

Politica industriale nella Comunità Economica Europea

Il Trattato di Roma considera vari aspetti della politica industriale: diritto di stabilimento, libertà di movimento di capitali, disciplina della concorrenza, e via dicendo. Non si preoccupa però delle inter-relazioni fra i vari gruppi di norme, né contempla le misure che sarebbe necessario prendere per eliminare ostacoli esistenti al movimento e alla fusione di imprese nell'ambito della comunità europea.

Questi ostacoli — in particolare, barriere legali, fiscali e finanziarie alle fusioni e allo stabilimento di filiazioni nei paesi membri — sono stati ampiamente discussi dopo la pubblicazione del Trattato. In seguito, l'accento è stato posto sul problema della competitività delle imprese europee nei confronti delle imprese americane, specialmente di quelle dotate di filiazioni in Europa. Questa preoccupazione ha portato a raccomandazioni perché sia adottata una politica tecnologica « comunitaria » e ha trovato espressione nel memorandum della Commissione di Bruxelles sulla politica industriale (1).

Il memorandum della Commissione considera la necessità di eliminare gli ostacoli alle fusioni tra imprese di diversi paesi membri, di abolire barriere di tipo diverso dai dazi doganali nel commercio di prodotti industriali, e di dar vita a una comune politica tecnologica. Esso contiene pochi riferimenti a politiche anti-trust e anti-cartello perseguite sulla base degli articoli 85 e 86 del Trattato di Roma. In realtà, dopo la costituzione della CEE, si osserva un certo dualismo nelle proposte e linee d'azione della Commissione, la quale da un lato tende a incoraggiare processi di concentrazione

(1) Memorandum della Commissione sulla politica industriale della Comunità, Bruxelles, 1970.

e dall'altro cerca di limitare posizioni di « potere » sul mercato (2). Questo dualismo non è senza rapporto con la separazione organizzativa delle questioni industriali tecniche e scientifiche (direzione generale III) dai problemi della concorrenza (direzione generale IV). Ma riflette soprattutto la mancanza di una politica coerente in materia di concentrazione e concorrenza.

Questo articolo tratterà delle misure necessarie per eliminare gli ostacoli esistenti al pieno sfruttamento dei vantaggi dell'ampio mercato creato dalla costituzione della Comunità Economica Europea; esaminerà le questioni concernenti una politica tecnologica comune; analizzerà le implicazioni che indirizzi del genere avrebbero sulla concorrenza nell'ambito del mercato comune. In connessione con quest'ultimo problema, discuterà i presupposti di una politica equilibrata fra incoraggiare e limitare processi di concentrazione.

Ostacoli all'organizzazione della produzione nell'ambito del mercato comune

La costituzione della CEE portò a un'ondata di fusioni nei paesi membri. In Francia e in Italia, dove era più basso il grado di concentrazione, questa fu attivamente incoraggiata dai poteri pubblici. Ma le fusioni e, in minor misura, gli accordi di cooperazione ebbero luogo, in generale, entro i singoli paesi piuttosto che fra paesi diversi (v. tabella). Talché il grado di interpenetrazione delle attività industriali rimase modesto nell'ambito del mercato comune.

Inoltre, fusioni, accordi di cooperazione e istituzioni di società affiliate avvennero con molta maggior frequenza nelle relazioni tra paesi membri e paesi terzi piuttosto che tra paesi membri della CEE. Questa situazione ha suscitato preoccupazioni, soprattutto perché una notevole parte delle imprese estere che si stabiliscono nei paesi del mercato comune è americana. Anche raffronti di dimensioni tra imprese americane e imprese della CEE hanno avuto molto risalto nelle raccomandazioni formulate per incoraggiare la concentrazione.

(2) A questo proposito si può notare che, mentre la direzione generale « affari industriali e tecnologici » ha posto in risalto i meriti delle fusioni, la direzione generale « concorrenza » ha condotto una pubblica campagna anti-trust, che a quanto pare ha preoccupato almeno alcune imprese propense a iniziative in comune (*New York Times*, 15 gennaio, 1973 e *Wall Street Journal*, 25 aprile, 1973).

ISTITUZIONE DI SOCIETÀ AFFILIATE, ACCORDI DI COOPERAZIONE
E FUSIONI NEL MERCATO COMUNE EUROPEO, 1961-69

<i>Istituzione di società affiliate</i>	
Da parte di imprese di paesi membri	2300
Da parte di imprese di paesi terzi	3546
<i>Accordi di cooperazione</i>	
Tra imprese nazionali	1352
Tra imprese di paesi membri	1001
Tra imprese di paesi membri e imprese estere	2797
<i>Fusioni</i>	
Tra imprese nazionali	1861
Tra imprese di paesi membri	257
Tra imprese di paesi membri e imprese estere	820

Prescindendo dall'opportunità di limitare l'influenza di imprese americane, che implica necessariamente un giudizio politico, è evidente che l'esistenza di ostacoli allo sviluppo di relazioni industriali tra i paesi membri è una fonte di inefficienze nel mercato comune. In particolare, siffatti ostacoli rallentano la creazione di unità di dimensione ottima, quale invece è possibile nel vasto e libero mercato degli Stati Uniti. In pari tempo, le fusioni nell'ambito nazionale possono rendere più difficili le concentrazioni fra paesi diversi e contribuire all'affermarsi di gruppi di pressione che influiscono sulle politiche dei governi dei singoli paesi membri.

