

## VENT'ANNI DI ANTITRUST ITALIANO. 26 novembre 2010.

In tempi di anniversari si deve scegliere. Oggi ho dovuto scegliere fra celebrare i 150 anni dell'unità d'Italia alla fondazione Burzio di Torino e i vent'anni della legge antitrust dei cui antefatti conservo una memoria personale. Ho optato per la seconda scelta non solo per corrispondere alle cortesi sollecitazioni di Alberto Pera e di Roberto Einaudi, ma anche perché, come mi è accaduto negli anni nella sede dell'Authority, all'università di Siena ed altrove, non perdo mai l'occasione per ricordare il compianto amico Franco Romani, che ebbe parte saliente negli antefatti citati.

Come è noto, la legge dell'ottobre 1990 istitutiva dell'Autorità garante della concorrenza ha per antefatto la commissione presieduta appunto da Franco Romani, istituita con decreto ministeriale del 27 novembre (quasi un altro anniversario) 1986. La componevano sedici esperti coordinati in funzione di segretario da Alberto Pera, reduce allora, se ben ricordo, da esperienze di studio negli Stati Uniti, dove lo Sherman Act funzionava da quasi un secolo. Sono molto lieto che al convegno di oggi della Fondazione Einaudi partecipino alcuni di quei sedici esperti, quali Sabino Cassese e Berardino Libonati.

Sono andato a rovistare fra le mie carte alla ricerca di quel decreto e, contrariamente a quanto mi succede, sono riuscito a ripescarlo. Le motivazioni che riassumerò in breve descrivono indubbiamente un passato remoto, ma non del tutto estinto.

In quel lontano 1986 la legislazione italiana mancava di una normativa sulla concorrenza, ad eccezione dell'articolo 2598 del Codice Civile sugli atti di

2

concorrenza sleale. L'intenzione di colmare quella mancanza muoveva non tanto dal paradigma dello Sherman Act americano quanto dai trattati della comunità europea, che si avviava verso il mercato unico del 1992. Mancava all'ordinamento italiano una normativa di raccordo con le norme comunitarie in materia di disciplina dei cartelli, abuso di posizioni dominanti, aiuti pubblici alle imprese. Dunque, la prima motivazione del decreto istitutivo della commissione Romani era l'adeguazione all'esperienza comunitaria, e ciò si presta ad un'osservazione circa il raccordo fra la Costituzione italiana e il corpus dei trattati europei.

Nella Costituzione della Repubblica non si nominano la concorrenza e il mercato. Dei tredici articoli concernenti i rapporti economici, otto trattano del lavoro, dei lavoratori e dei sindacati, due degli espropri e dei limiti alla proprietà terriera. I tre restanti riconoscono la libertà di iniziativa, il diritto di proprietà e la tutela del risparmio, assegnando alla legge poteri di vincolo e controllo. Non per ciò io sono fra quelli che vorrebbero mettere mano alla riforma della Costituzione nella sua prima parte, idea che nella presente condizione italiana mi pare a dir poco avventata. Ma il silenzio eloquente della Carta del 1947 in materia di mercato e di concorrenza mi induce, nella sede della Fondazione Einaudi, a rievocare trascorsi einaudiani peraltro notissimi.

Nell'assemblea costituente Luigi Einaudi ottenne, quanto al titolo dei rapporti economici, un successo ed una sconfitta. Ebbe il successo di veder respinto l'emendamento Montagnana che voleva introdurre la politica di pianificazione. Ma fu a sua volta sconfitto quando propose di introdurre una norma contro i monopoli. L'eco di quella delusione si ritrova ancora durante il settennato al Quirinale. Nello Scrittoio del Presidente c'è una nota del 1954 a margine di un disegno di legge di iniziativa parlamentare per la disciplina delle attività monopolistiche e dei trust: Einaudi annota un elenco di pratiche correnti che costituiscono altrettanti ostacoli alla concorrenza: le protezioni doganali, i contingentamenti, i vincoli valutari, la priorità alle imprese nazionali negli appalti pubblici, i limiti numerici delle licenze commerciali, i vincoli ai trasferimenti di residenza, la disciplina dei prezzi controllati, un repertorio di pratiche formative di mercati chiusi. Di fronte a ciò, scrive Einaudi, "è lecito manifestare qualche scetticismo quando si pensa che molta parte della legislazione vigente e dell'amministrazione è precisamente rivolta a porre le condizioni nelle quali fioriscono i monopoli".

3

Di quelle esperienze einaudiane la cultura liberale aveva preservato nei decenni successivi il senso rigoroso della simmetria fra ordine politico ed ordine economico. Nel liberalismo di Einaudi il mercato quale arena della libera concorrenza è simmetrico all'opinione pubblica quale arena della libera discussione. E come la libertà di discussione seleziona le decisioni più soddisfacenti ai bisogni pubblici, così la libertà di concorrenza seleziona le decisioni più soddisfacenti ai bisogni privati. Ma lungo i decenni la politica e l'economia prevalenti avevano battuto altre strade, con l'espansione dell'intervento pubblico e l'orientamento verso politiche dirigiste. Nella seconda metà degli Ottanta si poneva dunque il problema di colmare il vuoto normativo, che in materia di concorrenza differenziava la legislazione italiana da quella degli altri paesi industrializzati.

La base di partenza per i lavori della commissione Romani erano le norme sulla concorrenza presenti nei trattati del Mercato Comune e poi della Comunità, oggi ribadite con maggior forza negli articoli da 101 a 109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. In ciò appunto consiste il raccordo fra il corpo dei trattati europei e la Carta del 1947, nel senso che l'appartenenza all'Unione ha colmato il vuoto delle parole mancanti nella Costituzione della Repubblica.

Ed infatti, la commissione Romani nel breve periodo del governo caduto nel 1987 arrivò ad una relazione di sintesi che proponeva di introdurre nell'ordinamento nazionale una legge ispirata al Trattato di Roma, per il diritto alla concorrenza: diritto che, secondo le conclusioni della commissione, sarebbe stato azionabile da chi si ritenesse leso dai processi di concentrazione o discriminato dai vincoli amministrativi.

Posso aggiungere, anche se i ricordi sono sfumati nel tempo, che i lavori della commissione e ancor prima l'annuncio della sua istituzione non furono del tutto irenici, su una pluralità di versanti. Già nell'Italia di quegli anni era in atto, sul versante privato, la ristrutturazione economica e finanziaria che spingeva alle concentrazioni, sicchè non si può dire che il vuoto normativo dispiacesse troppo agli interessi forti. Sul versante pubblico, le norme europee toccavano allora la manifattura più che i servizi, ed infatti la commissione Romani dedicò particolare attenzione ai monopoli pubblici quali erano allora il trasporto aereo, la telefonia ed in gran parte le banche.



Così per qualche mese ci fu modo di sperimentare dal vivo la natura ancipite della concorrenza, che migliora l'efficienza a vantaggio dell'interesse generale, ma riduce i benefici degli interessi protetti. Franco Romani era di carattere troppo ironico per adombrarsi dei commenti agrodolci alla sua relazione conclusiva. Ed io sono rimasto grato a lui, ad Alberto Pera ed a quanti posero mano allora all'iniziativa di regolare il mercato, non per restringerlo ma per liberarlo.

Valerio Zanone.