

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

## 10<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

---

### INDAGINE CONOSCITIVA SULLA COMPETITIVITÀ TECNOLOGICA DELL'INDUSTRIA ITALIANA

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 FEBBRAIO 1991

---

**Presidenza del Presidente CASSOLA**

**INDICE****Audizione del Presidente e dei Membri dell'autorità garante della concorrenza e del mercato**

PRESIDENTE .....	Pag. 2,7,14 e <i>passim</i>	SAJA .....	Pag. 3, 8, 9 e <i>passim</i>
ALIVERTI (DC) .....	9, 10, 11		
GIANOTTI (PDS) .....	12		
ROSSI (Sin. Ind.) .....	7, 8, 9		
VETTORI (DC) .....	13		

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Francesco Saja, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonché il professor Luciano Cafagna, il professor Fabio Gobbo, il dottor Giacinto Militello e il professor Franco Romani, membri della medesima Autorità, accompagnati dal professor Alberto Pera.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15.*

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla competitività tecnologica dell'industria italiana. È in programma oggi l'audizione del presidente e dei membri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

*Vengono introdotti il dottor Francesco Saja, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonché il professor Luciano Cafagna, il professor Fabio Gobbo, il dottor Giacinto Militello e il professor Franco Romani, membri della medesima Autorità, accompagnati dal professor Alberto Pera.*

#### **Audizione del presidente e dei membri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato**

PRESIDENTE. Voglio anzitutto esprimere un vivo ringraziamento agli intervenuti per aver accolto il nostro invito. Sono passati circa 4 mesi dall'istituzione di questa Autorità; la nostra Commissione, che ha contribuito notevolmente all'elaborazione del testo approvato, voleva conoscere le vostre valutazioni sull'applicazione della legge.

Do quindi la parola al presidente Saja per una breve esposizione introduttiva.

SAJA. Signor Presidente, signori senatori, devo anzitutto ringraziare la Commissione per l'invito a partecipare a questa audizione. Inoltre vogliamo esprimere il nostro apprezzamento e la nostra gratitudine per l'opera da voi svolta: infatti, dopo ben 30 anni di incubazione, proprio questa Commissione ha avuto il merito di formulare, redigere ed approvare una legge che ha riempito un notevole vuoto nel nostro ordinamento. In tutti gli altri paesi occidentali esisteva già una analoga legislazione; era perciò indispensabile colmare tale lacuna soprattutto nell'ambito della Comunità europea.

Voglio anzitutto parlarvi non come presidente dell'Autorità, ma come un soggetto che è stato impegnato per oltre 50 anni nella magistratura, passando dal tribunale alla corte d'appello, dalla corte di cassazione

all'ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia. Anche in base a questa mia esperienza intendo affermare che il provvedimento al quale ci riferiamo è uno dei migliori approvati dalla nostra Repubblica; perciò non posso che ripetere ancor più vivamente il mio apprezzamento per il lavoro svolto dalla Commissione industria del Senato. Colgo anzi l'occasione per precisare che personalmente ho inviato il testo della legge in Francia ad un componente della Corte costituzionale; anch'egli, pur ricordando la differenza delle normative, ha apprezzato il provvedimento.

Entrando nel merito, debbo precisare che nei mesi scorsi l'applicazione della legge è stata notevolmente ridotta: infatti abbiamo intrapreso la nostra attività senza disporre della necessaria struttura di supporto. Comunque, essendo stato adottato il principio del silenzio-assenso per la definizione di alcune fattispecie, la normativa ha ricevuto una puntuale applicazione anche senza un diretto intervento dell'Autorità.

Deve poi essere sottolineata la particolare fisionomia istituzionale dell'Autorità: tra le cosiddette commissioni *antitrust*, la nostra è la sola che opera in modo totalmente indipendente dal potere esecutivo. Perfino in Francia, negli Stati Uniti ed in Gran Bretagna (paese di grandi tradizioni democratiche) sussiste sempre un vincolo tra il Governo e queste commissioni. Il merito di tale indipendenza va attribuito a questa Commissione parlamentare che (voglio sottolinearlo ancora) è stata la vera artefice di quel provvedimento legislativo.

Inoltre voglio rilevare l'importanza delle disposizioni contenute nel titolo III (articoli 21-24) della legge n. 287. In particolare l'articolo 21 riconosce all'Autorità la prerogativa di segnalare al Parlamento ed al Governo le situazioni distorsive del mercato e di formulare le opportune proposte per rimuoverle.