Sorge quindi una prima domanda: quali sono gli ostacoli principali alle fusioni e alla costituzione di affiliate nei paesi membri, e come possono essere superati? Nelle pagine seguenti considereremo rispettivamente gli ostacoli legali, fiscali e finanziari. Passeremo poi alle questioni riguardanti gli « standards » tecnici e gli acquisti governativi, in connessione con l'esame della politica tecnologica.

Ostacoli legali

L'articolo 58 del Trattato di Roma dispone che « le società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro d'attività principale all'interno della comunità sono equiparate... alle

persone fisiche aventi la cittadinanza degli Stati membri ». La Convenzione riguardante il mutuo riconoscimento di società e persone giuridiche, convenzione sottoscritta a Bruxelles il 28 febbraio 1968, precisa che le società ricadenti sotto l'articolo 58 sono quelle che hanno la sede sociale in uno dei paesi membri. La Commissione ha preparato tre schemi di direttive miranti ad armonizzare le garanzie che le società forniscono agli azionisti e ai terzi per ciò che riguarda lo stabilimento, il trasferimento e la fusione di società. La prima di queste direttive fu emanata dal Consiglio dei Ministri nel marzo 1968 (3), ma finora ha avuto esecuzione soltanto in Francia; la seconda e la terza direttiva non sono state fino ad oggi promulgate dal Consiglio.

Né si sono fatti progressi nel dare pratica esecuzione alle raccomandazioni della Commissione concernenti il trasferimento della sede sociale di una società da un paese all'altro senza mutamenti dello stato giuridico che diano luogo a difficoltà legali e fiscali. Anche l'istituzione di dipendenze e filiazioni in un paese membro urta in complicazioni legali e solleva problemi tributari, poiché la dipendenza o la filiazione è soggetta a leggi nazionali che sono diverse da quelle valide per la società madre nel paese d'origine. Infine, se si prescinde dall'Italia, le legislazioni nazionali non permettono l'assorbimento di imprese interne da parte di società estere.

Questa situazione è l'opposto di quella in cui operano le aziende americane, le quali possono accentrare le loro attività in Europa in una holding avente sede legale, se non fisica, in un paese che concede un favorevole trattamento fiscale. Questa linea di condotta è stata adottata con notevole successo dalla IBM, per esempio, che ha realizzato forme di specializzazione prodotto per prodotto per le sue filiazioni situate in diversi paesi europei.

A causa degli ostacoli legali alle fusioni, le società dei paesi membri desiderose di coordinare le loro operazioni hanno dovuto ricorrere ad accorgimenti legali. Nel noto caso Agfa-Gevaert, la combinazione escogitata ha condotto a una certa razionalizzazione della produzione e divisione dei mercati, ma non a una completa

(3) Prima direttiva del Consiglio del 9 marzo 1968, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società a mente dell'art. 58, secondo comma, del trattato, per proteggere gli interessi dei soci e dei terzi. (68/151/CEE), G.U. delle Comunità Europee, 14 marzo 1968, n. L. 65/8-12.

fusione. Considerazioni analoghe valgono per i rapporti di collaborazione definiti fra le imprese siderurgiche Hoesch (tedesca) e Hoogovens (olandese), mentre la partecipazione minoritaria della Fiat nella Citroen non si è tradotta in quella cooperazione produttiva che era stata in origine progettata. E sebbene il proposto accordo di cooperazione fra produttori di autocarri di dimensione media dovrebbe implicare una certa razionalizzazione dei processi di produzione in singoli impianti, non è certo che debba condurre a una produzione in comune. Infine, numerosi sono i casi in cui ostacoli legali hanno frustrato tentativi di dar vita a iniziative comuni (4).

Fondamentalmente due sono le soluzioni possibili: armonizzare le leggi sulle società dei paesi membri, oppure stabilire una base legale per una « società europea ». La prima soluzione esigerebbe modificazioni delle legislazioni nazionali per offrire alle società dei paesi associati lo stesso trattamento goduto da società nazionali. Sarebbe così permesso, fra l'altro, l'assorbimento di società nazionali da parte di società di altri paesi associati, il trasferimento della sede sociale in un altro paese membro senza modificazioni dello stato giuridico, e la quotazione di azioni di società di paesi associati nelle borse nazionali.

L'altra soluzione — promulgazione di una legge per la disciplina di « società europee » sotto il controllo della Corte Europea —, soluzione contemplata nella proposta presentata dalla Commissione al Consiglio dei Ministri il 30 giugno 1970 (5), renderebbe la costituzione di « società europee » indipendente dalle singole leggi nazionali. Le azioni della « società europea » sarebbero quotate nelle borse nazionali; e la società sarebbe tassata dove è situata la sede sociale, salvo il diritto di ciascun paese membro di tassare i profitti realizzati nel suo ambito e l'applicazione di norme particolari per eliminare doppie tassazioni.

