

Politiche della concorrenza e controllo delle concentrazioni in Europa

di Patrizio Bianchi

1. Regole comuni sulla concorrenza intracomunitaria

Le regole di concorrenza occupano un ruolo del tutto preminente nella formulazione del Trattato di Roma; vengono infatti poste tra le norme comuni ritenute necessarie nell'ambito delle politiche della Comunità per la creazione di un mercato comune; nell'originaria impostazione le regole di concorrenza comunitarie rispondono infatti più ad una opportunità funzionale – la realizzazione del Mercato Comune – che ad una esigenza autonoma di tutela dei singoli, come usualmente si ritrova oggi negli ordinamenti dei singoli stati nazionali¹.

Le regole comunitarie sulla concorrenza sono presentate nella Parte Terza, Titolo I, Capo I, suddiviso in tre sezioni, che definiscono regole comuni per imprese e governi nazionali al fine di definire uno spazio economico integrato.

La prima sezione consiste degli artt. da 85 a 90 e riguarda le regole da applicare alla concorrenza e le modalità di attuazione. Gli artt. 85 ed 86 contengono i provvedimenti rispettivamente contro gli accordi restrittivi della concorrenza e contro l'abuso di posizione dominante. L'art. 87 lascia al Consiglio dei Ministri il compito di definire le regole per l'attuazione delle norme previste ai capitoli precedenti. Gli artt. 88 ed 89 si riferiscono ai rispettivi poteri della Commissione e degli organismi nazionali.

L'art. 90 riguarda le azioni pubbliche, che possono costituire restrizione della concorrenza.

La seconda sezione, data dall'art. 91, riguarda le azioni di dumping intracomunitario.

La terza sezione infine si riferisce agli aiuti pubblici, considerandoli come fattori che possono distorcere la concorrenza.

La rilevanza di queste politiche consiste dunque nella convinzione

¹ Nell'ambito di questo lavoro si rinvia per approfondimenti a Bianchi e Gualtieri [1993; si veda in particolare E. Moavero Milanese, *La politica della concorrenza della Comunità Europea*].

che stabilire regole comuni di relazione per imprese e governi sia un elemento determinante per garantire la realizzazione del Mercato Comune, così come formulato nel Trattato e nei suoi emendamenti seguenti all'Atto Unico e al Trattato di Maastricht.

Nella prima sezione quindi, ed in particolare negli artt. 85 e 86 si stabiliscono le regole da applicare nelle relazioni tra imprese per evitare comportamenti individuali o collusivi tali da monopolizzare il mercato; nella sezione terza si stabiliscono le regole per gli Stati per evitare che un'azione di sostegno di un governo ad imprese nazionali si traduca in un vantaggio illecito per quelle imprese, alterando il meccanismo concorrenziale.

Questa disciplina comunitaria si è sviluppata tuttavia in un contesto europeo in cui gli stati membri – ad eccezione dell'Italia – hanno comunque attivato proprie istituzioni. Si sono quindi avuti contrasti, particolarmente in materia di concentrazioni, che solo il Regolamento Comunitario n. 4064 del 21 dicembre 1989 sembra aver superato, o almeno ridefinito entro un quadro normativo specificato.

L'applicazione della normativa comunitaria si riferisce originariamente quindi ad azioni di singole imprese o interventi di governi che determinano un'alterazione del commercio intracomunitario, lasciando invece alle competenti autorità nazionali le azioni restrittive a livello strettamente locale. Inoltre, taluni settori speciali sono sottratti a queste norme generali essendo regolati in maniera specifica da norme o accordi comunitari.

In verità le azioni pubbliche a favore della concorrenza sono un'ampia gamma di azioni, che colpiscono un punto cruciale nel rapporto tra autorità pubblica, imprese e cittadini; questo elemento è tanto più rilevante in Europa, in cui tradizionalmente i singoli mercati nazionali sono stati ritenuti di dimensione così ristretta da indurre i governi a favorire concentrazioni interne al fine di disporre di imprese nazionali in grado di competere efficientemente sul mercato europeo.

2. Accordi e pratiche restrittive

Si permetta qui di ricordare che l'art. 85 consta di tre paragrafi, che prevedono rispettivamente:

1) la proibizione di azioni concertate per restringere la concorrenza,

2) la nullità degli accordi restrittivi,

3) le esenzioni alle indicazioni stabilite in precedenza.

L'art. 85(1) stabilisce in particolare che tutti gli accordi tra im-

prese, decisioni di associazioni, pratiche concertate, che possono alterare la concorrenza tra Stati membri e che hanno per obiettivo o per effetto la prevenzione, la restrizione o la distorsione della concorrenza vengono considerati incompatibili con il Mercato Comune; in particolare vengono esclusi:

- la fissazione diretta o indiretta del prezzo di acquisto o di vendita o l'imposizione di qualsiasi altra condizione di scambio,
- la limitazione o il controllo della produzione dello sviluppo tecnico o degli investimenti,
- la fissazione di quote di mercato o di risorse produttive,
- l'imposizione di condizioni diverse di vendita ad eguali transazioni,
- l'imposizione nella conclusione di un contratto commerciale di clausole aggiuntive, non aventi relazione con l'oggetto stesso del contratto.

Per l'applicazione di queste proibizioni è necessario che siano state disposte stesse forme di restrizione da parte delle imprese implicate, che la restrizione sia stata realizzata o si intenda realizzare nell'ambito del Mercato Comune, che la restrizione implichi un'alterazione del commercio tra Stati membri. In ogni caso per l'applicazione di questo articolo è necessario individuare almeno due imprese che agiscono di concerto tra loro. Il testo introduce in realtà una dizione molto generale («undertaking», cioè intrapresa) che prevede uno spettro molto ampio di soggetti imprenditoriali (da ditte individuali ad associazioni a grandi imprese) a prescindere dalla funzione svolta, dalla nazionalità e dalla natura pubblica o privata, stabilendo l'art. 90(1) che anche intraprese pubbliche sono soggette alle norme comunitarie sulla concorrenza.

Le interpretazioni date in diverse sentenze e procedimenti hanno posto in evidenza che l'art. 85 esplicitamente proibisce gli accordi tra imprese se questi sono restrittivi della concorrenza, cioè se riducono l'autonomia decisionale dei concorrenti; così ad esempio gli accordi che legano un'impresa ai suoi agenti è al di fuori dell'area di applicazione perché gli agenti - a meno di specifiche condizioni di autonomia decisionale - non costituiscono entità autonome nei confronti dell'impresa stessa².

Similmente, nella sentenza *Christiani & Nielsen*, che coinvolgeva un'impresa danese e la sua filiale olandese, è stato escluso che l'art. 85 possa applicarsi a rapporti tra consociate, se queste - anche se

² Si rinvia a Bael e Bellis [1987] per una trattazione più approfondita.

costituiscono entità legalmente autonome – non godono di autonomia decisionale.

È stato egualmente specificato che l'accordo ritenuto restrittivo non necessariamente deve assumere la forma di contratto legale, ma è sufficiente che una delle parti deliberatamente stabilisca di limitare la propria libertà decisionale nei confronti dell'altra (*Franco-Japanese ball-bearings agreement*, 1974, l. 343/19). In *ACF Chemiefarma v. Commission* (1970, ECR 661) e in *Polypropilene OJ* (1986, 230/1) è stato stabilito che non è necessario che l'accordo sia scritto, né che preveda sanzioni formali. In altre parole può anche essere un *gentlemen's agreement*, che coinvolge soggetti operanti nella stessa fase produttiva o in fasi successive. La norma si applica anche in caso di associazioni che stabiliscano restrizioni alla concorrenza, a prescindere dalla forma dell'associazione (*Milchfoerderungsfonds OJ*, 1985, l. 35/35).

L'art. 85 si applica inoltre anche a forme meno specificate degli accordi o delle associazioni e prevede la proibizione anche di pratiche concertate, non concordate formalmente o informalmente tra concorrenti. Nel caso *Dyestuffs* e nel caso *Sugar* la Corte ha esplicitato i concetti di coordinamento e di cooperazione nella definizione di pratiche concertate, insistendo sulla indipendenza con cui una impresa definisce ed attua le proprie decisioni; nei due casi testé citati, così come nel caso *Pioneer* (REF 213) la Corte ha evidenziato come la concertazione sia avvenuta con scambi informativi e con azioni parallele che hanno configurato comportamenti di mercato non indipendenti con effetti di restrizione della concorrenza.

Queste restrizioni tuttavia vengono indotte da indirizzi dell'autorità di governo, che di fatto inducono comportamenti concertati tra imprese nazionali. La Commissione ha affrontato la compatibilità di tali azioni con il dettato dell'art. 85 in diversi casi (*Franco-Japanese Ball-bearings Agreement*, *Aluminium*, *Zinc Producer Group*) stabilendo che interventi espliciti dell'autorità di governo sono al di fuori dell'art. 85, ma ricadranno sotto i successivi provvedimenti riguardanti la distorsione generata da aiuti pubblici, mentre forme di accettazione implicita o di tolleranza, da parte dell'autorità nazionale, di accordi restrittivi non costituiscono esclusione dall'attivazione dell'art. 85.

Comunque l'art. 85 si applica sia agli effetti che ai potenziali concorrenti, cioè ai casi in cui due o più imprese si vincolano nel non introdurre nuovi prodotti (*ACF Chemiefarma* e *Rockwell Iveco*, 1983, l. 224/19). Inoltre la Commissione e la Corte hanno posto attenzione anche a casi di concorrenza non di prezzo e alla definizione di mercato rilevante, così da specificare effettivamente i casi in cui si realizzano comportamenti non indipendenti che restringono la concorrenza.

Pur avendo più volte precisato che questo criterio non è abbastanza delineato, nella sentenza *Grunding* la Corte ha sostenuto il principio che la norma comunitaria non si applica se le restrizioni non alterano il commercio tra stati membri, essendo questa competenza propria delle legislazioni nazionali. Similmente è stato precisato che l'art. 85 si applica laddove vi siano apprezzabili effetti sulla concorrenza (*Volk v. Vervaecke*).