L'articolo 24 statuisce che entro 18 mesi dalla sua costituzione l'Autorità presenti al Presidente del Consiglio un rapporto circa le azioni da promuovere per adeguare ai principi della concorrenza la normativa di tre settori fondamentali: gli appalti pubblici, le imprese concessionarie e la distribuzione commerciale. Preciso subito che l'Autorità sta predisponendo l'elaborazione del rapporto relativo agli appalti pubblici.

L'articolo 22 regola l'attività consultiva dell'Autorità, stabilendo che essa non solo può esprimere pareri su richiesta di amministrazioni ed enti pubblici interessati, ma anche ogni volta che lo ritenga opportuno. Il potere decisionale sulle singole fattispecie risulta pertanto integrato da un'attività consultiva particolarmente efficace. L'Autorità perciò non solo deve esaminare singole fattispecie, ma deve individuare i settori che creano distorsioni, garantire la libera concorrenza e prestare particolare attenzione ai monopoli. Quest'ultimo settore è particolarmente incandescente: voi sapete che alcuni monopoli sono normativamente previsti, ma la materia deve essere riesaminata perchè crea notevoli distorsioni del mercato. Recentemente abbiamo esaminato con attenzione la materia dei monopoli portuali. Certo il nostro codice di navigazione prevede il monopolio in ogni città portuale; tale previsione deve però essere riconsiderata in base ai principi sanciti dalla Costituzione e più in generale alle norme

successivamente varate su tale materia. Ad esempio, non è chiaro se attualmente la disciplina concernente i rimorchiatori contrasti con altre disposizioni.

Nell'attività svolta dall'Autorità prevale quindi l'accertamento della conformità alla legge e la limitazione della libertà di concorrenza relativamente alle fattispecie di intese, abuso di posizione dominante e concentrazione. L'autorità può quindi inserirsi in modo penetrante nel mercato ed è anche in grado di influire sulle decisioni legislative o amministrative che saranno adottate nel futuro.

L'ultimo comma dell'articolo 1 della legge n. 287 statuisce che l'interpretazione delle norme contenute nel presente titolo è effettuata in base ai principi dell'ordinamento delle Comunità europee in materia di disciplina della concorrenza. Tale previsione è estremamente importante, ma non possiamo dimenticare che non esistono precedenti in tal senso. Attualmente l'unico punto di riferimento è rappresentato dalla giurisprudenza della Commissione delle Comunità europee e da quella della Corte di giustizia di Lussemburgo, che pronuncia in secondo grado rispetto alla Commissione. Questo è comunque il primo punto di contatto con il diritto europeo e - ripeto - non si registra un'analogia previsione negli altri paesi della Comunità.

Questo da un lato agevola le risposte dell'Autorità, dall'altro naturalmente ne complica il compito perchè esige la conoscenza di tutto l'ordinamento comunitario e particolarmente della giurisprudenza della Corte di giustizia di Lussemburgo. Purtroppo, a volte le fonti di informazione non sono adeguate alle esigenze dell'Autorità, che ha il dovere di essere informata per svolgere la sua attività in maniera armonica con il sistema comunitario.

L'attività della Commissione non si esaurisce nè si sostanzia solo nei casi sottoposti alla sua decisione. Naturalmente quelli che vengono in maggiore evidenza sono rappresentati dalle concentrazioni, essendo in questo caso prevista, nell'ambito del raccordo istituzionale e normativo con l'ordinamento comunitario, che la legge assume anche come canone interpretativo, l'autorizzazione preventiva.

Per quanto concerne la concreta applicazione della normativa, all'Autorità sono stati sinora comunicati 56 casi di concentrazione, su 47 dei quali ha già deliberato mentre su 8 è in corso l'istruttoria. Sono stati inoltre resi quattro pareri alla Banca d'Italia, mentre fino ad ora non ci sono stati sottoposti casi in materia di informazione radiotelevisiva. A tale proposito debbo comunque osservare che in questo caso il profilo è un po' diverso essendo qui in discussione non tanto l'articolo 41 quanto l'articolo 21 della Costituzione, cioè il pluralismo dell'informazione. Quindi, in questo caso mi sembra di poter concludere che l'elemento sociale prevale su quello economico. Comunque, sotto il profilo dell'informazione radiotelevisiva non abbiamo avuto - come ho già detto - occasione di pronunciarci; quando questa si presenterà, l'Autorità terrà certamente conto di questo profilo, di questa «striatura», che forse è qualcosa di più. Tornando ai pareri resi alla Banca d'Italia, che li ha sempre accolti positivamente, si è avuta la conferma del clima di buoni rapporti creatosi tra noi e questo istituto, clima analogo al proficuo rapporto dialettico, che ritengo di dover sottolineare, instauratosi tra il Parlamento e l'Autorità che rappresento.