La proposta della Commissione tratta anche di altre questioni, quali la costituzione di organi di direzione e vigilanza, di contratti collettivi e di « partecipazione » (*Mitbestimmung*) sotto forma di

(4) A questo proposito non è cambiato molto da quando Paul Fabra descrisse le peripezie dei pretesi partners dell'industria della maglieria dei paesi membri in *Le Monde*, 29 giugno, 1966.

(5) Proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo allo statuto della società per azioni europea (presentata dalla Commissione al Consiglio il 30 giugno 1970), G.U. 10 ottobre 1970, n. C 124/1-55.

elezione da parte dei lavoratori di un terzo del consiglio di vigilanza della società europea (6).

Una nuova legislazione sulla « società europea », se eliminerebbe il groviglio delle discipline nazionali, solleverebbe, a sua volta, taluni problemi. Se le norme applicabili alle « società europee » fossero meno severe delle norme nazionali, le « società europee » beneficerebbero di vantaggi ingiustificati rispetto alle società costituite secondo le legislazioni nazionali; nel caso opposto, si ridurrebbe l'incentivo a costituire « società europee ». Divari nelle norme riguardanti la « partecipazione » dei lavoratori porrebbero ulteriori problemi, cui si è rivolta particolare attenzione negli ultimi tempi.

Se si tiene conto inoltre dell'opposizione di taluni dei paesi membri, specie della Francia, a una legislazione europea, potrebbe essere un errore concentrarsi su questa soluzione e trascurare l'armonizzazione delle legislazioni nazionali. Una soluzione intermedia comporterebbe di adottare norme uniformi nelle legislazioni nazionali per la costituzione di « società europee », in una con una revisione delle legislazioni sulle società per azioni nei paesi membri.

Limitazioni fiscali

Un'efficiente allocazione delle risorse esigerebbe che fossero armonizzate le imposte sulle attività economiche nel mercato comune; altrimenti, la scelta del luogo di insediamento dipenderebbe dal trattamento tributario nei singoli paesi membri. Il Trattato di Roma non contiene norme specifiche sull'armonizzazione delle imposte in parola; l'articolo 100 può però essere interpretato come un mandato a procedere all'armonizzazione (7).

Mentre la Commissione considera l'armonizzazione delle imposte sulle società e delle altre imposte dirette come un obiettivo

(6) Per un esame di talune delle questioni pertinenti, cfr. DENNIS THOMPSON, *The Proposal for a European Company*, Londra, Political and Economic Planning, European Series n. 13, 1968.

(7) Art. 100: « Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o nel funzionamento del mercato comune ».

a lungo termine, un certo movimento c'è stato verso una maggiore uniformità in direzione del cosiddetto sistema classico, implicante la separazione delle imposte sul reddito delle persone giuridiche dalle imposte sul reddito delle persone fisiche. E' questa l'alternativa favorita nel Rapporto Temple, allo scopo di eliminare distorsioni nelle relazioni all'interno della CEE create dal sistema dei crediti di imposta oggi in uso in Belgio e in Francia e dal sistema di imposizione differenziata degli utili distribuiti e non distribuiti in vigore in Germania (8).

Gli sforzi della Commissione si sono concentrati nel tentativo di evitare la doppia tassazione dei dividendi e di eliminare ostacoli di natura fiscale alle fusioni e alla istituzione di filiali nell'ambito della CEE. Per quanto riguarda l'imposizione dei dividendi, eccezione fatta per i rapporti tra Italia e Lussemburgo, esiste una rete di accordi bilaterali sulla doppia tassazione, che peraltro manca di uniformità ed è spesso inefficiente. Per rimediare a questa situazione, la Commissione ha proposto che sia adottata una « ritenuta » generalizzata in tutti i paesi membri; le sue raccomandazioni però non hanno avuto fino ad oggi pratica applicazione.

Tra i principali ostacoli fiscali alle fusioni e alla istituzione di filiali ad opera di società di differenti paesi membri, c'è anche il pagamento di tasse in conto plusvalenze di capitale su profitti non realizzati al tempo della fusione, e la doppia tassazione dei profitti di filiali trasferiti alla società madre. La Commissione ha preparato uno schema di direttiva che propone il rinvio della tassazione dei guadagni in conto capitale al momento in cui questi sono realizzati. Un secondo schema di direttiva propone l'eliminazione di doppie tassazioni dei profitti di filiali mediante l'applicazione di norme uniformi nell'ambito del mercato comune. Né l'una né l'altra direttiva è stata finora promulgata dal Consiglio dei Ministri (9).

(8) A.J. VAN DEN TEMPLE, « Imposta sulle società e imposta sul reddito nella Comunità Europea », Commissione delle comunità europee, Bruxelles, Studi. Serie Concorrenza, n. 15, 1970.

(9) Proposta di direttiva del Consiglio riguardante il regime fiscale comune da applicarsi alle fusioni, alle scissioni ed ai conferimenti d'attivo che hanno luogo fra società di Stati membri diversi (presentata dalla Commissione al Consiglio il 16 gennaio 1969). Proposta di direttiva del Consiglio concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e filiali di Stati membri diversi (presentata dalla Commissione al Consiglio il 16 gennaio 1969. G.U. 22 marzo 1969, n. C 39/1-10).