Il secondo paragrafo dello stesso art. 85 stabilisce che qualsiasi accordo o pratica che viola l'art. 85(1) è automaticamente annullato. Questa sanzione di nullità è tuttavia non applicabile ai casi di esenzione previsti nel terzo paragrafo dell'art. 85. Infatti può essere concessa dalla Commissione una esenzione all'applicazione delle proibizioni dianzi considerate se l'accordo tra imprese può indurre a miglioramenti nella efficienza produttiva o distributiva, promuovere il progresso tecnico, e se i risultati di tali miglioramenti si trasferiranno in larga parte ai consumatori; l'esenzione può essere concessa se non vi è altro modo per raggiungere questi risultati positivi e se comunque non elimina la concorrenza in parte sostanziale del mercato. Successive regolamentazioni della Commissione hanno specificato i casi di esenzione in merito ai possibili benefici ottenibili. Le clausole della essenzialità di benefici per i consumatori, della indispensabilità delle restrizioni e della sussistenza di sostanziale concorrenza sono state specificate in diversi casi, che hanno messo in evidenza l'ampia discrezionalità che la Commissione ha introdotto per accettare o respingere i singoli casi, in particolare in presenza di politiche industriali o sociali locali. Sono ad esempio state largamente concesse esenzioni nei casi di accordi anche espliciti che prevedevano il taglio di sovracapacità strutturali, come nel caso delle fibre sintetiche, così come sono state riconosciute esenzioni per categorie di accordi che rispondono alle prescritte condizioni.

3. L'abuso di posizione dominante

L'art. 86 introduce la proibizione di abuso di posizione dominante. Preliminare all'individuazione di abuso di posizione dominante su un mercato è l'individuazione stessa del mercato rilevante. Il caso *Continental Can* ha specificato, tra l'altro, la necessità di tale definizione per la corretta applicazione dell'art. 86¹.

¹ L'interpretazione resa dalla Commissione e dalla Corte di Giustizia è risultata centrale nell'impiego dell'art. 86. L'impresa americana *Continental Can*, attraverso diverse acquisizioni, aveva acquisito una posizione rilevante sul mercato europeo ed in

Il criterio adottato riguarda la ragionevole interscambiabilità dei prodotti, misurata in termini di elasticità incrociata tra beni offerti tra imprese diverse. Le sentenze della Corte hanno, fino al 1987, individuato solo 13 casi di mercati rilevanti in cui identificare possibili condizioni di abuso [Bael e Bellis 1987, nota a p. 242], mercati del resto molto ben specificati e dettagliati.

In termini spaziali l'abuso deve riguardare una «parte sostanziale» del Mercato Comune. Anche in questo caso tuttavia la Corte ha mantenuto una sostanziale discrezionalità nella definizione di cosa intendere «una parte sostanziale del Mercato Comune», assumendo questa dizione in taluni casi in modo restrittivo, in altri casi in modo molto più ampio; di fatto, questa dizione si applica laddove sia compreso un territorio almeno superiore ad uno Stato membro.

La definizione di abuso è stata proposta nella sentenza *United Brands* come una posizione di potere economico goduta da una impresa che può prevenire una concorrenza effettiva, agendo indipendentemente dai concorrenti, dai fornitori, dai consumatori, dai fornitori. Anche in questo caso tuttavia la Corte ha successivamente definito la consistenza di tale potere in livelli ben diversi tra loro al fine di definire le rispettive posizioni dominanti, considerando in *Hoffman - La Roche* quote di mercato dal 93% al 65% come situazioni di abuso, in *Michelin* si scende da 65 a 57%; non di meno in altri casi quote inferiori al 50% sono state ritenute non sufficienti a definire l'esistenza di abuso (*United Brands*). Quote tra il 20 e il 40% del resto difficilmente vengono considerate per l'applicazione dell'art. 86. Anche in questo caso tuttavia la definizione merceologica di mercato è definita in maniera molto restrittiva.

La prova dell'esistenza di abuso è del resto ben complessa dovendo dimostrare le motivazioni dell'assenza di concorrenti effettivi e potenziali, potendo essere la posizione dominante risultato di ineguagliata efficienza o di barriere erette ad arte per impedire nuove entrate, sia pure senza evidenziare pratiche scorrette dirette nei confronti di specificati avversari. Ciò tuttavia induce ragionamenti ellittici, come in

particolare sul mercato tedesco; proseguendo in questa strategia decise di acquisire, attraverso una sua controllata, un produttore olandese, che per altro agiva su licenza della stessa Continental Can, che a sua volta deteneva una posizione dominante nei paesi del Benelux. La Commissione, con atto del 9 dicembre 1971, ritenne questa fusione un atto di concentrazione tale da definire un abuso di posizione dominante, poiché nel ristretto settore degli imballaggi eliminava l'unico concorrente, definendo una situazione di potenziale monopolizzazione. La Corte di Giustizia, con sentenza del 21 febbraio 1973, confermò questa impostazione, ratificando la possibilità di utilizzo dell'art. 86 anche per i casi di concentrazione. Decisione *Continental Can* [1973, 215].

Michelin ove si ammise che una posizione di abuso di posizione dominante richiede pratiche abusive nella sua affermazione.

D'altra parte anche in questo caso la norma comunitaria si applica solo laddove vi sia una distorsione nei commerci tra Stati membri, lasciando alle autorità nazionali la regolazione degli abusi che abbiano effetti che non eccedano l'area di sovranità nazionale. Non di meno, in *Hoffman - La Roche* si è evidenziato che anche un abuso locale può avere effetti comunitari, se l'abuso indicato introduce delle segmentazioni nel Mercato Comune, così da definire condizioni di limitazione della concorrenza effettiva. Nel caso *Commercial Solvent*, basato sul rifiuto di questa di rifornire di materie prime la ditta *Zoja*, si era sostenuto che questo abuso non aveva effetti sul Mercato Comune perché la *Zoja* esportava al di fuori della Comunità il 90% del suo prodotto finale. Tuttavia, la Corte respinse questa posizione perché ritenne che si dovessero perseguire non solo i casi di diretto pregiudizio del consumatore ma anche i casi di indiretto pregiudizio, riaffermando il principio generale di rifiuto di azioni che annullino l'indipendenza delle decisioni e dei comportamenti dei singoli concorrenti.

4. L'applicazione degli artt. 85 e 86 ed il Mercato Unico

Anche se i due artt. 85 ed 86 si riferiscono a fattispecie diverse, è stato precisato, con la già citata sentenza *Continental Can* [1973], che i due articoli debbono essere considerati congiuntamente ed in modo coerente con gli artt. 2 e 3 del Trattato, a ribadire il carattere funzionale di questa azione di tutela della concorrenza nella costruzione e difesa del Mercato Comune.

Tuttavia, come nel caso americano, l'applicazione delle normative sulla monopolizzazione risulta molto più difficile di quanto non avvenga per le intese. Mentre per le intese infatti è possibile identificare un evento che risulti per se stesso un'infrazione ad una norma generale, nel secondo caso si giudica una condotta individuale in relazione al funzionamento generale di un mercato. Questo implica una definizione del mercato rilevante e la capacità di riconoscere come monopolistica una strategia imprenditoriale, che non può essere giudicata solo in base ai prezzi, ma anche in base agli investimenti, alle ipotesi di crescita, e più in generale al modello di sviluppo settoriale in un contesto mondiale che ancora una volta eccede l'autorità nazionale.

La strada scelta dalla Comunità è stata – almeno fino all'approvazione del regolamento sulle concentrazioni – diversa dalla tradizionale soluzione americana che condanna «per sé» ogni atto di mono-

polizzazione (sezione 2, *Sherman Antitrust Act*, 1890). La soluzione prescelta ammette la possibilità di costituire posizioni dominanti, colpendone tuttavia gli abusi, e quindi cercando di isolare eventi specifici che rappresentino un'alterazione dei rapporti tra singoli, o meglio che identifichino una specifica limitazione delle libertà di un operatore a causa del comportamento di un altro operatore; coercizione, questa, tanto più rilevante se definisce una limitazione degli scambi intracomunitari e quindi un ostacolo alla circolazione delle merci nel mercato comune.

Nonostante l'Atto Unico non abbia modificato i due articoli 85 e 86, nel Libro Bianco che la Commissione ha presentato al Consiglio si ribadiva l'assoluta necessità di un rilancio della politica della concorrenza come strumento di piena realizzazione del Mercato interno, per evitare che questo, divenuto effettivamente unico con la rimozione di barriere d'ogni tipo tra stati nazionali, possa essere frazionato con misure di dominio locale instaurato da imprese in connessione tra loro o in accordo con i rispettivi governi nazionali.

D'altra parte, proprio le modalità di rilancio dell'integrazione europea incentrata su un principio di efficienza spinge verso accordi ed intese tra imprese, così come verso concentrazioni industriali. Intese, accordi e concentrazioni possono essere giustificate ed anzi sostenute se volte a perseguire risultati di maggiore efficienza ma d'altra parte debbono essere proibite se divengono ostacolo alla concorrenza.

In questo senso il risultato più significativo del rilancio della Comunità in materia di politica della concorrenza è dato dall'approvazione del regolamento sulle concentrazioni e dal contestuale rilancio della funzione di «guardiano del Trattato», sia nei confronti delle imprese che dei governi nazionali, attribuito alla Commissione⁴.

5. Il regolamento sulle concentrazioni

Mentre il Trattato istitutivo della CEEA prevedeva esplicitamente un controllo delle concentrazioni nel settore del carbone e dell'acciaio, il Trattato costitutivo della CEE non parla di concentrazioni; un tale silenzio non poteva essere casuale; in realtà nel Trattato sono presenti disposizioni, come l'art. 220, che esprimono un'attitudine volta a favorire le fusioni tra imprese di diversi paesi⁵.