Sempre con riferimento alle concentrazioni, devo dire che, a fronte di una parte cospicua che ha ricevuto la nostra approvazione, ve ne sono invece alcune per le quali siamo in una fase istruttoria. In linea generale occorre rilevare che non vengono forniti i dati e le comunicazioni necessari. Da ciò consegue una necessità di corrispondenza tra l'Autorità e l'imprenditore che però non dà sempre luogo a risultati in tempi soddisfacenti. L'Autorità avverte la necessità di acquisire gli elementi informativi necessari in tempi rapidi e a tal fine è in corso di elaborazione un formulario, analogo a quello previsto dalle normative comunitarie, contenente i principi e le modalità cui debbono attenersi gli imprenditori che intendano presentare la domanda. Ciò consentirebbe preventivamente di entrare in possesso di dati, la cui mancata conoscenza è all'origine degli attuali momenti di sospensione nella definizione dei casi di concentrazione.

Sarò lieto, non appena completata la fase di elaborazione di tale formulario, che auspichiamo possa servire ad accelerare le procedure relative alle concentrazioni, di inviarne copia alla Commissione industria.

Sono stati inoltre sottoposti all'esame dell'Autorità due casi di intese lesive della concorrenza; per il primo siamo ancora in fase istruttoria, mentre nel secondo caso abbiamo già emesso il provvedimento formale di inizio dell'istruttoria e abbiamo notificato al sindacato laziale dei rivenditori di prodotti petroliferi e all'intera Federazione, che hanno riconosciuto la fondatezza dei rilievi mossi dall'Autorità e hanno dichiarato di recedere dalla loro iniziativa, la diffida relativa all'adozione di un listino di prezzi. Nella fattispecie era accaduto che questi rivenditori avevano stabilito un prezzo rispetto ad un prodotto il cui regime di prezzo era stato liberalizzato dal CIP al di sotto di un certo tetto; molti rivenditori avevano perciò ritenuto fosse consentita una completa autonomia nella fissazione del prezzo, il che è invece vietato dall'articolo 2. Come ho già detto, il rilievo mosso dall'Autorità è stato accolto dal sindacato, che ha dichiarato di ritirare il listino dei prezzi.

Debbono inoltre essere esaminati tre casi di autoproduzione (articolo 9), che concernono tutti i cosiddetti monopoli portuali. Si tratta di questioni giuridicamente alquanto delicate dovendosi tenere conto di quanto stabilito dal codice della navigazione. Non è naturalmente nei poteri dell'Autorità disattendere una norma di legge; noi possiamo soltanto segnalare al Parlamento l'eventualità di una modifica di una normativa legislativa emanata in un periodo in cui la concezione dello Stato era diversa dall'attuale.

Pertanto, nonostante la precaria situazione degli uffici - attualmente situati in locali posti a disposizione dal Ministero dell'industria e del commercio - e la incompleta costituzione della struttura di supporto, l'Autorità è riuscita a svolgere la sua attività in maniera che ritengo soddisfacente. Ciò è stato reso possibile anche - come ho già detto - dalla legge approvata dal Parlamento, che posso senz'altro definire ottima. In un intervento che ho predisposto per una mia imminente partecipazione ad una manifestazione promossa dalla università Bicconi di Milano faccio riferimento proprio allo spirito di modernità, di realismo e di concretezza che ispira questa legge, che rappresenta veramente un modello da seguire. Certo - in questo senso si esprimeva

anche l'autore di un articolo pubblicato qualche giorno fa - atteso che si tratta di una buona legge, occorre ora vedere dall'applicazione concreta quale sarà il suo esito.

L'Autorità è consapevole del suo compito e si impegnerà al massimo perchè il lavoro egregiamente svolto dal Parlamento e in particolare dalla Commissione industria del Senato possa trovare nella concreta applicazione una eco tale da andare incontro alle esigenze del mercato, della nostra economia, in questo momento piuttosto indebolita e bisognosa pertanto di essere rafforzata piuttosto che gravata da interventi statali esclusivamente sanzionatori.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Saja per la sua esposizione.

I senatori che intendono porre quesiti al presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato hanno facoltà di parlare.

