# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

## 10ª COMMISSIONE PERMANENTE

**(Industria, commercio, turismo)**

## INDAGINE CONOSCITIVA SULLA INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E LE CONCENTRAZIONI INDUSTRIALI

23° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 APRILE 1988

**Presidenza del Presidente CASSOLA**

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1150)

# INDICE

## Documento conclusivo (seguito dell'esame. Conclusione dell'indagine)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione* ... *Pag.* 3, 7
GIANOTTI *(PCI)* ..... 4
VETTORI *(DC)* ..... 3

*I lavori hanno inizio alle ore 10,15.*

**Documento conclusivo**

(Seguito dell'esame)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione.* L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del documento conclusivo della indagine conoscitiva sulla internazionalizzazione delle imprese e le concentrazioni industriali.

Riprendiamo i nostri lavori, interrotti nella seduta del 24 febbraio.

Ricordo che nella precedente seduta si era aperto il dibattito sulla bozza di documento da me presentata e si era prospettata l'opportunità che la Commissione redigesse quello che nella sostanza costituisce il frutto dell'indagine, piuttosto che sotto forma di documento conclusivo, ai sensi del sesto comma dell'articolo 48 del Regolamento, con una relazione all'Assemblea da adottare al termine di una autonoma procedura a norma dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento, al fine di consentire un eventuale dibattito sulla materia in Assemblea.

Ritengo pertanto, se non si fanno osservazioni, che oggi si possa concludere l'indagine col dibattito sulla materia che formerà oggetto della relazione, che verrà esaminata domani in sede di esame di materie di competenza, ai sensi del richiamato articolo 50 del Regolamento, come avevamo concordato in sede di Ufficio di Presidenza. Eventualmente si potranno presentare modifiche al testo che è stato sottoposto. Ricordo altresì che il senatore Gianotti a sua volta ha presentato un documento.

VETTORI. Signor Presidente, vorrei esprimere un apprezzamento per il lavoro svolto dalla Commissione e per l'adeguato livello di conoscenza che si è potuto raggiungere con una procedura un po' nuova per il Senato, con grande velocità e con il tipo di efficienza che il Presidente della Commissione all'inizio della legislatura ci aveva proposto e che noi abbiamo accettato cercando di mantenerlo.

Certamente il documento che è stato sottoposto alla nostra attenzione dal Presidente rispecchia quanto è emerso dalla valutazione anche di esponenti di altri paesi, specialmente di quei paesi che hanno già una legislazione preparatoria in vista dell'appuntamento del 1992. Su questo punto noi esprimiamo l'opinione che deve trattarsi della tappa finale di una preparazione coerente e non dell'inizio di un mutamento di atteggiamenti, di comportamenti e di legislazione. Ci pare pertanto che avere esaminato tutti i settori che potevano essere oggetto più sollecitamente di altri della internazionalizzazione e di un eventuale incrocio o collisione con legislazioni o normative comunitarie, e comunque con leggi di altri paesi, sia stato produttivo anche per renderci conto che su gran parte dei settori che devono essere controllati in Italia vi è una legislazione antica o relativamente recente. Non abbiamo recepito normative comunitarie, non è ancora pubblicata la proposta di regolamento di cui abbiamo notizia; conoscendo però lo spirito ed avendo anche anticipato le decisioni comunitarie, ci ritroviamo sostanzialmente nel documento che ci viene proposto.

Tutti i dubbi e le incertezze che potevamo avere sono ovviamente rinviati all'effettiva applicazione e prima ancora alla definizione del testo del provvedimento che può recepire il tipo di indirizzo, le cogenze, le proibizioni e le sanzioni per la materia che a noi pare debba essere controllata e conosciuta. Bisognerebbe dire prima «conosciuta» e poi «controllata», ed in questo senso una conoscenza, come risulta dalla lettura della documentazione che è stata raccolta, l'abbiamo avuta. A noi sembra che sia sbrigativo affermare che vogliamo una normativa alla tedesca o all'inglese. Riteniamo che debba essere regolamentata tutta quella parte dell'economia che, raggiungendo determinati valori in termini di quantità e determinate ramificazioni in termini di presenza settoriale, vada ad incidere su quello che potrebbe essere tutto il resto dell'economia stessa, in modo particolare dell'Italia.

Certamente le altre nazioni dell'Europa si stanno preparando, in parte con maggiore precisione dell'Italia, e quindi noi dovremmo evitare in primo luogo che esistano all'interno del nostro paese delle posizioni dominanti che diano alibi anche ad altre nazioni per intervenire in maniera magari spregiudicata, non

tenendo conto delle nostre peculiarità. Avrei volentieri rinunciato a parlare della nostra peculiarità, ma temo di doverlo fare in quanto è un aspetto che viene sempre a galla nel momento in cui dobbiamo adeguarci ai comportamenti degli altri. E oggi i comportamenti degli altri seguono una legge economica di allargamento dei mercati, la legge della produttività e soprattutto della competitività.

Riteniamo quindi che il documento indichi la strada ed i limiti degli obiettivi della legislazione che il Parlamento dovrà affrontare.

Il Governo che ha avuto recentemente la fiducia del Parlamento non solo ha già indicato, sia pure in un numero di righe inferiore a quello del nostro documento, l'indirizzo a fare quanto qui noi abbiamo intuito essere assolutamente necessario, ma ha addirittura pensato che ciò sia assolutamente indispensabile proprio in vista di un orientamento dell'intera economia italiana. Ecco perchè noi riteniamo che, fatto salvo un coordinamento che sarà necessario tra i vari settori già controllati con la Banca d'Italia per il credito, con l'ISVAP per le assicurazioni, con la CONSOB per i mercati finanziari e con il Garante per l'editoria, la legislazione debba avere perlomeno uno stimolo da parte di questa Commissione, che ha svolto l'indagine conoscitiva in direzione del recepimento della legislazione o delle direttive comunitarie, dell'eliminazione per determinati livelli delle posizioni egemoni e del loro abuso all'interno del mercato italiano, che potrebbe diventare molto appetibile per alcuni settori europei, quanto meno della finanza e dei servizi se non della produzione.

Noi riteniamo di non poter rinunziare ad una difesa dell'interesse complessivo dell'economia italiana e pensiamo che a questo scopo ci si debba rivolgere nel momento in cui si introduce una cornice legislativa. È legittimo prestare attenzione alle situazioni più esposte ad un'eccessiva ingerenza economica dei paesi stranieri.

Siamo stati favorevolmente impressionati dall'efficienza, dal coraggio e dalla capacità di alcuni imprenditori italiani che hanno visto necessario, a quarant'anni dall'apertura dei mercati, cercare degli spazi altrove per realizzare economie di scala e per dimensioni di commercio internazionale sopportabili. Probabilmente in maniera differenziata abbiamo tifato per questi nostri imprenditori; infatti quanto è avvenuto nel decennio precedente andava in senso contrario e si verificava allora la penetrazione di organizzazioni commerciali e finanziarie straniere in Italia.

Ora che ci rendiamo conto che anche le unità produttive più piccole possono essere legate ad altre per ragioni commerciali, siamo convinti che esse debbano essere effettivamente collegate. Perchè questo avvenga, lasciando al pluralismo delle iniziative lo spazio per crescere, è evidente che occorre una cornice. Essa, quanto più accettata, quanto più motivata, quanto più non punitiva ma ordinatoria sarà, tanto più permetterà al paese di rafforzare la visione democratica, soprattutto in senso moderno, dell'economia.

Per questo, salvo qualche piccolo emendamento che ci riserviamo di proporre prima della votazione, aderiamo allo schema di documento presentato.

GIANOTTI. Signor Presidente, abbiamo già espresso parole di apprezzamento nei suoi riguardi e sull'attività della Commissione. Le cose stanno agli atti e non è il caso di ripeterle, visto che abbiamo illustrato le nostre opinioni e le nostre proposte in materia. Pertanto non vogliamo ripetere quanto abbiamo già detto. In questa fase discuteremo il documento e proporremo degli emendamenti alle conclusioni proposte dal Presidente della Commissione.

Abbiamo avuto una strana sensazione leggendo il programma del Governo De Mita, il quale in materia di legislazione *antitrust* si riferiva alle conclusioni della 10ª Commissione permanente del Senato, conclusioni che i membri comunisti di questa Commissione credevano non fossero state ancora tratte. Stranamente ci siamo visti smentiti dal Presidente incaricato: è probabile che ciò vada attribuito ad una svista o ad una cattiva informazione. Infatti possiamo leggere oggi su «la Repubblica» che l'attività della nostra Commissione è stata attribuita alla Camera e il Presidente della Commissione del Senato è stato promosso dal Partito socialista a quello democristiano. Da ciò possiamo dedurre che esistono delle lacune nel campo dell'informa-

zione. Dato che l'informazione è vita e che quello che accade è quello che si dice, chiederemmo al Presidente della Commissione di far osservare che non siamo ancora arrivati alle conclusioni della nostra indagine.

Vorrei ora soffermarmi sulle osservazioni specifiche al documento presentato dal presidente Cassola. A pagina 2 del documento, «Caratteri della normativa nazionale», si scrive che «la legislazione nazionale dovrà essere armonizzata con le normative europee attraverso l'inserimento delle stesse fattispecie previste dagli articoli 85 e 86 del Trattato di Roma».

A me pare che nella discussione e nelle audizioni che abbiamo avuto si sia posta continuamente la questione della armonizzazione di un'eventuale legislazione italiana con le direttive comunitarie, ma non attraverso il riferimento ai due articoli del Trattato di Roma. Ciò non perchè si vuole essere ad ogni costo originali, ma perchè molti di noi hanno insistito sulla necessità che la legislazione italiana affronti le specificità del nostro paese. Il Presidente, per esempio, nelle sue domande ai nostri ospiti si è riferito spesso all'unione industria-giornali, industria-stampa, industria-mezzi di comunicazione di massa insistendo sulla specificità (che qualcuno ha contestato) di tale questione per l'Italia rispetto ad altri paesi, specificità che oggettivamente gli articoli 85 e 86 non potevano prevedere e che non potrà prevedere nemmeno una normativa europea aggiornata alle direttive, che noi ci aspettiamo.

Sottolineerei da un lato la necessità di armonizzazione con le direttive europee, ma dall'altro il carattere autonomo dello svolgimento della legislazione italiana, che non necessariamente deve essere compresa nella fattispecie degli articoli 85 e 86 del Trattato di Roma. Preferirei piuttosto che nella normativa italiana si prevedesse una sorta di clausola di dissolvenza delle norme italiane qualora siano o entrino in contrasto con la normativa europea in evoluzione.

Circa l'alta Autorità a noi sembra che la formulazione presentata, a cui non ci opponiamo, sia però ancora molto generica e sarebbe preferibile, invece, che fosse più dettagliata. Nella nostra relazione cerchiamo di svolgere questo argomento in maniera tale (questa è la questione fondamentale della normativa) da garantire da un lato il massimo di indipendenza dell'organismo (cosa che il documento Cassola prevede), ma dall'altro lato indicare anche un meccanismo attraverso il quale questa indipendenza possa essere sancita.

Occorre, inoltre, prevedere la possibilità di ricorso per coloro i quali sono stati sottoposti a un primo giudizio da parte dell'Autorità, il che costituisce una garanzia fondamentale in ogni meccanismo giudiziario, di qualsiasi tipo. Noi, per esempio, proponiamo delle procedure di questo tipo: «Le società devono comunicare all'Autorità l'accordo prima che esso diventi operativo. Entro un periodo di tempo definito l'Autorità deve emettere il proprio giudizio, senza di che vale l'istituto del silenzio-assenso. Nella fase istruttoria l'Autorità deve avvalersi, con modalità da fissarsi, del contributo della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'ISVAP e del Garante dell'editoria per le materie di loro competenza rispettiva. L'Autorità deve richiedere il parere delle organizzazioni dei lavoratori dipendenti maggiormente rappresentative».

Circa la facoltà di appello proponiamo che possa essere fatto ricorso, avverso il giudizio dell'Autorità, presso la Corte di appello competente per territorio, sull'esempio della legislazione tedesca. Proporremo, quindi, a questo proposito che vengano inserite delle specificazioni del tipo di quelle cui ho accennato.

Terzo punto. A pagina 6, capitolo 6 «Campo di applicazione della normativa», viene affrontato, così come nel precedente capitolo, il problema del settore pubblico dell'economia. Si dice che la normativa dovrà essere applicata alle imprese che operano sul mercato, siano esse pubbliche o private. La nuova normativa, nei settori esterni al credito, alle assicurazioni, ai mercati finanziari e all'editoria, dovrebbe essere applicata indifferentemente sia al privato quanto al pubblico; qui, invece, si dà una doppia suddivisione con delle indicazioni limitate.

Quanto alla ripartizione riteniamo ci siano aziende pubbliche le quali producono merci che devono esser presenti sul mercato e per le quali deve valere la normativa di tutto il settore industriale; c'è poi (qui viene indicato)

il settore dei monopoli pubblici dove ci sono due operazioni da compiere: da un lato la separazione nelle società delle attività di monopolio da quelle attività che di monopolio non sono (ad esempio nella STET non ci possono essere la SIP e l'ITALTEL, perchè quest'ultima azienda deve essere presente sul mercato mentre la SIP lavora in condizioni di monopolio); dall'altro lato, per quanto si riferisce ai monopoli veri e propri, si tratta, e questo viene detto nel documento Cassola, di stabilire norme che diano maggiori garanzie agli utenti.

Noi indichiamo nel nostro documento anche le norme di garanzia: maggiore pubblicità dei bilanci, trasparenza e chiarezza nelle tariffe (oggi non si sa quanto si paga il telefono e non si è in grado di controllare le telefonate effettuate) ed il diritto di rivalsa dell'utente nei confronti della società che esercita l'attività in condizione di monopolio nel caso che questa abbia mancato nei confronti dell'utente stesso.

Terzo settore che indichiamo è quello delle aziende pubbliche che, o per ragioni strategiche o per ragioni sociali, pur non avendo una redditività, o avendola molto differita, non possono essere semplicemente abbandonate alle regole del mercato, visto che, se non c'è redditività, bisognerebbe chiuderle. Non crediamo sia una concessione al criterio dell'assistenzialismo, ma uno strumento attraverso il quale lo Stato esercita la propria politica economica.

Per finire ancora due questioni. Circa il capitolo «Altri interventi legislativi» pensiamo sia necessario prevedere anche delle misure urgenti. Nel capitolo si parla della necessità di una legislazione relativa ai gruppi di imprese; si tratta di una materia vasta e complessa che, per altro, non è di competenza della nostra Commissione. Tuttavia la Commissione ha svolto questa indagine conoscitiva a tutto campo, nel senso che sono stati convocati personaggi che hanno parlato di tutti i problemi relativi alle regole della concorrenza e della trasparenza economica. Pensiamo sia giusto fare un riferimento in linea generale alla necessità di avere una legislazione in questa materia senza approfondire molto la questione perchè, ripeto, è di competenza di altre Commissioni. Tuttavia noi riteniamo necessario sollecitare, attraverso le conclusioni della nostra Commissione, se non una legislazione organica su questa complessa materia (perchè ciò richiederebbe troppo tempo), almeno l'adozione di alcune misure urgenti.

Nella nostra relazione ne indichiamo qualcuna. Prevediamo per esempio una norma relativa alla responsabilità degli amministratori delle società controllate per i danni derivati alle società stesse dalle operazioni compiute su direttiva delle società controllanti. Ne indichiamo un'altra relativa all'obbligo per gli amministratori delle società controllate di comunicare al collegio sindacale i risultati economici delle operazioni concluse con la società controllante o con un'altra società da questa controllata. Ne indichiamo infine una terza relativa al diritto dell'azionista di minoranza di uscire dalla società nel caso di cambiamento della ragione sociale, avendo riconosciuto il valore dell'azione precedentemente all'operazione stessa di cambiamento della ragione sociale. Noi riteniamo che queste misure urgenti debbano essere sollecitate, perchè negli ultimi tempi sul mercato azionario italiano sono state compiute delle evidenti violazioni dei diritti e degli interessi dei risparmiatori, degli azionisti di minoranza, violazioni su cui è necessario intervenire non in tempi storici ma in tempi ravvicinati.

Infine, l'ultimo punto per il quale facciamo una proposta di emendamento costituisce in questo caso una materia aggiuntiva che non è compresa nella relazione del Presidente. Per la verità si tratta di un argomento che è stato poco considerato anche nel corso dell'indagine conoscitiva, per cui non ne possiamo fare una colpa al presidente Cassola. Si tratta della problematica relativa ai prezzi, di fondamentale importanza nel campo della concorrenza. Si tenga conto che, per esempio, nella legislazione francese (tra l'altro la Francia è l'ultimo paese della CEE in ordine di tempo, il quale si sia dato una disciplina organica, che è del 1986) la legge relativa è suddivisa in due grandi capitoli: da un lato le regole per la concorrenza e dall'altro i prezzi. Capisco che non è possibile sviluppare molto questo argomento nella relazione conclusiva, tuttavia non si può non farvi un accenno.

Nella nostra relazione sono contenute al riguardo alcune affermazioni che credo valga la pena citare. L'impostazione del tema dei prezzi non può, naturalmente, essere quella dei prezzi amministrati, cioè quella della difesa di fasce socialmente deboli dei consumatori, cosa che può rivelarsi necessaria ma che evidentemente non può trovare spazio in questa sede. Si tratta invece di intervenire ove le regole del mercato subiscano limitazioni. È il caso dei prodotti che hanno un mercato essenzialmente nazionale. Qui un cartello di fatto tra i principali produttori può realizzarsi con un accordo sui prezzi. È il caso di un grande gruppo, che abbia una posizione dominante nei prodotti finiti tale da creare una situazione per cui i fornitori (salvo alcuni, che possono raggiungere agevolmente il mercato internazionale) devono accettare i prezzi del committente sostanzialmente unico. Noi crediamo che un riferimento al problema dei prezzi, in queste due versioni almeno, sia necessario negli atti conclusivi della nostra Commissione, anche perchè una normativa al riguardo è attesa da una parte consistente degli operatori economici italiani, dei piccoli e medi industriali e degli artigiani.

Vorrei concludere con una considerazione. Abbiamo constatato che di fronte a questa nostra indagine e più in generale a tutto il dibattito sulle regole della concorrenza si sono create delle preoccupazioni di vario tipo. Una è quella che il potere dei partiti voglia occupare ulteriore spazio nella sfera dell'economia. Saremmo particolarmente contrari se questo fosse l'obiettivo delle leggi che si dovranno perfezionare. Riteniamo invece che una normativa del genere debba avere l'obiettivo di proteggere una serie di categorie dal rischio di essere soffocate con la limitazione dei meccanismi di mercato. Pensiamo cioè a norme le quali consentano di difendere i risparmiatori, i piccoli azionisti dagli azionisti di maggioranza, norme che consentano di difendere i consumatori dai grandi produttori e norme che in definitiva servano anche a difendere i lavoratori dipendenti. Siamo convinti che una relazione conclusiva che sia integrata dalle proposte che abbiamo ora indicato possa, in certa misura, rispondere a tali preoccupazioni.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Se non ci sono altri interventi, vorrei fare alcune considerazioni di carattere politico. Mi pare di poter affermare che la Commissione industria del Senato nel suo insieme, al di là delle singole posizioni politiche, abbia dimostrato che non c'è stato mai un intento punitivo nell'affrontare questa materia e devo dire che un riconoscimento di fatto in tal senso è stato dato anche dalla stessa Confindustria, che al convegno di Napoli, discutendo del rapporto Stato-economia, non ha criticato alcun comportamento da parte del Parlamento, cosa che in altri casi si è verificata anche in modo abbastanza acceso.

Dagli interventi che sono stati svolti mi pare di poter rilevare l'esistenza di una larga base di consenso fra le principali forze politiche, con l'esigenza tuttavia di approfondire alcuni aspetti. Propongo pertanto di affidare ad un comitato ristretto il compito di mettere a punto lo schema di documento da me proposto. Tale documento potrà infine essere approvato, nella seduta di domani, nella forma di relazione all'Assemblea, con la procedura di cui all'articolo 50, comma 1, del Regolamento.

Possiamo pertanto considerare conclusi i lavori dell'indagine conoscitiva sulla internazionalizzazione delle imprese e le concentrazioni industriali.

*I lavori terminano alle ore 11.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. ETTORE LAURENZANO