Mercati finanziari

Secondo l'articolo 67 del Trattato, « gli Stati membri sopprimono gradatamente fra loro, durante il periodo transitorio e nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune, le restrizioni ai movimenti dei capitali appartenenti a persone residenti negli Stati membri, e parimenti le discriminazioni di trattamento fondate sulla nazionalità o la residenza delle parti, o sul luogo del collocamento dei capitali ». Le direttive emanate dal Consiglio dei Ministri nel 1960 e nel 1962, per l'applicazione del suddetto articolo, richiedevano che fossero allentate le restrizioni valutarie su certe classi di movimenti di capitali. A sua volta il Rapporto Segré (10) raccomandava che la liberalizzazione delle operazioni in cambi nell'ambito della CEE fosse completata, modificando le norme fiscali sui pagamenti di interessi per assicurare una « neutralità fiscale » per i movimenti di capitali, e assicurando un egual trattamento alle obbligazioni emesse nei paesi membri su tutto il territorio del mercato comune.

Per quanto riguarda la tassazione dei pagamenti di interessi, la Commissione propose dapprima di abolire i sistemi di ritenuta alla fonte; ma in seguito ha mutato avviso in favore di una ritenuta generalizzata come nel caso dei dividendi. A quanto si dice, si proporrebbe ai paesi membri una ritenuta oscillante tra il 20 e il 25 per cento (11). Se una siffatta raccomandazione venisse adottata, gli attuali vantaggi del Lussemburgo come « rifugio fiscale » sarebbero ridotti.

Ma il Lussemburgo gode di ulteriori vantaggi grazie all'assenza di restrizioni sui movimenti di capitali. Restrizioni del genere sono state invece ripetutamente applicate durante crisi valutarie in Francia e in Italia; controlli sono stati anche imposti saltuariamente in Germania, che pure, in linea di principio, è favorevole alla libertà dei movimenti di capitali.

Prescindendo dalla possibilità di doppie tassazioni degli interessi e dividendi e dall'esistenza o rischio di controlli valutarie, la mancanza di trattamenti uguali per le obbligazioni emesse nei paesi membri ostacola il movimento dei capitali nell'ambito del

(10) Comunità Economica Europea, Commissione, *La formazione di un mercato europeo dei capitali*, Rapporto di un gruppo di esperti istituito dalla Commissione della CEE, Bruxelles, novembre 1966 (Rapporto Segré).

(11) *The Economist*, 19 maggio 1973, pag. 62.

mercato comune. In primo luogo, esigendo l'ammissione di obbligazioni alla quotazione nelle borse dei paesi membri procedure difficili e costose, sono ancora relativamente pochi i casi di quotazioni multiple. In secondo luogo, i paesi membri applicano procedure formali o non formali intese a limitare l'emissione di obbligazioni da parte di enti diversi da persone giuridiche nazionali. Infine, le discipline in vigore praticamente escludono gli acquisti di obbligazioni emesse in altri paesi membri da parte di investitori istituzionali, quali banche, compagnie di assicurazione e fondi pensioni.

Tutto considerato, ben poco si è fatto finora per dare applicazione alle proposte contenute nel Rapporto Segré. Eppure, l'eliminazione di restrizioni dei movimenti di capitali, la neutralità fiscale e il trattamento uniforme delle obbligazioni emesse nei singoli paesi membri sarebbero necessari per realizzare un mercato finanziario unificato nella CEE. Ciò accrescerebbe le scelte a disposizione dei mutuatari e ridurrebbe i rischi connessi con operazioni su ristretti mercati finanziari nazionali. Sarebbero quindi ridotti gli ostacoli esistenti all'interpenetrazione di società nell'ambito del mercato comune.

« Standards » tecnici

La piena utilizzazione delle possibilità offerte dal vasto mercato della CEE è anche ostacolata dalle differenze nazionali in fatto di « standards » tecnici, differenze che tendono a frazionare il mercato per particolari merci (12). Queste differenze impongono costi aggiuntivi per raccogliere informazioni sulle norme tecniche dei paesi membri e per adattare ad esse il tipo di produzione; vanno quindi perduti taluni dei benefici derivanti da operazioni di larga scala.

L'articolo 100 del Trattato, già citato, fornisce la base legale per armonizzare le legislazioni nazionali sugli « standards » tecnici. Esso è compatibile con approcci diversi al problema dell'armoniz-

(12) Secondo il memorandum della Commissione sulla politica industriale, « per il groviglio quasi inestricabile di ostacoli tecnici originato da disposizioni di legge sulla sicurezza e la sanità, da norme industriali o da capitoli della pubblica amministrazione, un prodotto che da le massime garanzie in un paese membro viene considerato inaccettabile in un altro e viceversa. E il produttore che vuole vendere un prodotto nel mercato unico deve spesso fabbricare sei prodotti diversi ». *Op. cit.*, pag. 105.

zazione: adozione di norme identiche in tutta la CEE, o accettazione dei prodotti conformi alle norme tecniche in vigore in un altro paese membro. Il primo approccio era stato adottato nel programma generale della CEE sull'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio (13); il secondo approccio era favorito dall'EFTA.

Il programma del mercato comune sugli « standards » tecnici richiedeva — da parte del Consiglio — l'adozione entro gennaio 1971 di più di 150 direttive riguardanti norme di applicazione generale nell'ambito della CEE; conteneva inoltre raccomandazioni intese a impedire l'introduzione di nuove norme nazionali. In realtà, soltanto otto direttive erano state adottate entro il gennaio 1971; il numero delle direttive è cresciuto a venti lungo il 1971; ma un ulteriore rallentamento si è verificato in seguito. Nello stesso tempo, un certo numero di nuove norme tecniche è stato introdotto da singoli paesi membri, aggravando così le fatiche del compito di armonizzazione.

Questa situazione rispecchia la complessità del problema e le difficoltà che presentano accordi sulle norme tecniche da adottare in tutti i paesi membri.

L'EFTA, a sua volta, ha adottato un approccio implicante l'accettazione, in qualsiasi paese associato, di manufatti che rispettino gli « standards » di quel paese. I paesi EFTA hanno raggiunto accordi di questo tipo, ad esempio, per i prodotti farmaceutici e le attrezzature navali.

La Commissione della CEE ha di recente proposto uno schema che combina i due approcci d'armonizzazione. Nel caso dei prodotti farmaceutici verrebbero accettati i prodotti dei paesi membri. Per altri settori, l'adozione di norme tecniche comuni sarebbe integrata, in casi particolari, dall'accettazione degli « standards » nazionali degli altri paesi membri dove i prodotti sono fabbricati.

In base al secondo memorandum della Commissione sul programma di politica industriale e tecnologica, gli ostacoli al commercio inter-comunitario dovuti a differenze nelle norme tecniche dovrebbero essere aboliti entro il 1978 (14).

(13) Consiglio delle Comunità Europee, Programma generale, del 28 maggio 1969, per l'eliminazione degli ostacoli di ordine tecnico agli scambi derivanti da disparità tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri. *G.U.*, 17 giugno 1969, n. C 76/1-10.

(14) Commissione delle Comunità Europee, Memorandum della Commissione sul programma di politica industriale e tecnologica, SEC (73) 1090 finale, Bruxelles, 3 maggio 1973, pagg. 1-3.

Acquisti degli organismi pubblici

L'articolo 7 del Trattato di Roma prescrive che sia « vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità », e l'articolo 90 precisa che « gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme del Trattato ... ». Nonostante queste norme, gli organismi pubblici, incluse le amministrazioni centrali e locali e le imprese pubbliche, continuano a discriminare a danno dei fornitori di altri paesi della CEE. In tal modo, mentre nel campo delle industrie private il 15-35 per cento delle vendite provengono da scambi inter-comunitari, la percentuale raramente supera il 5 per cento negli acquisti pubblici. In pari tempo, la quota degli acquisti pubblici nel totale delle vendite di prodotti industriali nel mercato comune è venuta crescendo fino a raggiungere il 17 per cento nel 1972 (15).

Il 26 luglio 1971 il Consiglio dei Ministri aveva adottato parecchie direttive in materia di liberalizzazione degli appalti di opere pubbliche nei paesi membri (16). Non ha però finora disposto sulle raccomandazioni della Commissione perché siano fissate norme regolanti l'attribuzione di forniture pubbliche (17). Un'ulteriore azione in questo senso è nei programmi; ma per il momento l'accento è posto sulla raccolta di informazioni in materia di contratti di fornitura pubblica nei paesi membri.

L'abolizione di criteri discriminatori, che oggi favoriscono i produttori nazionali, ha particolare importanza per le industrie a tecnologia avanzata, quali l'industria aeronautica, l'industria spaziale, l'elettronica e la produzione di calcolatori. Le discriminazioni oggi in uso hanno infatti portato alla costituzione di imprese nazionali orientate verso i mercati interni, con conseguente rinuncia ai vantaggi delle economie di scala che sono di particolare rilevanza nei settori in questione. Corrispondentemente, le discriminazioni nell'assegnazione di contratti pubblici hanno spesso condotto a produ-

(15) *Ibid.*, pag. 4.

(16) Direttiva del Consiglio del 26 luglio 1971, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici, *G.U.* 16 agosto 1971, n. L 5-14.

(17) *Prima comunicazione della Commissione al Consiglio* sulle condizioni di accesso agli appalti di imprese pubbliche e di imprese esercitanti un servizio d'interesse economico generale per quanto concerne le forniture, SEC (72) 2601, Bruxelles, 24 luglio 1972.

zioni ad alto costo e hanno ritardato lo sviluppo di industrie tecnicamente avanzate nell'ambito della CEE (18).

A questa situazione non hanno posto riparo accordi di cooperazione in campi particolari. Nel settore delle costruzioni aeronautiche, la cooperazione non ha progredito al di là dei rapporti bilaterali; e i vari progetti bilaterali non hanno avuto molto successo, in parte a causa della limitata dimensione dei mercati che avrebbero dovuto servire, e in parte a causa di difficoltà incontrate nei negoziati. A sua volta, l'insuccesso dell'ELDO (*European Space Vehicle Launcher Development Organization*) è stato spiegato con la mancanza di un'adatta organizzazione di coordinamento, mentre le prospettive per l'ESRO (*European Satellite Research Organization*) sono aduggiate dai contrasti tra taluni dei maggiori e minori paesi membri. La rivalità, infine, tra programmi nazionali e programmi della CEE ha compromesso l'efficienza dell'Eu-atom (19).

Verso una politica tecnologica comune

Come indicano parecchi degli esempi del suddetto tipo, le difficoltà che incontrano le imprese europee nei settori a tecnologia avanzata includono le discriminazioni contro i produttori di altri paesi membri nelle pubbliche commesse e l'impostazione di politiche di ricerca e sviluppo in un contesto nazionale. In pari tempo,

(18) Secondo il memorandum della Commissione sulla politica industriale, « non è dunque affatto esagerato affermare che non esiste un vero mercato comune — né libera circolazione interna, né protezione nei confronti dei paesi terzi — per i beni di tecnologia avanzata. Questa constatazione è tanto più grave in quanto le industrie di tecnologia avanzata sono per l'appunto quelle il cui sviluppo è se non inconcepibile, per lo meno molto difficile senza il sostegno di un vasto mercato interno privo di ostacoli e ragionevolmente protetto, soprattutto durante la prima fase del loro sviluppo. Di fatto, le industrie di tecnologia avanzata sono soggette in Europa ad una discriminazione permanente rispetto alle industrie tradizionali, in quanto queste ultime hanno pienamente beneficiato della liberalizzazione degli scambi internazionali e della realizzazione del mercato comune. L'appoggio dato alle industrie di punta, nell'ambito nazionale, non ha compensato gli effetti di questo frazionamento, che esso ha del resto contribuito a creare... Se questo processo non sarà arrestato, l'Europa occidentale realizzerà, senza esserne cosciente o per lo meno senza averlo voluto, una specializzazione nelle produzioni tradizionali che comprometterebbe a lungo termine le sue possibilità di espansione e la sua indipendenza tecnologica ». (*Op. cit.*, pagg. 288-289).

(19) Relazione sulla politica nucleare delle comunità europee, Com (68) 800, 9 ottobre 1968. Suppl. al *Bollettino delle Comunità Europee*, 1968 (9-10), pag. 5.

gli accordi di cooperazione in particolari settori sono stati ostacolati dalla mancanza di un *quid pro quo* in altri settori.

Per rimediare a questi inconvenienti, sarebbe necessaria una politica tecnologica a livello comunitario, che affrontasse i problemi della ricerca, dello sviluppo dei prodotti, delle commesse e coprisse tutti i settori pertinenti (20). Un'azione in questo senso sarebbe desiderabile non soltanto per l'interdipendenza delle suddette attività, ma anche per assicurare un'equa distribuzione di costi e benefici tra i paesi membri (21).

L'adozione di una politica tecnologica comune implicherebbe un accordo sugli obiettivi che tale politica dovrebbe perseguire e sulle linee d'azione per raggiungerli. In pari tempo, le iniziative delle istituzioni comunitarie e dei governi nazionali dovrebbero essere coordinate per evitare sperperi e duplicazioni, per collegare la ricerca e lo sviluppo dei prodotti, e per assicurare l'armonizzazione di interessi nazionali (22).

Nel campo della ricerca, sarebbe desiderabile che la Comunità finanziasse la ricerca base e quella applicata in aree chiave, la creazione di istituti di ricerca di raggio europeo, e la coordinazione del lavoro svolto nelle istituzioni nazionali. A sua volta, l'abolizione di criteri discriminatori nell'assegnazione di commesse da parte dei governi nazionali e di istituzioni comunitarie (23) gioverebbe allo sviluppo dei prodotti. Infine, a parte l'abolizione di discriminazioni in fatto di commesse pubbliche, l'istituzione di organismi di acquisto a livello europeo contribuirebbe ad assicurare eguaglianza di trattamento alle imprese di paesi diversi (24).

Queste raccomandazioni mirano a razionalizzare gli interventi pubblici nelle industrie a tecnologia avanzata. La loro importanza

(20) In proposito, cfr. CHRISTOPHER LAYTON, *European Advanced Technology — A Programme for Integration*. Allen & Unwin, 1968, Cap. 14.

(21) La Commissione ha preso nota della duplice esigenza nel suo memorandum sottoposto al Consiglio nel giugno del 1970. Nota della Commissione al Consiglio sul seguito da dare al paragrafo 9 del comunicato de L'Aja relativo allo sviluppo tecnologico della comunità. Commissione delle Comunità Europee, SEC (70) 2083 finale, Strasburgo, 17 giugno 1970.

(22) Cfr.: Obiettivi e mezzi per una politica comune della ricerca scientifica e dello sviluppo tecnologico (Comunicazione della Commissione al Consiglio del 14 giugno 1972). Suppl. al *Boll. delle Comunità Europee*, 1972 (6).

(23) Cfr.: Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla messa in opera di contratti comunitari, Bruxelles, Commissione delle Comunità Europee, 18 luglio 1972.

(24) Su una proposta di un organismo europeo per gli armamenti, cfr. RENÉ FOCH, *Europe and Technology: A Political View*. Parigi, The Atlantic Institute, 1970, pagg. 47-48.

è posta in risalto se si considera la parte avuta dall'amministrazione federale degli Stati Uniti nei primi stadi di sviluppo delle industrie in parola. Le industrie a tecnologia avanzata dipendono in Europa in misura ancor più pronunciata dal finanziamento pubblico delle spese di ricerca e sviluppo e da acquisti pubblici dei loro prodotti. Così, circa due terzi della produzione aeronautica europea è per impieghi militari; la ricerca sostenuta dai pubblici poteri ha una parte centrale nelle applicazioni dell'energia atomica; le amministrazioni pubbliche assicurano sbocchi e sussidi alle industrie dei calcolatori; e i progetti spaziali hanno finora poche applicazioni commerciali.

Ciononostante, per assicurare che la produzione delle industrie a tecnologia avanzata avvenga a costi ragionevoli è necessario fare crescente affidamento sull'iniziativa privata. Ciò, a sua volta, richiede forme di concentrazione che superino le frontiere nazionali, poiché altrimenti si rinunciarebbe a economie di scala nella produzione e nella ricerca. L'eliminazione degli ostacoli alle fusioni e in taluni casi un'azione positiva da parte dei vari governi contribuirebbero al raggiungimento di questi obiettivi.

Concentrazione e concorrenza

L'abolizione degli ostacoli fin qui enumerati — limitazioni legali, fiscali e finanziarie, divari nelle norme tecniche, discriminazioni per le forniture pubbliche — realizzerebbero posizioni di neutralità per ciò che riguarda le operazioni all'interno dei singoli paesi e negli altri paesi membri. In alcuni settori a tecnologia avanzata sarebbe anche necessaria, si è visto, una azione diretta per incoraggiare processi di concentrazione.

Ambedue gli orientamenti — realizzazione di condizioni di neutralità in vari campi e azioni per così dire d'intervento propulsivo — contribuirebbero ad accelerare processi di concentrazione nel mercato comune. Sorge a questo punto la questione se le modificazioni che queste linee d'azione apporterebbero alla struttura industriale contrasterebbero con le norme del Trattato di Roma sulla concorrenza. L'articolo 85 del Trattato proibisce « tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra gli Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire,

restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune ». A sua volta, l'articolo 86 proibisce « lo sfruttamento in modo abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato comune o su una parte sostanziale di questo... ».

Sebbene l'articolo 85 vieti una gran varietà di accordi, nel par. 3 consente eccezioni per casi in cui gli accordi « contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico... », a condizione che siano adempiute determinate condizioni. Queste condizioni sono molto restrittive; esse esigono che agli utilizzatori (dei prodotti) tocchi un'equa parte del profitto risultante dai miglioramenti, che l'accordo non sia più restrittivo del necessario, e che non conduca all'eliminazione della concorrenza per una parte notevole dei prodotti in questione.

Le condizioni restrittive poste per la validità di accordi a norma del par. 3 dell'articolo 85 hanno dato luogo al timore che si rinunci ad accordi che sarebbero vantaggiosi dal punto di vista economico. La Commissione della CEE ha cercato di dissipare questi timori avvertendo di essere favorevolmente disposta nei riguardi di accordi di razionalizzazione tra piccole e medie imprese (25); dichiarando che accordi tra imprese che coprono meno del 5 per cento del mercato o che hanno un fatturato complessivo non superiore a 15 milioni di dollari non ricadono sotto l'articolo 85 (26); e raccomandando esenzioni in blocco per certi tipi di accordi fra piccole e medie imprese (27). Le raccomandazioni di quest'ultimo tipo sono state accolte dal Consiglio dei Ministri, che ha autorizzato la Commissione a fissare le condizioni alle quali le esenzioni in questione troverebbero applicazione (28). Le esenzioni finora accordate riguar-

(25) Comunicazione relativa ad accordi, decisioni e pratiche concordate concernenti la cooperazione tra imprese, G.U. 25 luglio 1968, n. C 75/3-6.

(26) Comunicazione della Commissione del 27 maggio 1970, in merito ad accordi di minore importanza non contemplati dalle disposizioni dell'art. 85 par. 1 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, G.U. 2 giugno 1970, n. C 64/1-2.

(27) Per un particolareggiato esame, cfr. il *Primo rapporto sulla politica di concorrenza* della Commissione, Bruxelles, aprile 1972, pagg. 39-53, nonché il *Secondo rapporto sulla politica di concorrenza*, Bruxelles, aprile 1973, pagg. 19-21.

(28) Regolamento (CEE) n. 2821/71 del Consiglio, del 20 dicembre 1971, relativo all'applicazione dell'art. 85, par. 3, del trattato a categorie di accordi, di decisioni e di pratiche concordate, G.U. 29 dicembre 1971, n. L 285/46-48.

dano accordi di esclusiva e la specializzazione per tipi di prodotti; sono in preparazione esenzioni per accordi nel campo della ricerca e dei brevetti.