**ROSSI.** Signor Presidente, prima di rivolgere domande specifiche al dottor Saja, desidero brevemente svolgere una considerazione circa il ruolo svolto dalla Commissione industria del Senato, che definirei fondamentale, nella elaborazione del testo legislativo che ha portato all'istituzione dell'Autorità. Questa, se così posso esprimermi, è in qualche misura figlia di questa Commissione: possiamo dirlo con orgoglio. Sono certamente consapevole del fatto che nel nostro ordinamento l'azione delle autorità amministrative indipendenti è piuttosto disagiata, con esclusione, forse, della Banca d'Italia che ha una sua particolare tradizione. Rifacendomi anche alla mia esperienza personale, posso anche comprendere l'angoscia e la solitudine di chi è chiamato a dirigere le autorità amministrative. Anche per questo ritengo debba essere considerato decisivo il rapporto di collaborazione tra tali organismi - e quindi anche l'Autorità presieduta dal dottor Saja - e il Parlamento. L'Autorità potrà senz'altro rivolgersi al Parlamento per risolvere le difficoltà che le si dovessero presentare. Come tutti sappiamo, le normative a tutela della concorrenza risultano realmente operanti in relazione all'applicazione resa dagli organi competenti e ciò rappresenta il tratto distintivo delle stesse rispetto ad altre normative. Questo è dimostrato dai casi paradigmatici degli Stati Uniti (è stata la Corte suprema a fissare i principi fondamentali di interpretazione di una pur modesta legge quale lo *sherman act*) e della Germania, dove di fatto la legislazione *antitrust* è stata introdotta dal *Bundeskartellamt*. Di fatto, l'Autorità sarà quindi chiamata a rendere effettivamente operante la legge approvata dal Parlamento, sia pure con le contraddizioni che sono sorte e con le difficoltà che tutti abbiamo constatato.

Ritengo di poter rivolgere al presidente dell'Autorità e ai suoi collaboratori un augurio ed anche - essendomi personalmente dedicato molto all'elaborazione della legge - un invito a ricorrere alla collaborazione del Parlamento, di cui, in base alla mia personale esperienza, ritengo essa avrà bisogno.

Svolta questa premessa, vorrei rivolgere al dottor Saja le seguenti domande.

L'articolo 10 della legge n. 287 prevede, ad esempio, che dovrebbero essere emanati le norme di organizzazione dell'Autorità ed il

regolamento sulle procedure istruttorie. Vorrei sapere se l'Autorità ha già provveduto in merito.

*SAJA.* Il regolamento di organizzazione è stato già adottato dall'Autorità, mentre a quello relativo alle procedure deve provvedere il Governo. Come ha confermato il Ministero dell'industria, questo secondo regolamento è stato già esaminato, ma non è stato ancora definitivamente approvato.

La nostra attività perciò attualmente si fonda sulle norme contenute nella legge n. 287 e su quelle relative all'atto amministrativo: l'articolo 33 della stessa legge n. 287 statuisce infatti che l'Autorità emana provvedimenti amministrativi avverso i quali si può ricorrere al Tribunale regionale del Lazio. Certo bisogna ricordare che nell'agosto scorso è stata varata una nuova legge che prevede alcune deroghe alla disciplina generale dell'atto amministrativo. Siamo ancora in attesa di una interpretazione autentica della gerarchia delle fonti.

Ripeto invece che il regolamento di organizzazione è stato già adottato dall'Autorità.

*ROSSI.* Voglio invitare il Presidente della nostra Commissione, senatore Cassola, a farsi interprete presso il Ministero dell'industria dell'esigenza di dotare al più presto l'Autorità del regolamento relativo alle procedure. Se il presidente Cassola agira congiuntamente al presidente Saja il Governo provvederà in maniera rapida, mettendo finalmente l'Autorità in grado di funzionare.

*SAJA.* Devo però precisare che l'attività dell'Autorità non è stata ostacolata da tale inadempimento governativo.

*ROSSI.* Vorrei poi rivolgerle un'altra domanda: la previsione legislativa di 150 unità per l'organico del personale dipendente dall'Autorità è a suo parere sufficiente per l'espletamento dei vari compiti costituzionali? Le chiedo questo senza soffermarmi sul fatto che voi attualmente operate in uno scantinato, realtà che mi lascia quanto meno perplesso.

*SAJA.* Senatore Rossi, debbo ricordarle che comunque ogni esperienza è utile, persino quella di operare in uno scantinato.

