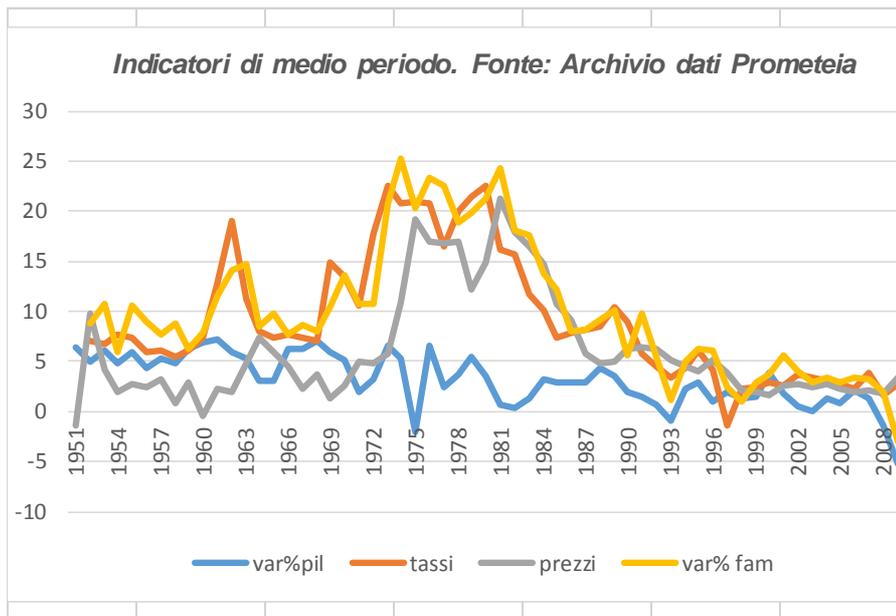
Nei fatti, le abitudini del passato degli operatori economici, congelate nel pregiudizio e nella diffidenza, ma a favore del "protezionismo interno", a sua volta assecondato dalla pervasiva amministrativizzazione dell'economia, preclusero per alcuni decenni la fattibilità di alcune suggestioni di politica economica che ambivano a ridurre il distacco con le economie di altri paesi europei. Ovvero, la razionalizzazione e riorganizzazione delle imprese e delle banche pubbliche, la legge nazionale *antitrust*, la legge per la riforma delle società per azioni in chiave antimonopolio. Suggestioni i cui combinati effetti, se realizzate, avrebbero consentito il raggiungimento di due obiettivi complementari: la concorrenza e la crescita economica e dimensionale delle imprese, nel contesto della economia di mercato che si stava affermando in Europa dopo la seconda guerra mondiale.

E' un racconto che copre un arco di tempo durante il quale l'economia italiana è passata dal protezionismo doganale e valutario alla piena liberalizzazione degli scambi e dei movimenti dei capitali anche a breve termine e alla globalizzazione dei mercati; dalla stabilità dei prezzi interni alla iperinflazione degli anni settanta; dal miracolo economico degli anni cinquanta alla stagnazione dagli anni novanta in poi; dalle svalutazioni competitive della lira al regime dei cambi irrevocabilmente fissi; dal 50 per cento del debito pubblico rispetto al Pil (alla fine degli anni settanta), alla sua esuberante espansione (oltre il 100 per cento dal 1990 in poi); dalla incombente presenza delle imprese pubbliche alla loro parziale privatizzazione; dall'esercizio del credito considerato un servizio pubblico alla sua attrazione tra le attività di impresa; dalla segmentazione degli istituti di credito alla banca universale; dallo stato paternalista al suo forzato ma parziale abbandono; da una forte presenza dell'industria manifatturiera alla parziale deindustrializzazione dell'economia italiana. Permangono invece ancora negli anni a cavallo dei due secoli sia il "nanismo" delle imprese italiane racchiuse in una trappola dimensionale che ne aggrava la fragilità finanziaria soprattutto nei confronti con gli altri paesi con economie più evolute, sia la irrilevante spesa in ricerca e sviluppo che confina le imprese italiane nei prodotti e nei processi produttivi più tradizionali: cause non ultime della stagnazione economica.

Nel grafico che segue sono riportati alcuni indicatori di medio periodo (var. % del Pil reale, tassi bancari, var. % dei prezzi al consumo, var. % del reddito disponibile per le famiglie consumatrici) che offrono un sintetica visione d'insieme dell'andamento dell'economia italiana dal dopoguerra. Si noti l'iperinflazione degli anni -1980, cui seguì la stabilizzazione finanziaria e la stagnazione dalla metà dagli anni 1990. Fatto, quest'ultimo, che ha comportato inevitabilmente una minore capacità produttiva potenziale che risponda nel breve periodo agli stimoli di nuova domanda aggregata.

---

**1990-91.** Senato della Repubblica, *Relazione della Corte dei Conti al Parlamento, sull' Ente Partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera (EFIM)*. Esercizio 1991. Scomunicato alla Presidenza, 19 marzo 1993.  
**2011** Atti parlamentari, XIII legislatura, Doc. XXIII, n. 61, *Commissione parlamentare d'inchiesta sul dissesto della Federazione italiana di Consorzi agrari*, Relazione, 6 marzo 211.



### **1. Suggerimenti dai tempi della Costituente**

Il racconto si avvia attingendo ai lavori preparatori che la Commissione Demaria tenne in vista dell'Assemblea Costituente<sup>4</sup>.

**1.1.** Il mantenimento della politica doganale per il protezionismo estero, che nel passato regime fascista aveva visto la collusione tra interessi agrari ("che si erano stancati di fare i liberisti e chiesero i dazi sul grano"<sup>5</sup>) e interessi industriali (che, compatti, volevano anch'essi i loro dazi), trovò questa volta nella Sottocommissione Industria (presieduta da Armando Cammarano) non più compatti gli "industriali". Ad esempio, a favore dei dazi si dichiararono Fiat e Italcementi che temevano la concorrenza estera; contrari ai dazi si dichiararono invece gli industriali tessili che necessitavano di materie prime per allinearsi alla qualità dei prodotti dei concorrenti esteri. Ma, come si vedrà più avanti il protezionismo dall'estero fu sostituito dal protezionismo interno.

Nel corso della ricognizione sul settore industria, la Sottocommissione si confrontò soprattutto con gli interessi e con le diverse culture politiche e con le contrapposte proposte di politica economica per il ridisegno dei mercati ereditati dal fascismo, segnati dalla presenza incombente ed eterogenea delle imprese appartenenti alla galassia dell'IRI e di quelle direttamente possedute dallo Stato, dai consorzi tra imprese private, dai cartelli e dalle intese tra queste ultime, dai monopoli e dagli oligopoli privati, da una molteplicità di piccole imprese che stentavano a crescere anche per le pratiche oligopolistiche delle grandi imprese. Il solo IRI controllava tutte le c.d. "industrie chiave": ovvero, tutta l'industria armatoriale, gran parte della siderurgia, una parte notevole del settore meccanico e manifatturiero, del settore telefonico, del settore elettrico<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Ministero per la Costituente. *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente*. Op. cit. Fecero parte della Commissione, tra gli altri, Paolo Baffi, Luigi Berliri, Federico Caffè, Armando Cannarano, Luigi Ceriani, Gustavo Del Vecchio, Giuseppe Di Nardi, Valentino Dominedò, Giuseppe Ugo Papi, Pasquale Saraceno, Manlio Rossi Doria, Sergio Steve.

<sup>5</sup> Idem. Vol. II Industria Appendice Interrogatorio di Roberto Tremelloni, 30 marzo 1945, p. 219.

<sup>6</sup> Ministero per la Costituente. op.cit. Vol. II Industria, tomo 1, *Le aziende industriali pubbliche*, pp. 347-368; Vol. II Appendice Interrogatorio di Leopoldo Piccardi, già Commissario dell'IRI, 8 marzo 1946, pp. 21-33.

Di fronte a siffatta realtà industriale, il dibattito in seno alla Sottocommissione Industria si polarizzò su due posizioni estreme che conviene richiamare per comprendere la soluzione che tra queste due soluzioni contrapposte risultò quella vincente.

La prima posizione ipotizzava il ritorno ad una economia di mercato in cui si potessero realizzare, seppure approssimativamente, le condizioni teoriche della concorrenza: in tal caso, secondo i proponenti, l'IRI e le altre imprese statali non avrebbero avuto ragione di esistere. L'altra posizione ipotizzava una economia nella quale lo Stato collettivista, almeno nella sua configurazione pura, non avrebbe avuto bisogno di forme ibride di controllo e di pianificazione, che sarebbero state concepibili soltanto ove l'azione statale si svolgesse in un ambiente organizzato prevalentemente con criteri capitalistici<sup>7</sup>.

In estrema sintesi: da un lato si pose Giovanni Silva (Confiel) che sostenne che "metterò i capelli bianchi completamente e fino allora negherò che convenga allo Stato esercire una qualunque attività industriale"<sup>8</sup>; sull'altro lato si pose Antonio Pesenti, comunista ed ex ministro delle finanze nei governi di unità nazionale (poi membro dell'Assemblea Costituente per il PCI), che propose la nazionalizzazione delle imprese di pubblica utilità, delle imprese monopolistiche (Montecatini e le imprese elettriche) e delle grandi imprese di interesse nazionale (Fiat e Snia Viscosa)<sup>9</sup>.

Tra queste due posizioni contrapposte, prevalse nei fatti quella di Giuseppe Paratore, presidente dell'IRI (poi membro dell'Assemblea Costituente per il gruppo di Unione democratica nazionale e Senatore nel gruppo misto), che rispondendo alla domanda del presidente dell'intera Commissione Giovanni Demaria, che chiedeva se gli imprenditori privati fossero disposti a partecipare al capitale di rischio delle imprese pubbliche, puntualizzò che "nelle attività in cui i rischi sono molto forti, gli industriali se li tengono finché le cose vanno bene, poi, quando vanno male (...) chiedono l'intervento dello Stato". Chiese allora il presidente Giovanni Demaria: "in questo caso è meglio seguire una politica di collaborazione?". Rispose Giuseppe Paratore: "A carattere industriale con la maggioranza delle azioni nelle mani dello Stato"<sup>10</sup>. Fu così prefigurato non soltanto lo sviluppo dell'*azienda mista*, ma anche il possibile salvataggio delle imprese private da parte delle imprese delle partecipazioni statali; che più tardi sarà appellato "dualismo zoppo".

La massiccia ed eterogenea presenza dell'industria pubblica in tutti i settori dell'economia, sollecitò molti imprenditori privati, di ispirazione liberale, a porre il problema della razionalizzazione e delle privatizzazioni. Ad esempio, il senatore liberale Alfredo Frassati propose che "l'IRI dovrebbe vendere quello che può vendere senza avere un piano organico"<sup>11</sup>. Concluse, invece, la Sottocommissione che nel caso delle eventuali privatizzazioni "tenuto conto del costo sopportato dalla Stato (...) per il risanamento di determinate aziende, la cessione fattane ai privati non dovrebbe significare il regalo dei milioni spesi dalla collettività, ma dovrebbe avvenire soltanto a prezzo sicuramente concorrente"<sup>12</sup>.

Il fronte dei privatizzatori fu messo in discussione anche da Angelo Costa (presidente di Confindustria) osservando che "dal punto di vista economico, se si potesse pensare che l'industria privata fosse in grado di assorbire l'IRI, potremmo dire: liquidiamo l'IRI e

---

<sup>7</sup> Idem. Vol. II Industria, tomo 2, Relazione, p. 238-240.

<sup>8</sup> Idem Interrogatorio di Giovanni Silva (consigliere e direttore della Compagnia Nazionale Imprese Elettriche (Confiel), 6 marzo 1946, pp.34-40.

<sup>9</sup> Idem Appendice Questionari, risposta di Antonio Pesenti, p. 72.

<sup>10</sup> Idem Interrogatorio di Giuseppe Paratore, Presidente dell'IRI, 13 aprile 1946, pp.452-60.

<sup>11</sup> Idem Interrogatorio di Alfredo Frassati Amministratore delegato della Società Italiana per il Gas -Italgas, 4 aprile 1946, pp. 334-342.

<sup>12</sup> Idem Vol. II Industria. Tomo 2, Relazione, p. 192

facciamolo assorbire dai privati. Ma oggi non possiamo immaginare una industria privata che sia in grado di prendere per esempio un Ansaldo”<sup>13</sup>. Con non minore realismo conclude anche la Sottocommissione puntualizzando che “piuttosto quindi che domandarsi se determinati settori debbano essere riprivatizzati (in quanto un eventuale riprivatizzazione delle imprese statali sottoporrebbe l’economia italiana a un “costo di smobilizzazione” pressoché sconosciuto), sembra più logico invece chiedersi se non sia possibile introdurre forme più razionali di esercizio”<sup>14</sup>. Era una suggestione per procedere anche alla razionalizzazione delle imprese statali.

**1.2.** Tra le imprese private e quelle controllate dallo Stato ed in particolare dall’IRI, non si era sviluppata la concorrenza sui condivisi mercati di riferimento e si erano costruite barriere all’entrata di nuovi concorrenti. Secondo l’opinione della Edison le aziende dell’RI non “hanno esercitato azione concorrenziale”; così come nell’opinione del rappresentante dell’Ansaldo: “non credo che si possa parlare di antitesi o contrasti veri e propri (...) ritengo che abbiano agito sempre sul piano della correttezza e del *fair play*”<sup>15</sup>. Si aggiunga che l’assenza di concorrenza e le concentrazioni oligopolistiche potessero dipendere anche da intese (non rese pubbliche) tra imprese pubbliche e imprese private, tese ad innalzare barriere all’entrata di nuovi soggetti, fu ammesso, ad esempio, da Pietro Ferrerio, presidente della stessa società Edison che riconobbe che “per i gruppi elettrici a poco a poco si sono create delle intese libere, non codificare in accordi scritti”<sup>16</sup>. E’ la conferma del *fair play* tra i gruppi elettrici (compresi quelli dell’IRI) al posto della concorrenza.

Sollecitata da testimonianze siffatte, la Sottocommissione, discusse se introdurre anche in Italia una specifica legge nazionale *antitrust* che, salvaguardando le opportunità di crescita dimensionale delle imprese, imponesse quanto meno la pubblicità delle intese fra le imprese e sanzionasse l’abuso di posizione dominante, sul tipo dello *Sherman Act* introdotto negli Usa sul finire del 1890. Si trattò di un tentativo miseramente fallito, in quanto la diffidenza manifestata dagli operatori economici e dall’ambiente culturale e politico per le nuove regole di mercato non consentì alla proposta alcun grado di fattibilità. Fu molto esplicito Pietro Ferrerio (presidente dell’Edison) che alla domanda del presidente Giovanni Demaria: “Riterrebbe lei opportuno che anche in Italia si seguisse il principio della legge antimonopolistica americana (quello dello *Sherman Act* del 1890)?”: rispose “sono cose difficilissime da regolamentare. Io sono liberale e la mia esperienza di quarant’anni ha confermato questa mia posizione (...) Non credo che la legge *Sherman* abbia mai funzionato in senso generale. Avrà funzionato in un qualche caso, magari a torto. E’ la materia difficile da regolare”<sup>17</sup>. Concluse tuttavia la Sottocommissione sottolineando che “l’opportunità di un intervento dello Stato diretto a disciplinare le situazioni di monopolio che vengono a determinarsi per effetto di condizioni naturali, di fattori tecnici o di eliminazione della concorrenza”<sup>18</sup>. Si distingueva così tra il monopolio naturale e quello dovuto a carenza di concorrenza: due fattispecie che avrebbero richiesto differenti azioni di regolamentazione.

---

14 Idem Interrogatorio di Angelo Costa, Presidente di Confindustria, 7 marzo 1946, pp.79-91.

14 Idem Vol. II tomo 1 Industria. Relazione, *Le aziende industriali pubbliche*, p.388.

15 Idem Questionari e monografie, Risposta di Edison e Ansaldo, p.43 e 47.

16 Idem Interrogatorio di Pietro Ferrerio, Presidente dell’Edison, 28 marzo 1946, p. 177.

17 Idem Interrogatorio di Pietro Ferrerio pp. 160- 180.

18 Idem vol. II, Industria, Tomo 2, Relazione, p. 238.

**1.3.** La riforma delle società per azioni in chiave antimonopolio, interessò i lavori della Sottocommissione che ambiva a proporre specifiche opzioni di riforma tese a contrastare le big *corporations*, nate per integrazione sia industriale che finanziaria e caratterizzate dalla pratica dell' *interlocking* degli amministratori ( la *interdipendenza* nel linguaggio della Commissione ) e dei patti parasociali non resi pubblici, nel timore che le grandi organizzazioni di impresa, oltre alle barriere all'ingresso dei nuovi soggetti imprenditori, potessero sostituire il reticolo delle piccole imprese gestite direttamente dagli stessi proprietari del capitale investito, ma incapaci di influire direttamente sui prezzi e sulle quantità delle loro offerte di beni e servizi sui condivisi mercati di riferimento. Annotò, a questo riguardo la Sottocommissione industria che "le società per azioni hanno costituito anche in Italia un importante e duttile strumento di espansione economica"; tuttavia "esse hanno in certi settori favorito particolari processi di concentrazione di capitali, con la tendenza alla formazione di monopoli di fatto e di situazioni particolari di privilegio economico e politico (...) Per eliminare o contenere tali pericoli sembra necessario che lo Stato sorto dalla Costituzione debba, come è avvenuto in altri paesi, intervenire in questo campo con adatte disposizioni legislative e pubblici controlli"<sup>19</sup>. Puntualizzò poi la Sottocommissione che i gruppi industriali organizzati sotto forma di società per azioni (e tanto più se collegate con partecipazioni a catena) costituiscono a volte veri governi estremamente accentrati, privi di parlamento o con un parlamento posticcio che non sempre il pubblico avrebbe potuto controllare dall'esterno<sup>20</sup>.

La grande industria italiana diffidava di una radicale riforma delle società per azioni che favorisse il divieto di *interlocking*, la trasparenza degli assetti societari, dei patti parasociali e delle intese, lo sviluppo del mercato del controllo societario: confidava invece sulla difficile se non impossibile contendibilità delle imprese stante le intese e la modestia, sul lato dell'offerta, del capitale di rischio sul mercato di borsa. Ad esempio, alla domanda del presidente della Sottocommissione Cammarano, con riferimento all'Edison, "se attraverso una manovra di borsa, qualcuno si assicurasse il 10% del capitale, potrebbe essere in grado di venire in assemblea ed imporre un nuovo consiglio di amministrazione?". Ferrerio (presidente dell'Edison, tra i cui azionisti maggiori figuravano Feltrinelli, Motta e Pirelli) rispose che "per assorbire il 10 % oggi ci vogliono due miliardi o qualcosa di simile. E' difficile che si formi una coalizione del genere"<sup>21</sup>. La Sottocommissione, suggerì pertanto che si dovesse dare trasparenza agli assetti proprietari delle imprese, soprattutto se quotate, e di rendere pubbliche le eventuali intese tra le imprese medesime, la cui esistenza tuttavia fu sempre negata. Ad esempio, Carlo Pesenti (Italcementi) negando che esistessero intese, riferì tuttavia che Italcementi produceva anche energia elettrica che cedeva ad altre società come Edison, la società elettrica Crespi, la società elettrica alta Valle Seriana. Si aggiunga che Italcementi, oltre a produrre in proprio energia elettrica aveva partecipazioni al 100 per cento nella Società cementi Italia di Genova, il 66 per cento nella Società cementifera Apuane, il 33% in quella di Livorno, ed altre partecipazioni nelle industrie elettriche, nel campo finanziario e dei trasporti<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Idem vol. II, Industria, Tomo 2, Relazione, p.337. Tomo 1, *Le società per azioni*, pp. 304-346.

<sup>20</sup> Idem Vol II, Industria, tomo 2, Relazione p. 235-236; vol.II Industria tomo 1, *Le società...*pp.330-336.

<sup>21</sup> Idem Interrogatorio di Pietro Ferrerio, op. cit. pp. 160- 180.

<sup>22</sup> Idem Interrogatorio di Carlo Pesenti, consigliere di amministrazione e direttore generale della Italcementi, 31 marzo 1946, p. 242, 246,251,

L'assetto del industria creditizia ereditato dal fascismo non sollevò, in sede della Sottocommissione Credito, particolare discussione, ma apprezzamenti. Vigeva la legge bancaria del 1936 che imponeva sia la separazione tra banca e industria, sia la segmentazione dell'attività bancaria svolta dagli istituti di credito. L'esercizio del credito era considerato un servizio pubblico e non attività di impresa; la vigilanza sulle banche era affidata alla Banca d'Italia che, tra l'altro, organizzava il piano sportelli anche per evitare l'ingresso delle banche estere in Italia; l'ABI gestiva il cartello bancario "per limitare quella accanita concorrenza"<sup>23</sup> sui tassi attivi e passivi; la proprietà delle banche era prevalentemente in mano pubblica, il che consentiva alle banche stesse (con la veste di enti di diritto pubblico) comportamenti di azzardo morale nell'erogazione del credito, non operando molte di esse sotto i vincoli patrimoniali delle società per azioni regolate dal codice civile.

Il protezionismo interno a favore delle banche italiane resistette almeno fino al recepimento, sospinto anche dalle banche estere, delle direttive bancarie comunitarie, all'adozione del Testo Unico Bancario del 1993 e alla creazione della banca universale. Dal canto suo, la veste giuridica di società per azioni fu imposta agli istituti di credito di diritto pubblico soltanto alla metà degli anni novanta.

**1.4.** Il contrasto ai monopoli, privati o pubblici che fossero, divenne uno dei temi dominanti anche nel corso della discussione in seno alla III° Sottocommissione e nel plenum dell'Assemblea Costituente in occasione dell'esame degli articoli sui rapporti economici<sup>24</sup> Qui ricordiamo soltanto alcune delle posizioni più significative delle diverse parti politiche: quella di Valentino Dominedò (DC) che non ebbe dubbi nel sostenere che "quando si venga a determinare in un'impresa economica il carattere di preminente interesse nazionale, si venga quasi automaticamente a prospettare l'eventualità di uno Stato nello Stato, di una potenza nella potenza collettiva. E' il pericolo in atto nella forma monopolistica (...) un intollerabile monopolio privato"<sup>25</sup>; quella di Antonio Pesenti (PCI) che sostenne, con argomentazioni non dissimili da quelle di Dominedò, che "l'essenziale è che lo Stato italiano diventi uno stato democratico, popolare e non ci siano più i gruppi monopolistici di una volta"<sup>26</sup>.

Il confronto tra culture politiche diverse coinvolse in particolare quella liberale espressa da Luigi Einaudi e quella radicale (di allora) espressa da Meuccio Ruini, esponente del Partito democratico del lavoro. Il confronto avvenne sull'emendamento proposto da Einaudi: che nella Costituzione fosse sancito il principio che "la legge non è strumento di formazione di monopoli, ed ove questi esistano li sottopone a pubblico controllo a mezzo di amministrazione pubblica delegata o diretta"<sup>27</sup>. Questa proposta che distingueva opportunamente tra i "monopoli naturali" (ove esistono) e quelli creati per legge, fu criticata da Meuccio Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione, che non soltanto definì Luigi Einaudi "campione della corrente neoliberista", ma anche che "l'emendamento sottopone poi a pubblico controllo i monopoli a mezzo di amministrazione pubblica delegata o diretta. Ed è qui che si dispiega la macchina antiliberista dei controlli. Controlli di squisita essenza interventista, con uffici, organi, burocrazia di vigilanza". Valentino Dominedò

---

<sup>23</sup> Idem Vol. IV Credito, Appendice. Interrogatori e Questionari, Risposta ABI al Questionario n. 6. p. 348.

<sup>24</sup> Atti parlamentari, La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori all'assemblea Costituente, a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati, (8 volumi). IPS, Roma 1971.

<sup>25</sup> Atti Assemblea Costituente, III Sottocommissione, vol. VIII, p. 2193.

<sup>26</sup> Atti Assemblea Costituente Vol. VIII, p. 2291.

<sup>27</sup> Atti Assemblea Costituente, Vol. II, p. 1665-66.

si associò alle critiche di Meuccio Ruini e la proposta di Einaudi non fu approvata<sup>28</sup>. Certo è che la proposta di Einaudi prefigurava la istituzione delle Autorità amministrative indipendenti come l'AGCM e la CONSOB, avvenuta in Italia alcuni decenni più tardi.

Ancora una volta l'opportunità di una legge nazionale *antitrust*, fu disapprovata, in particolare da Malvestiti (DC) che, oltre a fare esplicito riferimento al tema della concorrenza e, curiosamente, al pensiero di Pareto, Del Vecchio, Barone e Marx, nel richiamare lo *Sherman Act* del 1890, lo definì un "prodotto legislativo tipico dell'università" che non ha impedito "che proprio l'America sia diventata la patria classica dei cartelli e dei *trust*"<sup>29</sup>.

Sul finire dei lavori, i Costituenti, a fronte delle richiamate posizioni contrapposte, trovarono un debole e generico compromesso su alcuni principi di carattere generale per la redazione finale degli articoli del progetto di costituzione che riguardavano i "rapporti economici". Il compromesso si basò sul testo illustrato da Meuccio Ruini nel modo siffatto "la costituzione riconosce e garantisce nell'economia italiana – e a ciò non si oppongono le correnti estreme – l'iniziativa e la libertà privata e la proprietà privata dei beni di consumo e dei mezzi di produzione (...) il progetto pone in luce la coesistenza di attività pubbliche e private"<sup>30</sup>.

Per concludere, nel *riquadro 1* sono riportati tre opinioni (un imprenditore privato, un politico, un imprenditore pubblico) relative ai comportamenti dell'imprenditoria italiana di allora di cui si può tenere conto per la migliore comprensione di avvenimenti occorsi nei decenni successivi.

#### **Riquadro n. 1 Tre opinioni sull'imprenditoria italiana. 1946**

1. Ugo Tallero (AD di officine elettro ferroviarie Tallero: "La classe industriale italiana si preoccupa meno del perfezionamento dell'industria che della speculazione. A mio conto i capi delle aziende non sono tutti industriali, molti sono semplicemente finanziari. I veri industriali, e ce ne sono, devono seriamente interessarsi al perfezionamento della loro industria"<sup>31</sup>.

2. Roberto Tremelloni: "la mentalità degli imprenditori era una mentalità difficilmente cosmopolita quasi sempre per tradizione era la mentalità del mercato provinciale. Non hanno compreso i vantaggi del mercato"<sup>32</sup>.

3. Giuseppe Paratore "bisogna che l'industriale si persuada che deve anche ricorrere ai mezzi ordinari quali l'aumento di capitale e l'emissione di obbligazioni. Inutile andare ad annoiare il parente o l'amico quando ai capitali ci pensa lo Stato. C'è questa mentalità"<sup>33</sup>.

## **2. L'avvio della Repubblica con la ripresa di suggestioni per la crescita e la concorrenza**

**2.1.** All'avvio degli anni cinquanta del novecento l'economia italiana si caratterizzava ancora sia per la moltitudine di piccole e piccolissime imprese<sup>34</sup>, sia per la imponente ed eterogenea presenza delle imprese pubbliche (così come riportato nel *riquadro 2*)

---

<sup>28</sup> Atti Assemblea Costituente Vol. II p. 1669.

<sup>29</sup> Atti Assemblea Costituente vol. II, p. 1365 e ss.

<sup>30</sup> Atti Assemblea Costituente vol. I, Relazione del presidente della Commissione, p. LXXX.

<sup>31</sup> Ministero per la Costituente, op.cit. Vol. II Industria Appendice Interrogatorio di Ugo Tallero (AD di Officine elettro-ferroviarie Tallero, 29 marzo 1946, p.193.

<sup>32</sup> Ministero per la costituente Interrogatorio di Roberto Tremelloni, cit. 30 marzo 1945, p.222.

<sup>33</sup> Ministero per la costituente, Interrogatorio di Giuseppe Paratore, cit.13 aprile 1946, pp. - 457-458.

<sup>34</sup> Nel 1951, secondo il Censimento industriale gli addetti nell'industria manifatturiera erano di 5,33 per unità locale.

<b>Riquadro 2. Principali partecipazioni detenute dallo Stato, 1951-1952</b>					
Società	Partecipazione	%di partecip.	Società	partecipazione	%di partecip.
<b>siderurgia</b>			<b>Elettro mecc di precis.</b>		
Finsider	IRI	maggioranza	Ansaldo San Giorg.	IRI FINMECC	Totale
Terni	Finsider	id	Termoimeccanica	id	id
Ilva	id	id	Marconi	id	maggioranza
Dalmine	id	id	Siemens	IRI STET SIP	id
SIAC	id	totale	<b>Meccanica e fonderie</b>		
Sidercomit	id	id	Stab. S.Eustachio	Iri e finmecc	Totale
Rifinsider	id	id	Delta	id.	maggioranza
Acciaierie Tubificio	id	50%	Reina	ILVA	id
SocietàCogne	demanio	totale	FA.MA	IRI e Finmecc.	id.
<b>Meccanica e contieri</b>			Ind. Mecc. Napoli	id	id.
Finmeccanica	IRI	totale	OMSSA	IRI	50%
Analdo	IRI e Finmecc.	quasi totale	OderoTerniOrlando	IRI e Finmecc	Totale
Navalmeccanica	id	totale	<b>Elettrico</b>		
Cantieri riuniti	id	maggioranza	SIP	IRI	controllo
OTO Le Grazie	id	totale	Vizzola	SIP	maggioranza
Arsenale triestino	id	id	Id. Sarca Molveno	IRI SP	id
Officine rip. Navi	Finmecc.	id	PCE Piemonte Centrale	IRI e SIP	id.
Officine mecc.	IRI e Finmec.	id.	SME	IRI	minoranza
Ansaldo Fossati	id	id	Soc Elettrica Sarda	id.	id
Alfa Romeo	id.	id.	Elettricità Sicilia	Superpower	id
<b>Telecomunkcaziomi</b>			STE	IRISIPTERNISME	id.
STET	IRI	maggioranza	Lardarello	FFSS	maggioranza
STIPEL	STET	quasi totale	STES	FFSS	minoranza
TIMO	id	totale	<b>Trasporti</b>		
TELVE	id	id	Finmare	IRI	Maggioranza
SETERMER	IRI	minoranza	Marittima Nazional	IRI e FINMECC	Totale
RAI	SIP	totale	Italia di Navig	id	id
Italcable	Minist. Poste	totale	LLOYd Triest.	id	id
<b>Crediti e finanz</b>			Tirrenia	id.	id.
COMIT	IRI	quasi totale	Adriatica	AGIP	id.
CREDIT	id	id.	SPEM	AGIP	totale
Banco di Roma	id	id	Coop. Naz. Sauro	Demanio	minoranza
BNL	demanio	id	Alitalia	Idem	Maggioranza
Banca Credito Fin.	Comit Credit	totale	LAI	Idem	maggioranza
	Banco Roma		LATI	IRI	totale
EFI	diversi	minoranza	Strade Ferrate	IRI	maggioranza
Banco S. Spirito	diversi e IRI	totale	CINTIA	Demanio BNL	controllo
Fondiaro Sardo	id	id.	CIAT	CINT e UNT	Totale
<b>Chimica</b>			INT	FF SS	Totale
CELDIT	IRI	maggioranza	Ferrovie di Sicilia	IRI	totale
SAIGE	IRI	minoranza	Comp. Wagons Lits	IRI	minoranza
SAIVO	IRI Salmoiraghi	id			
Ital. PotASSA	id.	totale IRI	<i>Fonte: Ministero dall'Industria e del Commercio.</i>		
CELNA	id.	minoranza	L'Istituto per la ricostruzione industriale		
ABCD	id	totale IRI	<i>Vol. I. Studi e documenti, UTET, 1956, pp. 26 e ss.</i>		
Montecatini	IRI	minoranza			10

Come illustra il riquadro 2, suddiviso per settore industriale e creditizio), numerosi erano gli intrecci societari (e i presumibili *interlocking* degli amministratori anche con società private. Il solo IRI, che allora aveva la natura di ente di diritto pubblico e pertanto al riparo da ogni possibile contendibilità in borsa, nel 1954, disponeva di partecipazioni societarie pari al 65,8 per cento del complessivo capitale delle SpA italiane

Si aggiunga, a integrazione del riquadro 2, che lo Stato possedeva partecipazioni nel settore turistico, alberghiero, cinematografico, termale, oltre che nella Cassa Depositi e Prestiti, nell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, nell'Istituto di Credito per le opere di pubblica utilità, nell'Istituto Mobiliare Italiano; tutte organizzazioni d'impresa operanti su mercati, ma non contendibili in quanto voluti dalla legge istitutiva senza la veste giuridica della società per azioni. Infine, lo Stato era proprietario di alcuni monopoli naturali come l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato e l'Azienda di Stato per i servizi telefonici e telegrafici.