Questi provvedimenti alleggeriscono il peso imposto alle imprese dall'articolo 85; ma i loro effetti nei settori industriali del mercato comune sono limitati dal fatto che si applicano soltanto alle piccole e medie imprese. E' vero che singole esenzioni sono state concesse a certe grandi imprese, ma le condizioni imposte in questi casi sono notevolmente più restrittive.

A sua volta, la Commissione ha interpretato l'articolo 86 nel senso che l'acquisizione di una impresa da parte di un'altra impresa avente una posizione dominante nello stesso settore industriale costituisce un abuso di posizione dominante (29). Questa interpretazione è stata accettata dalla Corte di giustizia delle Comunità, sebbene la Corte abbia respinto l'imputazione presentata dalla Commissione nei confronti dell'acquisto di altre imprese di imballaggio da parte della Continental Can. Secondo la sentenza della Corte, la Commissione non è riuscita a provare che il mercato dell'Europa settentrionale delle scatolette per carne e dei coperchi di metallo e vite costituisca un mercato separato piuttosto che una parte del generale mercato degli imballaggi di metallo (30).

La sentenza della Corte mette a fuoco la questione di ciò che è considerata indebita limitazione della concorrenza, sia mediante fusioni o istituzioni di affiliate, sia mediante accordi tra imprese del mercato comune. La Commissione ha definito la posizione dominante in termini « della parte del mercato combinata con la disponibilità di conoscenze tecniche, di materie prime o di capitale » (31). Come si è notato, le considerazioni riguardanti la quota di mercato sono un importante elemento per decidere in fatto di esenzioni dal divieto di accordi fra imprese.

A fronte di modificazioni delle quote di mercato e di riduzioni della concorrenza in generale, bisogna soppesare i benefici economici di iniziative di concentrazione. Tali benefici prendono

(29) « Il problema della Concentrazione nel mercato comune », n. 7, in *Concorrenza: Ravvicinamento delle legislazioni*, Bruxelles, 1966, pag. 26. Le norme proposte dalla Commissione sulle fusioni, ora in preparazione, riguarderebbero anche le fusioni di imprese che individualmente non hanno una posizione dominante, ma che, fondendosi, darebbero luogo a una unità da considerare in posizione dominante.

(30) Common Market Law Reports, vol. VII, aprile 1973, 68.

(31) *Primo rapporto sulla politica di concorrenza*, pag. 79.

la forma di economie di scala nella produzione (che possono essere acquisite mediante la costruzione di maggiori impianti, pronunciate specializzazioni produttive, più lunghi periodi di lavorazione) e di economie di scala nelle attività di ricerca e distribuzione. Naturalmente l'entità delle economie di scala varia da settore a settore industriale: è particolarmente importante nelle industrie a tecnologia avanzata, ma limitata in altri settori (per esempio, nell'industria calzaturiera). Calcoli di costi-benefici sugli effetti della concentrazione possono quindi portare a conclusioni del tutto differenti da un settore industriale all'altro.

Conclusioni

Le osservazioni suesposte pongono in rilievo la necessità di sviluppare una politica di mercato comune nel campo della concentrazione e della concorrenza. Tale politica dovrebbe comprendere iniziative intese a realizzare condizioni di neutralità per quanto riguarda le attività industriali entro l'ambito del mercato comune, una politica tecnologica, e l'applicazione di norme di concorrenza basate su un'analisi dei benefici e dei costi derivanti da riduzioni della concorrenza.

Nel formulare tale politica, si dovrebbe fare attenzione alle implicazioni dell'ampliamento dell'area del mercato comune recato dall'adesione del Regno Unito, della Danimarca e dell'Irlanda, alle riduzioni doganali sui prodotti industriali derivanti dal Kennedy Round, e alle eventuali riduzioni di ostacoli commerciali che potrebbero essere decise nei negoziati con gli Stati Uniti e con il Giappone. In particolare, l'ampliamento del mercato comune e la riduzione dei dazi doganali attenuano i pericoli derivanti da processi di concentrazione, mentre una maggiore libertà di scambi per i prodotti industriali aumenta l'esigenza di fusioni al fine di migliorare la competitività delle industrie europee, specie di quelle a tecnologia avanzata.

In considerazione dell'accresciuto ambito della concorrenza e dei benefici della concentrazione, appare evidente la necessità di adottare un orientamento in linea generale favorevole a processi di concentrazione entro il mercato comune. Ciò implicherebbe un'in-

terpretazione liberale del par. 3 dell'articolo 85 del Trattato di Roma sulle esenzioni dal divieto di accordi fra imprese della CEE, una formulazione in termini ampi di norme sulle esenzioni « per blocchi » dalle limitazioni dell'articolo 85, e l'opportunità di evitare un atteggiamento restrittivo in materia di fusioni. L'emanazione di direttive in questo campo ridurrebbe anche l'incertezza per ciò che riguarda i futuri indirizzi della Commissione di Bruxelles (32).

BELA BALASSA

(32) Mentre lo schema di regolamento della Commissione sul controllo delle fusioni mira a ridurre questa incertezza, la sua generica formulazione consentirebbe una notevole ampiezza all'azione della Commissione (*The Economist*, 4 agosto 1973, pagg. 51-53).