Entrando nel merito della sua domanda, ricordo che l'articolo 11 della legge n. 287 stabilisce che la pianta organica del personale dipendente dall'Autorità non può eccedere le 150 unità. Lo stesso articolo, al comma 4, prevede però che l'Autorità può assumere direttamente dipendenti con contratto a tempo determinato, disciplinato dalle norme di diritto privato, in numero di 50 unità. Il numero dei posti previsti dalla pianta organica deve essere coperto con un pubblico concorso per l'assunzione del personale, per il quale è necessario un controllo. Attualmente perciò noi abbiamo assunto circa 40 persone con contratto a tempo determinato.

La questione comunque dovrà essere meglio valutata dopo il completamento della struttura di supporto dell'Autorità. In base alle esigenze che emergeranno nei prossimi mesi delibereremo la pianta



organica, che poi però dovrà essere approvata dalla Presidenza del Consiglio; comunque tenderemo di restare nei limiti previsti dalla legge.

ALIVERTI. Non mi è chiaro se avete proceduto all'assunzione di personale mediante concorso pubblico.

SAJA. Non potevamo bandire il concorso poichè la Presidenza del Consiglio non ha ancora istituito l'apposito ruolo. Abbiamo perciò proceduto all'assunzione di personale con contratto a tempo determinato, disciplinato dalle norme di diritto privato, e attraverso il distacco da altre amministrazioni. Quando disporremo della pianta organica potremo bandire i concorsi. Il personale assunto con contratto a tempo determinato non può in alcun modo essere ricompreso nelle 150 unità previste per la pianta organica anche perchè la Costituzione prevede che agli uffici pubblici si accede solo mediante concorso; una deroga a tale disposizione è consentita solo per contratti a tempo determinato.

ROSSI. La legge n. 287 non nasce nel deserto ma deve coordinarsi con le altre norme dell'ordinamento italiano. Inoltre si prevede che dovrà essere attivata una collaborazione istituzionale con le autorità comunitarie competenti in materia. Esiste già tale forma di collaborazione, auspicata da coloro che hanno approvato questa legge?

SAJA. Ho già contattato personalmente il commissario CEE per la concorrenza, Leon Brittan, con il quale dovrei incontrarmi nel mese di aprile. Inoltre, l'Autorità parteciperà alle riunioni degli organismi comunitari preposti al settore.

ROSSI. Volevo ricordarle che la legge n. 287 ha affidato all'Autorità (personalmente ero contrario a ciò) un ampio potere in materia di autorizzazioni alle concentrazioni. A mio modo di vedere tale potere avrebbe dovuto essere affidato ad un organo politicamente responsabile: infatti negli ordinamenti stranieri esso è di norma attribuito al Governo. In Italia si è invece deciso di attribuirlo all'organo tecnico dell'autorità.

Vorrei perciò sapere se l'Autorità ha già elaborato un proprio orientamento in tema di concentrazioni. Tra l'altro debbo ribadire, come ho sempre sostenuto, che a mio parere il vero scopo della legge *antitrust* in Italia non è tanto quello di colpire le concentrazioni quanto quello di colpire le intese e gli abusi di posizioni dominanti.

SAJA. Per quanto concerne le intese - in base a quanto stabilito dalla legge - le deroghe sono di competenza dell'Autorità. Per quanto riguarda le concentrazioni, per le quali occorre fare riferimento all'articolo 25 della legge, bisogna considerare che forse si tratta dell'unico caso in cui l'indipendenza delle determinazioni dell'Autorità è leggermente intaccata dall'autorità governativa - ma ciò trova giustificazione anche nell'ambito dell'ordinamento comunitario -.

Infatti, secondo quanto disposto dal citato articolo 25 «Il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, determina in linea generale e preventiva i criteri sulla base dei quali l'Autorità può eccezionalmente autorizzare, per rilevanti interessi generali dell'economia nazionale nell'ambito dell'integrazione europea, operazioni di concentrazione vietate ai sensi dell'articolo 6, semprechè esse non comportino la eliminazione della concorrenza o restrizioni alla concorrenza non strettamente giustificate dagli interessi generali predetti...». Il secondo comma ribadisce questa competenza del Consiglio dei Ministri per quanto riguarda i rapporti internazionali con Stati che non tutelano come il nostro l'indipendenza degli enti o delle imprese. Siamo quindi in attesa che il Governo elabori gli indirizzi in materia di concentrazioni, ai quali certamente noi provvederemo a dare attuazione.

