

CAMERA DEI DEPUTATI N. 248

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati LOMBARDI RICCARDO e LA MALFA

Presentata il 12 settembre 1958

Disposizioni sulle intese industriali e commerciali

ONOREVOLI COLLEGHI! — Questa proposta di legge è quella presentata nella precedente legislatura dall'onorevole Villabruna e altri fra i quali i due attuali presentatori. L'Italia è ormai l'unico Paese di qualche importanza la cui legislazione non contenga alcuna norma contro le intese consortili. Queste intese hanno sempre abbondantemente prosperato nel nostro Paese, contribuendo in modo rilevante a limitare le dimensioni del mercato, a consentirne lo sfruttamento da parte degli « operatori abituali » precludendo la via d'accesso ai nuovi imprenditori, infine a sclerotizzare la vita produttiva in una politica inveterata di alti prezzi di vendita, bassi consumi ed elevata disoccupazione. Sicché predisporre efficaci norme che combattano le intese consortili e contribuiscano per questa via a rigenerare un clima di più libera competizione tra le diverse iniziative, è uno dei modi per avviare anche una politica di sviluppo del reddito e dell'occupazione. Naturalmente una legge anticonsortile non esaurisce, da sola, il problema della struttura monopolistica della economia italiana e dei gravi danni che ne conseguono. Essa per esempio non colpirebbe quei casi in cui il potere economico risulti accentrato in una sola, grande azienda che domini il mercato avendo schiacciato tutti i concorrenti ed impedendo l'entrata ai concorrenti potenziali con la sua stessa mastodontica esistenza.

Sarebbe quindi pericolosamente ingenuo attendersi soltanto da una legge anticonsortile gli effetti che non possono invece che

essere propri di tutta una tenace azione di politica economica, articolata simultaneamente in vari strumenti. Tali strumenti vanno da un'appropriata riforma delle società per azioni tendente a contenere il prepotere dei gruppi minoritari di controllo e a dare ampia pubblicità ai dati di gestione e ai rapporti tra i vari gruppi, ad una politica del credito che si astenga da discriminazioni in favore dei gruppi monopolistici, alla nazionalizzazione dei settori dei pubblici servizi in concessione, ad una politica di libertà degli scambi internazionali.

Tuttavia è certo che, se una legge anticonsortile isolatamente considerata ha una efficacia assai modesta, essa costituisce peraltro uno strumento indispensabile di azione antimonopolistica, se inquadrata in una più vasta azione politica. Ed è per questo motivo che i proponenti del presente disegno di legge hanno ritenuto opportuno presentare simultaneamente un progetto di riforma della disciplina giuridica delle società per azioni, convinti che le due iniziative rappresentino un notevole avanzamento nella lotta contro i monopoli industriali e le dannose concentrazioni in poche mani del capitale finanziario.

In sede internazionale il problema delle pratiche restrittive della concorrenza, già considerato nella Carta dell'Avana, è stato ripreso dallo statuto della Comunità carbone acciaio, alla quale l'Italia aderisce. L'articolo 65 di detto statuto vieta, infatti, nel settore del carbone e dell'acciaio « tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations

d'entreprises, toutes pratiques concertées, qui tendraient sur le marché commun, directement ou indirectement, à empêcher, restreindre ou fausser le jeu normal de la concurrence». Lo stesso dicasi per il trattato sul Mercato comune europeo (articolo 85). A seguito di questa norma, la posizione del nostro paese è divenuta ben singolare: esso infatti ha ratificato lo Statuto della C. E. C. A. e del Mercato comune europeo recependone quindi come norme di diritto interno le relative statuizioni, senza peraltro preoccuparsi di armonizzare con esse le relative disposizioni dei nostri codici, delle nostre leggi, e, soprattutto, della nostra prassi interpretativa e giurisprudenziale.

