COMMISSIONE SPECIALE PER L'ESAME DEI PROVVEDIMENTI CONCERNENTI LA TUTELA DELLA LIBERTÀ DI CONCORRENZA

I.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 28 NOVEMBRE 1962

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CASTELLI

INDICE

PAG.

Congedi:

PRESIDENTE 1

Disegno e proposte di legge (*Discussione*):

Tutela della libertà di concorrenza. (2076);

LA MALFA e LOMBARDI RICCARDO: Riforma delle società per azioni. (247);

LOMBARDI RICCARDO e LA MALFA: Disposizioni sulle intese industriali e commerciali. (248);

MALAGODI ed altri: Norme per la tutela della libertà di concorrenza e di mercato. (933);

CARCATERRA ed altri: Norme sulla libertà dell'iniziativa economica e sulla concorrenza. (1172);

FOSCHINI ed altri: Disposizioni per la tutela della libertà economica. (1714);

AMENDOLA GIORGIO ed altri: Controllo sui monopoli. (1903) 1

PRESIDENTE 1, 22
RADI, *Relatore* 2
CURTI AURELIO 22
ALBERTINI 22
CREMISINI 22
COLOMBO, *Ministro dell'industria e del commercio* 22

La seduta comincia alle 17.

Congedi.

PRESIDENTE. Comunico che sono in congedo i deputati De Martino Carmine, Gennai Tonietti Erisia, e Marenghi.

Discussione del disegno di legge: Tutela della libertà di concorrenza (2076); e delle proposte di legge di iniziativa dei deputati La Malfa e Lombardi Riccardo: Riforma delle società per azioni (247); Lombardi Riccardo e La Malfa: Disposizioni sulle intese industriali e commerciali (248); Malagodi ed altri: Norme per la tutela della libertà di concorrenza e di mercato (933); Carcaterra ed altri: Norme sulla libertà dell'iniziativa economica e sulla concorrenza (1172); Foschini ed altri: Disposizioni per la tutela della libertà economica (1714); Amendola ed altri: Controllo sui monopoli (1903).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Tutela della libertà di concorrenza » e delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Lombardi Riccardo e La Malfa: « Disposizioni sulle intese industriali e commerciali; Malagodi, Bozzi, Cortese Guido, Alpino: « Norme per la tutela della libertà di concorrenza e di mercato »; Carcaterra, Lucifredi, Bima, Troisi, Tozzi Condivi, Veronesi, Manzini, Bartole, Gaspari, Romanato, Riccio, Villa Ruggero, Franceschini, Longoni: « Norme sulla libertà dell'iniziativa economica e sulla concorrenza »; Foschini, Cavaliere, Di Luzio, Muscariello, Romano Bruno: « Disposizioni per la tutela della libertà economica »; Amendola Giorgio, Failla, Adamoli, Alberganti, Alicata, Bardini, Brighenti, Busetto, Caprara, Dami, De Grada, Degli Esposti, Diaz Laura, Di Paolantonio, D'Onofrio, Faletra, Fasano, Ferrari Francesco, Fogliazza, Franco Raffaele, Granati, Grezzi, Grilli Giovanni, Gullo, Guidi,

Invernizzi, Laconi, Lajolo, Lama, Longo, Magno, Mazzoni, Minella Molinari Angela, Musto, Nannuzzi, Napolitano Giorgio, Natoli, Nicoletto, Pajetta Giancarlo, Pajetta Giuliano, Roffi, Romagnoli, Romeo, Rossi Paolo Mario, Sannicolò, Santarelli Enzo, Soliano, Sulotto, Togliatti, Tognoni, Vacchetta, Vidali, Viviani Luciana: « Controllo sui monopoli »; La Malfa e Lombardi Riccardo: « Riforma delle società per azioni ».

Tali provvedimenti sono stati da noi lungamente esaminati in sede referente. I vari gruppi hanno espresso le loro opinioni, la discussione generale è stata completata e si è iniziato l'esame degli articoli, di cui alcuni sono già stati formulati.

Giunti all'esame di un emendamento del collega Carcaterra, volto ad introdurre il criterio di intese lecite in contrapposto a quelle illecite, in attesa che, dopo ampio dibattito, il Governo esprimesse il suo parere, l'esame, per cause varie, venne interrotto e, alla ripresa della discussione, la Commissione si trovò unanime a richiedere il passaggio dei provvedimenti alla propria competenza in sede legislativa, impegnandosi, essa Commissione ed il Governo, a formulare direttamente le norme relative alla disciplina delle società per azioni, invece di affidarle alla delega legislativa, delega che appunto costringeva la Commissione a discutere in sede referente.

La Presidenza della Camera ha accolto tale richiesta e la Commissione si trova oggi a riprendere la discussione dei provvedimenti in sede legislativa e non più referente. Si rende necessario, pertanto, iniziare la discussione dal principio.

Prego, perciò, il relatore onorevole Radi, di svolgere la sua relazione.

RADI, *Relatore*. Onorevoli colleghi, non sempre i modelli astratti degli economisti corrispondono puntualmente alla realtà economica: l'esigenza di comporre in un unico quadro fenomeni diversamente caratterizzati può indurre infatti ad operare semplificazioni che si dimostrano poi arbitrarie; o produce sconnessioni profonde tra realtà e teoria economica.

Ciò detto, occorre tuttavia riconoscere che la teoria economica, come ogni scienza, possiede strumenti correttivi capaci di portare i modelli astratti ad un livello di maggiore aderenza con la realtà.

La analisi delle forme di mercato è un esempio tipico di questo fatto mediante approssimazioni successive, la teoria economica è riuscita via via a chiarire le diverse componenti del problema, facendo subire una evoluzione profonda al modello tracciato nelle sue grandi linee dal Cournot.

L'esame del problema del monopolio, che dobbiamo affrontare in questa sede, non sarebbe esauriente se non tenesse conto, almeno nelle sue linee essenziali, dei successivi sviluppi della teoria economica in ordine a questo problema; essa infatti ha ormai chiarito le reali dimensioni del problema, e pur senza prendere campo tra le diverse soluzioni di politica economica proposte, ha fornito gli strumenti per una esatta valutazione del fenomeno.

È noto che le nozioni di monopolio e di oligopolio (o per lo meno quella di duopolio) furono inizialmente elaborate da Agostino Cournot, attorno alla metà del secolo scorso, e poi approfondite dagli economisti neoclassici, e in particolare da Bertrand e da Edgeworth.