La definizione dei criteri di deroga al divieto delle concentrazioni, stabilito dall'articolo 6, rappresenta quindi il presupposto dell'azione dell'Autorità in questo campo e costituisce nel contempo la garanzia della effettiva e completa attuazione del successivo articolo 26 che sancisce la pubblicità delle decisioni. Riteniamo la previsione della pubblicità delle decisioni un fattore estremamente positivo che, unitamente alla relazione annuale che l'Autorità deve presentare al Presidente del Consiglio dei Ministri, che la trasmette poi al Parlamento in base al disposto dell'articolo 23, consente al Parlamento e anche all'opinione pubblica, che in uno Stato democratico ha una grande importanza, di esprimere un giudizio sull'operato dell'Autorità e del Governo. Ritengo inoltre che la previsione della relazione e della pubblicità rappresenti una garanzia per il Parlamento e per tutta la pubblica opinione tesa ad evitare che l'indipendenza e l'autonomia concesse all'Autorità possano trasformarsi in arbitrio.

ALIVERTI. Vorrei rivolgere al dottor Saja una domanda relativa all'oggetto dell'articolo 1 della legge. Come noto, noi avevamo in qualche modo configurato la sospensione della procedura in caso di conflitto o comunque di contestualità di interesse con la Commissione delle Comunità europee. Successivamente, la Camera dei deputati ha però introdotto una distinzione per cui, quando si riscontri una contestualità di interessi, l'Autorità può proseguire l'istruttoria per gli eventuali aspetti di esclusiva rilevanza nazionale, mentre gli aspetti di rilevanza europea vengono esaminati dalla autorità comunitaria. Fatta questa premessa, vorrei sapere se il dottor Saja ritiene che la norma di cui al terzo comma dell'articolo 1 cui ho fatto riferimento possa dar luogo a perplessità interpretative.

SAJA. In assoluto, le norme giuridiche non danno purtroppo nessuna certezza e questo giustifica anche l'istituzione di una Autorità come quella che presiedo. Ritengo comunque che le incertezze interpretative in una disciplina tanto delicata possano essere superate con un'applicazione equilibrata e intelligente delle norme. Occorre anche una comprensione chiara della posizione italiana rispetto alla Commissione europea, di guisa che la normativa va interpretata *cum grano salis*, in modo da evitare sempre conflitti che non giovano mai

ritardando l'applicazione delle procedure e nuocendo al prestigio delle istituzioni, che debbono invece instaurare un rapporto di collaborazione.

Ritengo pertanto che la norma considerata, se applicata con prudenza, non dovrebbe dar luogo a conflitti; infatti, negli articoli 85 e 86 del Trattato della Comunità europea sono fissati i principi generali in materia. Come gli onorevoli senatori sapranno, la Commissione cerca di ampliare i suoi poteri: anche quando l'atto ha effetto nel territorio di un solo Stato è comunque considerato incidente sul mercato della Comunità economica europea. Quindi per tradizione, in ordine alla rilevanza per il mercato europeo è molto estensivo il criterio di qualificazione delle fattispecie di intese e abuso di posizione dominante assunto dalle autorità comunitarie.

Per quanto concerne invece le concentrazioni il Regolamento n. 4064 ha stabilito una soglia minima dei fatturati per l'individuazione dell'ambito applicativo delle disposizioni. Pertanto, nel caso delle concentrazioni, data l'indicazione del fatturato, non dovrebbero sussistere difficoltà sul piano concreto. Nel caso di intesa o di abuso di posizione dominante è naturalmente necessaria prudenza da parte dell'Autorità italiana, senza ovviamente abdicare ai suoi poteri, perchè certo la concorrenza va tutelata nell'ambito europeo ma anche in quello nazionale: non è possibile il sacrificio di questo valore morale e sociale. Infatti, la legge della concorrenza non evoca solo valori economici essendo anche volta alla tutela del consumatore e in questa ottica devono essere considerate le deroghe previste all'articolo 4 della legge.

ALIVERTI. Proprio con riferimento a quanto disposto dal primo comma dell'articolo 4 e dal primo comma dell'articolo 12, vorrei sapere se l'Autorità ha esaminato fino ad oggi casi che coinvolgono direttamente l'interesse dei consumatori.

SAJA. Devo dire che fino a questo momento l'Autorità non è stata ancora attivata dalle associazioni dei consumatori e non ha avuto occasione, in materia di deroghe al divieto di intese, di ricorrere al parametro del beneficio per i consumatori.

L'unico caso in cui sembrava leso l'interesse dei consumatori è quello relativo all'intesa sui prezzi di prodotti petroliferi cui ho già fatto cenno e che aveva peraltro carattere locale. In questo caso l'Autorità ha pronunciato recentemente una diffida che ha comunque un sostanziale effetto di tutela degli interessi dei consumatori. Desidero a questo proposito sottolineare che - in aderenza d'altronde all'orientamento delle autorità comunitarie - si preferisce ricorrere ad una attività di sollecitazione al rispetto della normativa piuttosto che alla applicazione di sanzioni.