⁴ Una visione analitica delle politiche della concorrenza nei diversi paesi europei è ora in Bianchi e Gualtieri [1993].

⁵ È da notare che nel Rapporto Spaak alla Conferenza di Messina si parlava esplicitamente di regolazione dei monopoli attraverso il controllo delle concentrazioni; in

In relazione al silenzio del Trattato, si è sviluppato un lungo dibattito interno alla Commissione sulla possibilità di disporre provvedimenti di controllo delle fusioni e acquisizioni sulla base delle disposizioni esistenti. Nel 1966 si è giunti così alla formulazione di un «Memorandum sulle concentrazioni», che presenta l'opinione della Commissione in materia; questa opinione esprime dubbi sulla possibilità di utilizzare l'art. 85, mentre sembra più ragionevole l'utilizzo dell'art. 86, pur facendo presente la necessità di giungere ad un regolamento che disciplini la materia.

Nel 1971 la Commissione applicò questa impostazione applicando l'art. 86 in materia di concentrazioni nel caso *Continental Can*. L'impresa americana, leader nel settore degli imballaggi, attraverso una sua controllata acquisì una sua concorrente, per altro sua licenziataria, che deteneva una forte posizione sul mercato olandese.

Questo ricorso al principio di abuso di posizione dominante nel caso di concentrazione diventa tuttavia difficile, poiché per provare l'abuso diviene innanzitutto necessario definire il mercato rilevante in cui si esercita la dominanza. La definizione di mercato rilevante è stata del resto successivamente oggetto di definizione, giungendo a specificare che per mercato rilevante si deve intendere il comparto merceologico più ristretto (cioè un bene per il quale non esistono sostituti diretti) ⁶.

Nel successivo caso *Philip Morris* (1984) la Corte di Giustizia ha ammesso il possibile ricorso all'art. 85, anche nel caso di acquisizioni minoritarie di imprese da parte di una società che sia tuttavia in grado di imporre comuni politiche commerciali alle due imprese.

Contemporaneamente la Commissione ha predisposto varie ipotesi di regolamento, riproposte a più riprese fino all'ipotesi predisposta dal commissario Sutherland, divenuta poi Regolamento 4064/89 ⁷.

Il Regolamento parte dalla considerazione che il Trattato pone la libera concorrenza tra gli obiettivi della Comunità, come strumento per conseguire uno sviluppo equilibrato e senza scosse, ma considera

verità in un'ipotesi di unione doganale, in cui permangono sostanziali barriere non tariffarie che isolano parzialmente i mercati locali, un'ipotesi di creazione di imprese transnazionali è una via di sostanziale predisposizione delle condizioni per giungere al Mercato Comune.

⁶ Si consideri invece che negli Stati Uniti si è seguita la via inversa, identificando nella sentenza *DuPont* il caso più ampio possibile, assumendo che non poteva considerarsi la monopolizzazione nel solo comparto dell'imballaggio in nylon, ma andava estesa all'intero settore dell'imballaggio.

⁷ Per una puntuale ed esaustiva analisi del regolamento si rimanda a Moavero Milanesi [1993].

anche che il completamento del mercato interno, predisposto dall'Atto Unico Europeo richiede una riorganizzazione delle attività industriali che necessariamente comporta una visione dinamica della concorrenza; si tratta allora di vigilare affinché le concentrazioni, nei cui confronti non vi è preconstituita avversione, non si trasformino, in casi specifici, in pregiudizio alla concorrenza (Premessa del regolamento).

L'art. 1 stabilisce che il regolamento si applica ad operazioni aventi dimensione comunitaria; questa nozione è nuova per il diritto comunitario e si riferisce alle dimensioni delle imprese coinvolte; cioè si stabilisce che solo operazioni coinvolgenti imprese di grande dimensione con attività estese sul mercato comune sono di interesse delle autorità comunitarie.

La soglia dimensionale delle imprese coinvolte viene stabilita in base a tre principi: «il fatturato totale realizzato a livello mondiale da tutte le imprese interessate deve essere [...] superiore a 5 miliardi di Ecu e [...] il fatturato totale realizzato individualmente nella Comunità di almeno due delle imprese partecipanti deve essere superiore a 250 milioni di Ecu»; viene però prescritto anche un terzo principio «negativo»: «ciascuna delle imprese non deve realizzare oltre i due terzi del suo fatturato totale nella Comunità all'interno di un solo e medesimo stato».

Viene così stabilito un chiaro rapporto tra interventi comunitari ed interventi nazionali, evitando il rischio della cosiddetta «doppia barriera», cioè della possibilità di un intervento in prima istanza di un'autorità nazionale e solo successivamente dell'autorità comunitaria.

Il concetto di «dimensione comunitaria», così definito, sostituisce quello di «pregiudizio al commercio tra stati» e rappresenta quindi un'innovazione nel diritto comunitario, stabilendo la coesistenza tra norme comunitarie e norme statali, e attribuendo alla Commissione una precisa competenza su operazioni che stabiliscono posizioni di dominanza nel Mercato Unico.

Stabilito che il Regolamento diviene l'unica normativa applicabile alle operazioni di concentrazione, (art. 22, par. 1), si stabilisce che le imprese sono tenute ad informare la Commissione dell'operazione (entro una settimana dal completamento dell'accordo); la Commissione valuta se l'operazione è compatibile con i principi del mercato comune ed emette un responso che è vincolante e che può comportare in caso di riconosciuta incompatibilità o lo scioglimento dell'operazione o sanzioni pecuniarie.

Ora, specificato che vengono considerate «incompatibili» con il Mercato Comune le concentrazioni «che creano o rafforzano una posizione dominante, da cui risulti che una concorrenza effettiva sia

ostacolata in modo significativo nel Mercato Comune o in una parte rilevante di esso», deve essere rilevato l'importante salto di qualità della nuova normativa: non si colpisce più l'abuso di posizione dominante, ma la creazione e il rafforzamento di una posizione dominante, senza che si specifichi la natura e la tipologia dell'atto che li determina; viene così introdotta una innovazione sostanziale rispetto al Trattato di Roma ove la posizione dominante non era perseguita «per sé», ma solo nell'eventuale abuso [Moavero Milanese, 1993].

Viene così esaltata la funzione della Commissione nel suo ruolo di «guardiano del Trattato», attraverso un regolamento che tuttavia innova di molto il Trattato stesso. Si recupera quindi una funzione di Alta Autorità Antitrust, già presente nel Trattato della CEECA, che rende la natura della Commissione ancora più evidente e cioè una istituzione che unifica funzioni di proposta, di esecutore, di vigilanza.

È da notare che con l'introduzione del Regolamento sulle concentrazioni si introducono mutamenti sostanziali nella politica comunitaria della concorrenza, perché, come avvenuto negli Stati Uniti, dopo aver colpito atti abusivi, come la stipula di un accordo di cartello o la comprovata esistenza di una restrizione al commercio da parte di una impresa dominante nei confronti di un'altra impresa, si passa alla vigilanza contro operazioni che possono per se stesse alterare il funzionamento del mercato.

Come tutta la storia delle politiche antitrust insegna, dall'antichità ad oggi, le pratiche restrittive sono sempre state perseguite, in quanto era facile individuare un atto che limitava i diritti di un cittadino che per tutelarsi ricorreva alla legge. Diverso è il caso della definizione di una posizione dominante da parte di una impresa, che non compie abusi, ma di fatto regola con la propria presenza l'attività di un settore. Qui tradizionalmente il ricorso alla legge diviene più difficile perché non vi è reato da perseguire, ma si tratta di formulare un giudizio in base alle finalità generali che persegue l'autorità dello Stato.

Se l'estensione del mercato eccede l'area di sovranità amministrativa dello Stato come nel caso europeo, la concorrenza tende a divenire una competizione tra paesi ed allora i governi nazionali tendono a sostenere le proprie imprese, garantendo loro una posizione dominante sul mercato locale in cambio della difesa degli interessi nazionali sul mercato internazionale⁸.

La stessa creazione di un'unione doganale spinge a questa soluzione.

⁸ Una ricostruzione storica delle origini e degli sviluppi delle politiche antitrust è stata condotta in Bianchi [1988].

ne, perché non potendo più proteggere il proprio mercato interno con misure tariffarie, allora conviene spingere le imprese nazionali a concentrarsi così da avere forza sufficiente per contrastare direttamente gli avversari, che si riconoscono in altri governi. Si ricreano campioni nazionali, attraverso politiche industriali di sostegno della ristrutturazione industriale interna oppure favorendo concentrazioni tra imprese nazionali⁹.

Vi è quindi un chiaro scambio politico tra governo e impresa, che è alla base delle politiche industriali e della concorrenza.

L'intervento sulle concentrazioni si giustifica quando si ritiene che un'operazione determini una condizione di monopolizzazione, tale da trasferire l'autorità effettiva a quella stessa impresa, cioè nel momento in cui il potere di mercato determina anche le norme generali di comportamento collettivo.

Diviene tuttavia estremamente difficile stabilire la soglia di accettabilità del grado di monopolizzazione: ancora una volta la soluzione consiste nell'identificare un evento la cui realizzazione può essere assunta a riferimento per il concretizzarsi di un potere di mercato ritenuto eccessivo. Questo evento è una fusione o un'acquisizione, che determina lo stabilirsi del potere di comando di un'impresa o anche di una persona o di un gruppo su soggetti diversi, riducendo quindi la molteplicità del mercato; questo esercizio di vigilanza, allora, implica un atto esplicitamente discrezionale da parte dell'autorità, come appunto il definire una soglia dimensionale per identificare il limite di tollerabilità collettiva alla riduzione della molteplicità sociale.

Ovviamente, questo atto discrezionale comporta una varietà di valutazioni che si complica tanto più i confini del mercato (in termini merceologici e spaziali) non sono nettamente definiti.