Lo sforzo del Cournot fu quello di chiarire la nozione di concorrenza, precisando le condizioni in cui essa si verifica; il punto di partenza della sua analisi fu però la situazione di equilibrio del monopolio, che era quella che meglio si prestava ad una esatta definizione. Il monopolista è concepito dal Cournot come l'unico venditore, in un mercato, di una merce da altri non riproducibile. In una situazione di questo tipo, il monopolista è in grado di operare a suo arbitrio sulla quantità o sul prezzo. Quando, di fronte al monopolista, sorge un altro concorrente, se ciascuno dei due agisce in base all'ipotesi che la quantità offerta dall'altro sia costante, la situazione di equilibrio si stabilisce ad un punto in cui il prezzo è minore che in regime di monopolio, e in cui ognuno dei duopolisti vende esattamente la metà della quantità totale. Cournot procede aumentando il numero dei venditori considerati, quando questo diventa grande al punto che nessuno dei venditori sia in grado di influenzare il prezzo variando la quantità offerta, il prezzo eguaglia il costo.

In tal modo Cournot, dal modello dell'equilibrio monopolistico giunge direttamente alla concorrenza, fissandone la prima condizione essenziale: essere il numero dei venditori tanto grande, che la quantità venduta da ciascuno di essi sia trascurabile rispetto alla quantità totale, e quindi ogni variazione di essa senza effetto sul prezzo di mercato.

Le altre soluzioni proposte al problema del duopolio-oligopolio differiscono da quella di Cournot perché vengono modificate le ipotesi circa il comportamento imprenditoriale e circa la consapevolezza che ogni oli-

gopolista ha delle possibili reazioni degli altri concorrenti.

Occorre subito precisare che tutte queste varie analisi si fondano su un'unica impostazione, estremamente formale. Il problema viene infatti posto in termini astratti, come un elegante gioco economico-matematico ricorrendo agli strumenti marginalistici, si cerca di determinare se esista una situazione di equilibrio, e quale essa sia, prescindendo da qualsiasi riferimento a correlati empirici e in generale allo sviluppo della realtà economica.

Il formalismo di questa impostazione non sorprende, poiché per lungo tempo tutta l'analisi economica fu basata, implicitamente, sull'ipotesi della libera concorrenza, mentre le situazioni diverse da quella della libera concorrenza venivano considerate come deviazioni dalla norma. Gli economisti, come sovente avviene, prevedevano coscienza in ritardo della realtà, in parte per il normale ritardo tra il manifestarsi dei fenomeni e l'analisi di essi, in parte per ragioni analitiche (essendo la nozione di concorrenza l'unica che consentisse un trattamento elegante ed unitario della teoria della produzione e della teoria della distribuzione), in parte per ragioni vagamente politiche che ora si menzioneranno; mancava pertanto un incentivo esterno, concreto, ad approfondire l'analisi delle cause e delle manifestazioni delle situazioni di mercato non concorrenziali.

L'equilibrio monopolistico o oligopolistico era riguardato come una situazione eccezionale, derivante da condizioni naturali (come ad esempio lo sfruttamento di acque o la gestione di ferrovie) o da particolari orientamenti di politica economica (come ad esempio i dazi protettivi).

Venivano comunque fissati due modelli teorici, in cui si poteva realizzare un equilibrio di mercato: quello monopolistico e quello della pura concorrenza, mentre l'esistenza di stadi intermedi era considerata soltanto come una fase di passaggio dall'uno all'altro modello. Ma la dottrina veniva al tempo stesso chiarendo che il regime di perfetta concorrenza era quello che riservava la maggior soddisfazione per il consumatore, e si addentrava conseguentemente a teorizzare le condizioni necessarie perché essa si potesse concretamente verificare: principali, tra esse, oltre al mancato frazionamento nella offerta tra molti venditori il fatto che la concorrenza si svolga fra venditori che offrono una merce in tutto o per tutto omogenea e, come tale, perfettamente sostituibile agli occhi dei compratori, e la perfetta conoscenza del mercato da parte di tutti coloro che vi partecipano.

L'ipotesi della pura concorrenza tuttavia lungi dall'apparire come norma dell'attività economica, appare sempre meno capace di interpretare la realtà economica. Questo fatto viene chiarito definitivamente dallo Sraffa, dalla Robinson e dal Chamberlin, con gli studi sui mercati imperfetti svolti attorno al 1930. Secondo queste teorie, di fatto quasi mai il venditore agisce in regime di concorrenza pura, poiché ogni prodotto è sempre differenziato dagli altri prodotti similari, mentre lo stesso modello del monopolio puro di un solo venditore era un'ipotesi teorica raramente riscontrabile nella realtà, che vedeva invece l'esistenza di un ristretto numero di produttori dello stesso bene (oligopolio). Nella realtà si verifica che ogni prodotto è diverso dagli altri anche se è pertinente alla stessa industria ed è collocato sullo stesso mercato, e quindi ogni produttore gode di una sorta di monopolio, per cui è in grado di determinare entro certi limiti la sua situazione di mercato, stabilendo il prezzo di vendita senza dover tener conto delle leggi della pura concorrenza. D'altra parte la sostituibilità di un prodotto con gli altri non è nulla come avverrebbe nel puro monopolio, ed entro certi limiti il comportamento di ogni venditore è dunque condizionato da quello degli altri. La definizione di « concorrenza monopolistica » vuole appunto indicare questa situazione, in cui ogni venditore può essere considerato un monopolista se preso isolatamente, e come tale si comporta, ritenendo che la sua attività non possa provocare delle conseguenze indirette; ma in cui lo stesso venditore subisce la concorrenza degli altri, senza che egli la possa evitare e senza che possa determinare in alcun modo l'azione altrui.

Si comincia ora ad intuire che le situazioni monopolistiche non sono create soltanto da fatti naturali ed esterni o da accordi tra venditori operanti sullo stesso mercato, ma possono essere il portato dello sviluppo economico e del progresso tecnico.

Già il Marshall aveva individuato il fatto che la grande impresa è spesso in grado di conseguire economie di produzione maggiori di quelle che possono essere ottenute da una moltitudine di piccole imprese, e può, quindi, in linea teorica, offrire i beni a prezzi minori.