ALIVERTI. Vorrei sapere dal dottor Saja se ritiene che il finanziamento che la legge finanziaria attribuisce all'Autorità per il triennio in corso sia sufficiente, sulla base degli eventuali preventivi già formulati, al fine dell'espletamento dei suoi fini istituzionali.

SAJA. Come noto, la legge finanziaria ha fissato le risorse finanziarie destinate all'Autorità in 20 miliardi per il 1990, in 32 miliardi per il 1991 e in 36 miliardi per il 1992. Lo stanziamento relativo al 1990 è stato utilizzato soltanto in minima parte e pertanto va ad aggiungersi alle postazioni degli anni successivi. Comunque, in base ai criteri di rigorosa gestione delle risorse finanziarie cui ci ispiriamo, ritengo che il finanziamento attribuito all'Autorità possa assicurarne l'efficiente funzionamento.

Del resto la stessa Corte costituzionale ha stabilito che la Pubblica amministrazione deve agire con estremo rigore per dare l'esempio con la propria condotta. Noi tenderemo perciò di agire con il massimo rigore e proprio a tal fine ho chiesto stamane una precisa valutazione del residuo stanziamento relativo al 1990. Certo l'acquisizione della sede influirà pesantemente sul nostro bilancio. Comunque, credo che i 19 miliardi risparmiati nel 1990 (a cui si aggiungeranno gli stanziamenti degli anni successivi) siano una somma sufficiente per l'espletamento dei compiti istituzionali dell'Autorità.

GIANOTTI. L'audizione odierna a mio parere si identifica quasi con un incontro di cortesia: infatti il tempo trascorso dall'istituzione dell'Autorità è estremamente breve e non ci consente di valutare attentamente tale esperienza. Ritengo perciò utile prevedere per il futuro ulteriori incontri che ci consentiranno di affrontare nel merito la questione dell'attuazione della legge 287.

Non intendo perciò riferirmi nè all'interpretazione, nè all'attuazione delle norme approvate dal Parlamento, ma ad un problema che è stato oggetto di numerose discussioni nel passato: mi riferisco al cosiddetto rapporto tra industria e banca.

In sede parlamentare soprattutto presso la Camera dei deputati, si è focalizzata l'attenzione sulla possibilità delle imprese industriali di partecipare al capitale azionario delle banche. Recenti esperienze maturate in altri paesi ci stanno però presentando un diverso aspetto del problema. L'audizione odierna è stata in parte occasionata dalla discussione da noi intrapresa sulla nota vicenda Pirelli-Continental, che naturalmente esula dalle competenze proprie dell'Autorità. Tuttavia è interessante esaminare la questione nel merito.

Il ruolo svolto in quella vicenda dalla Deutsche Bank rientra nel quadro generale del ruolo svolto dalle banche tedesche nei confronti delle imprese: infatti quelle banche controllano un volume molto vasto di società ed aziende.

Mi chiedo perciò se la normativa italiana non crei difficoltà rispetto a quella esistente in altri paesi, ad esempio in Germania. In sostanza mi chiedo se la normativa italiana non penalizzi in qualche misura le imprese nazionali rispetto alla concorrenza europea.

SAJA. Certamente la legge bancaria italiana pone limiti ai rapporti tra banche ed imprese. Di recente però, su incarico del ministro del tesoro Carli, la commissione Sarcinelli ha elaborato un progetto concernente la nuova legge bancaria che accoglie, anche se non integralmente, la figura della cosiddetta banca d'affari.

Bisogna peraltro ricordare che le banche europee in generale e quelle tedesche in particolare svolgono una funzione assolutamente prevalente sul mercato. In Italia un funzionamento analogo (sia pure in forma ridotta) è riscontrabile solo in Mediobanca, che non si occupa di operazioni creditizie a breve termine.

Tale partecipazione bancaria, preclusa o quanto meno limitata dalle disposizioni legislative, si auspica sia adeguata alla realtà emergente, facendo soprattutto riferimento alla recente esperienza Pirelli-Continental. Infatti l'intervento di una banca così importante nella gestione di un'impresa ha suscitato notevole eco. Questa eco è giunta fino al livello governativo o paragovernativo, come dimostra il progetto elaborato dalla commissione Sarcinelli.

Debbo però rilevare che questo dovrebbe farci valutare l'opportunità di procedere ad una modifica della normativa vigente. Muovendosi nella direzione delle normative adottate dagli altri paesi europei si potrebbero addirittura favorire le imprese italiane nello sforzo di adeguamento al mercato europeo.