Negli Stati Uniti ad esempio l'aspetto delle concentrazioni venne escluso dalla definizione dello *Sherman Antitrust Act*, che nella prima sezione colpiva come atti penalmente perseguibili i cartelli e nel secondo le monopolizzazioni; proprio il divieto di accordi esterni portò ad una ondata di concentrazioni; queste a loro volta stimolarono l'approvazione del *Clayton Antitrust Act* (1914), e del *Federal Trade Act* (1914), che materialmente strutturarono le autorità di controllo e dettero vita ad una autorità pubblica con compiti di vigilanza.

⁹ Agli inizi degli anni '60 ad esempio, per rispondere alla cosiddetta «sfida americana», il governo francese sostenne un rapido processo di concentrazione per disporre di imprese in grado di contrapporsi sul mercato mondiale alle multinazionali americane; si ritorni a Servan Schreiber [1967] per verificare come da posizioni progressiste si possa giustificare un ritorno al protezionismo.

La Sezione 7 del *Clayton Act*, ritenuta a lungo ambigua, venne emendata e rafforzata solo nel 1950 con il *Celler-Kevauver Act*, e solamente nel 1976 venne introdotto l'obbligo di prenotifica delle operazioni di concentrazione con l'*Hart, Scott, Rodino Antitrust Improvement Act*. Le *Merger Guidelines* proposte dall'amministrazione sono state più volte modificate, sino ad essere largamente disattese negli ultimi anni, in cui la struttura pubblica di vigilanza antitrust è stata gestita da personalità di stretta osservanza della Scuola di Chicago, favorevole a ridurre ogni influenza pubblica sul mercato¹⁰.

Nella Comunità il Regolamento sulle concentrazioni offre quindi uno strumento che dovrebbe permettere un controllo delle possibili situazioni di monopolio nell'ambiente comunitario. Non di meno un effetto non irrilevante del lungo protrarsi del dibattito sull'opportunità di una regolamentazione comunitaria in materia di fusioni ed acquisizioni, così come dell'approvazione del Regolamento 4064/89 è di aver indotto i paesi membri ad «armonizzare nei fatti», anche se non nelle procedure formali, i comportamenti nazionali in materia di concentrazioni, tanto che ad esempio l'Italia ha rapidamente approvato una sua normativa nazionale in materia istituendo un'Alta Autorità garante della concorrenza e del mercato (legge 10 ottobre 1990, n. 287)¹¹.

6. Sviluppi della politica della concorrenza dopo Maastricht

Dopo l'approvazione del Trattato di Maastricht due elementi hanno fortemente influenzato gli sviluppi della politica della concorrenza. Innanzitutto un elemento congiunturale: la fine del ciclo espansivo che aveva accompagnato la prima fase di realizzazione del mercato unico ha lasciato spazio ad una fase negativa, che accentua ancor più le tensioni sulla concorrenza; d'altra parte si è drasticamente ridotto il numero di fusioni e concentrazioni, così come di imprese comuni che avevano caratterizzato la fase espansiva.

Il secondo elemento rilevante è stato lo sviluppo del dibattito sulla sussidiarietà, che in termini di politica della concorrenza ha implicato che le «pratiche debbono essere trattate al livello più confacente», e pertanto «la Commissione è perciò fermamente favorevole ad

¹⁰ A questo proposito si veda De Q. Briggs e Calkins [1987].

¹¹ Per una ricostruzione del dibattito che ha portato all'attuale normativa italiana si rimanda a Bianchi [1989].



un'applicazione decentralizzata del diritto della concorrenza che, permettendo alle istituzioni degli stati membri di risolvere i casi che hanno effetti essenzialmente nazionali, consenta alla Commissione di concentrarsi sulle questioni che possono essere regolate soltanto a livello comunitario»¹².

In questo senso si è giunti così al principio dell'*one-stop-shopping*, cioè dell'unicità dell'organo competente, che evita conflitti tra Commissione e autorità nazionali, proprio sulla base del principio di sussidiarietà sopra citato. Nel caso *Steelley/Tarmac* la Commissione per la prima volta ha accettato il rinvio parziale di un caso alle autorità nazionali dato che i mercati interessati e le implicazioni dell'operazione si limitavano chiaramente a parte del territorio nazionale di uno Stato membro.

Altro elemento di rilievo è l'attenzione della Commissione non solo agli effetti statici, ma anche agli effetti dinamici di una fusione. È da citare il caso *Mannesmann/Hoesch*, in cui la Commissione ha accettato la fusione indicata, anche se questa determina una posizione dominante sul mercato nazionale tedesco, poiché questa posizione è solo transitoria assumendo che la realizzazione del Mercato Unico non potrà lasciare inalterata quella posizione locale.

Nel caso *Nestlé/Perrier* invece la Commissione ha assunto una posizione innovativa in materia di posizione dominante, in quanto ha ritenuto che il mantenimento della concorrenza implicasse l'opposizione non solo alla creazione di una posizione dominante detenuta da una sola impresa, ma anche a quella detenuta da due o più imprese. In questo caso la Commissione ha assunto una posizione attiva, ammettendo accordi e scambi tra due società dominanti il settore delle acque minerali, tuttavia ha imposto alle due società la cessione di parte delle attività ad un terzo operatore così da evitare l'instaurarsi di un forte duopolio.

Infine la Commissione ha posto molta attenzione ai processi di demonopolizzazione e di sviluppo della concorrenza nei settori dei servizi pubblici, tradizionalmente gestiti da imprese pubbliche¹³.

L'adozione del Regolamento 4064/1989 è dunque un evento di straordinaria rilevanza, ma — come puntualmente precisa Moavero Milanesi — apre molti problemi inerenti al suo effettivo funzionamen-

¹² Si rinvia, per una più approfondita analisi di questi aspetti, a Commissione della Comunità Europea [1993, parte I, cap. 1].

¹³ Anche in questo caso si rinvia alla citata *XXIII Relazione*, in particolare al capitolo 5 della prima parte ed all'allegato IV, «Sviluppi della concentrazione della concorrenza e della competitività».

to. Infatti esso apre la strada ad un complesso sistema di coordinamento procedurale non solo tra singola autorità nazionale e Commissione, ma anche tra le stesse autorità nazionali¹⁴.

7. Gli obiettivi del controllo delle concentrazioni

La politica della concorrenza in Europa ha quindi ripercorso la strada di una sempre maggiore attenzione ai mutamenti strutturali che fenomeni di concentrazione inducono nel sistema industriale.

Si è quindi consolidata la convinzione che, riferendosi alla normativa comunitaria in materia di concentrazioni, non sia possibile procedere a valutazioni riferite a determinate situazioni reali senza collocare il caso concreto in analisi che riguardano la struttura ed i comportamenti dell'industria, e le sue modificazioni nel lungo periodo¹⁵.

Si tratta cioè di cogliere gli aspetti dinamici del mutamento strutturale indotto dalla concentrazione ed in particolare come si modificano le barriere all'entrata, quindi i diritti di accesso al settore e più in generale i diritti dei cittadini in un settore in cui un aumento di concentrazione può condizionare i comportamenti collettivi¹⁶.

In questa prospettiva non tutti i settori sono uguali, ma divengono più sensibili quei settori che definiscono le relazioni interne al sistema economico e si offrono come esternalità per lo sviluppo di ogni altra attività e più in generale per la vita collettiva.

Allora non solo le concentrazioni orizzontali sono rilevanti ma anche quelle operazioni di concentrazione e di crescita esterna che prevedono la creazione di gruppi in grado di controllare settori tra loro strettamente intrecciati, come ad esempio l'informazione, le telecomunicazioni, la pubblicità, le assicurazioni, la grande distribuzione. In un tal caso inoltre bisogna costantemente vigilare che non si compiano gli abusi previsti dall'art. 86, laddove si dimostri che l'accesso ad un

¹⁴ Si veda il sopra citato lavoro di Moavero Milanese [1993].

¹⁵ Jacquemin stesso ha del resto svolto per conto della Commissione la riclassificazione dei principali settori produttivi che connotano il sistema economico europeo in base alle caratteristiche prioritarie prima indicate e al sistema di mercato sviluppatosi nella Comunità. In questo modo vengono individuate delle aree in cui collocare i diversi settori, in particolare «aree a rischio» per il possibile impatto negativo sulla concorrenza. Jacquemin, Buigues e Ilzkovits [1989].

¹⁶ Su questi temi ha particolarmente insistito W. J. Adams in molti articoli e volumi redatti con J. Brock. Si veda Brock e Elzing [1991]. Si veda inoltre, con specifico riferimento al mutamento tecnologico, Adams e Encaoua [1994].

bene venga condizionato dall'utilizzo dell'altro, come ad esempio il caso in cui un proprietario di mezzi di comunicazione leghi all'utilizzo di questi il necessario ricorso all'agenzia di pubblicità dello stesso gruppo, oppure la possibilità di utilizzare la rete distributiva del gruppo. Questo caso di un potere di mercato che diviene sempre più condizionante della vita collettiva assume una sempre maggior rilevanza, ed è indubbio che proprio lo sviluppo trasversale di taluni gruppi multimediali stia assumendo in tutto il mondo un carattere che esorbita dall'ambito strettamente economico per sconfinare in un contesto più propriamente politico di tutela della democrazia. È evidente che dal punto di vista procedurale si debba comunque procedere caso per caso.

L'evoluzione dell'esperienza inglese del resto testimonia come in Europa, anche nel paese strutturalmente più vicino agli Stati Uniti, si debba procedere a valutazioni caso per caso, tuttavia ancorando queste analisi ad una conoscenza dei singoli settori, delle dinamiche competitive e dell'effettiva estensione e possibile contemporanea segmentazione dei mercati competitivi. In altre parole si riprende a livello europeo un approccio di analisi strutturale, che la recente analisi anti-trust americana sembrava aver accantonato; tuttavia si colloca questa analisi strutturale in un nuovo contesto di analisi dinamica: non si analizzano solo i comportamenti «per sé» ma si studiano i mutamenti strutturali che tali condotte comportano¹⁷.

Tenendo conto degli approcci legislativi, della giurisprudenza consolidata e dei risultati empirici fino ad oggi a disposizione, si può concordare con Jacquemin nel ritenere che non si debba dare priorità tanto ad aspetti di efficienza statica, quanto alla verifica dell'effettivo grado di apertura dei mercati e dell'evoluzione delle strategie concorrenziali nelle diverse attività economiche, prestando attenzione alle trasformazioni tecnologiche ed alla competizione in senso dinamico fra le imprese.

Questo significa dar rilievo non tanto ai tradizionali problemi di efficienza individuale, misurati in termini statici, quanto invece di porre al centro dell'interesse dell'autorità di tutela del mercato il problema delle condizioni di concorrenzialità e di tutela del consumatore.

In altre parole, proprio perché è sempre più consolidata la convinzione che il mercato sia per se stesso una istituzione sociale, caratterizzata dalla presenza di una molteplicità di soggetti liberi ed indi-

¹⁷ Gribbin e Utton [1986].

pendenti, e solo in ragione di tale molteplicità sia una istituzione efficiente in termini distributivi ed allocativi, la politica della concorrenza assume il ruolo di tutela delle regole e delle procedure di interrelazione sociale. La tutela della concorrenza come salvaguardia della molteplicità degli attori in gioco diviene quindi l'obiettivo dell'azione antitrust. Sia il caso inglese che il caso tedesco esplicitano proprio come le due autorità europee con maggiore esperienza si siano orientate a ritenere che la salvaguardia della concorrenza sia comunque l'obiettivo dell'intervento; questo implica un atteggiamento molto pragmatico, come più volte riferito, ma anche in grado di cogliere il carattere dinamico dei fenomeni analizzati.

In questo schema di valutazione assume ovviamente un rilievo strategico l'analisi delle barriere all'entrata. Si conferma cioè che il problema principale della concorrenza riguarda non tanto le barriere di scala tecniche, ma barriere erette da un insieme di altri fattori, legali, di prezzo, di distribuzione, ecc.; i due terzi delle barriere sarebbero, dunque, di tipo comportamentale [Gribbin e Utton 1986].

8. Modelli organizzativi delle Autorità Antitrust in Europa

In questo quadro europeo allora si è sviluppata una politica della concorrenza, che poteva essere inserita a pieno titolo nel trattato di realizzazione della Comunità Economia Europea in quanto strumento rilevante per la realizzazione del Mercato Comune. Questo ruolo di guida delle azioni ammissibili nel quadro della riorganizzazione industriale stimolata dalla realizzazione dell'unione economica, si è concretizzata in un contesto europeo segnato dalla presenza di autorità nazionali aventi propria storia e propri indirizzi.

Senza volere qui ricostruire i profili funzionali e gli indirizzi perseguiti dalle Autorità Antitrust nazionali, si permetta di delineare alcune considerazioni sul ruolo svolto da queste autorità nei rispettivi paesi¹⁸.

I tre principali paesi europei, Francia, Gran Bretagna e Germania hanno Autorità Antitrust, introdotte in epoche diverse secondo filosofie di intervento pubblico nell'economia convergenti, ma non certo tra

¹⁸ Si rimanda per l'analisi dettagliata delle esperienze nazionali ai contributi di Gribbin per la Gran Bretagna, Janicki e Ruppelt per la Germania Federale, Lavergne e Souty per la Francia e, inoltre, al lavoro comparativo di Giordani e Gualtieri, nel volume a cura di Bianchi e Gualtieri [1993].

loro assimilabili, né tanto meno riportabili *sic et simpliciter* all'esperienza americana.

Gran Bretagna

In Gran Bretagna la politica della concorrenza ha seguito un corso eclettico, fortemente segnato dalla specificità della vicenda inglese. Infatti nel dopoguerra la Gran Bretagna si trovava a dover gestire la transizione da un mercato interno di estensione mondiale, ma chiuso alla concorrenza esterna – tale era infatti il Commonwealth – ad un mercato interno di dimensioni ristrette, ma destinato, non senza rilevanti problemi, ad essere aperto alla concorrenza internazionale. Le imprese inglesi erano dunque organizzazioni di vaste dimensioni, strutturate in ragione di un impero che si stava esaurendo, ma inadeguate ad affrontare la nuova situazione concorrenziale. Per un verso quindi vi era un rischio di monopolizzazione del mercato interno da parte di imprese di grande dimensione, e d'altra parte vi era il bisogno di favorire processi di ristrutturazione per adeguare l'efficienza di imprese nazionali sviluppatesi a lungo in un contesto di protezione.

Nel 1948 venne dunque approvato il *Monopolies and Restrictive Practices (Inquiry and Control) Act*, che stabilì i compiti di vigilanza della *Monopolies Commission*; questa era un organo essenzialmente consultivo, con il potere di emettere raccomandazioni al *Board of Trade*, cioè al ministro dell'Industria, titolare di ogni eventuale azione nei confronti delle imprese. In questo primo atto vi era una sorta di neutralità nei confronti di possibili intese tra imprese, e si rinviava ad un'analisi dei singoli casi per la verifica dei possibili danni prodotti dalla creazione di un cartello.

Dal 1948 al 1956 vennero trattati solo pochi casi: diciotto casi riguardarono cartelli e due soli casi monopoli individuali. Dall'analisi di questi casi si evince che il danno principale portato all'economia dalla creazione di cartelli deriva dalla generazione sistematica di eccessi di capacità produttiva, con costi aggiuntivi trasferiti ai consumatori.

Nel 1956 le due funzioni, controllo della correttezza dei comportamenti competitivi e vigilanza antimonopolistica vennero scorporate, con la creazione di una *Restrictive Practices Court*, avente funzione giurisdizionale, e una *Monopolies Commission*, che manteneva una funzione consultiva del ministro.

Con la legge del 1956 si imponeva la registrazione dei cartelli e degli accordi tra imprese e dopo soli tre anni vi furono oltre 2.200 iscrizioni, dimostrando quanto monopolizzata fosse effettivamente l'e-

conomia inglese. In questo caso la corte prese un netto indirizzo contrario alla cartellizzazione, cosicché le stesse imprese che proponevano la costituzione del cartello dovevano richiedere un nullaosta, dimostrando i benefici derivanti dall'operazione.

Questa azione ebbe un forte effetto dissuasivo, tanto che nel 1972 vennero richieste solo 37 autorizzazioni e solo 11 proposte vennero approvate. Nel frattempo però il numero delle fusioni venne triplicato, passando da circa 1.500 nel periodo 1954-1958 a quasi 5.000 nel periodo 1969-1973¹⁹.

Si ripeteva quindi il fenomeno già sperimentato nella prima fase di applicazione dello *Sherman Antitrust Act* negli Stati Uniti, cioè una forte predisposizione contro la creazione di accordi esterni tra imprese induceva queste a scegliere la via della concentrazione in un'unica impresa.

Ne conseguiva la necessità di sottoporre a controllo tali concentrazioni e di aumentare la vigilanza sulla correttezza dei comportamenti competitivi delle imprese. Il *Monopolies and Mergers Act* del 1965, il *Fair Trading Act* del 1973, il *Competition Act* del 1980 rispondono a queste esigenze.

Ne conseguono quattro livelli di applicazione:

1) La Restrictive Practices Court vigila oggi sulla costituzione di cartelli ed accordi restrittivi non solo nell'industria ma anche nei servizi.

2) Il Fair Trade Office, istituito nel 1973, è un dipartimento governativo, ma alle dipendenze di un direttore generale indipendente politicamente, responsabile dell'attuazione della legge.

3) La Monopolies and Mergers Commission, creata nel 1948 e riorganizzata a seguito delle modifiche legislative sopra indicate, può svolgere indagini sui casi di monopolio – per le quali ha fino a due anni di tempo – e di concentrazione – per le quali ha sei mesi di tempo dalla richiesta del segretario di Stato, il quale ha a sua volta sei mesi di tempo dal momento in cui l'acquisizione o la fusione è divenuta di pubblico dominio. Tra il 1958 e il 1984 vi sono stati 161 rinvii alla MMC, tra il 1985 e il marzo 1992 140.

4) Il segretario di Stato per l'industria e il commercio, che ha i poteri di attuazione in materia di concorrenza, e in particolare in materia di fusioni e monopoli.

Il *Competition Act* del 1980, il *Companies Act* del 1989, il *Broadcasting Act* del 1990, e il *Court and Legal Services Act* del 1990 hanno

¹⁹ Questi dati sono ben specificati nel pregevole lavoro di Gribbin [1993].

specificato ulteriormente le regole per la concorrenza nei settori dei servizi pubblici, nel caso del trasferimento azionario in Borsa delle emittenze radiotelevisive private, nella rappresentanza legale dei cittadini. Questa è una dimostrazione della vastità delle problematiche inerenti alla tutela della concorrenza, in particolare in settori rilevanti per i diritti dei cittadini.

La politica di privatizzazione dei servizi pubblici, voluta dai governi conservatori alla guida del paese fin dal 1980, ha esaltato questa funzione di tutela dei cittadini come consumatori e come utenti e ha rafforzato la vigilanza sui servizi ai cittadini, rilevando come in questo vasto settore, sia gestito da imprese di proprietà pubblica, centrale o locale, che di proprietà privata fossero ancora molto forti le attitudini alla costituzione di accordi e di effettivi cartelli.

Nell'esperienza inglese la politica della concorrenza nasce nel dopoguerra come strumento per indirizzare la ristrutturazione industriale, evitare inefficienze, stimolare la competitività. Essa progressivamente si trasforma in uno strumento per garantire il corretto funzionamento del sistema economico, ed infine enfatizza il carattere di tutela dei diritti dei cittadini, con interventi e poteri crescenti proprio nei settori, come appunto la televisione e i servizi pubblici in cui i diritti dei cittadini debbono essere maggiormente tutelati, nel momento in cui anche in questi settori entrano operatori non pubblici. Contestualmente il potere discrezionale dell'organo politico si attenua e prende rilevanza il carattere di indipendenza degli organi di vigilanza.