Le nuove teorie affrontano il problema del monopolio in una visione più ampia, che tiene conto dei problemi dello sviluppo e delle trasformazioni strutturali del sistema. Secondo Schumpter un certo grado di concentrazione monopolistica è condizione di sviluppo, se si valuta il problema dinamicamente la creazione di situazioni monopolistiche è il necessario obiettivo dell'imprenditore innovatore, attraverso cui si realizza il progresso tecnico e si sviluppa il sistema economico. Secondo Schumpter la creazione di nuove situazioni monopolistiche provoca la distruzione delle vecchie posizioni monopolistiche; l'efficienza del sistema economico risulta così assicurato non dalla concorrenza quale era intesa nella teoria statica dell'equilibrio generale, ma dalla « concorrenza nello sviluppo », cioé dalla minaccia portata dalle nuove iniziative alle posizioni di rendita monopolistica.

I mutamenti strutturali intervenuti a seguito del progresso tecnico offrono la base dei successivi sviluppi teorici. In realtà il mercato non appare più come un luogo in cui giuocano soltanto delle forze quantitative, come il volume dell'offerta e della domanda e il livello dei prezzi; esistono diversi fattori (psicologici, istituzionali, tecnologici, geografici, ecc.) che influenzano pesantemente la struttura del mercato e i livelli dei prezzi. Secondo il Bain, il mercato appare ora così caratterizzato:

1°) la concentrazione della produzione nelle mani di un numero relativamente piccolo di venditori è un fenomeno pressoché generale in molti importanti settori industriali;

2°) i mercati dei beni di produzione sono frequentati da un piccolo numero di compratori;

3°) la non-omogeneità (differenziazione) è frequentissima praticamente per tutti i beni di consumo e per una gran parte dei beni di produzione;

4°) il piccolo numero di venditori e compratori e la concentrazione della produzione industriale generano logicamente l'apparizione dei monopoli.

Il fattore nuovo su cui si appunta l'interesse degli economisti non è più soltanto quello della differenziazione dei prodotti, quanto quello della concentrazione, che almeno nei settori industriali ha ormai assunto carattere fisiologico. Ci si trova ora di fronte ad una serie di problemi che non possono più essere affrontati con gli schemi tradizionali di monopolio-oligopolio, né con quelli della concorrenza imperfetta.

Il processo di concentrazione, divenuto fatto istituzionale, genera o accresce il potere di mercato delle maggiori imprese. Ciò avviene per ragioni diverse e per vie diverse, e la dottrina è divisa nella valutazione e nella classificazione di esse. Nella sostanza, comunque, ci si trova di fronte ad industrie che producono beni omogenei o scarsamente differenziati, e che sono caratterizzati da una elevata concentrazione, per cui un numero ristretto di imprese controlla la maggior parte della produzione. « Ciascun venditore – scrive il Kaldor – è in diretta concorrenza soltanto con pochi venditori; questi altri venditori sono essi stessi in concorrenza con un piccolo numero di diverse imprese; la catena di questi gruppi oligopolistici compongono l'intero mercato ». « L'oligopolio è, in realtà, la condizione più comune ».

Questa teoria dell'oligopolio costituisce una notevole approssimazione alla realtà industriale e commerciale. Ciò che tuttavia meglio definisce la situazione attuale è il caso dell'*oligopolio concentrato*, il caso cioè in cui la posizione oligopolistica sia occupata da industrie caratterizzate da un'elevata concentrazione. « L'oligopolio – commenta Sylos Labini – non appare come un caso teorico particolare, ma come la forma di mercato più frequente, se pure variamente configurata, nella moderna realtà economica ».

L'individuazione di questo modello di oligopolio pone gravi difficoltà alla teoria e alla politica economica.

Il problema dell'oligopolio pone alla prima un problema diverso da quello della determinazione di un equilibrio statico in termini di prezzo e quantità. La molteplicità delle soluzioni possibili discende dalla realtà stessa, caratterizzata dalla presenza di variabili non facilmente accertabili con oggettività e generalità.

La seconda deve affrontare in concreto una serie di problemi che è opportuno per noi esaminare tenendo conto delle diverse soluzioni che sono state via via proposte.

SINTESI STORICA E ANALISI COMPARATIVA DELLE LEGISLAZIONI STRANIERE DI TUTELA DELLA LIBERTÀ DI CONCORRENZA.

1. — Un'indagine a carattere comparativistico della disciplina legislativa straniera avente ad oggetto la tutela della libertà di concorrenza, richiede una necessaria premessa di natura storica; occorre esaminare, cioè, come e quando nei vari Paesi si è formata una legislazione antimonopolistica, allo

scopo di individuare le esigenze di ordine economico, sociale, politico che, pur nella loro evoluzione, hanno determinato ed influenzato il formarsi di siffatta legislazione in Paesi in condizioni economiche e di sviluppo molto dissimili tra loro.

È a tutti noto che una legislazione moderna antimonopolistica è sorta nel continente americano intorno agli anni 1889-1890; la prima nazione al mondo a votare una legge antimonopolistica fu appunto il Canadà, con l'*Act for the Prevention and Suppression of Combinations in Restraint of Trade* (1889), la quale vietò « le collusioni, le combinazioni, gli accordi ed i patti tendenti a limitare indebitamente i mezzi di trasporto, di produzione, di approvvigionamento, di distribuzione di qualsiasi bene commerciale, a restringere la produzione, la fabbricazione, il commercio dei beni stessi o a indirizzarne in modo irragionevole il prezzo ». Furono pertanto colpiti in primo luogo – ed è un rilievo di grande interesse per noi che ci accingiamo ad emanare una nostra legislazione per la tutela della libera concorrenza – tutti gli accordi o le pratiche concertate che obiettivamente limitassero la libertà di concorrenza; soltanto in un momento successivo la nozione di pratica restrittiva fu allargata in modo da comprendervi anche « le fusioni di imprese, i *trusts* e i monopoli operanti o suscettibili di operare contro l'interesse del pubblico e cioè dei consumatori, dei produttori o d'altrui ». E tale ampliamento della sfera dei divieti a tutela della libertà di concorrenza fu posto in essere con la legislazione successiva (*Combines Investigation Act* del 1910, *Combines Investigation Act* del 1923 e successivi emendamenti approvati con leggi del 1937 e del 1952) la cui emanazione trova la sua ragion d'essere nelle mutate condizioni economiche del Paese e in un processo di industrializzazione ormai completamente realizzato.

Nello stesso periodo di tempo, nel 1890, gli Stati Uniti d'America emanarono la legge fondamentale – e tale risulta ancora oggi – per la tutela della concorrenza, lo *Sherman Act*. Questa legge dichiarò illecito qualsiasi accordo che avesse per scopo quello di limitare la produzione o il commercio tra i vari Stati degli U. S. A. o con le nazioni straniere. Una tale normativa fu poi completata con il *Clayton Act* del 1914, che vietò ogni discriminazione di prezzi che avesse il fine di restringere la concorrenza o di creare un monopolio. In epoca successiva con il *Federal Trade Commission Act* nel 1914 si colpirono anche quelle pratiche limitative della concorrenza che non causavano veri e propri monopoli. Si giunse così al *Robinson-Patman Act* del 1936, che rafforzò la legislazione esistente, vietando più rigidamente la discriminazione dei prezzi. Finché nel 1950 le nuove disposizioni *Celler-Kefauver Act* hanno vietato l'acquisto del patrimonio di una società da parte della società concorrente, nonché ogni forma di fusione tra società che abbia per effetto la eliminazione della concorrenza o la formazione di monopoli. È poi da ricordare che la legislazione americana è stata integrata dalle decisioni giurisdizionali le quali, come è noto, costituiscono una fonte vera e propria di diritto, in forza dei principi della *Common Law*.

Allorché si passa ad esaminare sul piano storico la legislazione antitrust del continente europeo, si rileva immediatamente che una siffatta legislazione è stata emanata a distanza di mezzo secolo rispetto alla corrispondente legislazione del continente americano: tale circostanza è la prova evidente di un diverso grado e di distinte forme assunte dallo sviluppo dell'economia europea rispetto allo sviluppo dell'economia americana. È poi da notare che sono all'avanguardia, nell'emanazione di una legislazione antitrust europea, ancora una volta i Paesi economicamente più progrediti e dotati di un forte grado di industrializzazione: la Gran Bretagna, che in forza della *Common Law* aveva elaborato, per mezzo della giurisprudenza, una propria dottrina « della restrizione del commercio » e della « collusione perseguibile » (sulla base degli *Status of Monopolies* del 1623 e delle successive leggi del 1772 e 1844), e la Francia che con l'articolo 419 del Codice penale, modificato con legge 3 dicembre 1926, dichiarava punibili ogni azione o tentativo rivolti all'aumento o alla caduta artificiosa dei prezzi delle merci, dei beni, dei titoli pubblici e privati.

Ma l'effettivo sviluppo di una legislazione europea antimonopolistica risale agli anni successivi alla seconda guerra mondiale: mentre in Inghilterra si completa la normativa antitrust con le fondamentali leggi del 1948 e del 1956 *Monopolies and Restrictive Act* e *Restrictive Trade Pratices Act* le quali colpiscono espressamente *trusts*, intese consortili e pratiche discriminatorie; mentre in Francia si integra la precedente legislazione con provvedimenti del 1945, 1946, 1947, 1952 e 1953, tutti tendenti a determinare in modo più preciso la nozione di prezzo illecito, e si pone il precetto costituzionale che « ogni proprietà od impresa la quale assuma

carattere di servizio pubblico nazionale o di monopolio di fatto, deve appartenere alla collettività »; nello stesso periodo di tempo nuovi Paesi sentono l'esigenza di darsi una legislazione di tutela della libertà di concorrenza.

Così la Germania – che pure era dedotta di un forte grado di industrializzazione, ma la cui azione era ispirata ai principî contrari al libero esplicarsi delle forze di mercato ostacolando quindi il nascere di una legislazione antimonopolistica – appena occupata dai Governi alleati, riceve una prima legislazione antitrust (ordinanze di decartelizzazione nn. 56 e 78 del 1947) con la quale si ordina la dissoluzione dei cartelli e delle eccessive concentrazioni di potere economico e si vietano le intese, le catene finanziarie, gli accordi limitativi della concorrenza, i *trusts*, le combinazioni e i monopoli privati. Successivamente, appena la Repubblica Federale Tedesca riacquista la sua autonomia politica, il Governo presenta al Parlamento un disegno di legge contro le pratiche restrittive della libera concorrenza (1952). Sono note le discussioni che una siffatta legislazione ha provocato in Germania per le forti opposizioni della Confederazione dell'industria tedesca; tuttavia tale opposizione ha ritardato la emanazione della legge 27 luglio 1957, ma non l'ha certo fermata. Tale legge vieta gli accordi e le pratiche concordate idonei a limitare la produzione o ad influire sul mercati dei beni e dei servizi, causando una restrizione della concorrenza.

Così la Svezia, con leggi del 1946 e del 1953 sul « Controllo delle pratiche restrittive della concorrenza nell'industria » ha vietato gli atti e gli accordi limitativi della concorrenza, specialmente nelle forme del « sistema dei prezzi all'ingrosso » e « delle offerte concertate in caso di gara per forniture o appalti ». Così la Norvegia ha emanato il 26 giugno 1953 una nuova legge « per il controllo e la disciplina dei prezzi, dei dividendi e della concorrenza » sostituendo più efficacemente una precedente legge del 1926 che conferiva ad organi amministrativi un mero controllo delle pratiche monopolistiche e dei prezzi ingiustificati.

Così nei Paesi Bassi è stata approvata nel 1956 la legge sugli accordi tra imprenditori, la quale dichiara illeciti gli accordi e le pratiche diretti ad influire sulla produzione o a restringere il commercio o la distribuzione altrui mediante forme di coartazione, ovvero a fissare o a discriminare i prezzi. Così ancora il Belgio si è preoccupato di regolamentare il fenomeno dell'abuso della potenza economica (legge 27 maggio 1960) individuandolo nell'attuazione, da parte di persone detentrici della potenza economica, di pratiche che falsino o restringano il normale gioco della concorrenza, ponendo ostacoli alla libertà economica dei consumatori o allo sviluppo della produzione e degli scambi.

Nello stesso periodo di tempo anche alcuni Paesi estranei alla zona europea hanno legiferato in materia di tutela contro i monopoli: è sufficiente richiamare l'esempio del Giappone che ha ricevuto, subito dopo il termine della seconda guerra mondiale (1947), una legislazione antimonopolistica dal Governo americano, quale potenza occupante. Successivamente tale legge è stata integrata da una ulteriore legge approvata dalla Dieta nazionale nel 1953. Anche questa legislazione, nel suo complesso, dichiara illecite essenzialmente le azioni dirette a limitare la propria produzione o la propria distribuzione ripartendo zone e clientela, o a restringere il commercio altrui o a fissare, discriminare, imporre prezzi. Meno severa, invece, si presenta la stessa legislazione per quel che riguarda i fenomeni organizzativi attraverso i quali si può realizzare una restrizione nella libertà di concorrenza (fusioni, costituzione di *holdings*, acquisti di pacchetti azionari).

Può, infine, richiamarsi la legislazione formatasi nel 1955, nell'Unione Sudafricana che dette nuove norme per la prevenzione e la repressione di ogni condizione di monopolio, cioè di ogni patto, accordo, intesa, pratica o metodo commerciale che direttamente o indirettamente venga a limitare la concorrenza.

La sintesi storica del processo formativo della legislazione antimonopolistica non può essere esaurita senza ricordare che, nell'ultimo decennio, anche la normativa supernazionale creata nell'ambito europeo ha sentito l'esigenza di emanare regole di concorrenza aventi efficacia entro l'ambito dei mercati carbosiderurgico e comune: così il Trattato istitutivo della C. E. C. A., firmato a Parigi il 18 aprile 1951 e ratificato dal nostro Paese con legge 25 giugno 1952, n. 766, pone una propria disciplina (nel capo sesto del Trattato articoli 65-67) sulle intese, concentrazioni e altre violazioni delle condizioni di concorrenza. Così il Trattato istitutivo della Comunità economica europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957 e ratificato dal nostro Paese con legge 14 ottobre 1957,

n. 1203, prevede (negli articoli 85-94) delle regole di concorrenza che risultano principalmente imperniate sul divieto delle intese e delle pratiche limitative della concorrenza e sul divieto dell'abuso di posizioni dominanti.

Dinanzi a siffatto quadro della legislazione straniera in tema di tutela della libertà di concorrenza non può che riconoscersi con assoluta evidenza la necessità, per lo Stato italiano, di disciplinare, nell'ambito del proprio territorio, tutti quei fenomeni distorsivi della concorrenza che indubbiamente sussistono, anche nella nostra economia. Tale necessità diviene, poi, improrogabile esigenza ove si consideri che la situazione economica italiana presenta una maggiore concentrazione industriale, nonché una varietà di fenomeni distorsivi della concorrenza indubbiamente superiore a quelle di alcuni Paesi, (Belgio, Olanda, Norvegia e Svezia) che da lungo tempo hanno soddisfatto l'esigenza di legiferare sull'argomento.

Può quindi osservarsi, in modo conclusivo, che un utile esempio e un opportuno raffronto può derivare al nostro compito di legislatori dall'esame della legislazione straniera. A questo esame, svolto per sommi capi e per concetti, s'intende ora dar luogo.

2. — Dall'analisi storica finora esperita risulta evidente che le legislazioni straniere si sono principalmente preoccupate di regolare – allo scopo di vietarle in modo assoluto o soltanto in modo parziale – quelle azioni eliminative o restrittive della libertà di concorrenza che prendono la forma di accordi, intese tra imprese, ovvero di deci sioni di associazioni di imprese ovvero di pratiche concertate tendenti ad influire sulla produzione, propria od altrui, sulla distribuzione e sul commercio, sulla domanda dei beni, sulla misura dei prezzi. Per contro soltanto alcune legislazioni (e in epoca successiva) hanno sentito l'esigenza di regolare quelle forme organizzative illecite di per sé, come i monopoli, ovvero illecite in quanto impiegate quali strumento per realizzare l'eliminazione o la restrizione della concorrenza. Si consideri la legislazione canadese, quella degli Stati Uniti, quella della Gran Bretagna e quella, a carattere supernazionale, della C. E. C. A.: in queste legislazioni il fenomeno organizzativo è osservato nei suoi aspetti negativi, come mezzo usato da quegli operatori che in un momento successivo intendono raggiungere quegli stessi risultati illeciti e vietati come effetto di intese cartellistiche o di pratiche concertate.

La prima considerazione che può pertanto desumersi dall'analisi svolta è che la nostra futura legislazione di tutela della libertà di concorrenza *non potrà non considerare il fenomeno storicamente più evidente, quello delle intese illecite e delle pratiche concordate, anch'esse illecite, mentre potrà regolamentare nei limiti che riterrà più opportuni quelle forme di organizzazione che soltanto indirettamente e in un momento successivo tendono a raggiungere dei risultati ugualmente illeciti*, in quanto effettivamente distorsivi delle condizioni di libera concorrenza.

È sufficiente, come riprova e come esempio, ricordare che sono considerati vietati nella legislazione americana i seguenti accordi: per la ripartizione del mercato in zone di vendita riservate; per la fissazione *orizzontale* del prezzo (e cioè tra imprese operanti nelle stesse categorie industriali) da praticare a terzi; per la formazione di programmi di vendita aventi il fine di sostenere il prezzo; per restringere la produzione o ripartirla tra le imprese; per la distribuzione in esclusiva, in modo da precludere la concorrenza in una « frazione sostanziale del ramo di attività interessato »; per eludere l'offerta in concorrenza nelle gare di appalto; per stabilire prezzi comuni fra imprese di uno stesso ramo di industria; per adottare contratti tipo per l'arbitrato delle controversie; per boicottare i clienti che rifiutino di seguire determinate politiche di credito; per stabilire gli sconti da concedersi o per classificare in modo uniforme i clienti stessi; per affidare la vendita dei propri prodotti ad una agenzia di vendite controllate in comune; per la standardizzazione delle dimensioni e dei tipi di un prodotto; per sostenere il prezzo di rivendita di un prodotto; e moltissimi altri, denunciati dalla giurisprudenza americana.

Identico rigore si riscontra, per quanto attiene al settore delle intese illecite, nella legislazione canadese, inglese e francese. Le sole eccezioni al divieto assoluto degli accordi, delle intese restrittive della libertà di concorrenza si riscontrano con riguardo ai settori agricoli, coperativistico, del lavoro, nonché dei trasporti pubblici. In questi settori gli accordi dei sindacati operai, delle imprese di trasporto, delle cooperative agricole, dei piccoli distributori di prodotti ortofrutticoli possono essere eccezionalmente considerati non lesivi della libertà di concorrenza.

Molto più rilevante si presenta, per contro, nella legislazione dei vari Paesi, la di-

sciplina che sottrae dall'applicazione della normativa di tutela della libera concorrenza l'attività esplicata sul mercato da determinati soggetti, in quanto *soggetti pubblici, esercenti pubblici poteri o pubbliche funzioni, ovvero sottoposti a controllo pubblico o alle direttive politico-economiche dello Stato.*

La legislazione canadese esclude dall'ambito di applicabilità delle norme antitrust le imprese pubbliche e private esercenti servizi di pubblica utilità, le imprese pubbliche soggette al controllo statale e le imprese pubbliche autorizzate con legge.

La legislazione antimonopolistica americana non si applica alle aziende sotto diretto controllo pubblico e alle imprese pubbliche o private esercenti servizi d'interesse pubblico (trasporto terrestre o marittimo ecc.).

La legislazione inglese antitrust è dichiarata inapplicabile alle industrie nazionalizzate, ai monopoli autorizzati o creati con legge, alle imprese esercenti la fornitura di determinati servizi. È infatti a tutti noto che l'Inghilterra ha risolto il problema della forte concentrazione industriale nei settori chiave con il ricorso alle nazionalizzazioni, preoccupandosi per contro di disciplinare rigidamente le pratiche discriminatorie e le intese consortili, poste in essere da più operatori e aventi per effetto la riduzione delle condizioni di concorrenza.

La stessa situazione economico-giuridica si riscontra in Francia: la normativa antimonopolistica non si applica alle imprese nazionalizzate, ai monopoli di Stato, alle attività industriali e commerciali affidate dallo Stato in concessione a Dipartimenti o Municipi, alle imprese esercenti in concessione la gestione dei porti o servizi idrici, di gas ed elettricità.

La legislazione svedese sottrae ancora alla legge antimonopolistica gli «atti» pubblici o comunque gli atti compiuti dalle imprese pubbliche che siano restrittivi della libera concorrenza, in quanto detti atti apportano in via di principio un vantaggio di ordine sociale od una utilità per i consumatori.

La legislazione belga non si applica allo Stato, alle province, ai comuni, alle aziende pubbliche, agli Enti di interesse pubblico sottoposti permanentemente alla autorità o al potere di controllo del Ministro competente. La sottrazione delle imprese pubbliche all'applicazione della nuova disciplina è motivata dal principio che l'azione di queste imprese è sempre dominata da finalità di interesse generale, anche in quelle ipotesi nelle quali la realizzazione del profitto non è esclusa per dette imprese.

Soltanto la legislazione tedesca, della quale sono note le vicissitudini e l'influenza che su di essa hanno avuto gli interessi economici di alcune grandi imprese, dichiara soggette alla normativa antitrust le imprese di proprietà o gestite dalla pubblica autorità, purché non si tratti di quelle imprese esercenti servizi pubblici (ferrovie, poste, trasporti marittimi, gas, acqua ed elettricità). Per contro, la legislazione tedesca è la sola a dichiarare eccezionalmente leciti i cartelli di crisi, di razionalizzazione, per l'esportazione, i cartelli concedenti sconti uniformi.

Fatto il quadro delle limitate eccezioni a carattere oggettivo e delle più numerose eccezioni a carattere soggettivo, deve poi rilevarsi che tutte le legislazioni straniere su richiamate ricollegano, quasi unanimemente, la sanzione di nullità al compimento di pratiche concertate, intese e accordi dichiarati illeciti (Francia, Germania Occidentale, Gran Bretagna, Norvegia, Giappone, Paesi Bassi, sebbene per le ultime due nazioni si debba parlare più di potere di annullamento delle intese affidato alla autorità giudiziaria). D'altra parte l'omissione della sanzione di nullità negli altri ordinamenti si spiega con la circostanza che queste legislazioni prevedono un procedimento amministrativo per la repressione degli accordi restrittivi della libera concorrenza.

Prima di passare all'esame delle molteplici sanzioni che conseguono alla violazione dei precetti di tutela della concorrenza, nonché alla descrizione dei procedimenti mediante i quali si accertano le violazioni agli stessi precetti, pare opportuno porre ancora una volta in rilievo che la legislazione straniera sopra ricordata considera, oltre che le intese e gli accordi, anche la posizione dominante di un'impresa o di più imprese; è da osservare che soltanto la legislazione americana considera di per sé illecita la posizione dominante quando assuma determinate forme, mentre le altre legislazioni subordinano la illiceità della posizione dominante alla circostanza che dall'azione di questa discenda una effettiva restrizione della libertà di concorrenza e di mercato. È soltanto l'abuso della potenza economica, non la potenza economica di per sé, che deve essere vietato in quanto attenta all'interesse generale mediante la restrizione o la distorsione del normale gioco della concorrenza.

Le sanzioni che seguono all'accertamento delle violazioni dei precetti della legislazione

antimonopolistica sono di carattere civile, di carattere penale o di natura amministrativa.

Tra le sanzioni civili grande rilievo è dato, nelle legislazioni straniere, all'azione di risarcimento danni: tale azione è il mezzo offerto al privato danneggiato per ottenere la reintegrazione della propria situazione patrimoniale, quale sarebbe stata ove non vi fosse stato l'abuso della posizione dominante o non avesse avuto attuazione l'accordo, l'intesa o la pratica illecita. L'azione di risarcimento è diretta contro il singolo trasgressore ovvero solidalmente contro coloro che partecipano all'intesa o all'accordo vietato. Un'azione giudiziaria siffatta è prevista nella legislazione canadese, in quella francese, in quella inglese, in quella statunitense e in quella norvegese.

L'applicazione di sanzioni penali nell'ipotesi di trasgressione dei precetti di tutela del la libertà di concorrenza è sancita in quasi tutte le legislazioni straniere. È da osservare che le sanzioni penali previste sono normalmente di un duplice ordine: sanzioni restrittive della libertà personale e sanzioni di natura patrimoniale. La misura delle pene detentive come delle sanzioni patrimoniali può essere stabilita dalla stessa legislazione tra un minimo ed un massimo, rinviandosi la concreta determinazione alla valutazione del giudice in relazione alla fattispecie singola di azione illecita, ovvero può esser stabilita, specialmente per le pene pecuniarie, nella misura fissata discrezionalmente dall'autorità giudiziaria. Le sanzioni restrittive della libertà personale e quelle pecunarie possono essere applicate, poi, cumulativamente, nella ipotesi di infrazioni più gravi, o invece alternativamente sempre in relazione alla maggiore o minore gravità delle infrazioni. È inoltre da osservarsi che il cumulo e la gravità nella misura delle pene costituiscono caratteri delle legislazioni più rigide nel porre precetti a tutela della libertà di concorrenza (Canadà, America, Inghilterra, Belgio e Francia).

Le sanzioni di carattere amministrativo sono invece prescritte da un minor numero di legislazioni. Esse sono la confisca o il sequestro delle merci costituenti l'oggetto degli accordi o delle manovre distorsive della libera concorrenza; l'espropriazione delle imprese che hanno commesso le violazioni di legge, la pubblicazione delle decisioni amministrative o giurisdizionali sui giornali, la imposizione di pene pecuniarie di carattere meramente amministrativo, la sospensione – temporanea o definitiva – dei trasgressori dall'esercizio dell'attività economica fino allora esercitata in violazione della legge, lo scioglimento, infine, delle società o delle associazioni di fatto che strutturalmente tendono alla creazione di situazioni di monopolio. Tali sanzioni amministrative sono dettate soltanto dalla legislazione francese, statunitense, norvegese, belga e dell'Unione Sudafricana.

Per completare il quadro sintetico dei principî fondamentali sui quali è fondata la legislazione antimonopolistica straniera, occorre esaminare infine come ciascun Paese regoli il tipo di procedimento necessario per l'accertamento di azioni illecite e quali siano gli organi funzionalmente competenti ad emanare provvedimenti vincolanti per i trasgressori dei precetti, sia al fine dell'accertamento delle illiceità, sia allo scopo dell'applicazione delle sanzioni di ordine civile, penale ed amministrativo.

In generale può ritenersi che il procedimento attraverso il quale si raggiunge l'accertamento delle violazioni della legge di tutela della libertà di concorrenza e l'applicazione delle sanzioni di ogni tipo si compone, di regola, di due fasi: vi è una prima fase, normalmente istruttoria, demandata ad organi amministrativi, perché sia raggiunta la prova del compimento dell'azione illecita o dell'attuazione dell'abuso di posizione dominante; e vi è una seconda fase, a carattere strettamente decisorio, demandata agli organi giurisdizionali, i quali accertano in modo definitivo l'esistenza della violazione alla legge e l'attuazione dell'abuso, applicando conseguentemente le sanzioni penali o civili. Le sanzioni amministrative vengono applicate dagli stessi organi giurisdizionali o da particolari organi amministrativi in esecuzione dei provvedimenti degli organi giurisdizionali. Alcune legislazioni, peraltro, considerano puramente e semplicemente una procedura giudiziaria divisa in due fasi, delle quali la prima istruttoria e l'altra decisoria. Altri ordinamenti, per contro, prevedono un procedimento meramente amministrativo, ai fini dell'accertamento delle azioni lesive della libera concorrenza.

La legislazione canadese, ad esempio, prevede una fase istruttoria devoluta alla competenza degli organi amministrativi – un commissario che raccoglie gli elementi di prova, che sono poi valutati da una « Commissione per le pratiche commerciali restrittive » – attribuendo invece alla Magistratura ordinaria il potere di emettere la pronuncia col diffidare i trasgressori dal proseguire nelle attività dichiarate illecite.

La legislazione inglese ha istituito organi amministrativi, quali la *Monopolies Commission*, ai quali è affidata la fase di indagine istruttoria sui casi di violazione della legge antitrust, e il *Registrar*, che conserva il registro in cui vengono iscritti tutti gli accordi restrittivi. La fase giurisdizionale è, invece, affidata ai tribunali ordinari e al tribunale per le pratiche restrittive che decide sulla conciliabilità o meno di particolari accordi con l'interesse generale del Paese.

La legislazione americana prevede, poi, molteplici organi amministrativi cui è affidata la facoltà di svolgere procedure extragiudiziali per l'accertamento dell'illecito anticoncorrenziale: la *Interstate Commerce Commission* (per l'attività di trasporto), la *Federal Trade Commission* (per le altre attività commerciali), la *Federal Reserve Board* (per le attività bancarie e finanziarie), la *Federal Communication Federal Commission* (per i servizi telefonici e radiofonici), l'*Antitrust Division* (contro le azioni comportanti concorrenza sleale) e moltissimi altri. Accanto ad essi la legislazione americana prevede anche il procedimento giurisdizionale affidando la fase inquisitoria ai Procuratori distrettuali e generali e la fase decisoria alle Corti distrettuali.

Uno stesso sistema è dettato nella legislazione francese che ha istituito organi amministrativi che svolgono un'attività istruttoria extragiudiziale (*Agents du Contrôle Economique*, *Directeur Departmental de Contrôle Economique*, *Ministro dell'Economia Nazionale*, *Commission Tecnique des Ententes*). Organi giurisdizionali sono, in sede istruttoria ed inquisitoria, il giudice istruttore e la Procura di Stato e, in sede giudicante, il *Tribunal correctionnel*.

Un procedimento accertativo dotato di caratteristiche particolari è quello previsto dalla legislazione germanica, la quale istituisce organi giurisdizionali specializzati, quali l'Ufficio federale per i Cartelli, l'Ufficio per i Cartelli, situato in ogni *Land*, la Commissione per i Cartelli presso la Corte Suprema Federale e la Commissione per i Cartelli presso le più alte Corti dei *Lander*; e crea particolari organi amministrativi (Autorità per i Cartelli e il Ministro dell'economia), i quali possono vietare o, per contro, autorizzare determinati accordi limitativi della concorrenza o particolari attività collegate ad una posizione dominante.