La stranezza e l'insostenibilità di questa situazione si è ancor più acuita in quanto l'assoluta mancanza nella legislazione italiana di norme che colpiscono le pratiche anticoncorrenziali contrasta con l'indirizzo ormai prevalente in tutti i paesi economicamente progrediti sulle due sponde dell'Atlantico. Di questo stato di cose si sono, già da qualche tempo, preoccupati alcuni uomini di Governo e parlamentari, i quali hanno preso l'iniziativa di formulare progetti di legge (ancora non presi in esame dalle Camere) per la disciplina dei cartelli industriali.

Queste iniziative tuttavia hanno inteso distinguere tra intese ed intese, non comminando automaticamente e per tutte il divieto e la nullità, ma lasciando ad un apposito giudice di stabilire quali di esse fossero da considerare dannose al pubblico interesse e quali dettate soltanto dalla necessità di evitare con una concorrenza rovinosa, lo sperpero della ricchezza. Ora questo è veramente il problema centrale di una legislazione che voglia effettivamente reprimere il fenomeno delle intese consortili. Non dobbiamo essere vittime delle parole: attraverso una legislazione ansiconsortile si possono combattere manifestazioni puramente ipotetiche, che non hanno alcun riscontro nella realtà, e sanzionare invece tutte le pratiche consortili correnti. Il problema che ci interessa non nasce infatti da anormali manifestazioni dovute ad illiceità occasionali, ma si connette con tendenze insite nel sistema, derivando da questa circostanza la sua illiceità. Ed è perciò che il primo pericolo in Italia di una legislazione anticonsortile è proprio quello di trasformarsi in strumento di tutela dei consorzi stessi.

La via da seguire, indicata oltre che dallo statuto della C. E. C. A. e dal Mercato comune europeo, sopra ricordata anche da eminenti studiosi italiani quali il professore Siro Lombardini, è

dunque molto chiara. È indispensabile stabilire la nullità di tutte le pattuizioni restrittive della reciproca concorrenza tra imprenditori, rendendo tale nullità assolutamente indipendente da un giudizio di merito sulla giustificazione o meno della pattuizione del caso concreto. È inoltre indispensabile che la sanzione colpisca non solo quei contratti che abbiano come causa la restrizione della reciproca concorrenza, ma anche quelli che indirettamente perseguono tale scopo o che comunque ne producono l'effetto. Nell'ambito dei consorzi e dei cartelli, i negozi indiretti sono assai più frequenti di quelli diretti, poiché i cartelli sono per l'appunto tra le cose che si preferisce fare piuttosto che dichiarare di aver fatto. Dimenticando dunque, nel nostro ambiente così profondamente pervaso dall'azione dei monopoli, il raggiungimento indiretto dei fini consortili, si rischierebbe di lasciare una grossa falla nel sistema, tanto più che la recente evoluzione ha messo in luce la particolare efficienza di alcuni di questi negozi indiretti, quali i patti intesi a reciproche cessioni di brevetti con esclusione di terzi.

La fenomenologia dei consorzi è vastissima, dall'accordo verbale circa la fissazione dei prezzi a un dettagliato contratto che disciplina il contingentamento della produzione, dalla creazione di una comune società di vendita allo scambio di licenze di brevetti, al boicottaggio degli imprenditori che violino certe intese relative ai prezzi ed ai modi di rivendita.

Perciò alla nullità del contratto apertamente diretto alla restrizione della concorrenza deve accompagnarsi quella del contratto che indirettamente persegua lo stesso scopo o provochi lo stesso effetto. Ovviamente in questo secondo caso dovrà esser provato lo scopo e l'effetto restrittivo, che nel primo caso è in *re ipsa*.

Ammessa questa conclusione, è opportuno porsi un'altra domanda: se cioè sia opportuno comprendere, in una legge anticonsortile, anche le combinazioni finanziarie che mirino ad una restrizione della reciproca concorrenza, come per esempio l'acquisto o lo scambio di pacchetti azionari tra società concorrenti. La domanda non può che avere risposta affermativa, ove si voglia creare un efficiente sistema di norme repressive del fenomeno consortile, ed il presente disegno di legge ha esplicitamente menzionato il caso all'articolo 2.