Germania Federale

In Germania Federale l'intera impostazione economica dell'azione dello Stato segue un approccio definito di economia sociale di mercato, fortemente ispirata dal pensiero definito «ordoliberalista» di Walter Eucken e nei fatti concretizzato da Ludwig Erhard, che con Konrad Adenauer è stato il vero redattore della legge base tedesca e della legge sulla concorrenza. La legge tedesca contro le limitazioni della concorrenza risale al 1958, ed è stata successivamente emendata e modificata nel 1973, nel 1976 e nel 1980, nel 1990.

La legge si oppone alle limitazioni della concorrenza poste all'agire delle imprese, quindi cartelli, restrizioni di tipo verticale, abuso di posizione dominante, ma anche alle limitazioni della concorrenza poste dallo Stato con i propri regolamenti sull'esercizio delle attività commerciali ed industriali; questa doppia vigilanza risponde al principio proprio dell'Ordoliberalismo, che vede l'economia come un tutto

unitario, in cui l'intera economia, e quindi anche le imprese debbono perseguire un fine di stabilità sociale.

Questo ha portato ad enfatizzare un'azione dell'autorità per ridurre l'intervento diretto dello Stato – almeno del livello federale – alle sole attività effettivamente di monopolio naturale esteso all'intero paese, riducendo progressivamente le deroghe.

Nei confronti delle imprese il Bundeskartellamt svolge soprattutto una funzione di persuasione morale, in quanto l'apertura di un procedimento per lo scioglimento di un cartello è piuttosto insolito. Vengono però accettati cartelli di crisi per risolvere specifiche situazioni di crisi. Di fatto, dal 1958 vi sono state solo 13 richieste di approvazione di cartelli tra imprese e solo 6 sono stati ammessi. Egualmente in materia di concentrazioni esiste un meccanismo di prenotifica, introdotto nel 1980.

In quell'anno vennero denunciati 635 casi di concentrazione di grandi dimensioni (sopra i 2 milioni di Dm); questi aumentarono progressivamente a 1.548 nel 1990.

Di questi solo 300 vennero presi in esame dal Bundeskartellamt, e fra questi 90 vennero vietati; di questi 30 vennero rivisti secondo le indicazioni dell'autorità, 6 vennero comunque autorizzati dal governo, 11 vennero sospesi dal tribunale a cui venne rivolta istanza di ricorso, ed infine solo 42 vennero effettivamente sospesi da un atto di legge, mentre i restanti vennero abbandonati dai proponenti.

Il Bundeskartellamt ha quindi svolto una funzione di notevole vigilanza nei confronti del sistema concorrenziale tedesco, con una funzione di guida non coercitiva alle concentrazioni che si stavano realizzando. Di fatto, negli anni '70 ed '80 si poterono compiere sostanziali processi di concentrazione, proprio perché il Bundeskartellamt, con la sua azione, definiva con sicurezza le linee guida per l'ammissibilità di tali processi.

Non di meno, la funzione del Bundeskartellamt è soggetta alla possibilità di ricorso da parte delle singole imprese di fronte ai tribunali ordinari e, d'altra parte, il Ministero Federale per l'Economia ha la possibilità di autorizzare un'operazione di concentrazione anche di fronte ad un parere negativo dell'organo di vigilanza.

Questa evenienza si è realizzata solo 6 volte, ma è tuttora esistente, come è stato dimostrato recentemente nel caso dell'acquisizione della Messerschmitt-Boelkov-Blohm da parte della Daimler-Benz. Con l'acquisizione del complesso aeronautico di proprietà di tre Länder da parte di Daimler-Benz, si concentrava l'intera produzione aeronautica militare nelle mani di un solo produttore nazionale.

Il Bundeskartellamt rifiutò l'autorizzazione evidenziando che si sa-

rebbe creato un settore totalmente monopolizzato all'interno e cartellizzato a livello europeo tra campioni nazionali. Il ministero invece dichiarò l'ammissibilità dell'acquisizione perché, in primo luogo, questa doveva essere intesa come privatizzazione di una proprietà degli stati di Baviera, Brema e Amburgo, a cui apparteneva la *Masserschmitt-Boelkov-Blohm*. In secondo luogo, con questa acquisizione si otteneva il rafforzamento non solo delle imprese nazionali, ma anche dell'accordo tra imprese europee operanti in un contesto competitivo che eccede ormai la CEE e dominato dalle imprese americane.

Nonostante questa vistosa eccezione, il ruolo dell'alta autorità è affermato e la sua indipendenza ha assicurato una guida certa ai processi di riorganizzazione interni succedutisi alla riunificazione, con il gigantesco sforzo di privatizzazione realizzato dalla *Trehandanstalt*. Alla fine di giugno 1991 vi erano già prenotificati 816 casi di acquisizione con imprese dell'Est; di questi circa la metà non venne realizzata, dei restanti la metà (212) venne analizzata ed autorizzata entro un mese dalla notifica ed i restanti entro quattro mesi; sul totale 63 non vennero accettati per la registrazione nella forma proposta, 6 vennero modificati e 1 solo venne effettivamente bloccato²⁰.

Francia

Una politica della concorrenza che ammette rilevanti eccezioni per creare campioni nazionali in grado di competere a livello internazionale, è il cuore dell'approccio francese. Tradizionalmente in Francia non c'è mai stata una politica della concorrenza, proprio poiché da sempre si è assunto come necessario il ruolo dello stato nella guida dei processi di riorganizzazione industriale, essendo l'assetto competitivo un elemento essenziale per l'affermazione dello stato nazionale.

L'ordinanza n. 1243 del 1° dicembre 1986 ha riordinato l'intera materia, precisando infatti il ruolo del ministero dell'Economia e quindi della Direzione Generale della Concorrenza nell'esame delle operazioni di concentrazione; è stato poi istituito un *Conseil de la Concurrence* che riprende solo in parte i tratti di una precedente Commissione della Concorrenza.

Dal 1945 al 1977 infatti la politica economica francese era esplici-

²⁰ Si veda il contributo di Janicki e Ruppelt [1993]; un'analisi puntuale dell'esperienza di privatizzazione successiva alla riunificazione tedesca e del ruolo giocato dal *Bundeskartellamt* è quella di Muller [1994].

tamente dirigista, con massicci interventi in materia di regolamentazione dei prezzi e degli investimenti, al fine di favorire la concentrazione tra imprese. Nel 1977 il governo Barre introdusse una prima normativa di tutela della concorrenza, in cui tuttavia la Commissione della Concorrenza aveva solo funzioni consultive nei confronti del ministero dell'Economia, che tramite la Direzione Generale della Concorrenza, del Commercio interno, del Consumo e della Repressione delle Frodi manteneva la competenza effettiva in materia di concorrenza.

Nel 1986 il governo Chirac avviò la politica di privatizzazioni (decreti attuativi del 24 ottobre) e nel contempo ridisegnò le funzioni ministeriali in materia di politica della concorrenza. La Direzione Generale della Concorrenza mantiene il potere di avviare inchieste, il Consiglio gestisce le azioni giudiziarie, formula deliberazioni o avvisi, il ministro emana le ordinanze e la Corte di Appello di Parigi su istanza del Consiglio è l'organo che formula le sentenze in caso di giudizio.

Nei primi cinque anni di applicazione la Direzione ha avviato 895 inchieste; di queste, il Consiglio ha promosso 173 azioni e formulato 400 deliberazioni; la Corte di Appello ha emesso 87 sentenze.

In materia di concentrazione vi sono stati 240 casi, 21 azioni e 13 sentenze. L'approccio che si evince da tali interventi è che l'acquisizione di posizione dominante e le concentrazioni non sono condannabili per sé, ma vanno valutate nell'ambito del contesto competitivo internazionale in cui la nuova impresa deve operare. Di fatto in questi primi cinque anni solo tre operazioni sono state vietate, Ashland Chemical France da parte di Cabot Corporation, St. Louis da Ferruzzi, Spontex da 3M, e non casualmente nei tre casi si trattava di acquisizioni di imprese francesi da parte di imprese straniere.

L'azione antitrust francese pertanto segue i principi di tutela della concorrenza interna, in particolare evitando monopolizzazioni possibili a seguito di concentrazioni legate ad acquisizioni di imprese privatizzate, ma favorisce anche il consolidamento delle imprese francesi nei mercati internazionali, anche tutelando queste in caso di acquisizione da parte di competitori internazionali²¹.

Da una sia pur breve analisi di questi casi emerge chiaramente che l'attività antitrust nei paesi europei si è progressivamente evoluta dal dopoguerra ad oggi secondo approcci diversi per tradizioni ed

²¹ Il caso francese è stato trattato da Lavergne e Souty [1993]. Un'analisi della fase precedente è offerta da Jenny, in Bianchi [1982].

esperienze. Non di meno, nei tre paesi la normativa sulla tutela della concorrenza è stata basata sul principio che la concentrazione e l'affermazione di posizioni dominanti sul mercato nazionale non debbano essere perseguite per se stesse, in quanto l'estensione del mercato eccede l'area di sovranità del governo nazionale. In una prima fase le autorità avevano del resto una funzione del tutto consultiva di un potere esecutivo, che riteneva di dover intervenire direttamente sugli assetti organizzativi dell'industria per sostenere e guidare un processo di rafforzamento delle imprese nazionali in una fase di apertura del mercato agli scambi internazionali.

In seguito il ruolo autonomo delle autorità di tutela del mercato e della concorrenza diviene progressivamente più significativo, fino ad assumere un profilo rilevante e necessario nel momento in cui i governi avviano interventi massicci di privatizzazione di proprietà statali. Ciò avviene nel caso inglese e francese, ma anche nel caso tedesco, in cui il ruolo dell'autorità si accentua negli anni recenti a seguito della grande riorganizzazione industriale realizzatasi con le privatizzazioni delle proprietà pubbliche dell'ex Germania Democratica.