La tav. 1, redatta anch'essa per gli stessi anni del riquadro 2, documenta l'importanza quantitativa e la posizione dominante delle imprese statali elencate nel riquadro 2 nei diversi settori industriali e creditizi nell'economia di allora – di cui, in assenza di informazioni statistiche, si può soltanto immaginare il reticolo con altre imprese nella veste di fornitori o di “reparti distaccati” alle dipendenze della impresa pubblica. Essa documenta anche che i pochi casi di monopolio legale erano limitati alle società che gestivano le reti elettriche, telefoniche e ferroviarie, ma non certo a quelle meccaniche, siderurgiche e chimiche, malgrado le loro posizioni dominanti sui mercati di riferimento. Soltanto la RAI monopolizzava il 100 per cento degli abbonati alla radio.

**TAV. 1 anni 1050-1951 Gruppi di aziende e quote di mercato nelle produzioni e/o capacità produttiva. Fonte: Ministero dell'Industria e del Commercio...op.cit. pp.18 e ss.**

Banche di interesse nazionale e Banca nazionale del Lavoro	33% dei depositi raccolti
Finsider	54,9% della ghisa e 40% dell'acciaio
Cogne	24,8% della ghisa; 24,7% dell'acciaio
Finmeccanica	80% dei cantieri navali; 25% del materiale ferroviario.
AGIP	10% del materiale motoristico; 60% del gas naturale; 40% del petrolio grezzo;
“ “ “	25% di petrolio per raffinazione;
ANIC	27% del petrolio per raffinazione;
ACal	90% del carbone
Cogne	85% dell'antracite e 30% del ferro
Ilva	50% del ferro
AMMI	30% di zinco; 15% del piombo; 100% di Antimonio
“ “	70% di stagno; 100% minerali auriferi;
Monte Amiata	65% del mercurio
Finmare	18% del tonnellaggio marina mercantile
STET	57% dei telefoni installati;
Complesso aziende elettriche	30% energia elettrica prodotta
RAI	100% abbonati radio
Società di navigazione aerea	80% passeggeri trasportati

**2.2.** A fronte della eterogenea galassia di imprese statali, con le vesti giuridiche più diverse, nel corso delle prime tre legislature (1948-1963) il sistema politico elaborò e propose, riprendendo il dibattito ai tempi della Costituente, tre suggestioni di politica economica (la razionalizzazione delle imprese statali, la legge nazionale antitrust, la riforma delle società per azioni) convergenti tra loro verso due obiettivi complementari: la concorrenza sui e per i mercati e la crescita economica e dimensionale delle imprese. Tutte e tre avrebbero comunque riguardato non soltanto l'attività e gli assetti proprietari delle concentrazioni oligopolistiche private, ma anche quelle di natura pubblica e, infine, gli intrecci societari tra le une e le altre.

La prima suggestione di politica economica (nel 1951, durante il VI° e VII° governo De Gasperi sorretto da una coalizione politica formata da DC e PRI), fu compiutamente esposta nel documento del ministro Ugo La Malfa sul riordino delle partecipazioni statali<sup>35</sup>, ove si segnalava che i principali problemi che allora si ponevano nel campo delle partecipazioni statali riguardavano: le difficoltà del controllo, la molteplicità e l'insufficienza dei controlli politici centrali, la diversa struttura di gestione tecnico- amministrativa ((IRI e Demanio), la diversa struttura delle "finanziarie". Conseguentemente, il documento La Malfa propose di razionalizzare il controllo e gli assetti proprietari delle imprese statali coinvolgendo anche i capitali privati, ma collocando le stesse imprese pubbliche entro il perimetro dei poteri del governo (e successivamente del parlamento), ma pregiudicandone così la loro autonomia gestionale: diversamente dal modello ereditato da Beneduce che prevedeva una gestione tecnocratica e accentrata. Aggiunse poi il ministro La Malfa che "una volta superato il problema dell'accentramento e del coordinamento del controllo, sorge la questione relativa all'organo ministeriale specifico che dovrebbe presiedere a tale funzione (...) un Ministero responsabile delle partecipazioni dello Stato di fronte al Parlamento"<sup>36</sup>. Fu la premessa che consentì il coinvolgimento dei partiti politici e dei sindacati nella gestione delle imprese statali.

L'occasione per accrescere il potere dei partiti e dei sindacati sulla gestione delle partecipazioni statali, fu colta, nel 1954, da alcuni parlamentari di diverse appartenenze politiche quando posero con due distinte mozioni parlamentari<sup>37</sup>, il problema dello "sganciamento" delle aziende dell'IRI dalla Confindustria<sup>38</sup>; ipotesi di sganciamento che il ministro La Malfa non aveva condiviso nel suo documento del 1951<sup>39</sup>. Le due mozioni a favore dello "sganciamento" furono presentate rispettivamente da Lizzadri (PSI e importante esponente sindacale della CGIL) e da Pastore (DC e importante esponente sindacale della CISL). Dal canto suo Roberti (MSI) illustrò una mozione in senso contrario.

In tale ambiente politico, anche per motivare lo "sganciamento" dalla Confindustria, fu sottolineata "*la radicale diversità*" delle finalità delle imprese pubbliche rispetto a quelle private. Sostenne il socialista Lizzadri per motivare il suo favore allo "sganciamento" che, "in verità a noi importa fino a un certo punto che la Confindustria faccia i suoi interessi e gli interessi dei suoi associati, a noi importa solo che l'IRI faccia gli interessi della collettività, gli interessi del paese. A noi preme che le aziende dell'IRI non siano influenzate dalla Confindustria"<sup>40</sup>. Sostenne a sua volta il democristiano Pastore, con motivazioni ben più radicali, a favore dello "sganciamento" che "noi chiediamo in sostanza di valutare la *radicale non omogeneità* (*Riquadro n. 3*) tra interessi propri dell'economia privata industriale, che si fonda sul profitto d'impresa con le sue particolari e le sue proprie implicazioni sul piano

---

<sup>35</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione conclusiva presentata dal Ministro segretario di Stato on. Ugo La Malfa nel Consiglio dei Ministri del 9 aprile 1951, concernente la riorganizzazione delle partecipazioni economiche dello Stato*; in: Ministero dell'Industria e del Commercio, L'Istituto per la ricostruzione industriale, I.R.I. Vol. I, Studi e documenti, UTET, Torino, 1956, p.89 e ss.

<sup>36</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione conclusiva...* op.cit. p. 108.

<sup>37</sup> II° legislatura, dibattito svolto nei giorni del 2 e 3 agosto del 1954, in presenza del Governo Scelba sostenuto da DC, PSDI PLI. Nel 1954, ministro del bilancio era Vanoni (DC); ministro dell'industria e del Commercio era Villabruna (PLI). Nel dibattito in assemblea intervennero anche i deputati Malagodi (PLI), De Vita (PRI), Leccisi (MSI) e Giolitti (PCI che poi passò al PSI).

<sup>38</sup> Atti parlamentari. Camera dei deputati, seduta di lunedì 2 agosto 1954, pp. 11863-11926.

<sup>39</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione conclusiva...* op.cit. pp.119-120.

<sup>40</sup> Atti parlamentari. Camera dei deputati, seduta pomeridiana di lunedì 2 agosto 1954, p.11875.

della politica economica, e gli interessi propri delle aziende, che dovrebbero tendere a realizzare finalità di pubblico interesse”<sup>41</sup>.

**Riquadro n.3. La “radicale non omogeneità” delle imprese pubbliche.**

“ La Camera, nel fermo convincimento che le aziende industriali e commerciali nelle quali lo Stato ha la totalità o la maggioranza del capitale sociale costituiscono uno strumento fondamentale per lo sviluppo del nostro sistema economico ed un elemento di guida dell'apparato produttivo del paese; nel rilevare che lo Stato, mediante tali aziende, può realizzare una efficiente politica industriale aperta alle innovazioni della tecnica, capace di inserirsi validamente per modificare la struttura dei mercati, pronta ad accogliere le forme più progredite di politica del lavoro e pertanto in modo particolare a contribuire a sostenere ed elevare il livello di occupazione, migliorare le capacità tecniche e professionali dei dirigenti, degli impiegati e delle maestranze; introdurre un sistema coordinato di relazioni umane; promuovere la partecipazione del lavoro ai vari aspetti della vita produttiva, tutto nel quadro di una sana gestione economica, invita il Governo ad accelerare l'azione di potenziamento produttivo di dette aziende”. Cfr. *Atti parlamentari. Camera dei deputati, seduta del 3 agosto 1954, p. 11973*:

Convenne con questa tesi anche Antonio Giolitti (allora deputato del PCI) affermando che “noi dunque concepiamo questa deliberazione come un primo passo verso l'effettivo esercizio da parte di queste aziende (dell'Iri, nda) della loro funzione pubblica, che finora non è stata ad esse attribuita, e neppure di fatto da esse svolta”<sup>42</sup>. E così, alla fine del dibattito fu approvata la mozione presentata dal deputato DC Pastore che assegnava nuove e sociali finalità alle imprese dello Stato, e impegnava il governo “a promuovere una associazione tra di esse (le imprese IRI, nda) anche ai fini sindacali”.

Con motivazioni siffatte fu dato non soltanto mandato al Governo di realizzare lo “sganciamento” dalla Confindustria delle aziende dell'Iri, che si protrarrà (con l'istituzione dell'Intersind) fino all'inizio degli anni novanta, ma anche ribadita la vantata *radicale diversità* delle funzioni e delle finalità dell'impresa pubblica (*riquadro 3*) rispetto a quella privata e dei compiti e gli obiettivi da assegnare agli amministratori delle stesse, senza riguardo alla profittabilità e agli equilibri del bilancio delle medesime imprese .

Ne conseguì l'abbandono di ogni ipotesi di razionalizzazione e riorganizzazione delle imprese pubbliche auspicato da Ugo La Malfa, e l'integrazione del sistema politico e sindacale con quello della imprese dello Stato. Come si disse per decenni, le partecipazioni statali erano divenute il “ventre molle” delle relazioni tra sindacato e industria.

Nello svolgersi degli anni, dopo un tentativo non riuscito di riformare l'Iri elaborato dal c.d. rapporto Orio Giacchi del 1953, presso il Ministero dell'Industria e Commercio, seguì una intensa e prolungata attività parlamentare<sup>43</sup> che tuttavia rinviò di legislatura in legislatura ogni ipotesi di riforma del sistema delle partecipazioni statali, fino alla loro privatizzazione.

**2.3.** La seconda suggestione di politica economica (a partire dal 1956) e la terza (a partire dal 1958) furono espresse da uno schieramento parlamentare assai variegato e diverso dalla coalizione (DC, PRI, PSDI) che sosteneva il Governo. Schieramento che privilegiò la riforma dei regimi e delle regole di mercato: ovvero la riforma delle società per azioni e la legislazione *antitrust*. Due riforme tra di loro strettamente connesse e indispensabili, poiché, nei fatti ben noti ai proponenti, i monopoli e le concentrazioni oligopolistiche nascevano (e nascono) non soltanto per effetto di integrazioni verticali tra le imprese industriali, ma anche per effetto di incroci azionari, di patti parasociali e della prassi

---

<sup>41</sup> Atti parlamentari Idem, p.11878.

<sup>42</sup> Atti parlamentari Idem, p.11942.

<sup>43</sup> Atti parlamentari. Commissione parlamentare per la ristrutturazione e riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali: 7 ottobre 1977 - 19 giugno 1979; 12 luglio 1983 - 1°luglio 1987.

dell'*interlocking* degli amministratori, che portavano alla concentrazioni di capitali, alla opacità dei bilanci, alla inesistente tutela degli azionisti di minoranza, alle barriere all'entrata di altre imprese cui era preluda nei fatti la crescita dimensionale .

La riforma delle società per azioni, che non "costituisce soltanto un fatto tecnico legislativo (...) ma anzitutto un elemento di politica economica e più in generale un fatto politico"<sup>44</sup>, fu oggetto nel corso degli anni 1956-1963, delle prime proposte di legge anche in chiave antimonopolio, da parte un ampio schieramento politico (*riquadro 4*) che comprendeva liberali (Villabruna), repubblicani (La Malfa) e socialisti (Riccardo Lombardi e Vittorio Foa) e che ambiva a contrastare ciò che allora si imputava ai gruppi oligopolistici, anche di natura pubblica: di innalzare barriere all'entrata di altre imprese tramite il ricorso alla legislazione societaria in vigore per raggiungere alcuni obiettivi quali i collegamenti di gruppo, attraverso la tecnica delle partecipazioni azionarie reciproche e la moltiplicazione dei soggetti giuridici tramite il sistema delle società a cascata, di occultare i sopraprofiti di monopolio con il sistema della moltiplicazione delle società di comodo e col più stretto segreto dei dati di gestione.

Furono proposte di riforma i cui obiettivi, una volta che fossero stati raggiunti, avrebbero favorito, secondo i proponenti, la crescita economica, la concorrenza, ridotto le barriere all'entrata e limitato lo sfruttamento del mercato mobiliare da parte di gruppi monopolistici. Tali proposte, infatti, non ambivano a potenziare il mercato dei capitali di rischio sul lato della domanda, bensì su quello dell'offerta per finalità antimonopolistiche e per rendere le società contendibili sul mercato degli assetti proprietari. Ma siffatte proposte non trovarono spazio in appositi dibattiti parlamentari e non beneficiarono neppure di alcun appoggio da partiti cui appartenevano i proponenti: partiti politici evidentemente alla ricerca di altri tipi di consenso tra l'elettorato economico e finanziario.

Più tardi, nel 1973, anche la nuova "Commissione interministeriale per la riforma della legislazione sulle società" (c.d. Commissione Marchetti) produsse un corposo schema di disegno di legge contenente molte norme modificative delle allora vigente disciplina delle società per azioni, ma anche questo rimase lettera morta<sup>45</sup>.

**Riquadro 4. Principali proposte di legge per la riforme delle società per azioni. 1056-1973.**

II legislatura, (A.C. 2664) Proposta di legge, d'iniziativa dei deputati, Villabruna, La Malfa, Lombardi Riccardo, Foa, Targetti, Simonini, Matteotti Giancarlo, *Riforma delle Società per azioni*, presentato il 21 settembre 1956.

III legislatura. (A.C. 247) Proposta di legge d'iniziativa dei deputati La Malfa e Riccardo Lombardi, *Riforma delle società per azioni* presentato il 12 settembre 1958

III legislatura Commissione di studio (1965), *Relazione allo schema di disegno di legge concernente la riforma della disciplina delle società commerciali*, a cura della Commissione di studio De Gregorio, mimeo, Roma 1965.

IV legislatura (AC 3977) Proposta di legge d'iniziativa, dei deputati Riccardo Lombardi e altri, *Norme modificative della disciplina delle società per azioni*, presentato il 27 gennaio 1972,

V legislatura. Commissione interministeriale per la riforma della legislazione sulle società, (1973, (Commissione Marchetti), *Schema di disegno di legge contenente norme modificative della disciplina delle società per azioni*, Roma, 9 maggio 1973.

**2.4.** Gli stessi anni (1958-1963) che videro le proposte per la riforma delle società per azioni, videro anche quelle avanzate da coloro che, seppure di differenti culture politiche ed economiche (*riquadro 5*), avevano depositato diversi disegni di legge per la difesa della

<sup>44</sup> Relazione allo schema di disegno di legge concernente la riforma della disciplina delle società commerciali. Commissione di studio De Gregorio, Roma, 1965, mimeo, p. 1.

<sup>45</sup> Commissione interministeriale per la riforma della legislazione sulle società. Schema di disegno di legge contenente norme modificative della disciplina delle società per azioni, Roma, 9 maggio 1973. Mimeo.

concorrenza e della libertà economica, anche a fine di sostenere la crescita economica e lo sviluppo del paese che in quegli anni stava declinando rispetto agli anni del miracolo economico. Le principali motivazioni dei proponenti erano quelle di accrescere la dimensione del mercato dei prodotti e dei servizi, di abbattere le barriere all'entrata per consentire l'accesso al mercato di nuovi imprenditori, di ridurre i prezzi dovuti alle situazioni oligopolistiche, di stimolare i consumi delle famiglie.

**Riquadro n.5 Sintesi delle proposte di legge per la tutela della concorrenza in campo economico (1958- 1960).**

A.C. 248 d'iniziativa di Lombardi Riccardo (PSI) e La Malfa (PRI) presentato il 22 settembre 1958. All' art.1 si dispone che sono vietati i contratti e gli accordi, le clausole di contratti, le pratiche concertati tra imprenditori che mirino a escludere o a restringere la reciproca concorrenza. Tali contratti e deliberazioni sono nulli.

A.C. 582, d' iniziativa di Tremelloni (DC) presentato il 27 novembre 1958 All'art.2 si propone di accertare le principali limitazioni alla concorrenza e in particolare con riferimento agli accordi e alla politiche concertate che possano restringere o falsare il gioco normale della concorrenza.

A.C. 933 d'iniziativa di Malagodi (PLI) e altri, presentato 12 marzo 1959. All'art. 3 si dispone che sono vietati gli atti e i contratti, gli accordi, le intese e le pratiche restrittive della libertà di mercato che abbiano per scopo di impedire, restringere o falsare il normale funzionamento del mercato.

A.C. 1714, d'iniziativa di Foschini (DC) e altri, presentato il 28 novembre 1959. All' art. 1 si dispone che sono vietati gli atti, i contratti, gli accordi, le intese, e le pratiche restrittive della libertà di mercato o limitative della libera concorrenza

A.C. 1903 d' iniziativa di Giorgio Amendola (PCI) e altri, presentato 15 gennaio 1960. All' art. 2 si propone di d'indagare se in base ad una serie di indizi le imprese risultino di dimensioni tali da potere manovrare in posizione dominante nei rispettivi mercati di riferimento

Per ricercare un più diffuso consenso politico alle diverse proposte di legge, nel 1962 fu istituita, per iniziativa del deputato Roberto Tremelloni (DC), la "*Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla libertà economica*"<sup>46</sup>, comprendente tutte le forze politiche, che raccolse anche numerose opinioni di esperti stranieri sui limiti posti alla concorrenza in Italia. Molti di questi esperti (fra cui Morris, Allais poi Nobel, Fellner, Machlup) ritennero che negli Stati Uniti la legislazione contro gli accordi restrittivi della concorrenza (*Sherman Act*) avesse dato grandissimi benefici, e che pertanto potesse essere presa come modello anche per l'Italia. In particolare, suggerirono che gli accordi e le intese dovessero essere registrati presso un organo amministrativo. Altri come Boulding suggerirono una legge formulata in modo più elastico rispetto allo *Sherman Act*, mentre l'austriaco Rothschild suggerì di integrare le necessarie legislazioni anti monopolio nazionali nelle più generale legislazione della CEE, seppure mantenendo le legislazioni nazionali così integrate. Infine Tinbergen (poi Nobel per l'economia) nel suggerire una legislazione nazionale antimonopolio, mise in guardia i governi dal rischio di essere troppo facilmente ingannati dagli interessi dei soggetti vigilati, perché sempre meno informati sui particolari tecnici e sulla possibilità di elusione delle norme<sup>47</sup>: Tinbergen acutamente sollevò il tema centrale per il corretto funzionamento dei mercati: quello delle asimmetrie informative tra regolatore e regolato.

Le risposte date nel corso degli "*interrogatori*"<sup>48</sup> resero evidente che molti operatori economici e i rappresentanti delle grandi industrie (pubbliche o private che fossero) e delle rispettive corporazioni (che raggruppavano anche industrie di minore dimensione) erano unanimi nel ritenere, in dissenso con le opinioni espresse dagli esperti stranieri, che le

---

<sup>46</sup> Atti parlamentari, Camera dei deputati, Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza in campo economico, III legislatura, Doc. XVIII, n. 1, Vol. IX, pp. 9-118.

<sup>47</sup> Atti parlamentari Doc. XVIII, op. cit., Vol IX, studi e monografie, Opinioni di esperti stranieri sui problemi della concorrenza: Morris, pp. 14-19; Allais, pp. 20-21; Boulding, pp. 40-41; Fellner, pp. 51-54; Machlup, pp. 84-89; Rothschild, pp. 105-107; Tinbergen, pp.116-117.

<sup>48</sup> Atti parlamentari Doc. XVIII, op, cit. Allegato n. 1. Elenco degli interrogatori conoscitivi, p. 645 ess.

norme contenute del Trattato europeo fossero più che sufficienti per la tutela della libertà economica in campo economico in Italia; che la concorrenza già esisteva in Italia e che pertanto non era necessaria una legge nazionale *antitrust*. Di seguito sono riportate le opinioni più significative espresse da alcuni operatori economici appartenenti ai “poteri forti” di allora.

Le risposte di Vittorio Valletta<sup>49</sup> costituirono l'esempio più significativo del comportamento cui si uniformarono molti altri imprenditori allora importanti. Alla domanda se esistessero accordi tra i diversi produttori, Valletta rispose che “per quanto riguarda i manufatti, e soprattutto i prodotti dell'industria meccanica, non mi risulta che in Italia ci siano rapporti tra i produttori (...) la concorrenza è vivissima e non c'è quindi da preoccuparsi”. Ma alla successiva domanda di Antonio Giolitti (passato al PSI) se il rapporto tra la Fiat e le grosse imprese automobilistiche (ad esempio l'Alfa Romeo) “si configuri come un rapporto di concorrenza o se invece, abbia assunto la caratteristica di un rapporto di coordinamento e di divisione del mercato”, Vittorio Valletta rispose che “si tratta sempre di una forma di concorrenza anche perché effettivamente ci sono clientele affezionate a certe aziende per i motivi più disparati”. Valletta non riconosceva alla organizzazione delle vendite la funzione di vere e proprie barriere alla mobilità dei consumatori e all'ingresso di nuove imprese.

Non dissimili da quelle di Valletta furono le risposte di Alberto Pirelli<sup>50</sup> che innanzi alla Commissione subito minimizzò il problema affrontato dalla Commissione stessa, ribadendo “che considero estremamente utile l'iniziativa di questa Commissione perché, da una parte, richiamerà il problema all'attenzione dei singoli interessati e dell'opinione pubblica anche quale monito contro gli abusi, e, dall'altra, servirà, confido, a ridimensionare il problema stesso, di cui è stata esagerata la portata in Italia, ma al quale le nuove condizioni, che vanno creandosi attraverso il M.E.C. ed anche in forza della generale riduzione delle dogane, hanno tolto importanza e peso”.

Dal canto suo, anche Carlo Faina, presidente della Montecatini<sup>51</sup>, non ebbe dubbi nel sostenere che “è molto facile esprimere il parere che vi siano di misteriosi accordi tra aziende e gruppi industriali per evitare la concorrenza. Ma in realtà questi casi, secondo me, sono molto rari se non addirittura inesistenti”.

L'importante industria farmaceutica fu rappresentata da Fulvio Bracco allora Presidente dell'Assofarma che raggruppava 69 aziende che rappresentavano il 60 per cento del fatturato delle specialità medicinali e non meno del 95 per cento della produzione dei principi attivi di base. Non ebbe dubbi Fulvio Bracco a sostenere che “in seno all'Assofarma, tra noi insomma, c'è una concorrenza normalissima che esiste in ogni commercio”<sup>52</sup>. Ma alla successiva domanda come mai per prodotti identici siano stati fissati prezzi diversi con netto vantaggio delle aziende che ottengono i prezzi più elevati, Fulvio Bracco rispose che “laddove il fenomeno ipotizzato dalla domanda potesse manifestarsi, dovrebbe soccorrere l'azione delle autorità preposte alla disciplina dei prezzi, sempre che queste dispongano di uno strumento corretto per identificare obiettivamente l'equo prezzo”. Ma come molti *interrogati* avevano segnalato –ad esempio Ernesto Rossi<sup>53</sup> - le autorità amministrative (ovvero il CIP) non disponevano delle opportune conoscenze per il controllo dei

---

<sup>49</sup> Atti parlamentari Doc. XVII, op. cit. vol II, Interrogatorio di Vittorio Valletta, 24 ottobre 1962, p. 168- 173- 182-185.

<sup>50</sup> Atti parlamentari Doc. XVII op.cit. vol II Interrogatorio di Alberto Pirelli, 31 ottobre 1962, pp.219 e ss.

<sup>51</sup> Atti parlamentari Doc. XVII, op.cit. vol II Interrogatorio di Carlo Faina, 21 novembre 1962, pp.329- 353.

<sup>52</sup> Atti parlamentari Doc. XVII op. cit. vol III, Interrogatorio di Fulvio Bracco, 9 settembre 1964, p. 220 e 236.

<sup>53</sup> Atti parlamentari Doc. XVII op.cit. vol.II, Interrogatorio di Ernesto Rossi, 16 gennaio 1963, p. 501

prezzi. E' il caso delle asimmetrie informative tra regolatore e regolato segnalato da Tinbergen.

I "capitani dell'industria pubblica" non si scostarono da quelli privati, diffidando della ipotizzata normativa nazionale antimonopolio. Così, Giuseppe Petrilli, presidente dell'IRI, interrogato da Aldo Natoli (PCI) se fosse in atto "una politica collusiva di qualche settore dell'IRI con gruppi monopolistici privati" come appariva nel caso della modifica dei prezzi dell'energia, preparati da Finelettrica (dell'IRI) per il CIP, che portò ad "aumentare in maniera assai notevole le rendite di cui i gruppi elettrici già usufruivano", Giuseppe Petrilli rispose che "prima di tutto mi sembra alquanto eccessivo parlare di collusione. Non si potrebbe parlare di una collisione di interessi ma, se mai, di una coincidenza di interessi"<sup>54</sup>.

**2.5.** In questo ambiente economico, politico e culturale sfavorevole alla riforma dei mercati, svolse i suoi lavori la *Commissione speciale in sede legislativa* (relatore fu Luciano Radi, DC e Ministro dell'industria e del commercio era Emilio Colombo DC), che avrebbe dovuto tradurre in norme i risultati conoscitivi della precedente commissione di indagine. Ma la commissione speciale non concluse mai i suoi lavori<sup>55</sup>. Infatti il rappresentante del governo Gasparri (DC) chiese ed ottenne il rinvio dell'esame in attesa che anche il governo presentasse la propria proposta, ma ciò non avvenne.

I proponenti della Commissione erano eccellenti e coerenti con quanto era già avvenuto in altri paesi europei, ma non trovarono nell'ambiente di allora il consenso politico per la loro fattibilità. Il loro tallone di Achille fu la previsione del divieto di intese e, nel caso vi fossero, l'obbligo di comunicarle al mercato.

Nel disegno di legge proposto dalla Commissione speciale all'art.1 era infatti previsto che "sono vietate le intese fra imprenditori che mediante contratti, accordi, pratiche concordate o mediante clausole statutarie, disposizioni generali o regolamentari o deliberazioni di Consorzi o di Associazioni di imprese, possano comunque impedire, falsare o limitare la concorrenza sul mercato interno"; all'art. 2 era poi posto il divieto "alle imprese in posizione dominante di manovrare sul mercato (...) il prezzo, le condizioni di fornitura il flusso di approvvigionamento"; infine, all'art.4 si imponeva l'obbligo di comunicare, entro 30 giorni, al Ministro per l'industria tutte le intese che regolano l'attività produttiva. Fu così che a fronte di questi proponenti per nulla condivisi dalla maggioranza parlamentare, non venne accordata in Parlamento la fattibilità delle proposte.

Nel corso degli interrogatori fu sollevato anche il problema della riforma delle società per azioni in chiave antimonopolio. Qui si ricorda in particolare Paolo Sylos Labini, che sostenne che un efficace strumento di una politica antimonopolistica lo si sarebbe ottenuto "se viene attuata una riforma della legislazione delle società per azioni, che, fra l'altro, renda obbligatoria la pubblicazione di bilanci particolareggiati per tutte le società per azioni anche per quelle controllate dallo Stato. Parlando di bilanci non mi riferisco soltanto al conto profitti e perdite, ma anche agli elementi patrimoniali ed alla composizione del portafoglio, che deve essere specificato in tutti i particolari compresa l'indicazione dei prezzi di acquisto e dei prezzi correnti delle azioni"<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Atti parlamentari Doc. XVII op. cit. vol II Interrogatorio di Giuseppe Petrilli, Presidente IRI, 21 novembre 1962, p. 373.

<sup>55</sup> Atti Parlamentari. Camera dei deputati. III Legislatura. Commissioni in sede legislativa. Commissione speciale per l'esame dei provvedimenti concernenti la tutela della libertà di concorrenza, sedute 28 novembre 1962 e 7 febbraio 1963.

<sup>56</sup> Atti parlamentari Doc. XVII op. cit. vol. II Interrogatorio di Paolo Sylos Labini, 18 febbraio 1962, pp. 75-76.

### **3. Un accrocchio di protezionismo interno: dualismo zoppo tra imprese pubbliche e private, agevolazioni creditizie, svalutazioni competitive, public welfare per le imprese.**

Nel mentre all'interno non soltanto della maggioranza che sosteneva i diversi governi (tutti guidati dalla DC) si ragionava sulle tre suggestioni dianzi ricordate, a partire dalle stesse prime tre legislature (1948-1963), i governi in carica con le loro maggioranze parlamentari, in sostituzione del protezionismo estero, adottarono provvedimenti (con successo politico) di "protezionismo interno", assecondato anche dalle imprese pubbliche, dal sistema creditizio, dal bilancio pubblico e dalla pubblica amministrazione.

Come osserverà più tardi Guido Carli,<sup>57</sup> "la classe dirigente, la società stessa, non erano pronte per accogliere dall'esterno la cultura dell'economia di mercato e reagivano con forza. Allo smantellamento del "protezionismo estero" (...) si sostituì rapidamente un complesso sistema di "protezionismo interno" sotto forma di credito agevolato, di fondi di dotazione concessi per pianare perdite e non per apportare capitali, di agevolazioni fiscali, di aiuti diretti ed indiretti contro i quali negli anni ottanta la Commissione europea ha giustamente rivolto le sue condanne più dure."

**3.1.** La politica economica suggerita dal ministro repubblicano Ugo La Malfa nel 1951 diede importanza anche alla partecipazione dei capitali privati nelle imprese pubbliche: le *aziende miste*, ove lo "lo Stato trae i suoi poteri dal possesso azionario (...) come qualsiasi azionista privato (...) le aziende miste sono una caratteristica tipica dello Stato moderno". Aggiunse poi il Ministro che, "sostanzialmente, attraverso la collaborazione di aziende già esistenti in settori affini, le *imprese miste* si assicurano - esempio, tipico il concorso della Montecatini, per la realizzazione dell'ANIC e della FIAT per il funzionamento della CIAT - quell'ausilio indispensabile di capacità e di competenze, che altrimenti avrebbero assai faticosamente acquisito". Ma non sfuggì al ministro La Malfa, con specifico riferimento all'IRI, che "naturalmente l'influenza dell'IRI appare tanto più intensa quanto più esistono condizioni avvicinati a quelle del monopolio (Gruppo Finsider e Finmare). Dove le condizioni di monopolio si attenuano, l'influenza appare molto minore (es. industria meccanica, nonostante l'eccessivo peso economico di questo settore)"<sup>58</sup>.

In tale contesto oligopolistico, e di intreccio tra capitali pubblici e privati, la "*radicale non omogeneità*" dell'impresa pubblica rispetto a quella privata, consentì alle rappresentanze politiche e sindacali sia di condizionarne la gestione, sia di proteggere ed acquistare imprese private in condizioni di rilevanti squilibri economici e finanziari. Così come avvenne, ad esempio, nel caso dell'EFIM tramite la società controllata Gepi<sup>59</sup>, con gli interventi di quest'ultima in particolare nel settore tessile e automobilistico (Maserati e Innocenti). Ma alla GEPI fu affidato anche il compito di prendersi in carico i dipendenti in esubero di grandi imprese private (ad esempio, Fiat, Montedison, SNIA, SIR, Marzotto) mantenuti in cassa integrazione per molti anni. Ma si trattava anche della opportunità di ricorrere all'IRI per i salvataggi industriali.

Come si dirà per lungo tempo, i rapporti tra impresa pubblica e impresa privata costituirono una sorta di *dualismo zoppo* sempre a favore degli interessi privati; nel senso che

---

<sup>57</sup> G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, 1993 p. 5-6.

<sup>58</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Relazione conclusiva...op.cit., p. 13-16.

<sup>59</sup> Per la sola Gepi cfr. Atti Parlamentari. Senato della Repubblica, 5ª Commissione, Indagine conoscitiva sulla situazione e della Gepi S.p.a, Audizione del presidente della Gepi, seduta di giovedì 10 febbraio 1983. .

erano le imprese private “decotte” ad essere cedute alle partecipazioni statali<sup>60</sup> e non quelle “sane” ad essere cedute ai privati: forse perché questi ultimi non intendevano investire nelle industrie manifatturiere, assumendone il rischio della gestione e quello di mercato. Ad esempio, il *dualismo zoppo* riguardò, nel corso degli anni, il passaggio all'IRI della Motta (i famosi panettoni di stato), dei cantieri navali Piaggio (ex Tosi), della società GMT-Grandi motori navali Triestini (all'inizio con partecipazione paritaria IRI Fiat), della società Teskid (Fiat). Dal canto suo l'ENI dovette acquisire sia la Lanerossi, sia la Lebole che operavano nel settore tessile e dell'abbigliamento che nulla avevano a che fare con il core business dell'ENI.

Fu così che la “*radicale non omogeneità*” ed i rapporti tra i gruppi oligopolistici pubblici e privati contribuirono a fare lievitare costantemente i fondi di dotazione delle imprese statali. Il 1937 fu l'anno del primo esborso pubblico a titolo di fondo di dotazione a favore dell'IRI; il 1953 quello a favore dell'ENI e il 1973 quello a favore dell'ENEL. Negli anni successivi, i fondi erogati a favore di IRI, ENI ed ENEL dal 1970 al 1990 crebbero da circa 1.000 miliardi di lire a 53.000 miliardi nel 1991<sup>61</sup>, e gli oneri annui a per interessi a carico del Tesoro salirono, nello stesso periodo, da 28 a circa 6.000 miliardi di lire<sup>62</sup>. Si aggiunga che tre enti avevano accumulato un debito pubblico di un ammontare pari a 121 mila miliardi di lire corrispondenti al 6% del debito pubblico complessivo. Soltanto l'IRI prima della sua trasformazione in S.p.A., esponeva nel bilancio consolidato 1992-93, circa 80.000 miliardi di lire di debiti finanziari e perdite di oltre 16.000 miliardi di lire. Furono flussi di spesa pubblica a favore delle imprese delle partecipazioni statali che consentirono a lungo l'operatività delle imprese stesse e il sopravvivere dei loro intrecci societari con le imprese private, con la rete dei fornitori e con le attività di impresa date in outsourcing, secondo il noto modello del “*dualismo zoppo*”.

In questo contesto ebbe modo di affermarsi il c.d. “capitalismo relazionale” (che meglio sarebbe soggettivare in “imprenditori relazionali”). In particolare questo si sviluppò anche sull'esempio e per opera di Mediobanca (il cui capitale sociale era detenuto da Comit, Credit e Banco di Roma oltre che dallo stesso IRI) guidata per molti decenni da Enrico Cuccia (genero di Beneduce), che dimostrò di essere l'istituto di credito, che operava nel modo più efficiente come tramite finanziario e societario tra l'industria privata e le imprese pubbliche. Ciò era consentito grazie alle intese, alle partecipazioni incrociate e ai gruppi piramidali, sovente racchiusi in *holding* di famiglia non quotate e non contendibili (ad esempio le *holding* di famiglia di Agnelli, Pirelli, Falk). In particolare, (come riportato nel precedente *Riquadro 2*), Mediobanca partecipava al capitale sociale di società del gruppo Fiat che a loro volta partecipavano, ad esempio, in modo paritetico insieme all'IRI alle società A.T.U.B. e O.M.E.C.A. Lo stesso valeva per il gruppo Falk che insieme all'IRI partecipava alle società Dalmine e Siderca.

D'altronde, come documenta il *riquadro 7*, la galassia delle partecipazioni dell'IRI nel 1961-1962 (distinta per settore industriale) non differiva di molto dalla situazione del 1951 già documentata nel *riquadro 2*. In numerose società operative partecipate dall'IRI i soci

---

<sup>60</sup> Atti parlamentari, Senato della Repubblica, 5° Commissione permanente, Indagine conoscitiva sull'assetto delle partecipazioni statali. Audizione di Agostino Paci, presidente di Intersind, 7 maggio 1986, p.3 e ss.

<sup>61</sup> Sul finire del 1990 il Ministro delle PP SS Gustavo Piga richiedeva ancora alcune centinaia di miliardi di lire per il finanziamento di alcuni enti delle PPSS. Cfr. Atti parlamentari, Commissione parlamentare per la ristrutturazione, op. cit., X legislatura, seduta di giovedì 22 novembre 1990.

<sup>62</sup> Mediobanca, R&S, *Le privatizzazioni in Italia dal 1992*. Studio predisposto ai fini dell'indagine conoscitiva sulla competitività del sistema-paese di fronte alle sfide della moneta unica e della globalizzazione dell'economia condotta dalla Commissione Bilancio della camera dei deputati, ottobre 2000, p. 50.

privati disponevano di partecipazioni rilevanti e sovente paritarie (*riquadro 7*) nei settori più importanti dell'industria italiana dell'epoca: meccanico, elettrico e siderurgico. Si può ritenere fondato che tale contesto di partecipazioni incrociate potesse anche favorire sia le intese restrittive della concorrenza che si esplicano nella "coincidenza di interessi" vantata da Giuseppe Petrilli; sia la diffidenza verso una legge nazionale per la libertà economica e contro le formazioni oligopolistiche che rendesse obbligatoria la pubblicità delle intese fra le società operative.

Invero, l'esistenza di intese non scritte fra le imprese industriali tese a alzare barriere all'entrata e ridurre il grado di concorrenza, trovò conferma da parte di alcuni "interrogati" nel corso dell'indagine conoscitiva di cui si è detto in precedenza, che qui conviene in parte riprendere per confermare il clima ostile in cui dovette operare la Commissione in sede legislativa. Tra gli "interrogati", lo stesso Giovanni Demaria sostenne che "è naturale ed ovvio che – se gli imprenditori, come certamente deve essere fanno il proprio mestiere – si proceda a degli accordi, neppure in forma scritta od orale"<sup>63</sup>.

<b>Riquadro 7. Principali partecipazioni dell'IRI e di altri privati, 1962</b>							
Nome società	Quota IRI	Altri privati	quota privati	Nome soc.	quota IRI	Altri privati	quota privati
<i>Settore meccanico</i>							
Wayne italiana	44%	Syminton	51%	<i>Settore siderurgico</i>			
Walworth Europe	33,3%	C.T.I.P.	33%	Dalmine Safta	23,5%	Techint e alti	76,5%
		Walworth	33,3%	Siderca	50%	San Faustin	50%
Durkop Italia	49%	Durkoppw	51%	A.T.U.B.	50%	Fiat	50%
O.M.E.C.A.	50%	Fiat	50%	ARMCO	50%	ARMCO	50%
Selenia	40%	Raytheon	40%	Siderforni	50%	ARMCO	50%
Sigma	33,3%	B.P.D.	33,3%	Minas del Conjur	25%	Ensidesa	75%
		Fiat	33,3%	Terninoss	50%	U.S.Steel	50%
Stab. Mecc. Triest.	50%	S.N.I.A.	50%				
<i>Settore elettrico</i>							
Sarca Molveno	51%	Edison	49%				
Elettrica Mremmana	50%	Selt Valdar	50%				
Idroelettrica Tevere	50%	A.C.E.A.	50%				
<i>Interrogatori. op. cit. Interrogatorio di Petrilli, pp. 389-390.</i>							

Altri fatti rilevati dalla Commissione d'indagine confermarono la elevata probabilità che vi fossero intese e patti parasociali non pubblici tra gli oligopolisti. Tra questi rilevò la Commissione: la Fiat che intratteneva relazioni privilegiate sia con Finsider per l'acquisto dei laminati in acciaio, sia con la Federconsorzi per la vendita dei trattori agli agricoltori, sia con la Pirelli per il primo equipaggiamento dei pneumatici sulle auto di nuova produzione; la Montecatini che disponeva di relazioni privilegiate con la Federconsorzi per la vendita dei fertilizzanti; l'ABI che era coinvolta nel fare rispettare sia il cartello bancario sui tassi attivi e passivi, sia la politica della distribuzione degli sportelli; l'Assofarma che raggruppava le 64 maggiori aziende farmaceutiche (1030 in Italia) che producevano il 75 % del fatturato e deteneva il 95 % dei prodotti di base; l'Assozucchero che raggruppava il 43% del-

<sup>63</sup> Atti parlamentari Doc. XVII op. cit. vol II, Interrogatorio di Giovanni Demaria, 13 dicembre 1962, p. 486.

le aziende saccarifere che rappresentavano circa l'80 % della produzione dello zucchero; l'ANIA che partecipava alle intese tra le imprese assicuratrici.

Smentirono tuttavia l'esistenza di intese o di accordi Vittorio Valletta per la Fiat, Alberto Pirelli per la società Pirelli, Carlo Faina per la Montecatini Fulvio Bracco per l'industria farmaceutica, Stefano Siglienti per l'industria bancaria, l'A.N.I.A per le assicurazioni. A sua volta, come già ricordato, il presidente dell'IRI (Petrilli), aveva sostenuto che non di collusione si sarebbe trattato ma di "coincidenza di interessi"<sup>64</sup>. Confermò invece, più tardi, la Commissione d'indagine sul dissesto della Fedit - Federazione italiana dei consorzi agrari, che "già negli anni sessanta (...) la Federconsorzi stipula accordi particolari rimasti segreti con i produttori industriali Anic, Edison, Fiat, Montecatini"<sup>65</sup>.

**3.2.** Nel 1959, appena due anni dopo la firma del trattato di Roma, il Governo guidato da Antonio Segni (DC) - Ministro del Tesoro era Emilio Colombo (DC) - emanò la legge n. 623 (Nuovi incentivi a favore delle medie e piccole industrie e dell'artigianato).che costituì un importante provvedimento per il "protezionismo interno", correndo in soccorso delle imprese sottoposte alla concorrenza internazionale e al regime dei cambi fissi che non consentiva la svalutazione competitiva della lira: soprattutto nel confronto con il marco tedesco che dal 1951 oscillava costantemente nell'intorno dalle 147 lire per un marco, per poi schizzare verso le 500 lire nel 1980 e quasi toccare le 2000 lire per un marco tedesco nel 1992.93.

Qui si ricorda, per la sua particolare importanza di "precedente" per il "protezionismo interno" la già citata legge n. 623, con cui fu disposto non soltanto che gli istituti per il credito a medio e lungo termine (in particolare il Mediocredito centrale) erogassero a favore delle imprese italiane finanziamenti speciali della durata di dieci o quindici anni ad un tasso fisso annuo non superiore al 5 per cento, ridotto al 3 per cento nelle aree sottosviluppate, ma anche che venisse posto, per tre lustri, a carico del bilancio dello stato la differenza tra il tasso di mercato (che oscillava tra il 6 e il 10 per cento) e quello agevolato. Così fu incentivato il mantenimento del "nanismo" delle imprese italiane<sup>66</sup>, cui i gruppi oligopolistici pubblici e privati già ponevano barriere all'entrata sui rispettivi mercati di riferimento.

Seguirono molte altre leggi incentivanti tramite i contributi pubblici a fondo perduto (si pensi alla Cassa per il Mezzogiorno) o il credito agevolato che coinvolse in particolare gli istituti di credito speciale (Mobiliare, Fondiario e Agrario) e gli "istituti regionali per il credito alla piccole e medie imprese", finanziati con trasferimenti a carico del bilancio dello Stato<sup>67</sup>. Infine, si ricorda la legge n.1329 del 1965, nota come legge "Sabatini" (rinnovata per decenni) che agevolava l'acquisto (o in leasing) di impianti e macchinari. Legge che anco-

---

<sup>64</sup> Atti parlamentari Doc. XVII op.cit. vol II e III Interrogatori: Valletta, p. 168,173,182,185; Pirelli, p. 219 e ss.; Faina, p.329-353; Bracco, p. 220, 236; Siglienti, p.208,210,216; Petrilli, p.373; Ania in Studi di settore, assicurazioni, p. 83- 84.

<sup>65</sup> Atti parlamentari. Camera dei deputati, III legislatura, Doc. XXIII, n. 61, Commissione parlamentare d'inchiesta sul dissesto della Federazione italiana di Consorzi agrari, Relazione finale, 6 marzo, 2001, p. 45.

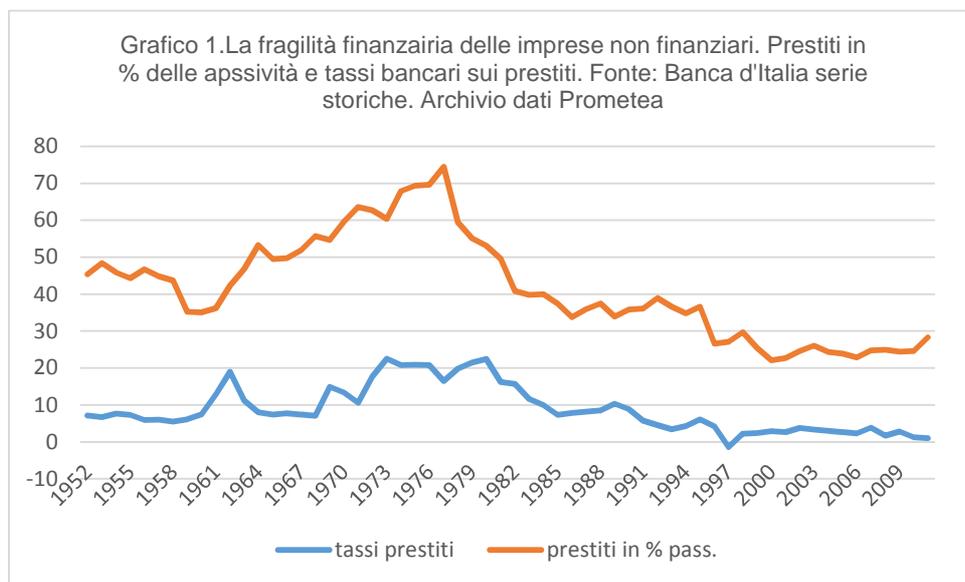
<sup>66</sup> Tra il 1951 e il 1971 secondo le rilevazioni dei Censimenti gli addetti per unità locale nell'industria manifatturiera sono passati appena da 5,53 a 8,42 per poi declinare a 7,83 nel 1981 e a 6,7 nel 1991 e risalire a 9,4 addetti nel 20010. Secondo i dati Eurostat relativi al 2010 le imprese con meno di 20 addetti erano quasi il 93 per cento del totale, quelle con almeno 250 addetti lo 0,3 per cento. Cfr. Banca d'Italia, *Relazione per il 2012*, p. 115.

<sup>67</sup> Alcune leggi cardine, di durata decennale, per il finanziamento dell'industria furono quelle che istituirono nel 1976 il "Fondo nazionale per il credito agevolato", nel 1977 il fondo per la "Ristrutturazione industriale" ed il fondo per la ricerca applicata presso l'IMI.

ra dispone che il contributo a fondo perduto e in conto interessi sia calcolato come la differenza tra il tasso di riferimento e quello agevolato.

Gli effetti dei provvedimenti di legge dianzi ricordati concorrono a spiegare l'andamento della variabile rappresentata nel *grafico 1* i prestiti bancari in percentuale del totale delle passività delle imprese non finanziarie confrontati con l'andamento dei tassi bancari sui prestiti. E' un grafico che copre anche gli anni successivi alla privatizzazione delle banche pubbliche ed i conseguenti processi di concentrazione e di aggregazioni bancarie. In sintesi si tratta di un indicatore sia della propensione delle imprese italiane all'indebitamento bancario e della risultante fragilità finanziaria delle medesime imprese, sia, indirettamente, del modesto afflusso del capitale di rischio per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo dimensionale delle imprese, che risulta, spiazzato anche dai flussi del credito agevolato.

Nei fatti, nella prima metà degli anni settanta (*grafico 1*), le imprese italiane erano divenute di proprietà del sistema bancario, mentre il livello dei tassi sui prestiti, che aveva superato la soglia del 20 per cento non era in grado di contenere la domanda e l'erogazione dei prestiti bancari. A fronte di siffatta "via finanziaria allo sviluppo" che perdurava da oltre un decennio, nel 1981 il Ministro (DC) Andreatta (Governo guidato dal repubblicano Spadolini) ebbe modo di denunciare "la pioggia spesso disordinata di una varietà di agevolazioni creditizie e, in molti casi, un orientamento dell'offerta di prestiti da parte delle istituzioni creditizie poco attente alla selezione delle iniziative"<sup>68</sup>. Si denunciava in tal modo anche l'azzardo morale delle banche pubbliche che non dovevano remunerare il capitale sociale.



Osserverà ancora una volta nel 1978 Guido Carli che "nessun progresso è stato compiuto verso la soluzione del problema del finanziamento delle imprese in forme diverse dall'assunzione di debiti; il declino del capitale di rischio è un fenomeno sul quale abbiamo attirato l'attenzione nel corso degli anni (...); venne abbandonata la "regoletta" che in tempi ormai lontani gli amministratori del credito applicavano: i nuovi investimenti si finanziano

<sup>68</sup> N. Andreatta, *Intervento all'Assemblea dell'Associazione Bancaria Italiana*, Roma 24 giugno 1981 (mimeo)

per un terzo con capitali propri, per un terzo con ammortamenti, per un terzo con debiti. Oggi quella regoletta è stata sostituita da quella seguente: i nuovi investimenti si finanziano per un terzo con debiti, per un terzo con debiti, per un terzo con debiti”<sup>69</sup>. Con il che la banca diventava il garante di ultima istanza degli affidamenti concessi a imprenditori incapaci di valutare il rischio finanziario e quello di mercato.

Negli anni novanta e all’ inizio degli anni duemila, a seguito della scomparsa degli istituti speciali di credito e l’ affermazione della banca universale, seppure in presenza di un sistema bancario privatizzato e concentrato in poche grandi banche, ma ancora poco esposto alla concorrenza internazionale, anche per la prevalenza degli interessi domestici delle fondazioni bancarie negli assetti societari delle banche partecipate, la dipendenza delle imprese dalle banche è continuata in proporzioni sconosciute in economie più consolidate<sup>70</sup>.

La radicale modifica del sistema finanziario italiano avvenuta negli anni novanta<sup>71</sup>, non pare dunque che abbia comportato significative modificazioni alla propensione delle imprese a dipendere dal credito bancario (sovente agevolato) e non ad orientarsi verso il capitale di rischio. L’ industria bancaria appare ancora non pronta a contrastare con decisione l’ individualismo imprenditoriale, che si pone in conflitto con le esigenze di crescita dimensionale dell’ industria italiana e che si manifesta anche sia con la prassi dei debiti commerciali (mediamente nell’ ordine del 13-14 per cento del totale del passivo), sia con quella di costituire “piccole holding di famiglia” per il controllo di altre piccole imprese familiari, presumibilmente al fine sia di sfuggire allo statuto dei lavoratori che fissa le soglie (quindici dipendenti) sotto le quali esso non si applica, sia di non incorrere nell’ obbligo di presentare il bilancio consolidato di gruppo all’ ente creditizio, che a fronte di ciò rischia tuttavia di incorrere nella errata valutazione del rischio del singolo prestatore di fondi.

Si potrebbe così concludere che il protezionismo interno perseguito anche con agevolazioni creditizie, non limitate ad un periodo di tempo ben definito, ma quasi permanenti come nel caso italiano, invece di spingere le imprese a cogliere l’ occasione (temporanea) per la loro crescita dimensionale, ha l’ effetto opposto di incentivare le imprese stesse a non crescere per continuare a beneficiare nel tempo indeterminato del credito agevolato; a restare dunque racchiuse in una sorta di trappola dimensionale per motivi creditizi. E’ un caso di scuola degli effetti perversi degli incentivi perenni nel tempo.

[FC2]

**3.3.** All’ inizio degli anni settanta, il contesto valutario mutò improvvisamente quando la pace valutaria venne scossa nell’ agosto del 1971 dalla decisione dell’ amministrazione Nixon di non più consentire la conversione del dollaro in oro. Decisione che determinò il collasso del sistema di Bretton Woods in vigore dal dopoguerra e all’ Italia l’ uscita dal serpente monetario nel febbraio del 1973. Seguì lo shock petrolifero (allora noto come la “tassa degli sceicchi”) che, mutando improvvisamente i prezzi relativi dei prodotti, mise in crisi

---

<sup>69</sup> G. Carli, *Le due anime di Faust*, Editori Laterza, Roma, 1995 p. 197

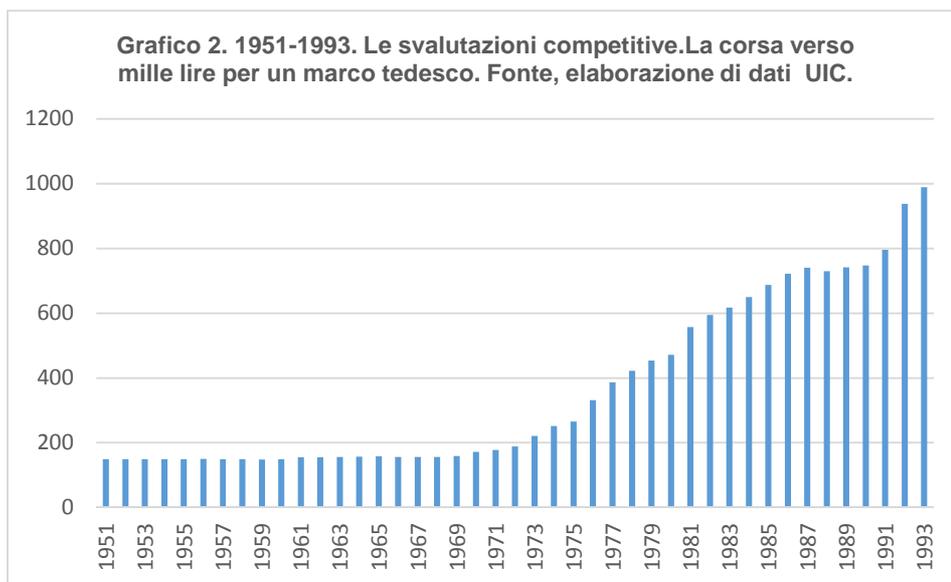
<sup>70</sup> Ad esempio, nel 1993 il peso percentuale dei prestiti sul totale delle passività finanziarie era il 43,2 in Italia, il 15,1 nel Regno Unito, il 18,1 in Francia, il 23,4 negli Stati Uniti. Cfr. *Banca d’ Italia, Relazione annuale per il 1994*, p. 200.

<sup>71</sup> Alla fine del 1995, quasi al termine del processo delle privatizzazioni e delle aggregazioni bancarie le prime dieci banche detenevano il 42 per cento degli impieghi contro il 28 per cento del 1990. Cfr. *Banca d’ Italia, Relazione annuale per il 1995*, p. 203

anche il sistema delle partecipazioni statali (molte delle quali erano “divoratrici” di energia) che cominciarono ad accumulare debiti di dimensioni via via sempre più elevate

Per proteggere l'industria domestica, dopo la caduta di Bretton Woods (tra il 1972 e il 1987: dalla VI° alla IX° legislatura durante la quale si susseguirono oltre dieci governi di coalizione tra DC, PSI, PSDI, PRI e PLI), la politica economica, imboccò con decisione la via delle svalutazioni competitive.

Il *grafico 2* esemplifica tale politica con il cambio lira/marco che precedette la firma del trattato di Maastricht, ed anche la corsa della valuta italiana verso le 1000 lire per un marco tedesco. Corsa che fu arrestata con il rientro della lira nello Sme.



Il successivo passaggio al regime dei cambi irrevocabilmente fissi trovò, sulla strada della UME, gli operatori economici italiani, seppure con le dovute eccezioni, in parte impreparati alla nuova sfida europea. E' però vero che il susseguirsi (*riquadro 8*) delle svalutazioni competitive della lira (spesso attese, secondo prassi, dagli operatori economici) fornì alle imprese italiane che esportavano una importante occasione di breve periodo per non procedere a quegli investimenti in ricerca e sviluppo che caratterizzano le economie più evolute, in nuove tecnologie e in nuovi processi produttivi che invece le avrebbero rese egualmente competitive per un più lungo periodo sui mercati esteri, accrescendo la produttività dei fattori. Annoterà Carlo A. Ciampi con riferimento ad un incontro con Gianni Agnelli: “quando nell' estate del 1980 mi chiese, con fare molto diretto, di svalutare la lira (...) opposi l'attrito del cambio a quella che era diventata una deriva pericolosa, non volevo più garantire agli industriali la solita comprensione paternalistica a protezione anche della loro incapacità<sup>72</sup>”.

<sup>72</sup> C.A. Ciampi, *Non è il paese che sognavo*, il Saggiatore, Milano, 2010, p.160.

#### Riquadro n. 6 *Dai cambi fissi, al valzer dei cambi, al cambio irrevocabilmente fisso*

1951- 1971: Bretton Woods e politica dei cambi fissi

1971: collasso di Bretton Woods

1972: nasce il serpente monetario europeo che istituiva i margini di oscillazione delle monete europee fra di loro entro una fascia del 2,25% complessivo (1,125% sopra e sotto le singole parità), mantenendo contemporaneamente la fascia di oscillazione nei confronti del dollaro USA, pari al 4,5%:

1972: l'Italia si trova in regime di cambi flessibili entro il serpente monetario europeo.

1973: l'Italia esce dal serpente monetario

1979: l'Italia aderisce allo Sme con fascia larga di oscillazione del +/- 6%.

1979-1982: la lira subisce due riallineamenti verso la parità centrale

1982: rispetto al 1972 e al paniere dei diritti speciali di prelievo la lira si è svalutata del 250%

1983-1987: per quattro volte la lira viene svalutata nei confronti di tutte le altre monete

1988-1992: cambi semi fissi nello Sme con alcuni riallineamenti della lira

1990: rientro della lira nella banda stretta delio Sme.

1992: firma del trattato di Maastricht (7 febbraio)

1992: in autunno la lira esce dallo Sme

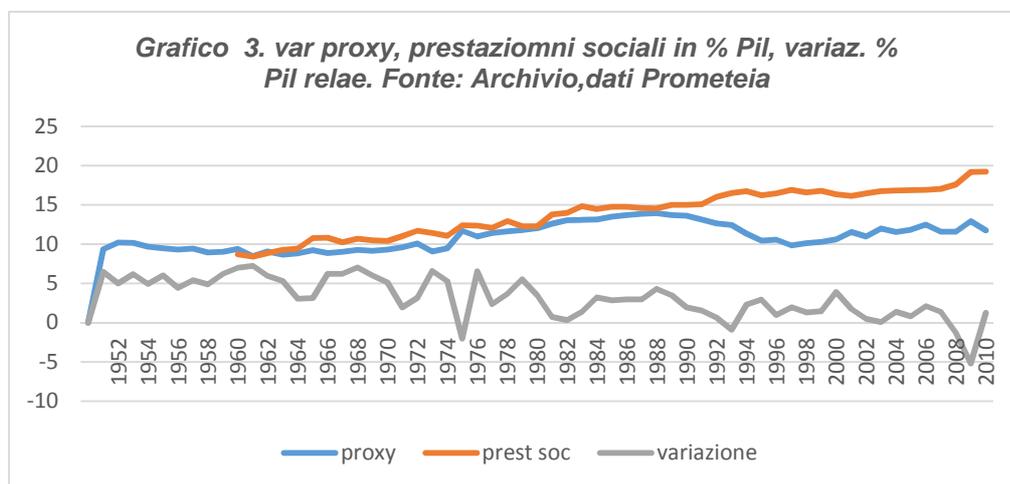
1993, entra in vigore il trattato di Maastricht (1° novembre 1993)

1998: l'Italia rientra nello Sme, con la parità centrale con il marco fissata a 990 in regime di cambi irrevocabilmente fissi.

2000: l'Euro sostituisce le monete nazionali dei paesi aderenti alla Unione monetaria europea.

**3.4.** Le politiche del *dualismo zoppo*, del credito agevolato e delle svalutazioni competitive a vantaggio degli operatori economici non furono le sole manifestazione del protezionismo interno che operò direttamente tramite il bilancio pubblico, sia con la fiscalizzazione degli oneri sociali, sia con ingenti flussi di spesa pubblica.

Il *grafico 3*, mostra l'andamento crescente nel tempo di una variabile *proxy* del sostegno del bilancio pubblico agli operatori economici, costruita dalla somma dei flussi di spesa pubblica che dal bilancio delle Amministrazioni pubbliche si dirigono verso i più diversi settori produttivi (comprese le imprese delle partecipazioni statali). Nello specifico, la variabile *proxy* è data dalla somma delle pesse per acquisto di beni e servizi, per trasferimenti alla imprese di parte corrente e in conto capitale, per investimenti pubblici.



Si tratta di una stima (un sorta di indicatore del public welfare per le imprese italiane) che va interpretata non tanto nei suoi valori puntuali, ma al pari di una tendenza idonea ad illustrare un fenomeno di assai ragguardevole che, iniziato a crescere nella metà degli anni settanta (circa il 9 per cento del lungo periodo e per valutare la dipendenza delle attività produttive dalla spesa pubblica e non soltanto dagli investimenti pubblici. E' un flusso di spesa PIL), giunge alla sua massima espansione verso il 14 per cento del PIL, alla metà degli anni ottanta (IX legislatura- Governi Craxi) di poco inferiore alle erogazioni per le prestazioni sociali (14,6 % del Pil) per poi scendere verso il 10 per cento nel 1996 e ri-

prendere a salire verso il 13 per cento negli anni 2000; ovviamente contribuendo alla crescita del debito pubblico che, tra l'inizio e le fine degli anni ottanta, passò da circa il 60% del Pil a al 100% dello stesso, per poi superarne il 120 per cento negli anni duemila. La variabile proxy del grafico 3 sottostima il flusso di spesa pubblica a favore degli operatori economici, poiché non comprende, ad esempio, la spesa per i pensionamenti anticipati nell'industria e la cassa integrazione guadagni che è contabilizzata tra le prestazioni sociali in denaro. Fatto questo che concorre a spiegare la crescita delle prestazioni sociali nel grafico 3.

Si aggiunga infine che, tale variabile proxy sottostima ulteriormente il sostegno agli operatori economici in quanto non comprende, ad esempio, le c.d. *tax expenditures* (come le riduzioni delle aliquote d'imposta e l'erosione delle basi imponibili per determinate attività produttive) che riducono significativamente il gettito fiscale: di circa 253 miliardi di euro nel 2011, così come riportato nella tav. 3 per singole categorie di tributi. Sebbene i dati riportati nella tav. 3, riguardino soltanto il 2011 è ragionevole ritenere che in assenza di provvedimenti adeguati (di cui non si ha conoscenza), anche negli anni passati tale erosione fiscale fosse un peso per il bilancio pubblico ed un vantaggio per le imprese che insieme alla diffusa e pervicace evasione dei tributi, costituiscono un una sorta di protezionismo interno, a carico della finanza pubblica.

**Tab. 3 Erosione fiscale in Italia Mld di euro**

		%
Totale imposte erariali+Irap+altre locali	253.754	100,0
Di cui		
IVA	40.943	16,13
imp.dirette imprese	23.668	9,33
Irap	6.900	2,72
Lavoro e pensioni	58.095	22,89
Altre misure per le famiglie	21.056	8,30
Fiscali finanziarie	15.877	6,26

**Fonte: MEF, Relazione finale del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale Roma 22 novembre 2011.**

#### **4. Dalle suggestioni alle riforme. L' Europa sospinge la legislazione torrentizia per colmare il ritardo: legge antitrust, privatizzazioni, riforma delle società per azioni.**

**4.1.** Trascorsi alcuni decenni caratterizzati da generale afasia di politici e operatori economici sulla opportunità delle riforme prima ricordate, nel corso della X° legislatura, la Commissione industria del Senato (presidente Roberto Cassola) diede avvio ad una nuova indagine conoscitiva sulla internazionalizzazione e la concentrazioni industriali; indagine che prese avvio nel settembre del 1987 per concludersi nel giugno del 1988<sup>73</sup>.

L'iniziativa della Commissione industria fu dovuta principalmente alla sollecitazione di quanto stava avvenendo in Europa. Nei confronti internazionali l'Italia giungeva quasi ultima nel tentativo, di predisporre apposite normative per la tutela della concorrenza. In Canada *The Act for the Prevention and Suppression of Combinations in Restraint of Trade* fu emanato nel 1889; negli Usa, il più famoso *Sherman Act* risale al 1890; in Francia le prime discipline della concorrenza vennero adottate nel 1945, in Giappone nel 1947, nel Regno Unito nel 1948 ed in Germania nel biennio 1946-47. In particolare, l'accelerazione del pro-

<sup>73</sup> Atti Parlamentari, Legge 10 ottobre 1990, n. 287 - *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*. Senato della Repubblica, *La legislazione antitrust, Indagine conoscitiva svolta dalla Commissione industria sulla internazionalizzazione delle imprese e le concentrazioni industriali*, Vol. I e Vol. II, Roma 1990

cesso di integrazione europea avviata con la presentazione del Libro Bianco della Commissione Cee sul completamento del Mercato Interno nel 1985 fu rafforzata dall'entrata in vigore dell'Atto Unico.

La Commissione Industria del Senato dovette prendere atto sia che l'Italia in tutti i documenti di carattere internazionale, era segnalata come l'unico tra i paesi industrializzati dell'Occidente, che fosse ancora privo di una legislazione nazionale *antitrust*, sia che si stava facendo strada in sede comunitaria la convinzione che la normativa sulle intese e sull'abuso di posizione dominante, ai sensi degli articoli 85 e 86 del Trattato di Roma, non fosse sufficiente e che andasse completata con una normativa nazionale sulle concentrazioni tra imprese.

Gli interrogatori condotti dalla Commissione industria non trovarono unanimi consensi tra gli operatori economici sulla opportunità di una legge nazionale antitrust. A favore si espresse il Governatore della Banca d'Italia Carlo Azeglio Ciampi, che alla domanda postagli "di fronte alla realtà economica e istituzionale dei mercati e alle tendenze in atto, è da ritenersi necessaria o quanto meno utile, l'introduzione di una legislazione antimonopolistica nel nostro paese? La mia risposta e lo anticipo subito, è affermativa"<sup>74</sup>. Invece, l'opinione di Confindustria fu contraria ritenendo che occorreva attendere l'Europa. Fu esplicito al riguardo il presidente di Confindustria (Luigi Lucchini) che sostenne: "sarebbe assurdo che l'Italia affrontasse tale problematica con una normativa puramente nazionale (...) credo che sia più facile andare incontro alle necessità di uniformare la nostra legislazione in questo campo, aspettando anche delle direttive che si spera di avere il più presto possibile"<sup>75</sup>. Altri mantennero una spiccata antipatia per lo *Sherman Act* che si voleva prendere ad esempio. Sostenne infatti Walter Mandelli (vice presidente di Confindustria) che "sono convinto che la legge *Sherman* fosse necessaria alla fine del secolo scorso negli Stati Uniti (...) lì era importante difendersi da un oligopolio e da un monopolio di prodotto che era quello degli *Yankees* del nord. Ma che questi possano essere portati, senza tener conto almeno dello sviluppo degli ultimi decenni, mi pare piuttosto difficile"<sup>76</sup>. Singolare fu la risposta di Gianni Agnelli (che tuttavia non alzò barricate contro la legge *antitrust*): "Ora, improvvisamente, l'Italia si rende conto di essere l'unico paese comunitario a non possedere una legislazione *antitrust* e ritiene, forse, di apparire arretrata in questa condizione, specie in vista dell'obiettivo del 1992 (...) Il mio parere è che se ritenete che rappresenti una carenza di *status symbol*, il non avere una legge *antitrust* (...) una normativa in materia va approvata. Essa però deve avere i caratteri della novità per essere più rispondente alla situazione italiana, della tempestività rispetto alla scadenza del 1992, alla utilità nel complesso della normativa europea che a quella data verrà definita. In termini generali, questo è il nostro parere"<sup>77</sup>.

Agnostico invece fu il rappresentante dell'industria farmaceutica (Claudio Cavazza) che si limitò a sostenere che "quanto all'eventuale adozione di una normativa antimonopolistica non essendoci attualmente problemi di concentrazione nel settore farmaceutico, ritengo che qualsiasi tipo di legislazioni in materia verrà da noi accolta positivamente. Da questo punto di vista, siamo in un certo senso relativamente impreparati e quasi indifferenti poiché il problema non ci tocca"<sup>78</sup>. Alcuni altri importanti operatori economici interrogati

---

<sup>74</sup> Atti parlamentari Idem, Interrogatori di Carlo Azeglio Ciampi, 10 febbraio 1988, Vol. I, p. 315.

<sup>75</sup> Atti parlamentari Idem, Interrogatorio di Luigi Lucchini, 19 nov.1987, vol. I p.115 e p. 119.

<sup>76</sup> Atti parlamentari Idem Interrogatorio di Walter Mandelli, 19 nov.1987, vol-I p.119.

<sup>77</sup> Atti parlamentari Idem, Interrogatorio di Gianni Agnelli in data 20 gennaio 1988, Vol. p. 222.

<sup>78</sup> Atti parlamentari Idem, Interrogatorio di Claudio Cavazza, 21 ottobre 1987, Vol. I, p. 10.p.

mantennero la posizione contraria ad una legge nazionale al fine di attendere le normative europee, come quella espressa da Raul Gardini<sup>79</sup>.

Furono invece a favore il presidente dell'ENI Franco Reviglio, quello dell'IRI Romano Prodi e quello della STET (partecipata dall'IRI) Michele Principe<sup>80</sup>. Carlo De Benedetti (Olivetti) si dichiarò a favore, così come fece il presidente della Pirelli Leopoldo Pirelli<sup>81</sup>. Altri furono d'accordo, seppure con diverse motivazioni e distinzioni, ma tutti raccomandarono che la nuova legislazione non limitasse la crescita dimensionale delle imprese.

Per nulla indifferente furono invece le imprese di costruzione per bocca di Franco Nobili, presidente della Cogefar, che si dichiarò "siamo molto preoccupati, perché il 1992, l'anno in cui si realizzerà l'integrazione economica europea rappresenta per noi un pericolo grave, in quanto anche le grandi imprese italiane rischiano di non essere pronte a sopportare l'urto della concorrenza con gli altri paesi della CEE (...) a nostro parere una legge antitrust nel nostro settore è qualcosa che non si giustifica con i dati di fatto"<sup>82</sup>.

Ma ormai la spinta dell'Europa fu incontenibile e con l'approvazione della legge 297 del 1990, si concludeva un dibattito iniziato 43 anni prima, ai tempi della Commissione Demaria, sulla opportunità di una legge nazionale relativa al divieto di intese e sull'abuso di posizione dominante.

**4.2 .** Seguì, come noto, una legislazione a carattere torrentizio, che qui soltanto si accenna, per l'opera dei governi presieduti da Giuliano Amato, Carlo A. Ciampi, Lamberto Dini e Romano Prodi. Furono i governi che, negli anni 1992-1998, ridisegnarono i mercati creditizi e finanziari, anche per il progressivo recepimento nell'ordinamento italiano delle direttive comunitarie in materia creditizia (culminato nel 1993 con l'emanazione del Testo unico bancario). L'esercizio del credito non venne più considerato servizio pubblico ma attività di impresa; era caduta la separazione tra banca ed industria, così come quella tra banche di credito ordinario e banche di investimento. Gli istituti di credito si configurarono pertanto come "operatori polifunzionali" con la veste giuridica delle società per azioni.

Analogamente, sul lato dei servizi di investimento, il recepimento delle direttive comunitarie (culminato nel 1998 con l'emanazione del Testo unico di finanza) aveva regolamentato sia un altro "operatore polifunzionale" cui era precluso soltanto l'esercizio del credito. Sebbene fosse stato in parte contestato nel corso del dibattito parlamentare<sup>83</sup>, il Testo unico di finanza conteneva anche una complessa riforma delle società per azioni, orientata alle corrette informazioni societarie al mercato, alla pubblicità dei patti parasociali, alla tutela degli azionisti di minoranza anche tramite l'Opa obbligatoria nel caso del cambio del corallo societario, al potenziamento del mercato degli assetti societari al fine di rendere maggiormente contendibili le società quotate sui mercati regolamentati, alla sanzione degli abusi di mercato dovuti all'uso di informazioni riservate *price sensitive*, e alla manipolazione operativa e informativa dei mercati finanziari.

Furono norme dettate anche dall'urgenza di riportare la fiducia dei mercati finanziari internazionali sulla capacità dell'Italia di onorare il proprio debito pubblico. A tal fine, nel

---

<sup>79</sup> Atti parlamentari Idem Interrogatorio di Raul Gardini, 11 novembre 1987, vol., p. 30.

<sup>80</sup> Idem Interrogatorio di Franco Reviglio 18 novembre 1987, di Romano Prodi 17 novembre 1987 e quello di Michele Principe 13 gennaio 1988, Vol. I, p. 63 e ss., 81 e ss., 191 e ss.

<sup>81</sup> Atti parlamentari Idem Interrogatorio di Carlo De Benedetti, 2 dicembre 1987, di Leopoldo Pirelli, 13 gennaio 1988, Vol. I, p. 131 e ss., e p. 207 e ss.

<sup>82</sup> Atti parlamentari Idem, Interrogatorio di Franco Nobili, 17 dicembre 1987, Vol. I, p. 185.

<sup>83</sup> Atti parlamentari. Camera dei deputati, XIII legislatura. VI Commissione finanze. Ora in "Testo unico della finanza. Raccolta atti parlamentari", Consob, Roma 1998.

corso del 1992, con diversi decreti legge, il governo diede avvio, anche per il rispetto dell'accordo Andreatta Van Miert, al processo delle privatizzazioni delle partecipazioni statali ed alla conversione forzata in società per azioni degli enti pubblici economici IRI, ENI, ENEL e alla soppressione del Ministero delle partecipazioni statali<sup>84</sup>.

### **5. Alcune risposte dell'ambiente alle riforme. Ovvero, quanto contano le norme?**

Allungando lo sguardo del racconto verso gli anni del nuovo secolo ci si può domandare come abbiano reagito gli operatori economici o più in generale l'ambiente, alle ricordate riforme legislative e alla politica delle privatizzazioni. I risultati, dopo decenni di attesa delle nuove norme, appaiono ancora assai modesti, mostrando che il permanere tra gli operatori economici sia la ricerca di posizioni di rendita, sia i dei comportamenti, delle abitudini congelate nel pregiudizio e negli interessi del passato, seppure nel contesto della globalizzazione, hanno pesato ben più della nuova legislazione.

Tre indicatori assecondano questo giudizio: l'assetto proprietario delle società quotate; il mercato del controllo proprietario, il comportamento degli operatori economici nel corso delle privatizzazioni. Anche se, per un giudizio più completo, rimarrebbe da indagare sia il ruolo sempre conservatore delle burocrazie pubbliche centrali e locali, che abitualmente si interpongono (condizionando) tra le scelte di politica economica e le aspettative delle imprese e dei cittadini, sia gli effetti della pervasiva amministrativizzazione dell'economia e dei rapporti economici e giuridici tra soggetti privati che perseguono anche interessi contrapposti, ancorché legittimi.

**5.1.** Negli anni duemila, l'assetto del mercato mobiliare non ha ancora mostrato significative variazioni da imputare alla riforma del quadro normativo. Nel corso degli anni più recenti ( *riquadro 8*) la concentrazione proprietaria è rimasta elevata e sostanzialmente stabile dal 1998 in poi. Il numero delle società quotate si mantiene assai modesto e quasi costante. Poco o nulla è mutato nella struttura azionaria delle società quotate, che resta molto concentrata e poco contendibile. Quasi i tre quarti delle società quotate, pari a circa la metà della capitalizzazione di borsa, sono tutt'oggi controllate di diritto o di fatto da un singolo azionista. Inoltre, permane elevata la separazione fra diritti di controllo e diritti patrimoniali, realizzata attraverso il mantenimento di strutture piramidali di gruppo.

Questi dati confermano la scarsa propensione delle imprese italiane a procedere alla quotazione anche per crescere dimensionalmente. A ciò concorrono le banche, ancora una volta legate a forme di finanziamento creditizio tradizionale e agevolato e ancora poco abituate a stimolare l'allargamento della base societaria tramite l'immissione di nuovo capitale di rischio, e ad offrire i servizi preliminari alla quotazione, privilegiando il controllo familiare delle piccole e medie imprese. Ma, così facendo, diviene elevato per l'economia italiana nel suo complesso, il rischio di non riuscire ad uscire dai settori tradizionali a bassa intensità di capitale, che richiedono scarsi investimenti per l'innovazione tecnologica dei processi e dei prodotti, ma che accrescerebbero la capacità produttiva del sistema industriale.