Le sanzioni previste dal progetto si limitano a sanzioni pecunarie, peraltro fissate in misura molto elevata: i proponenti hanno

infatti ritenuto che sia questo il solo modo di scoraggiare le pratiche consortili, mentre cadrebbero nel vuoto, per la stessa loro eccessiva gravità, misure restrittive della libertà personale.

All'accertamento delle infrazioni si è provveduto (seguendo l'esempio americano e francese) coll'articolo 3 e seguenti, creando una apposita Commissione che dovrà seguire una determinata procedura, e, in certi casi, potrà

anche invitare gli interessati a ristabilire (dettando le misure da essa ritenute più appropriate allo scopo) la libertà del mercato. L'ottemperamento da parte dei privati interessati alle ingiunzioni della Commissione avrà l'effetto di estinguere l'azione penale. Non verificandosi tale ipotesi, l'azione avrà invece luogo dinanzi all'Autorità giudiziaria ordinaria, non avendo pertanto la Commissione nessun potere giurisdizionale.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Sono vietati, in qualunque luogo convenuti e deliberati, i contratti e accordi tra imprenditori, le clausole di contratti tra imprenditori, le decisioni di associazioni di imprenditori, le pratiche concertate tra imprenditori, che mirano, seppure indirettamente, a escludere o restringere la reciproca concorrenza tra più imprenditori sul mercato italiano, quali quelli che fissino i prezzi di materie prime, merci o prodotti, disciplinino le quantità producibili o collocabili sul mercato, regolino gli investimenti, ripartiscano le zone, i prodotti, i clienti ovvero ripartiscano le fonti, ovunque situate, di approvvigionamento o di energia.

Sono nulli i contratti, le clausole contrattuali e le deliberazioni, vietati dal comma precedente.

Le disposizioni dei commi precedenti, non si applicano a contratti o clausole contrattuali che disciplinano rapporti di agenzia o di lavoro e che seguiranno ad essere soggetti alle disposizioni del libro IV, titolo II, capo X, e del libro V, titolo II, capo I, del Codice civile.

Le disposizioni dei primi due commi del presente articolo non concernono atti conclusi o realizzati in esecuzione di disposizioni legali o regolamentari, né gli imprenditori soggetti al controllo delle leggi 7 marzo 1938 n. 141, e 7 aprile 1938, n. 636, e del regio decreto-legge 29 aprile 1923, n. 966.

Le disposizioni dei primi due commi del presente articolo colpiscono anche i patti di licenza reciproca esclusiva di brevetti, nonché le imposizioni o le discriminazioni di prezzi per la rivendita, sempre che ricorra l'intento di raggiungere, seppure indirettamente, la finalità indicata nel primo comma.

ART. 2.

Gli imprenditori individuali e gli amministratori delegati o, in loro mancanza, i direttori generali di società che abbiano concorso nella violazione dell'articolo 1 sono solidamente soggetti a una ammenda pari al dieci per cento del valore delle materie prime, minerali, merci, prodotti ai quali si riferisce il contratto, l'accordo, la decisione o la pratica concertata, o la clausola, la cui nullità viene sancita nell'articolo 1 della presente legge e che siano stati estratti, fabbricati, venduti o acquistati dopo che sia stato posto in essere l'atto la cui nullità è sancita nell'articolo 1. In ogni caso l'importo della ammenda non potrà essere inferiore a un milione di lire.

La stessa pena si applica per il compimento di atti che, seppure indirettamente, mirino a conseguire attraverso acquisti di pacchetti azionari o apporti o affitti di stabilimenti, le finalità indicate nell'articolo 1.

ART. 3.