Nel contempo si accentua l'estensione della vigilanza dalla manifattura ai servizi e in particolare a quei servizi alle persone che vedono i singoli cittadini di fronte a grandi imprese, che sicuramente svolgono la loro attività in posizione di dominio di larga parte del mercato interno, se non di monopolio.

Nei tre paesi risulta evidente che in una prima fase vi era grande attenzione alla possibile creazione di intese tra imprese o di identificazione di singoli abusi e, in seguito, sempre più chiaramente l'attenzione si sposta sulle concentrazioni, cioè sulle operazioni di fusione ed acquisizione che possono preconstituire le condizioni strutturali per un dominio del mercato.

Nei tre paesi le autorità hanno certamente svolto una funzione di guida a tali processi, non certo ostacolandoli, ma certamente favorendo una sorta di concentrazione multipolare attorno ad un numero sufficientemente alto di grandi gruppi in grado di operare a livello internazionale.

Così, oggettivamente, la fase di privatizzazione ha costituito – sotto la spinta del governo a privatizzare, e con la vigilanza di autorità sufficientemente autonome – un'effettiva azione di politica industriale, volta a ridefinire gli assetti proprietari e gli equilibri interni ad ogni paese, in un contesto esplicitamente aperto.

Non casualmente la fase cruciale di questo processo ha coinciso con il rilancio della Comunità Europea ed in particolare con l'accelerazione impressa alla realizzazione del mercato unico.

In questa fase all'interno di ogni paese si sono ricompattati i grandi gruppi, che del resto hanno tratto occasione dalle politiche di privatizzazione interne per crescere e riorganizzarsi nel nuovo contesto europeo.

In questa stessa fase le rispettive Autorità Antitrust hanno offerto le linee guida per realizzare tali processi, evitando il rischio di una eccessiva concentrazione di potere interno.

9. Il controllo delle concentrazioni in Italia

Rinviando ad altri contributi di questo volume l'approfondimento del caso italiano, giova ricordare che l'autorità italiana è stata resa operativa dopo l'emanazione del regolamento europeo sulle concentrazioni e che, a differenza delle altre esperienze citate, la normativa italiana è l'unica a rifarsi direttamente a quella comunitaria.

L'approvazione della legge n. 287/90 a tutela della concorrenza e del mercato ha predisposto uno strumento operativo in grado di vigilare che i comportamenti individuali non si traducano in vincolo alla crescita del sistema nel suo complesso, assumendo la normativa comunitaria come riferimento ultimo della propria azione.

Diversamente dalle esperienze degli altri paesi europei qui considerati, in cui vi è stata un'evoluzione nei compiti, nell'organizzazione e nel ruolo dell'autorità nazionale, in Italia la normativa attribuisce fin da subito grande autonomia ed indipendenza a questo organismo, a cui vengono attribuiti compiti sia istruttori che giudicanti. D'altra parte, l'autorità italiana fin da subito sviluppa una esplicita attenzione ai fenomeni di concentrazione intesi come il momento cruciale in cui si alterano le condizioni di concorrenza nel paese. Senza voler entrare nell'analisi della legge né nel dibattito per una sua eventuale revisione, si ricordi che la legge prevede indubbiamente forti poteri discrezionali per l'Autorità Garante. Tuttavia in questi tre anni sono emersi anche i limiti di tale azione²².

Personalmente ritengo che l'aver spezzettato l'azione antitrust in una varietà di autorità, tra loro non comunicanti – l'Autorità Garante, il Garante per l'editoria, l'Autorità per le assicurazioni, la Banca d'Italia per le attività bancarie – abbia indebolito la capacità di analisi

²² Per un'analisi dettagliata della legge italiana si veda il contributo di Utili [1993]. Sul dibattito in corso si veda a questo proposito Gobbo, Salonico e Cazzola [1994, 387].

e quindi di controllo di quei fenomeni di crescita trasversale, che a nostro avviso costituiscono l'aspetto più preoccupante dell'attuale fase.

È opportuno ricordare che il caso italiano presenta notevoli complessità, legate proprio alla specificità di un capitalismo fondato su proprietà pubblica e su proprietà familiare, che si caratterizza per altro per una non sempre trasparente evidenza delle proprietà e quindi dei trasferimenti proprietari, in assenza di un mercato mobiliare in grado di agire da effettivo strumento di controllo dei comportamenti collettivi.

L'art. 7 assume una definizione del controllo che comprende anche le situazioni in cui una singola persona può esercitare «un'influenza determinante sulle attività di un'impresa anche attraverso il possesso indiretto di diritti, contratti o altre forme giuridiche che conferiscono influenza determinante sulla composizione, deliberazioni o decisioni degli organi di un'impresa».

Va infine notato che il sistema descritto si applica a tutte le imprese, escludendo però quelle che per legge sono a regime di monopolio o svolgono servizi di interesse nazionale; è, questa, un'importante limitazione, che a nostro avviso dovrà essere nel tempo superata. La necessità di una corretta applicazione della normativa comunitaria in materia di imprese pubbliche infatti richiede una piena trasparenza anche per le relazioni esistenti tra poteri pubblici ed imprese pubbliche, così come chiaramente specificato dalla direttiva n. 80/723; del resto la difesa del consumatore, che è materia propria di ogni azione antitrust, deve poter agire proprio su quelle attività per le quali si suppone non esistere un controllo di mercato.

Questa ultima considerazione diviene tanto più importante in una fase di avvio di privatizzazioni non solo di imprese manifatturiere ma anche di imprese di servizio.

10. Alcune considerazioni finali

La politica della concorrenza comunitaria ha subito una sostanziale evoluzione dal Trattato di Roma al Trattato di Maastricht anche se gli articoli di riferimento non sono stati emendati. La politica della concorrenza era nella ispirazione originaria uno strumento per la realizzazione del Mercato Comune; si operava cioè nell'ipotesi che la proibizione di comportamenti anticompetitivi occorsi nel commercio tra Stati membri avrebbe favorito la creazione di un mercato comune ed unico. In questa prima fase la Commissione agì come «guardiano del Trattato» e l'attenzione della Direzione Generale della Concorren-

za si dicesse essenzialmente nei casi di intesa o abuso di posizione dominante che coinvolgevano imprese di paesi diversi o insistevano su un mercato esplicitamente transnazionale.

In altre parole, la motivazione principale per l'azione rimaneva legata all'obiettivo di realizzazione del mercato interno alla Comunità. Le eccezioni rilevanti poste sia al divieto di intesa che di creazione di posizione dominante, e perfino di abuso, erano giustificate in termini di questo obiettivo finale.

Man mano che la Comunità Europea si avvicinava a tale risultato e si proponeva come Unione politica tra paesi, esplicitando l'esistenza di una cittadinanza europea da tutelare, e di un mercato unico da vigilare al fine di evitare comportamenti, che potessero ledere i diritti dei cittadini, tanto più mutano il ruolo e i fini della Commissione in funzione di Autorità Antitrust.

In questa prospettiva la politica della concorrenza sempre più ha assunto come obiettivo la tutela del mercato per se stesso, nella sua ampia valenza di tutela del consumatore, ma anche degli entranti e più in generale della libertà di decisione degli agenti, che a diverso titolo operano nel mercato.

Come in ogni altra esperienza in materia di antitrust, ad un'attenzione ai casi estremi di abuso provato, si sostituisce la necessità di una vigilanza per evitare le condizioni di restrizione della concorrenza e quindi la massima attenzione si sposta sulle concentrazioni.

Qui la vicenda comunitaria si sovrappone alle esperienze nazionali. In Gran Bretagna, in Germania Federale e in Francia continuano a prevalere le visioni nazionali, cosicché l'innalzamento dei limiti dimensionali per un controllo comunitario delle concentrazioni si è tradotto in un riconoscimento esplicito delle competenze delle autorità nazionali. In termini economici comunque questa attitudine si è risolta in un'ulteriore accelerazione nelle concentrazioni industriali soprattutto a livello nazionale.

Appare comunque evidente come l'attuazione del Mercato Unico possa leggersi secondo due diverse prospettive, l'una interamente centrata su una visione di efficienza, e quindi esplicitamente volta a favorire la creazione di grandi gruppi industriali operanti a livello internazionale, l'altra invece attenta anche ai problemi di equità e giustizia, e quindi necessariamente volta ad un rafforzamento delle funzioni pubbliche di tutela dei diritti dei cittadini e delle imprese minori.

Allo stato attuale sembra che in tutti i paesi si propenda per la seconda visione, rafforzando le strumentazioni di tutela. Non di meno, in tutti i paesi si sono registrati anche fenomeni di esplicito sostegno da parte dei governi nazionali di azioni di concentrazione, che

difficilmente avrebbero potuto essere giustificati in termini di efficienza.

In questa fase, in cui esplicitamente l'Unione Europea si pone come referente ultimo per una unificazione politica di ispirazione federale tra i paesi d'Europa, diviene cruciale la ridefinizione di un'Autorità Antitrust che svolga la funzione di tutela dei cittadini in processi di ristrutturazione industriale e di riorganizzazione istituzionale, che possono alterare non solo i rapporti di forza tra singole imprese o tra offerenti e consumatori, ma che addirittura possono cambiare la natura democratica dei singoli paesi aderenti all'Unione.

E qui si ricordi che l'esperienza americana nacque proprio con un esplicito riferimento alla natura politica dei processi di concentrazione economica, tanto che in quella legislazione il tentativo di monopolizzazione dell'economia è inteso come un «criminal infringement» contro la nazione. La rapida approvazione dello *Sherman Antitrust Act* avvenne perché si avvertì immediatamente che il tentativo del gruppo Standard Oil di monopolizzare il mercato interno dell'estrazione petrolifera avrebbe avuto effetti devastanti non solo sull'economia, ma sul sistema politico del paese²³.

Nella situazione attuale i settori legati all'informazione, all'emittenza radiotelevisiva, alla pubblicità, ai servizi finanziari, alla grande distribuzione sono settori sensibili perché legati direttamente alla possibilità di condizionare i comportamenti dei cittadini e quindi in tutti i paesi è cresciuta l'attenzione verso questi settori, che invece rimangono largamente esterni all'area di potestà dell'autorità garante operante in Italia; in particolare la possibilità di vigilare le attività di un gruppo che riunisce ed interseca queste attività, come nel caso Fininvest, assume oggi una rilevanza non solo economica, ma pienamente politica, come le recenti vicende italiane hanno dimostrato.

D'altra parte la progressiva assunzione dell'Europa come soggetto politico unitario impone oggi di rivedere la relazione tra autorità nazionali e livello comune.

È in materia di politica della concorrenza che il principio della sussidiarietà dovrebbe trovare la corretta applicazione, per superare il contrasto evidente tra livelli nazionali e commissione. In materia di concorrenza ad esempio i livelli di competenza sono definiti dal regolamento n. 4064/89 che attribuisce alla Commissione solo la vigilanza di quelle operazioni che superano una certa soglia di fatturato. L'e-

²³ Due recenti contributi sul dibattito americano in materia di antitrust sono Jorde e Teece [1992], Brock e Elzing [1991].

sperienza ha dimostrato invece che molte operazioni apparentemente minori hanno un vero carattere europeo e quindi dovrebbero rientrare direttamente sotto il controllo della Comunità, attraverso un abbassamento delle soglie di competenza della Commissione²⁴.

Lungo questa linea, del resto, sta crescendo la convinzione che nella revisione del Trattato prevista nel 1996 debba trovare spazio anche la costituzione di un organo tecnico autonomo in materia di concorrenza, distinto dalla Commissione²⁵.

Una via alternativa potrebbe consistere proprio nell'applicazione più sistematica di quella funzione sussidiaria che è stata assunta come principio base dell'Unione Europea. Infatti, secondo un tale principio, le funzioni di governo e tutela debbono essere esercitate il più vicino possibile al cittadino, lasciando ai livelli superiori funzioni integrative e di supporto per quelle azioni che le singole autorità non possono gestire direttamente perché eccedono le loro capacità di intervento. In questo caso le autorità nazionali avrebbero una loro funzione fondamentale, che eserciterebbero in nome dell'azione comune. Questo implicherebbe lo sviluppo di una pratica di riconoscimento reciproco da parte delle diverse autorità e, quindi, di progressiva evoluzione verso comportamenti tra loro complementari. In tal senso un eventuale procedimento potrebbe essere avviato da quell'autorità nel cui territorio si è compiuto l'atto abusivo o si è concluso l'accordo di intesa o concentrazione, avendo certezza che un tale procedimento risponde ad un comune criterio di autonomia rispetto alle autorità del governo nazionale. L'autorità indipendente di livello europeo potrebbe svolgere funzione di seconda istanza a garanzia che le singole autorità nazionali non compiano abusi o non discriminino le imprese non-nazionali.

In ogni caso nella revisione del Trattato, necessaria per consolidare l'Unione Europea come referente istituzionale adeguato e legittimo della nuova Europa, diventa assolutamente necessario identificare un meccanismo di definizione degli organi di tutela della concorrenza. Questo diviene tanto più importante quanto più si supera la tradizionale presenza dello Stato in economia, data dalla gestione diretta dei servizi pubblici e da un'azione di politica a sostegno delle imprese nazionali.

In ogni caso, deve essere ben chiaro che le funzioni antitrust co-

²⁴ XXIII *Relazione della Commissione sulla politica della concorrenza* [1994, 108].

²⁵ La proposta viene direttamente da D. Wolf, presidente del Bundeskartellamt, il quale ha sottolineato di recente la necessità di superare la situazione attuale in cui la Commissione stessa svolge funzioni attuative e giudicanti.

Tab. 1. Ripartizione delle operazioni di assunzione di maggioranza (comprese le fusioni) suddivise per tipologia geografica negli anni 1987/88-1992/93 che hanno coinvolto imprese europee

Anni	Operazioni nazionali (1)	Operazioni comunitarie (2)	Operazioni CEE/Internazionali (3)	Operazioni Internazionali/CEE (4)	Operazioni extracomunitarie (5)	Totale operazioni nazionali, comunitarie, internazionali ed extracomunitarie
1987/88	2.110	252	499	160	114	3.135
1988/89	3.187	761	659	447	310	5.364
1989/90	3.853	1.122	655	768	356	6.754
1990/91	3.638	947	550	729	376	6.240
1991/92	3.720	760	497	605	326	5.908
1992/93	3.004	634	537	656	381	5.212
Totale	19.512	4.476	3.397	3.365	1.863	32.613

(1) Operazioni che hanno coinvolto imprese del medesimo Stato membro.

(2) Operazioni che hanno coinvolto imprese di due diversi Stati membri.

(3) Operazioni che hanno visto coinvolte come società acquirente un'impresa comunitaria e come società acquisita un'impresa di origine extracomunitaria.

(4) Operazioni che hanno visto coinvolte come società acquirente un'impresa extracomunitaria e come società acquisita un'impresa di origine comunitaria.

(5) Operazioni in cui non vi è alcuna partecipazione di imprese comunitarie.

Fonte: ANDATA.

stituiscono un aspetto di rilevanza costituzionale in un contesto sociale caratterizzato dallo sviluppo delle forze del mercato e pertanto nessun assetto organizzativo della nuova Europa potrà essere efficiente, equo e stabile – per usare i termini introdotti dalla stessa Commissione per definire la propria strategia di rilancio del mercato unico – senza un'adeguata garanzia contro tentativi di monopolizzazione del mercato, che necessariamente possono trasformarsi in riduzioni dei livelli di autonomia ed indipendenza dei cittadini e quindi in lesioni alla stessa democrazia.

Riferimenti bibliografici

- Adams, W. J. (1991), *Antitrust, the Market, and the State. The Contributions of Walter Adams, J. W. Brock and K. G. Elzinga*, Share, Armonk.
- Adams, W. J. e Encaoua, D. (1994), *Distorting the direction of technological change*, in «European Economic Review», 38, p. 663.
- Bael, I. V. e Bellis, J.-F. (1987), *Competition Law of the EEC*, Oxford, CCH Editions.
- Bianchi, P. (a cura di) (1988), *Antitrust e gruppi industriali*, Il Mulino, Bologna.
- Bianchi, P. (1989), *Politiche antitrust e concentrazione economica: un approccio di political economy*, in «Diritto ed Economia», a. II, n. 1, gennaio-aprile, pp. 167-218.
- Bianchi, P. e Gualtieri, G. (a cura di) (1993), *Concorrenza e controllo delle concentrazioni in Europa*, Bologna, Il Mulino.
- Brock, J. e Elzing, K. G. (a cura di) (1991), *Antitrust, the Market, and the State. The Contributions of Walter Adams, Sharpe, Armonk*.
- Commissione della Comunità Europea (1993), *XXIII Relazione sulla Politica della Concorrenza*, parte I, capitolo I, Bruxelles.
- (1993), *XXIII Relazione sulla politica della concorrenza*, parte I, capitolo V e allegato IV «Sviluppi della concentrazione della concorrenza e della competitività», Bruxelles.
- Commissione sulla politica della concorrenza, (1994), *XXIII Relazione*, Bruxelles, 5.5, p. 108.
- Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles, ISSN 0379-1017.
- Continental Can (1973), GUCE n.L.7, 8.1.1972, pp. 25; sentenza Continental Can, causa 6/72, in *Raccolta della Giurisprudenza della Corte di Giustizia*, p. 215.
- De Q. Briggs, J. e Calkins, S. (1987), *Antitrust 1986-1987: Power and Access*, in «The Antitrust Bulletin», XXXII, 2, pp. 275-334.
- Giordani, M. G. e Gualtieri, G. (1993), *Controllo delle concentrazioni nei principali paesi europei: aspetti normativi e funzionamento delle istituzioni*, in Bianchi e Gualtieri [1993], pp. 149-209.

- Gobbo, F., Salonic, T. e Cazzola, C. (1994), *Contributi per un dibattito sulla tutela della concorrenza*, in «l'industria», XV, 3, luglio-settembre, p. 387.
- Gribbin, J. D. (1993), *La politica della concorrenza in Gran Bretagna*, in Bianchi e Gualtieri [1993], pp. 211-46.
- Gribbin, J. D. e Utton, M. A. (1986), *The Treatment of Dominant Firms in U.K. Competition Legislation*, in H. W. De Jong e W. G. Sheperd, *Mainstream of Industrial Organization*, Boston, Kluwer Academic Publishers, II, pp. 243-72.
- Jacquemin, A., Buigues, P. e Ilzkovits, F. (1989), *Concentrazione orizzontale, fusioni e politica della concorrenza nella Comunità Europea*, in «Economia Europea», n. 40.
- Janicki, T. e Ruppelt, H. J. (1993), *Germania Federale*, in Bianchi e Gualtieri [1993], pp. 247-78.
- Jenny, F. (1982), *Il controllo dei prezzi in Francia*, in P. Bianchi (a cura di), *Il controllo dei prezzi, un confronto internazionale*, Milano, F. Angeli, pp. 92-108.
- Jorde, T. M. e Teece, D. J. (a cura di) (1992), *Antitrust, Innovation, and Competitiveness*, Oxford, Oxford University Press.
- Lavergne, J. e Souty, F. (1993), *Francia*, in Bianchi e Gualtieri [1993], pp. 279-314.
- Moavero Milanese, E. (1993), *Normativa ed organizzazione comunitaria per il controllo delle concentrazioni tra imprese*, in Bianchi e Gualtieri [1993], pp. 95-148.
- Muller, J. (1994), *Restructuring East German Economy*, in T. Georgakopoulos, C. Paraskevopoulos e J. Smithin (a cura di), *Economic Integration between Inequal Partners*, London, E. Elgar, pp. 247-95.
- Rapporto Spaak, Conferenza di Messina.
- Servan Schreiber, J. J. (1967), *La défi américain*, Paris, Denoel.
- Utili, G. (1993), *Italia*, in Bianchi e Gualtieri [1993], pp. 315-58.