---

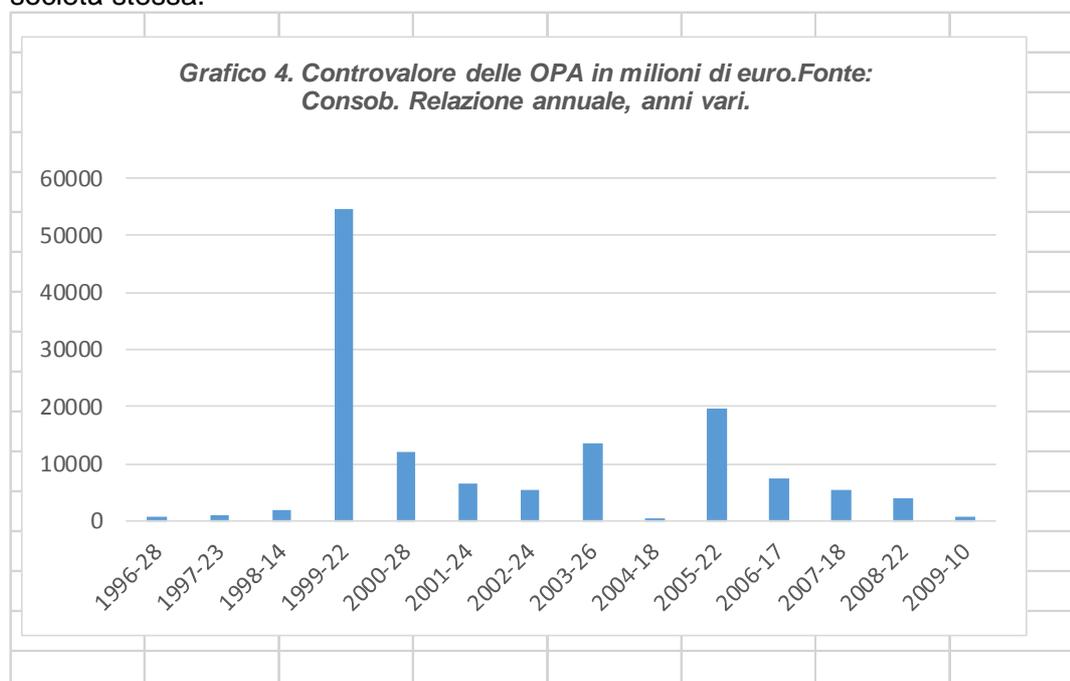
<sup>84</sup> Per tutti questi aspetti si rinvia al recente IV volume della "Storia dell'IRI", *Crisi e privatizzazione*, a cura di Roberto Artoni, Laterza, Bari, 2013.

**Riquadro 8 Il giardinetto pietrificato degli assetti proprietari delle società quotate.**

Anni	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
N. società quotate	219	240	237	232	231	219	219	220
Quota del 1° az.ion.	47,1	48,6	44,1	42,2	40,7	33,5	32,7	28,6
Controllate di diritto	122	148	141	135	142	130	134	124
Controllate di fatto	34	31	34	37	37	25	22	28
Controllata da patto	28	29	24	21	20	28	24	
Non controllate	35	32	38	39	32	36	37	44
Anni	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
N. società quotate	223	228	251	280	271	263	255	249
Quota del 1° az.ion.	27,5	27,8	45,5	45,7	44,9	46,1	46,8	46,8
Controllate di diritto	128	133	137	135	129	123	123	119
Controllate di fatto	25	36	55	50	51	54	48	45
Controllata da patto	26	31	57	53	49	45	44	
Non controllate	44	28	32	29	38	34	35	36

Fonte: Aggiornamento di dati da F. Cavazzuti, "Luigi Spaventa in Consob", in *Moneta e credito*, Vol-66. N.263, 2013

Invece, il nuovo Testo unico con la nuova normativa dedicata alle offerte pubbliche di acquisto o scambio fu l'occasione colta da molte società per modificare il controllo societario di altre imprese mediante la scalata in borsa agli assetti proprietari. Fu comunque una esperienza di breve durata racchiusa entro il 1999 (*grafico 4*, ove accanto all'anno è riportato il numero via via decrescente delle operazioni.). Concorsero alla eccezionalità dell'anno 1999 (oltre 54.000 milioni di euro di controvalore dell'offerta) l'Opa su Telecom (oltre 32.000 milioni), di Intesa su Comit (quasi 9.700 milioni) e delle Assicurazione generari sull'Ina (oltre 9.880 milioni). Di fatto le tre Opa ora ricordate quasi esaurirono il controvalore delle offerte che si manifestarono nel 1999 sul mercato del controllo societario. Ma il furoreggiare del mercato del controllo societario fu una fiammata che si spense rapidamente. E così, dopo gli avvenimenti del 1999 tale mercato di fatto svanì senza alcuna significativa ripresa e l'ambiente tornò ad essere quello precedente l'emanazione del Testo unico. E' però da non dimenticare che partire dall'inizio della crisi finanziaria del 2007, molte società quotate colsero l'occasione sia per operare il riacquisto delle azioni proprie favorito dalla caduta dei corsi azionari, sia di promuovere offerte pubbliche di acquisto per giungere al delisting della società stessa.



**5.2.** Il riquadro 9 documenta per i diversi settori industriali delle società cedute, sia i difformi ormi comportamenti degli investitori italiani rispetto a quelli stranieri, sia che gli incassi dalle cessioni che hanno condotto alla cessione della quota di comando ad investitori stranieri.

Riquadro 9. Principali smobilizzi di imprese pubbliche industriali 1992-2000					
Società cedute	Soc. Italiane	Incassi	Società cedute	Soc. Estere	Incassi
Alimentari, distribuzione	Acquirenti	Mld Lire*	Alimentari, distribuzione	Acquirenti	Mld. Lire*
<b>Ristorazione</b>			<b>Ristorazione</b>		
Sme (dopo scissione)	Benetton e altri	1302	Italgel	Nestlé	431
Pavesi	Barilla	255	<b>Siderurgia</b>		
Cirio, Bertolli, Derica	Fisvi-Cragnotti	311	AST	Krupp	624
<b>Siderurgia</b>			Tubi Ghisa	Pont à Mous-son	121
A.F Piombino	Lucchini	365	SIV	Pilkington	210
ISE	Edison e altri	370	<b>Alluminio</b>		
ILP	Riva	2332	Alumix	Alcoa	450
Dalmine	Rocca	301	<b>Chimica e fibre</b>		
<b>Cemento e vetro</b>			Alcantara	Toray	195
Cementir	Caltagirone	480	Enich.Augusta	RWE	355
<b>Chimica e fibre</b>			Liquigas Distribuzione	Primagaz	221
Montefibre	Orlando	187	Agip Argentina	YPF	110
NST	Albacom	116	Inca International	Dow Chem	262
<b>Meccanica elettromeccanica</b>			Eni ramo fertilizzanti	Norsk Hydro	166
<b>Impiantistica ed elettronica</b>					
Alfa Romeo Avio	Fiat Avio	238	Agip Coal	Diversi esteri	171
<b>Costruzioni</b>			<b>Meccanica elettromeccanica</b>		
Nuovo Porteòòo	Cristallo	120	<b>Impiantistica ed elettronica</b>		
Condotte d'acqua	Ferrocemento	96	Mac	Marconi UK	225
<b>Telecomunicazioni</b>			Nuovo Pignone	General Electric	849
Eni cavi in fibra ottica	Albacom	242	EBPA	ABB	1300
<b>Editoria e pubblicità</b>			<b>Telecomunicazioni</b>		
Seat	Comit e altri	1653	Italtel	Siemens	1000
<b>Infrastrutture</b>			<b>Varie</b>		
Autostrade	Benetton e altri	4911	Carbones del Guasare	Shell	230
Aeroporti di Roma	Gemina e altri	2572	<b>Incassi da acquirenti</b>		<b>Mld. Lire</b>
<b>Trasporti Marittimi</b>			<b>Da società estere</b>		<b>6920</b>
Sidermar	Coeclerici	129	<b>Da società italiane</b>		<b>18664</b>
<b>Varie</b>			<b>Totale incassi da acquirenti</b>		<b>25584</b>
ENI Alberghi	Fondi chiusi	244			
SEAT	Vari investitori	1653			
Alitalia	Investit. Profess.	787			
<b>* operazioni con corrispettivo d'importo superiore ai 90 miliardi di lire</b>					
Fonte: Elaborazione di dati da: R&S, Le privatizzazioni in Italia dal 1992.10 ottobre 2000, pp. 33 e ss.; IRI, Le privatizzazioni in Italia, 1992-2000, Edindustria, Roma, novembre 2001.					

Terminata infatti la lunga era del “*dualismo zoppo*”, in occasione delle cessioni ai privati delle imprese pubbliche, molti operatori economici italiani preferirono rifugiarsi nel settore domestico per erogare servizi di pubblica utilità protetti dalla concorrenza interna ed internazionale, come gli aeroporti, le autostrade, le reti delle telecomunicazioni, la ristorazione, caso mai anche protetti dai “poteri speciali” anti scalata attribuiti al Ministero del tesoro oppure

dalla mancata costituzione della autorità di regolazione del settore (come nel caso dei trasporti che ha iniziato ad operare soltanto nel 2013).

Nel caso degli acquirenti italiani (*riquadro 10*), si può osservare osservi sia il comportamento quello (minoritario) che mirava ad accrescere la dimensione del gruppo acquirente (gruppi Riva/Ilva,, Lucchini/Piombinò e Rocca e Barilla); sia quello che intendeva diversificare gli investimenti del gruppo (gruppi Benetton, Caltagirone, Orlandi) nei settori diversi da quello manifatturiero sovente alla ricerca di posizioni di rendita (autostrade) ; sia il comportamento che mirava a realizzare le plusvalenze dalla successiva cessione (fondi chiusi, oppure Rocca per la SIV e Riva per la Seat insieme ad altri). Non sempre furono operazioni di successo come attesta il caso ILVA e quello delle acciaierie di Piombino guidati da gruppi famigliari inadatti allo scopo.

Viceversa, i gruppi industriali stranieri, sempre guidati da imprenditori del settore, preferirono restare nel settore di cui avevano esperienza al fine di accrescere la loro dimensione e presenza internazionale in alcuni settori strategici ad alta tecnologia. Ad esempio il gruppo Krupp che ha acquisito AST-Acciaiai Speciali di Terni; il gruppo ABB-Asea Brown Boveri che ha integrato Ebpa (leader nei sistemi di controllo e automazione di processo nel settore dell'energia); oppure la Genral Electric Company con l'acquisto della Nuova Pignone. Gli spazi lasciati liberi dagli investitori italiani furono dunque rapidamente occupati da acquirenti stranieri in alcuni settori "chiave" per lo sviluppo dell'economia italiana: tra il 1992 ed il 2000 su oltre 35 cessioni di società con tecniche diverse da quella del collocamento sul mercato e per importi superiori a 90 miliardi di lire (*riquadro 10*), circa la metà furono cedute ad acquirenti esteri ed hanno rappresentato circa il 37 per cento del totale degli incassi dalle cessioni del controllo delle aziende cedute: con esclusione di Telecom - privatizzata tramite OPV- e delle altre quote azionarie collocate sui mercati finanziari.

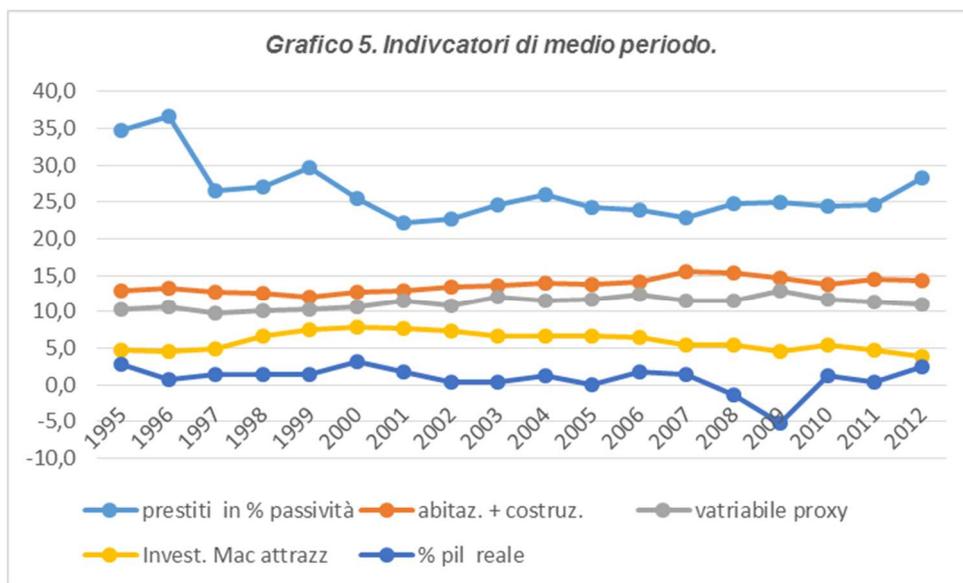
In conclusione, le cessioni ai gruppi stranieri hanno riguardato alcuni settori chiave per lo sviluppo di una economia, come il settore siderurgico, dell'alluminio, chimico, meccanico, elettromeccanico, delle telecomunicazioni, dell'impiantistica, ecc.

**6.** Il *grafico 5*, che termina questo racconto, mostra che, dopo mezzo secolo di politiche tese al protezionismo interno, l'accesso ai prestiti bancari delle imprese non finanziarie, seppure diminuiti, è rimasto assai consistente (nell'intorno del 25-30% del passivo delle imprese)<sup>85</sup>. Lo stesso grafico mostra come sia rimasto quasi costante il flusso di spesa pubblica all'economia produttiva (nell'ordine del 10-12 per cento del Pil), così come sostanzialmente stabili (nell'intorno del 13-15 per cento del Pil) risultano gli investimenti nei settori non sottoposti alla competizione estera (costruzioni e abitazioni). Invece gli investimenti fissi delle imprese non finanziarie sottoposte alla concorrenza internazionale (investimenti in impianti macchinari e mezzi di trasporto) si sono sensibilmente ridotti fin sotto la soglia del 8 per cento del Pil, con la conseguenza di abbassare la capacità produttiva inutilizzata in questi settori e di contenere la sua potenziale risposta agli stimoli provenienti da nuova domanda aggregata. Infine l'andamento risultante del prodotto interno mostra la

---

<sup>85</sup> Tra il 2007 e il 2013 i prestiti bancari alle imprese non finanziarie sono rimasti di fatto costanti mantenendo le distanze relative tra i paesi: in Italia sono passati dal 31,8 al 31,5 per cento del passivo; in Francia dal 20,1 al 20,0; in Germania dal 28,1 al 27,7; nel Regno Unito dal 28,2 al 28,4; in Spagna dal 34,0 al 37,0; negli Stati Uniti dal 15,6 al 12,8. Secondo le stime della Banca d'Italia nel 2013 il leverage è stato del 44,4 in Italia, del 30,2 in Francia, del 39,2 in Germania, del 38,7 nel Regno Unito, del 43,0 in Spagna, del 31,2 negli Usa  
Cfr. Banca d'Italia, *Relazione annuale per il 2013*, p. 185.

ventennale stagnazione dell'economia italiana dovuto anche alla irrilevanza della spesa in ricerca e sviluppo delle imprese italiane<sup>86</sup>.



E così, ripensando alle opinioni riportate all'inizio del racconto nel riquadro 1 e parafrasando Schumpeter<sup>87</sup>, si potrebbe sostenere che gli operatori economici italiani, seppure con le dovute eccezioni, quando sono sopraggiunti nel nuovo contesto segnato dalla globalizzazione dei mercati, dalla moneta unica, dalla legge nazionale antitrust, dalla privatizzazione delle imprese pubbliche, dalla riforma dei mercati finanziari e delle società per azioni, hanno perseverato sia a ricercare posizioni di rendita, sia a gestire le diligenze a cavalli mentre fuori dai confini nazionali correavano i treni: seppure in presenza delle difficoltà economiche comuni ai diversi paesi europei: quali il cambio euro/dollaro e il rispetto del patto di stabilità.

<sup>86</sup> Negli anni novanta e duemila le imprese italiane hanno speso in ricerca e sviluppo circa lo 0,5 per cento del Pil, la Spagna lo 0,5-0,6; la Francia l'1,3-1,4; la Germania 1,6-1,7; gli Usa 1,7-1,8; il Giappone 2,1, 2,3; la UE(15) 1,2; i paesi OCSE 1, 6. Cfr. *Banca d'Italia, Appendice alla Relazione annuali, anni vari.*

<sup>87</sup> J. Schumpeter, "Non è, in generale, il padrone delle diligenze ad introdurre le ferrovie", in *Teoria dello sviluppo economico*, Biblioteca Sansoni, 1971, pag. 76. Introduzione di Paolo Sylos Labini.