È istituita una Commissione per le intese industriali composta di nove membri, di cui tre nominati dalla Camera dei deputati e tre dal Senato della Repubblica estranei al Parlamento e tre nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

I membri della Commissione sono nominati per sei anni e sono rieleggibili.

I membri della Commissione dovranno essere scelti tra cittadini italiani che abbiano compiuto il 40° anno di età e che per le attività svolte e gli studi compiuti diano particolare garanzia di sicura competenza e assoluta indipendenza.

La Commissione sarà insediata dal Presidente della Repubblica e sceglierà nel proprio seno un presidente e un vicepresidente.

ART. 4.

La Commissione potrà di propria iniziativa, deliberando a maggioranza, o su invito del Ministro di grazia e giustizia o del Ministro per l'industria e il commercio o del Ministro del commercio con l'estero, aprire inchieste nei confronti di uno o più imprenditori per accertare l'osservanza dell'articolo 1 della presente legge.

Entro 30 giorni dal suo insediamento e prima di aprire qualunque inchiesta la Commissione dovrà deliberare il regolamento procedurale per lo svolgimento delle inchieste.

Nessuna inchiesta potrà concludersi senza che gli imprenditori nei cui confronti questa si svolge, siano stati invitati a presentare memorie entro un termine minimo di 15 giorni e a svolgere, decorso il termine per la presentazione delle memorie, le loro ragioni oralmente davanti alla Commissione. Nella redazione delle memorie e nella difesa orale gli imprenditori interessati potranno farsi assistere da avvocati ed esperti.

Ai fini del compimento delle inchieste, la Commissione potrà promuovere per mezzo della polizia tributaria ispezioni in società ed imprese determinandone l'ambito e la finalità; invitare esperti; chiamare imprenditori individuali, amministratori, sindaci, dirigenti di società o enti pubblici a deporre su circostanze specificate. La Commissione potrà chiedere ai competenti uffici pubblici i dati statistici o tecnici che creda necessari per il miglior svolgimento dell'inchiesta e che dovranno essere rimessi nel termine massimo di trenta giorni.

Le inchieste della Commissione e i procedimenti davanti a questa si svolgono con vincolo di segreto a carico di tutti quanti vi partecipino.

Qualora dall'inchiesta siano emerse violazioni dell'articolo 1 della presente legge, la Commissione, dopo l'udienza menzionata nel terzo comma del presente articolo, potrà invitare gli imprenditori nei cui confronti si è svolta l'inchiesta, ad astenersi da determinati atti o attività o potrà indicare gli atti la cui realizzazione è necessaria per stabilire la libertà del mercato, fissando in questo secondo caso il termine pel compimento degli atti indicati.

La Commissione potrà aprire inchieste anche su procedimenti menzionati nell'ultimo comma dell'articolo 2, potendo anche in questa ipotesi procedere all'invito menzionato nel sesto comma del presente articolo.

L'ottemperanza all'invito della Commissione estingue l'azione penale fondata sulla violazione contestata rimanendo tuttavia salve le azioni civili.

La Commissione trasmetterà ai Ministro della giustizia gli atti di ogni inchiesta con le conclusioni deliberate a maggioranza.

La Commissione invierà annualmente al Parlamento una relazione dei propri lavori con in allegato le conclusioni raggiunte nei vari casi.

Quando la Commissione abbia ravvisato una violazione degli articoli 1 e 2, ultimo comma, della presente legge senza che sia stato ottemperato all'invito di cui ai precedenti commi, il Ministro di grazia e giustizia

dovrà trasmettere al procuratore generale presso la Corte di cassazione gli atti dell'inchiesta con le conclusioni della Commissione perché il pubblico ministero promuova l'azione penale.

ART. 5.

Le spese pel funzionamento della Commissione saranno imputate sul bilancio del Ministero dell'industria e commercio che indicherà ciascun anno la dotazione della Commissione per le spese inerenti al suo funzionamento.