Debbo però segnalare che negli altri paesi la legislazione prevede determinati bilanciamenti. Ad esempio, in Germania le imprese non conoscono la figura dell'assemblea straordinaria; ma per una deliberazione dell'assemblea ordinaria è richiesta la maggioranza del 76 per cento; si fa quindi riferimento ad una maggioranza di gran lunga superiore a quella assoluta.

Una banca nazionale operante in cospicue dimensioni sul mercato europeo potrebbe a mio parere sostenere concretamente le imprese italiane che vogliono estendere la loro attività in campo comunitario.

VETTORI. La nostra Commissione ha avuto alcuni contatti con il commissario Brittan. Tali contatti hanno generato ulteriori dubbi per quanto riguarda determinati problemi. Vorrei perciò avere alcuni chiarimenti sulla rilevanza delle posizioni dominanti e delle concentrazioni in Italia nonché sull'applicazione dell'articolo 25 della legge n. 287, che disciplina i poteri del Governo in materia di concentrazioni.

SAJA. Come ho già detto, il Governo deve provvedere in merito e risponderne politicamente al Parlamento. Quest'ultimo ha il diritto-dovere di controllare la legittimità e la correttezza degli interventi disposti dall'Esecutivo.

VETTORI. Proprio questo mi preoccupa.

SAJA. Indubbiamente gli interventi in questione costituiscono sempre atti amministrativi nei cui confronti esiste la garanzia giurisdizionale prevista dall'articolo 113 della Costituzione, che stabilisce che contro gli atti della Pubblica amministrazione è sempre ammesso il ricorso. D'altro canto, non è la prima volta che l'autorità giudiziaria provvede in questo senso. Se dovesse verificarsi una distorsione nell'ambito della applicazione delle norme, sarà compito del Parlamento esercitare il controllo della corretta applicazione degli interventi disposti dall'Esecutivo in base alla legge e spetterà all'autorità giudiziaria stabilire se sono state assunte decisioni contrarie alla legge.

La norma in questione ha carattere limitativo e deve essere intesa in tutto il suo rigore. I limiti delle concentrazioni, peraltro piuttosto ristretti, previsti dal Regolamento comunitario devono sempre essere tenuti presenti, a pena di allontanarsi dalla norma sulle concentrazioni e nello stesso tempo dal rispetto dei principi comunitari.

PRESIDENTE. Desidero rivolgere al dottor Saja due domande. Innanzitutto, vorrei sapere se nei casi già esaminati dall'Autorità sia stato considerato il mercato italiano nella sua globalità ovvero qualche soggetto particolare.

SAJA. Devo dire che i casi sinora esaminati hanno riguardato soprattutto situazioni di limitata entità non investendo il mercato nella sua globalità. L'unico caso che forse fa in parte eccezione è quello di un'impresa che produce parti accessorie per automobili, ma anche a questo proposito non si sono presentati problemi né di monopolio né di oligopolio. Quindi, sotto questo aspetto siamo al di sotto di quello che può ritenersi un limite del fatturato per stabilire una posizione dominante. Tale limite - come noto - non rappresenta un criterio rigoroso e sufficiente e deve comunque sempre essere affiancato da una analisi attenta differenziata per i vari settori del mercato.

La nostra attività si svolge in questo senso nel massimo rispetto della legge, senza assumere atteggiamenti esasperati che riteniamo estranei allo spirito della stessa.

PRESIDENTE. Al fine di approfondire questo aspetto, vorrei sapere se, in base alla sua valutazione - certo mi rendo conto che quattro mesi di attività sono pochi - vi sono particolari settori economici in qualche misura più sensibili alle tematiche delle concentrazioni.

SAJA. Come il presidente Cassola ha giustamente rilevato, allo stato la nostra esperienza è piuttosto limitata. Devo dire che i casi esaminati sono i più vari e dall'esame non sono emersi settori particolarmente esposti alle concentrazioni.

Ritengo che soltanto dopo aver allargato la casistica esaminata sarà per noi possibile stabilire se eventualmente vi siano settori particolarmente sensibili alle tematiche delle concentrazioni.

A nome dell'Autorità che rappresento desidero dichiarare la massima disponibilità ad un rapporto di collaborazione con il Parlamento che ritengo possa svilupparsi proficuamente al fine della migliore applicazione delle norme che il Parlamento ha dettato.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione il dottor Saja e i suoi collaboratori e dichiaro conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,30.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA