SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

10ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E LE CONCENTRAZIONI INDUSTRIALI

7° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 NOVEMBRE 1987

Presidenza del Presidente CASSOLA

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1150)

INDICE

Audizione di Peter Sutherland, commissario della CEE per la concorrenza

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 6, 11 e *passim*
GIANOTTI *(PCI)* 6, 11
REBECCHINI *(DC)* 7
ROSSI *(Sin. Ind.)* 8, 10, 12
SUTHERLAND ..... *Pag.* 3, 7, 8 e *passim*

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, Peter Sutherland, commissario della CEE per la concorrenza, accompagnato dai dottori Luciano Angelino, Enzo Moavero Milanesi, Gianfranco Rocca e da Richard O'Toole.

I lavori hanno inizio alle ore 15.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla internazionalizzazione delle imprese e le concentrazioni industriali.

È in programma oggi l'audizione del commissario della CEE per la concorrenza, Peter Sutherland.

Viene quindi introdotto Peter Sutherland, commissario della CEE per la concorrenza, accompagnato dai dottori Luciano Angelino, Enzo Moavero Milanesi, Gianfranco Rocca e da Richard O'Toole.

Audizione del commissario della CEE per la concorrenza, Peter Sutherland

PRESIDENTE. Comunico che l'audizione si svolgerà con l'ausilio della traduzione simultanea della signora Luisa Pastore Alinante e del signor David Reinert; sulla base di tale traduzione viene redatto un resoconto stenografico dei nostri lavori. Avverto altresì che la seduta si svolge con la pubblicità prevista dall'articolo 33 comma 4 del Regolamento.

Desidero innanzi tutto ringraziare il commissario Sutherland per aver aderito all'invito rivoltogli da questa Commissione a partecipare al ciclo di audizioni che la stessa sta svolgendo, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla internazionalizzazione delle imprese e le concentrazioni industriali, in vista dell'eventuale adozione nel nostro Paese di una legge *antitrust*. Gli do senz'altro la parola per una esposizione introduttiva sull'argomento dell'indagine.

SUTHERLAND. Signor Presidente, onorevoli membri del Senato, sono molto lieto di essere stato invitato a partecipare al ciclo di audizioni che questa Commissione sta svolgendo nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'internazionalizzazione delle imprese e sul problema del controllo delle concentrazioni industriali.

Com'è noto, fin dalle origini della Comunità europea furono introdotte nel Trattato di Roma alcune clausole a garanzia della concorrenza nell'ambito della Comunità europea. Infatti, il principio ispiratore di ogni legislazione *antitrust* si trova in questo concetto di «libera concorrenza». In altre parole, non si tratta di un problema ideologico, bensì di un problema legato all'economia di mercato e all'aumento della rispondenza delle imprese agli stimoli che provengono, appunto, dalla concorrenza. Le regole del Trattato a garanzia della concorrenza, contenute negli articoli 85 e 86, si riflettono in alcune legislazioni nazionali degli Stati membri.

È necessario, tuttavia, porsi anche il problema della «dimensione» delle imprese. Il parametro di giudizio assunto dalla Commissione per il controllo delle concentrazioni, con riferimento al grado di concorrenzialità ed allo sviluppo di politiche *antitrust*, del resto appoggiate anche dalla Corte europea, non si è basato tanto sulla dimensione delle imprese quanto sulla loro efficienza. In linea di principio non siamo nè favorevoli nè contrari al fatto che le imprese raggiungano certe dimensioni. La nostra posizione esprime un rapporto pragmatico fra l'aumento dell'efficienza e il mantenimento di un certo grado di concorrenzialità.

Desidero ora soffermarmi più specificamente sul problema del controllo delle concentrazioni, che costituiscono un importante aspetto della politica comunitaria di concorrenza che intendiamo sviluppare. Tale problema sarà discusso anche al prossimo Consiglio dei Ministri della Comunità (che avrà luogo il 30 novembre), nel corso del quale verrà esaminata anche la possibilità di una apposita regolamentazione in materia.

Le proposte che la Commissione ha avanzato riguardo al problema del controllo delle concentrazioni assumono particolare rilievo soprattutto in considerazione dell'obiettivo comune che tutte le istituzioni comunitarie si sono poste: vale a dire il completamento del «mercato unico» entro il 1992. Un mercato interno libero da ostacoli costituisce la base essenziale per una più grande prosperità

dell'Europa. Infatti, soltanto quando i vari tipi di ostacoli che attualmente limitano le operazioni su questo mercato saranno stati eliminati, le imprese potranno effettivamente avvantaggiarsi delle dimensioni del mercato comunitario, con conseguente beneficio anche per i 320 milioni di consumatori che vivono nella Comunità. Soltanto allora sarà possibile per le risorse umane e finanziarie della Comunità operare in modo più efficace; tra l'altro, simili incrementi di efficienza e competitività consentiranno di trovare nuovi modi per affrontare il problema della disoccupazione.

Nell'ambito del completamento del «mercato unico» europeo, un punto essenziale della politica di concorrenza è quello del contributo all'incremento della produttività e della competitività interne dell'industria europea. In questo contesto, l'introduzione di un controllo preventivo delle concentrazioni dovrebbe essere valutata a seconda del duplice effetto che le concentrazioni possono avere sull'economia europea.

Il primo effetto da tenere presente è che la concentrazione può promuovere la formazione di vasti gruppi industriali che, traendo vantaggio dalla loro dimensione, potrebbero aumentare la loro efficienza, incrementare la ricerca di sviluppo e contribuire all'innovazione, in un'ottica di rafforzamento della competitività europea nel suo insieme.

Occorre d'altra parte – ed è il secondo effetto – tenere presente che le concentrazioni aumentano il rischio della formazione di strutture di mercato rigidamente oligopolistiche o comunque di posizioni dominanti dalle quali può conseguire una riduzione della competitività ed un minore incentivo all'innovazione; il che, invece, non si verifica quando si è in presenza di un numero abbastanza elevato di imprese che operano tra loro in modo concorrenziale.

A giudizio della Commissione in una Comunità soggetta ad una concorrenza mondiale sarebbe necessario, per diverse ragioni, un controllo delle concentrazioni. L'obiettivo fissato nel Trattato di Roma è quello di arrivare ad un certo grado di interpenetrazione economica tra i diversi Stati membri, il che può essere reso più difficile se le vecchie frontiere nazionali sono rafforzate. Per esempio è chiaro che la concentrazione di grandi industrie a livello di un paese singolo renderà più facile un'opposizione all'importazione di certi prodotti da altri Stati membri. Viceversa, tali importazioni potranno effettuarsi in modo molto più efficace qualora numerose imprese operino sul mercato nazionale in regime di concorrenza.

Già oggi nella Comunità vi sono molti settori che presentano una struttura oligopolistica, cioè poche imprese che controllano il mercato. Ulteriori concentrazioni in tali settori potrebbero pregiudicare la stessa competitività dell'industria europea. Sappiamo inoltre che, in tali situazioni di oligopolio, le imprese molto spesso non tendono a trarre vantaggi strutturali dalla loro dimensione, ma semplicemente ad aumentare il loro potere sul mercato. Da una situazione del genere potrebbero poi derivare, rispetto ai fini comunitari, nuove barriere per l'accesso a questo mercato da altri Stati membri. Mi sembra, quindi, di poter concludere dicendo che un'eccessiva concentrazione tra le imprese potrebbe minare la competitività delle aziende europee sul mercato mondiale e che, a sostegno delle proposte della Commissione, esistono obiettive ragioni di politica industriale.

La politica di concorrenza della Commissione non può essere valutata soltanto rispetto al fine di eliminare gli ostacoli rappresentati da certe pratiche di aiuti statali che possono interferire con il commercio intracomunitario. Questa politica persegue, infatti, anche una migliore allocazione delle risorse e l'aumento della competitività dell'industria europea; nonchè, in forza di questa aumentata competitività e soprattutto attraverso l'incoraggiamento della ricerca e dello sviluppo, l'obiettivo del superamento, da parte della Comunità nel suo insieme, dei propri problemi economici e in particolare di quello rappresentato dalla disoccupazione strutturale.

In questo modo la politica della concorrenza svolge un ruolo – insieme ad altre politiche comunitarie – nella promozione dell'espansione economica.

Un'altra ragione per adottare l'attuale progetto di regolamento sulle concentrazioni è che l'apertura del mercato comune incoraggia le acquisizioni da parte di grandi multinaziona-

li non appartenenti alla Comunità. Un problema analogo si riscontra negli Stati Uniti e ciò potrebbe verificarsi anche in Europa. Infine, le disposizioni nazionali per il controllo delle concentrazioni, negli Stati dove esistono, non sono in grado di rispondere alle necessità proprie di un controllo comunitario. E ciò per i seguenti motivi: prima di tutto, per le limitazioni relative alle rispettive giurisdizioni territoriali che sono implicite ad un controllo nazionale e permettono talvolta concentrazioni transnazionali. In secondo luogo, perchè la simultanea applicazione di regole nazionali non armonizzate a livello comunitario può avere l'effetto che una stessa concentrazione sia permessa in una giurisdizione e vietata in un'altra: perchè diversi criteri possono essere applicati da uno Stato membro all'altro, il che conduce talvolta a incoerenze su scala comunitaria. In terzo luogo, perchè vi è l'aspetto relativo all'esclusiva considerazione di interessi nazionali, che si ricollegano ad un'applicazione di leggi nazionali limitata al solo mercato nazionale.

Uno strumento comunitario di controllo delle concentrazioni permetterà che dette operazioni si uniformino all'interesse di tutta la Comunità e tengano conto del contesto della Comunità stessa, quale mercato rilevante così come dovrebbe esserlo un mercato unico. A fronte della necessità urgente di un simile controllo delle concentrazioni, la Commissione ha avanzato un'impostazione realistica con l'attuale progetto di regolamento; con il quale però non si vuole adottare una politica di intervento sistematico nè ci si vuole sostituire alle autorità nazionali in questo campo, quando la concentrazione è di sole dimensioni nazionali; al contrario il nuovo strumento tenderà ad aggiungersi a quelli nazionali quando la concentrazione assumerà una dimensione europea.

Il regolamento, dunque, si riferirebbe unicamente a concentrazioni di autentica «scala comunitaria» ed i criteri che sono previsti dovrebbero limitarsi ad un esame minuzioso, da parte della Comunità, delle seguenti fattispecie di concentrazioni: primo, quelle che coinvolgono imprese di vari Stati membri; secondo, quelle tra imprese che fanno parte di uno stesso Stato membro, ma che svolgono operazioni importanti (tramite filiali, eccetera) in altri Stati membri; terzo, quelle tra imprese comunitarie o di paesi terzi che svolgono operazioni importanti nel mercato comune. Nel progetto è inoltre prevista una soglia di intervento per gli organismi comunitari piuttosto elevata, che farebbe riferimento a consistenti quote di mercato o ad un fatturato congiunto pari ad un miliardo di ECU. La nostra impostazione appare quindi basata sulla struttura del mercato: non ci opporremo quindi a concentrazioni, anche tra grandi imprese, qualora non abbiano conseguenze negative sulla concorrenza.

Il nostro obiettivo non è quello di disciplinare la dimensione assoluta delle imprese, quanto piuttosto quello di mantenere una concorrenza operativa in tutti i settori, perchè non tutte le concentrazioni hanno un impatto negativo sull'intensità della concorrenza. Soltanto quando una data soglia di concentrazione di mercato (i cui livelli dipendono dalla struttura del mercato stesso) è raggiunta, un'ulteriore concentrazione tra le imprese diminuisce chiaramente la concorrenza. La nostra conclusione è che occorre puntare ad una politica selettiva tanto rispetto alla concorrenza quanto alle stesse concentrazioni.

Le proposte avanzate dalla Commissione tengono conto della concorrenza internazionale, di fronte alla quale si trovano quotidianamente le imprese europee, e della loro posizione di competitività sul mercato mondiale. Un controllo preliminare, quindi, non ritarderebbe aggiustamenti strutturali o ristrutturazioni che possano rendersi necessari per l'industria europea a fronte della competizione *extra* comunitaria.

Nonostante l'urgente necessità di addivenire ad un controllo comunitario delle concentrazioni e nonostante il realistico approccio proposto dalla Commissione, un consenso a livello di Consiglio dei Ministri si è dimostrato alquanto difficile da raggiungere. Fin dal 1972, il *summit* di Parigi dei capi di Stato e di Governo ha invitato la Commissione a sottoporre proposte per una regolamentazione riguardante le concentrazioni. Nel 1973 abbiamo presentato tali proposte (il progetto di regolamento) al Consiglio, ma da allora non vi è stata ancora un'approvazione definitiva. È

mia speranza che il Consiglio dei Ministri della Comunità, previsto per il 30 novembre prossimo, dia una risposta chiara sulle proposte avanzate, dato che i poteri per un controllo delle concentrazioni già esistono nel Trattato di Roma. Tali poteri appaiono oggi più rafforzati dopo una sentenza della Corte di Giustizia della Comunità emessa pochi giorni fa. In essa si indica, infatti, con chiarezza che *rebus sic stantibus*, nell'assenza di un regolamento *ad hoc*, qualora sia necessario, la Commissione può esercitare i propri considerevoli poteri ed applicarli concretamente per quanto riguarda il controllo delle concentrazioni. Quindi, pur preferendo l'adozione del progettato regolamento, posso dire che, in ultima analisi, non ci troveremmo senza rimedio, qualora il Consiglio dei Ministri non dovesse adottarlo.

Attualmente, la grande maggioranza degli Stati membri, se non tutti come mi auguro, sembra essere favorevole all'adozione del regolamento, che deve comunque ottenere l'approvazione formale del Consiglio dei Ministri della Comunità. Da quest'ultimo stiamo aspettando un segnale politico per poter andare avanti: speriamo che ci giunga presto, perchè se ciò non dovesse accadere noi potremmo decidere di ritirare la nostra proposta e procedere in base ai poteri che già abbiamo.

In un certo qual modo, quindi, il problema non è quello di avere o meno una politica di controllo delle concentrazioni, ma piuttosto di vedere quale tipo di politica bisogna adottare. Secondo me un'analisi delle concentrazioni è bene che sia fatta prima che le imprese giungano ad una fusione, piuttosto che *a posteriori*.

Tutti i gruppi politici del Parlamento europeo sono favorevoli a questa proposta ed appoggiano le decisioni della Commissione. Sottolineo, però, ancora una volta che le scelte fatte non rivestono un carattere meramente ideologico ma si impongono in funzione degli interessi di una politica attiva di concorrenza che sia flessibile e pragmatica. Per giungere a questo, gli interrogativi che ci poniamo sono i seguenti: quale sarà l'effetto delle concentrazioni su un dato mercato tenendo conto che esistono pressioni competitive da parte di altri mercati? Quale sarà la situazione di una certa impresa se questa assumerà dimensioni maggiori? Un aumento delle sue dimensioni, inoltre, sarà sufficiente a renderla più competitiva o subentreranno problemi di concorrenza con altre imprese?

È interessante e necessario considerare le imprese più competitive; nonchè altri soggetti che possono eventualmente entrare in concorrenza. Dobbiamo quindi guardare ad un dato settore, alla produzione di certi beni; e se guardiamo a questi prodotti sul mercato europeo, guardiamo anche quali altre forze esistono in un certo contesto e quale sarà l'effetto di tale concentrazione nell'ambiente competitivo.

La nostra impostazione è pragmatica e la legislazione della Comunità europea è redatta in modo tale da essere applicata soprattutto in settori industriali che in Europa hanno una lunga tradizione di competitività. Per esempio, negli Stati Uniti la legislazione europea è considerata più flessibile, più efficace nei suoi termini che non alcune formule rigide e minuziose che si sono sviluppate altrove.

Non intendo parlare in questa sede delle politiche nazionali *antitrust* ma, dato che sono state prese in considerazione, occorre sottolineare come l'adozione di strumenti comunitari assolva tale funzione in modo efficace e positivo al fine di sviluppare strutture competitive, pure con certe eccezioni, quali, ad esempio, i trasporti aerei.

Se in trent'anni rispetto all'adozione di una legislazione *ad hoc* per le concentrazioni non abbiamo fatto sensibili progressi, confidiamo di farne tra breve. Mi preme sottolineare che, comunque, abbiamo creato e difeso un modello di concorrenza esteso all'insieme dell'ambito europeo.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai senatori che desiderano intervenire con domande e richieste di chiarimenti.

GIANOTTI. Signor Commissario, prima di lei questa Commissione ha ascoltato i vertici di alcuni dei principali gruppi industriali italiani e due temi sono stati particolarmente ricorrenti nelle audizioni. Innanzi tutto ci si è chiesto se una legislazione nazionale *antitrust* sia compatibile con la legislazione europea; detto in altri termini, se la legislazione nazionale possa comportare vincoli aggiuntivi alla normativa

europea tali da rendere meno competitive le aziende italiane. Le risposte sono state varie, sia in senso affermativo che in senso negativo.

La seconda questione concerne i conglomerati. Specificatamente è stato detto che costituisce un particolare pericolo dal punto di vista della concorrenza, ma anche per altri aspetti, l'essere contemporaneamente in posizione dominante in taluni settori industriali, avere una forte presenza nel settore finanziario (nelle banche, nelle assicurazioni) e controllare importanti organi di informazione.

Vorrei sapere quale è la sua opinione nell'un caso e nell'altro.

SUTHERLAND. Posso rispondere solo in via generale, riferendomi all'esperienza europea, senza basarmi su una documentazione specifica del dibattito che si sta svolgendo nell'ambito nazionale italiano.

Per stabilire se delle leggi nazionali *antitrust* potenzino o rinforzino le strutture industriali, dobbiamo esaminare innanzi tutto quelle leggi. Si possono prendere in considerazione normative che non sono state applicate in modo sufficientemente flessibile e che non hanno dato i risultati sperati, così come, al contrario, esistono leggi nazionali che convivono con leggi comunitarie regolanti la stessa materia anche se in certe situazioni queste ultime devono essere prevalenti.

In molte parti della Comunità esistono delle leggi nazionali sulla concorrenza divergenti nel contenuto. La legislazione più vecchia è quella della Germania Federale, che appare un sistema molto avanzato. Vi sono stati però altri esempi negli ultimi anni – Francia, Grecia, Portogallo, il mio stesso paese (Irlanda) – ognuno con le sue peculiarità, ma basati tutti su un punto essenziale: mantenere la concorrenza.

Il problema dei «conglomerati» poi è molto complicato e la Comunità sinora non ha avuto occasione di approfondirlo. Le questioni che arrivano direttamente dinanzi alle autorità comunitarie si riferiscono piuttosto alla costituzione di «posizioni dominanti» in singoli settori industriali ed alla valutazione dei loro effetti. Possono esserci dei problemi politici che non intendo commentare in questa sede, ma in termini di analisi concorrenziale ci interessano di norma l'effetto su un dato settore del potere economico e le dimensioni della posizione dominante.

Prendiamo un prodotto ipotetico: se, per esempio, avessimo uno o anche due produttori di automobili in Europa e se questi due dovessero concentrarsi in una sola casa produttrice, allora non vi sarebbe più concorrenza e ciò non è auspicabile. Se invece dovessimo realizzare di avere obiettivamente troppi produttori di un bene per il quale è necessaria una certa dimensione industriale sul mercato, sarebbe utile e forse opportuna una maggiore coesione tra loro.

Mi dispiace di dover rispondere in termini così generali, ma non potrei essere più specifico nel fornire risposte alle sue domande.

REBECCHINI. Prima di rivolgere una domanda al commissario Sutherland, desidero rilevare come nell'ambito dell'indagine che stiamo svolgendo tale audizione assuma un significato e un rilievo particolari, anche rispetto alle altre importanti audizioni. Infatti, in vista del 1992 è interessante approfondire con voi la tematica che forma l'oggetto del nostro lavoro. Mi associo quindi al Presidente nel ringraziare il Commissario e i suoi collaboratori per la disponibilità che ci hanno manifestato ai fini di tale approfondimento.

Premesso che a mio avviso il punto focale di congiuntura è la connessione tra il regolamento della CEE e le leggi nazionali, e quindi nella specie l'eventuale legge italiana della quale ci stiamo per ora occupando in via preventiva, voglio rilevare qui come il commissario Sutherland nella sua relazione introduttiva abbia opportunamente ricordato del trentennale Trattato di Roma la parte relativa alla concorrenza, e per essa in specie gli articoli 85, relativo agli accordi restrittivi sulla concorrenza (che abbiamo visto cosa hanno rappresentato in questi trent'anni nella vita economica comunitaria, anche per quanto riguarda il contenzioso) e l'articolo 86, relativo ad eventuali abusi in ordine a posizioni dominanti da parte di singole imprese.

Queste norme del Trattato di Roma prevedono due condizioni di applicabilità: la prima ha caratteristiche di restrizione; la seconda costituisce una sorta di pregiudizio al commercio tra i singoli Stati della Comunità.

La normativa comunitaria oggi in vigore – a

mio avviso – è subordinata soprattutto alla seconda condizione, cioè al problema relativo al commercio tra gli Stati membri, pur restando importante e non certo di secondo momento l'articolo 85.

Il quesito che desidero porre è il seguente: quale deve essere, secondo la visione della Commissione e secondo l'indicazione che lei, signor Commissario, può dare, il rilievo pratico, in particolare della seconda condizione, quella relativa al commercio tra i singoli Stati della Comunità? Ciò mi sembra utile per identificare, nei rispettivi campi di applicazione, i limiti, le caratteristiche ed il ruolo di una normativa che debba eventualmente rientrare, come quella italiana, nella legislazione nazionale, ovviamente nel quadro della vita comunitaria, specie – come ho detto – nella prospettiva dell'unificazione dei mercati del 1992.

SUTHERLAND. Onorevole senatore, mi permetto anzitutto di ribadire che la normativa comunitaria in materia di concorrenza si applica direttamente all'interno degli Stati membri – in altre parole, non ha bisogno di un recepimento da parte degli ordinamenti nazionali per entrare in vigore – e quindi esplica la sua efficacia dal momento stesso in cui è stata adottata.

Il Trattato di Roma, però, com'è ovvio, si riferisce unicamente agli atti concorrenziali che hanno effetti negativi sul «mercato comunitario» nel suo insieme e non a quelli che hanno conseguenze unicamente in ambito nazionale e regionale.

Vi sono casi, tuttavia, in cui risulta difficile definire il rapporto tra legislazione nazionale e legislazione comunitaria ed in cui occorre stabilire se ricorra un interscambio commerciale tra gli Stati membri: è qui che entra o meno in funzione la normativa comunitaria. A volte non è facile chiarire questo punto, anche a livello nazionale: come, ad esempio, nel caso di politiche di controllo dei prezzi, giacchè la concorrenza dovrebbe costituire un metodo per assicurare prezzi più convenienti per il consumatore a livello di beni di servizi.

Il rapporto tra legislazione nazionale e legislazione comunitaria, comunque, deve essere favorito da una legislazione nazionale complementare ed in sintonia con quella comunitaria. Esiste, in tal senso, un positivo dialogo tra le autorità comunitarie e quelle degli Stati membri che si occupano dei problemi relativi alla concorrenza: si effettuano periodiche riunioni, missioni, visite; si parla delle linee globali e specifiche che ci si propone di adottare rispetto a determinati casi e si ascoltano i vari punti di vista. Si tratta di contatti mutualmente assai produttivi.

Nel caso particolare delle fusioni o concentrazioni vi sono certo alcune difficoltà. Prendiamo, ad esempio, il caso delle fusioni su grande scala, tra due imprese nell'ambito di uno stesso Stato membro, che hanno filiali operanti anche in altri Stati della Comunità; supponiamo che vi sia una autorità competente a livello nazionale e supponiamo che essa decida di permettere la fusione, la quale tuttavia, trattandosi di imprese dominanti a livello comunitario, sia legittimamente disapprovata dalla Commissione. In tali circostanze la legge comunitaria deve prevalere anche sulla legislazione nazionale, indipendentemente dal fatto che vi sia o meno un regolamento *ad hoc* in materia di controllo delle fusioni.

In ultima analisi, deve prevalere la legge sulla protezione della concorrenza qualora sia in causa l'interscambio tra stati della Comunità; allorquando, invece, il commercio si svolge unicamente a livello nazionale sarà ogni singolo stato a decidere la politica da adottare al proprio interno. Tuttavia, poichè a volte la questione può presentare rilevanza tanto nazionale quanto comunitaria, mi sembra preferibile che i meccanismi di controllo nazionali tengano conto di quelli esistenti a livello comunitario. Questi ultimi sono stabiliti dagli articoli 85 e 86 del Trattato di Roma, che, sappiamo, contemplano uno degli obiettivi fondamentali della Comunità: cioè l'usare, il trarre vantaggio dalla concorrenza quale uno degli strumenti più potenti per promuovere l'efficienza delle imprese.

ROSSI. Signor Commissario, desidero anzitutto ringraziarla. Numerose sono le domande che vorrei porle. Mi limiterò, tuttavia, a due principali che sono già state fatte, per chiedere una sua ulteriore opinione in proposito.

Come ha potuto notare, una delle obiezioni

ad una legislazione nazionale italiana antimonopolio consiste soprattutto nella affermazione che la concorrenza è ormai un fatto europeo e non più soltanto italiano e che, pertanto, cercare di imporre una legge antimonopolio a livello nazionale sarebbe contrario all'attuale situazione della concorrenza tra le imprese, che si sviluppa a livello europeo, se non mondiale. Vorrei quindi conoscere il suo pensiero in merito a tale obiezione.

In secondo luogo, vorrei approfondisse ulteriormente quanto ha affermato in risposta al senatore Gianotti, dicendo che è difficile fornire un'indicazione, se non a livello teorico, sulla bontà di singole leggi nazionali. Lei ha fatto riferimento alla legge tedesca, a quella francese, a quella inglese, e così via. Personalmente trovo che queste varie legislazioni europee hanno delle caratteristiche nettamente diverse, e mi chiedo se lei possa sottoscrivere un'opinione che personalmente ho e che le dichiaro: cioè che mentre la legge tedesca è sicuramente, dal punto di vista della tutela della concorrenza – che poi è lo scopo, come anche lei ha detto, di tutte le leggi antimonopolio – una normativa efficiente che ha avuto delle applicazioni che non hanno per nulla impedito lo sviluppo economico dell'industria tedesca, quella francese, che viceversa considererei all'opposto, è una legislazione estremamente blanda che forse è stata introdotta, in seguito a varie discussioni parlamentari, proprio per evitare quel regolamento che il prossimo 30 novembre il Consiglio dei Ministri dovrà discutere.

Lei non pensa che questo tipo di normativa francese sia invece piuttosto un qualcosa di inutile, e che il discorso sul fatto che la legge comunitaria comunque rende superflue le leggi nazionali rappresenti una fuga in avanti per non garantire in realtà all'interno dei singoli paesi una concorrenza più efficace?

Questa è la prima domanda che rivolgo al signor Sutherland.

SUTHERLAND. Permettetemi di tornare su quanto accadrà nel 1992, perchè credo sia un punto molto importante.

Supponiamo di trovarci già nel 1992 e di aver fatto molta strada: comunque, in vari campi della nostra vita commerciale, stiamo agendo come se ci trovassimo in un vero mercato comune. Supponiamo, ora, che vi sia un ipotetico settore industriale con solo due produttori nazionali, che il mercato nazionale sia aperto e vi abbiano libero accesso per questo particolare prodotto imprese provenienti da altri Stati della CEE, per non parlare di altre parti d'Europa e del mondo. Il fatto che questi ultimi due produttori nazionali si riuniscano in una sola impresa non influisce negativamente sulla concorrenza, naturalmente se la concorrenza esterna continua a funzionare.

D'altra parte, vi sono delle attività, per esempio quella finanziaria, in cui il mercato nazionale è in realtà impermeabile alla concorrenza esterna anche se quel paese fa parte della Comunità. Allora, in questo caso, ci si trova di fronte ad una situazione molto diversa; per cui bisogna considerare il problema da due opposti punti di vista.

In alcuni casi, pertanto, può essere necessario guardare le cose da un punto di vista nazionale, ma sempre, comunque, la legge deve essere applicata prendendo attentamente in considerazione la globale realtà del mercato, nel contesto dell'economia comunitaria.

Quindi, nell'applicare le norme giuridiche, dobbiamo sempre tenere conto di ciascun tipo di attività economica e delle circostanze concrete relative alla concorrenza.

Per quanto riguarda la legislazione nazionale in materia *antitrust* mi sembra che nel presente dibattito ci stiamo concentrando in maniera particolare sul problema delle dimensioni dell'impresa e delle fusioni. Naturalmente non è questa l'unica attività che può interessare tutta la problematica inerente alla difesa della libera concorrenza. Abbiamo convenzioni e cartelli per fissare i prezzi che possono influire anche sul commercio intracomunitario, e ciò naturalmente può interessare la legislazione CEE in materia di concorrenza.

Vi è poi il problema della spartizione dei mercati e quello concernente i prezzi-pirata a livello interno. Senza la possibilità di un intervento comunitario, perchè non esiste un commercio a livello intercomunitario, si ha un produttore che approfitta del suo predominio per eliminare qualunque possibilità di concorrenza.

Quando non può intervenire la legislazione comunitaria, perchè non esiste in quel caso particolare un qualsiasi interscambio a livello comunitario, è evidente che dovrebbe intervenire la legislazione nazionale.

Ci rendiamo quindi conto che la problematica è estremamente varia, come ad esempio in materia di *joint ventures*. Il fatto è che quando esiste l'abuso da parte dei produttori in una situazione di predominio, è proprio in questo caso che deve intervenire un meccanismo di controllo. Quando vi è una ditta che controlla e che permette ad altre imprese di accedere ad un determinato mercato, è evidente che esiste una situazione nella quale il dominio per sè crea delle difficoltà. L'esperienza di predominio totale ha sempre dimostrato che esso porta ad abusi; se non esiste una certa concorrenza si tendono a massimizzare sia il costo che il prezzo dei singoli prodotti. Ciò, in ultima analisi, va a discapito di tutte le economie, perchè, ad esempio, si avranno delle materie prime che possono essere comperate solo a prezzi eccessivi da coloro che le usano, il che naturalmente, in un momento successivo del ciclo produttivo, si traduce in prezzi maggiorati per gli stessi consumatori.

Quindi le dimensioni nazionali ed internazionali del fenomeno si intrecciano ed io direi che sarebbe veramente miope considerare il problema della concorrenza nazionale come se l'economia nazionale esistesse in modo isolato.

Di conseguenza, una grande ditta che opera con economie di scala può avere il legittimo diritto di dire: voi non potete bloccare il mio sviluppo in un dato ambito settoriale impedendomi di accedere ad un mercato allargato solo per il fatto di applicare a un livello legislativo un'ottica isolazionista.

Noi viviamo all'interno di un vasto sistema economico e dobbiamo tenerne conto: permettetemi di fare un esempio specifico. Prendiamo il caso degli autocarri: in Europa, in tale settore, vi sono 30 o 40 imprese. Certo, sarebbe desiderabile che ce ne fossero di meno, perchè sarebbero più competititve e potrebbero così aumentare le proprie economie di scala. Per consenguenza se ce ne fossero 10 invece di 30 continuerebbe sicuramente ad esserci una buona concorrenza.

Anche per questi motivi, a livello comunitario noi abbiamo permesso che si effettuassero delle fusioni, come è avvenuto tra la British Leyland ed altri. Però, se ve ne fossero stati veramente due in tutta Europa e non vi fosse apertura del mercato all'esterno allora noi non avremmo mai pensato che questa fusione sarebbe stata desiderabile. Occorre, quindi studiare caso per caso ed analizzare le dimensioni dell'impresa che nasce da una fusione in relazione al suo mercato reale.

ROSSI. Vorrei rivolgere al signor Sutherland una domanda che riguarda il problema delle conglomerate e delle concentrazioni trasversali.

Mi auguro che il regolamento del *project control* venga approvato il 30 novembre prossimo alla Conferenza di Bruxelles. Nel caso che ciò non avvenga, lei ha detto che ci sono tuttavia gli *existing powers* della Commissione la cui applicazione ritengo faccia riferimento a due importanti sentenze della Corte di giustizia in materia; la prima riguarda gli accordi stipulati dalla Continental-Kent in base ad una applicazione estensiva dell'articolo 86 del Trattato di Roma; la seconda sentenza riguarda la Philip-Morris per l'applicazione estensiva dell'articolo 85 sempre di quel Trattato.

Vorrei sapere se, sia nel caso che venga approvato il regolamento organico in materia di concentrazioni, sia nel caso che la Commissione continui ad avvalersi dei poteri che già le fanno capo, i conglomerati sparsi e le concentrazioni trasversali possono essere ricompresi nelle fattispecie previste dagli articoli 85 e 86 del Trattato, ovvero se il loro controllo non esiga una normativa nazionale.

SUTHERLAND. Come sottolineato in precedenza, la progettata legislazione comunitaria attiene unicamente alle fusioni a livello comunitario, vale a dire le fusioni che riguardano o imprese appartenenti a due paesi diversi, ovvero imprese di uno stesso paese membro che, attraverso le loro filiali, operino a livello comunitario. Solo in quest'ultimo caso dette imprese possono venire comprese nella giurisdizione CEE, purchè le fusioni o le concentrazioni abbiano come riferimento il parametro di un fatturato superiore a un miliardo di ECU,

così come richiesto dal progetto di regolamento.

A mio avviso, il punto qualificante della politica di concorrenza sin qui portata avanti dalla Commissione è costituito dai poteri di indagine e coercitivi stabiliti dalle norme comunitarie. Lo sviluppo della politica in materia di concorrenza è stato facilitato dal rapporto di collaborazione instauratosi tra le autorità nazionali e quelle comunitarie. Nel caso di specifiche indagini, infatti, le autorità comunitarie possono rivolgersi a quelle nazionali competenti per ottenere le informazioni necessarie all'individuazione degli eventuali abusi. Data la natura di determinati abusi – che ovviamente non sono pubblicizzati dagli autori – solo attraverso un'indagine è possibile addivenire alla loro individuazione.

Nel caso delle fusioni che interessano diversi settori si possono porre alcuni problemi che non hanno rapporto diretto con la concorrenza. Normalmente, come dicevo, l'azione comunitaria si occupa di fattori settoriali. Nel caso dei «conglomerati» trasversali o orizzontali occorrerebbe invece analizzarne gli effetti sui singoli mercati. Alcuni «conglomerati» trasversali possono avere effetti minimi sulla concorrenza, pur essendo di notevoli dimensioni e interessando diversi settori; altri, invece, in specifiche situazioni di mercato, possono produrre un effetto negativo. È difficile generalizzare, poichè molto dipende dalla possibilità di stabilire il rapporto tra le diverse attività; ma certo l'effetto negativo può essere rilevante.

PRESIDENTE. Gradirei avere qualche chiarimento su un particolare tipo di concentrazione, cioè sull'intreccio delle proprietà industriali con quelle dei mezzi di comunicazione. In particolare, vorrei sapere se, in base alla sua esperienza, è concepibile che una grande azienda possegga diversi organi di stampa o televisivi.

SUTHERLAND. Non ritengo che il problema dei *mass-media* – che rappresenta evidentemente un caso molto specifico, seppur suscettibile di grande importanza, specialmente in alcuni casi – possa avere grande rilievo nel contesto comunitario. Infatti, non essendo legato a sensibili scambi intracomunitari, difficilmente può avere effetti sullo sviluppo di politiche comunitarie.

Nel mio paese, ad esempio, vi è un regime di monopolio statale della televisione e la legislazione nazionale non consente la trasmissione se non sui due canali nazionali, eccezione fatta per i canali che è possibile ricevere da altri paesi. Indipendentemente da ogni valutazione circa l'auspicabilità o meno di tale divieto, non mi sembra che il problema possa attualmente avere rilevanza in sede comunitaria: tali settori non rientrano automaticamente nell'ambito della legislazione comunitaria *antitrust*.

Le pronunciate differenze linguistiche tra i vari paesi della Comunità limitano di fatto lo sviluppo di un elevato interscambio nel settore dei *media*. Pertanto, a mio parere, la questione riveste semmai carattere precipuamente politico.

GIANOTTI. Lei ha detto che la Comunità può intervenire nel caso di fusioni o di accordi tra società di Stati diversi o nel caso di società dello stesso paese qualora abbiano filiali all'estero. Vorrei capire meglio qual è il significato che si dà al termine «filiali». Infatti, anche aziende di medie dimensioni hanno oggi filiali all'estero; e sul mercato europeo e, a volte, anche mondiale, si assiste all'accesso di aziende minori, oltre che dei grandi gruppi. Vorrei mi fosse precisato se l'intervento comunitario è previsto anche nel caso dell'esistenza di una sola filiale all'estero o comunque se esiste una classificazione in merito.

SUTHERLAND. Desidero anzitutto chiarire che stiamo parlando non di un divieto ma di un diritto ad investigare sulle attività delle imprese comunitarie. Come ho già detto, le fusioni o le concentrazioni avrebbero comunque come riferimento di soglia il parametro oggettivo di un fatturato superiore ad un miliardo di ECU. Inoltre, ripeto, l'orientamento degli Stati membri è quello di realizzare una collaborazione tra autorità comunitarie e quelle degli Stati nazionali.

In termini pratici dovremo esaminare, caso per caso, i potenziali effetti negativi sulla concorrenza comunitaria che potrebbero avere i conglomerati trasversali. Vi è una teoria secondo la quale non può esistere una vera e

propria posizione dominante di imprese sul mercato, perchè qualsiasi settore od attività economica – e ciò è molto democratico – può essere soggetto ad impulsi competitivi, cioè qualsiasi impresa deve poter tentare di accedere a quel mercato.

Quindi, non si può semplicemente lasciare alla pura concorrenza il compito di dettare legge sul mercato, a volte è necessario intervenire per favorire questa stessa concorrenza pur esistendo il suddetto teorico accesso al mercato. In altre parole, se due ditte vogliono dominare un dato mercato, possono mettersi d'accordo o unirsi per evitare che altre imprese possano far loro concorrenza (ad esempio, agendo sui prezzi). Questo in teoria potrebbe accadere, ma in pratica esistono quelle difficoltà cui ho già accennato ed il mio è solo un esempio teorico.

PRESIDENTE. Rispondendo ad una domanda del senatore Rossi, lei ha sostenuto che per una più efficace azione di controllo è necessaria la presenza di una autorità europea. Gradirei dei chiarimenti in proposito.

SUTHERLAND. Devo precisare che nel Trattato non vi è alcun obbligo per la costituzione di un'agenzia o di un dipartimento *antitrust* in ciascuno Stato. Comunque per l'Italia noi abbiamo già dei rapporti con una autorità pubblica incaricata di seguire l'applicazione delle norme comunitarie. Inoltre il regolamento n. 17, emanato in esecuzione del Trattato di Roma, nel 1962, prevede svariate forme ed occasioni di collaborazione tra le autorità nazionali e quella comunitaria.

In diversi Stati, tale cooperazione insieme ad una legislazione nazionale specifica in questo campo consente una efficace azione di controllo.

ROSSI. Desidero prendermi la libertà di chiederle una opinione personale che non ha niente a che vedere con i problemi comunitari. Dato che lei ha criticato alcune teorie della scuola di Chicago – e di questo mi compiaccio – vorrei chiedere il suo parere su una questione oggi molto in voga in Italia. Secondo lei l'intreccio di interessi industriali con quelli bancari e assicurativi può essere disciplinato con norme antimonopolistiche analoghe a quelle adottate nella Repubblica federale di Germania, oppure lei ritiene che tale questione non può essere oggetto di disciplina da parte di una legge antimonopolio?

SUTHERLAND. Il suo complimento mi spinge quasi all'indiscrezione, quasi ma non del tutto. Infatti in questa sede ritengo opportuno – come ho già detto all'inizio di questa discussione – limitarmi a far presente che occorre valutare concretamente se l'attività dei conglomerati abbia effetti distorsivi sul mercato. Un abuso di competitività può trovare risposte solo in fatti e casi specifici. Devo quindi limitare la mia risposta in termini molto generici, pur essendo consapevole dell'attualità di questo problema in Italia. Devo aggiungere che non conoscendo il problema nei dettagli probabilmente commetterei degli errori di valutazione; è anche questo il motivo per cui do una risposta molto generica.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor Sutherland, per avere partecipato all'indagine conoscitiva promossa dalla nostra Commissione.

Poichè nessun altro domanda di parlare, l'audizione è così conclusa e il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,45.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. ANTONIO RODINÒ DI MIGLIONE