Altre legislazioni, infine, prevedono un procedimento meramente amministrativo sia nella fase istruttoria, come nella fase decisoria. Così la legislazione norvegese (Ufficio per il controllo prezzi, organo istruttorio e Direzione dei prezzi, organo decisorio); la legislazione svedese (il Consiglio del libero commercio); la legislazione belga (il Commissario relatore, il Consiglio del contenzioso economico e il Ministro degli affari economici); così la legislazione olandese (Commissione, quale organo consultivo, e il Ministro per gli affari economici); e la legislazione giapponese (Commissione per il commercio leale).

CARATTERISTICHE STRUTTURALI.

La legislazione antimonopolistica deve tener conto della particolare situazione in cui opera l'industria italiana. Essa è caratterizzata dalla presenza di situazioni e di problemi che è opportuno valutare nel loro peso reale. Occorre infatti non dimenticare che è grazie a questa situazione che i complessi oligopolistici esistenti hanno raggiunto l'attuale supremazia, ponendosi in grado di dominare i mercati ed influenzando in numerose occasioni importanti scelte di politica economica.

Non è questa la sede per una elencazione minuziosa di dati e di cifre: basterà allora limitarsi a porre in evidenza gli aspetti essenziali del fenomeno, rilevandone i macroscopici effetti.

La struttura industriale italiana era caratterizzata, già prima dell'ultima guerra, dall'esistenza di diffuse situazioni monopolistiche. Le cause di questo stato di fatto sono da ricercarsi nelle origini stesse dell'industria italiana, nata in ritardo rispetto a quella degli altri paesi d'Europa toccati dalla rivoluzione industriale, e con segni distintivi sostanzialmente diversi.

La struttura industriale italiana è sorta solo parzialmente come spontaneo sviluppo di piccole iniziative imprenditoriali. Le scelte politiche adottate dal governo nazionale dopo l'unificazione erano infatti venute ponendo le basi per uno sviluppo disorganico, ad isole, in cui per di più solo i grandi complessi sarebbero stati capaci di sopravvivere. All'atto dell'unificazione, esisteva nel Settentrione una diffusa industria tessile, mentre muoveva i primi passi l'industria meccanica; nel Mezzogiorno, il Governo borbonico aveva fatto nascere a Napoli e a Salerno una notevole fioritura di industrie meccaniche, cantieristiche e tessili, che si reggevano tuttavia in forza delle protezioni accordate, e dedicandosi prevalentemente a lavorazioni subordinazione statale.

L'introduzione di una politica liberista, inferse un colpo grave all'industria meridionale. Nello stesso periodo, la nascente industria del Nord attraversò un periodo di crisi, dovuto alla difficoltà di crearsi un ampio mercato nazionale.

Tutto questo finì con l'accentuare il ritardo dell'industria italiana rispetto agli altri paesi d'Europa.

Il passaggio alla politica protezionistica, mentre dà il colpo definitivo all'industria meridionale, prepara le condizioni per la nascita della moderna industria, avvenuta tra la fine dello scorso e l'inizio di questo secolo. È un periodo caratterizzato dallo sviluppo di grandi complessi, particolarmente nella fase prebellica, e bellica.

Tutti questi fattori determinano una prima grave conseguenza: una fase di rapida concentrazione tecnica e finanziaria, in forza della quale si formano pochi grandi complessi integrati, mentre vengono meno le condizioni per lo sviluppo della media impresa, e cadono le possibilità di uno sviluppo graduale dei piccoli complessi.

Questo sviluppo disorganico, caratterizzato dalla prevalenza di pochi grandi complessi, dall'insufficiente sviluppo delle industrie di media dimensione, e dalla intrinseca debolezza delle piccole imprese, viene poi accentuato dalla stagnazione economica intervenuta tra le due guerre anche a seguito della politica corporativa adottata dal governo fascista. In ogni settore, si sviluppano complessi monopolistici che dominano il mercato, mentre una fitta rete di legami si stabilisce tra le grosse imprese e il capitale finanziario: il potere di mercato dei grandi complessi diviene di gran lunga prevalente, e non esiste la possibilità che nuove industrie riescano a porsi su un piano competitivo con le maggiori. Si tenga conto, tra l'altro, che questi grandi complessi agiscono in un paese a prevalente struttura agricola e artigianale: in una situazione di questo tipo, essi assumono un'importanza e un peso relativo di gran lunga superiori alle loro stesse dimensioni, esercitando così un'influenza determinante nella vita economica e politica.

La diffusione e lo sviluppo delle posizioni monopolistiche è discesa quindi da cause storiche, che fatalmente dovevano portare a questa situazione.

Un altro fattore distintivo della struttura industriale italiana è l'altissima concentrazione territoriale esistente. Se è vero che questo è un fenomeno esistente anche in altri paesi industriali, occorre rilevare che in Italia esso ha assunto dimensioni veramente patologiche. L'accentrarsi dell'industria italiana in un'area ristretta ha finito col provocare una stagnazione sempre maggiore nelle altre zone del paese, ed in particolare nel Mezzogiorno.

Queste caratteristiche si sono andate accentuando nel dopoguerra.

Infatti la politica finanziaria, volta a conseguire la stabilità monetaria, aumentava, mediante le restrizioni creditizie, gli ostacoli al sorgere di nuove iniziative imprenditoriali le quali, d'altra parte, non potevano attingere ai finanziamenti bancari o al mercato finanziario con la facilità con cui agli stessi potevano ricorrere i complessi industriali già consolidati.

Ciò ha portato ad una concentrazione degli investimenti nei grandi complessi a carattere monopolistico, situati prevalentemente nella zona del triangolo industriale, con la conseguente accentuazione dello squilibrio tra il Settentrione e il Mezzogiorno d'Italia.

La concentrazione degli investimenti nelle industrie esistenti ha dato luogo, inoltre, ad un rapido processo di sviluppo intensivo (maggior impiego di capitale per addetto) – che attraverso una più accentuata meccanizzazione porta ad aumenti della produttività del lavoro – mentre è risultato molto esiguo lo sviluppo estensivo che allargando l'attività produttiva consente un aumento di occupazione. Perciò, ad un notevole incremento della produttività del lavoro e ad una maggiore partecipazione al reddito degli occupati nell'industria, non ha fatto riscontro un adeguato aumento dell'occupazione nel settore industriale.

L'esame delle componenti strutturali dell'industria italiana mette dunque in luce l'esistenza di ostacoli al processo di sviluppo economico che è necessario superare formulando nuovi orientamenti di carattere generale. Occorreranno misure di politica economica, che non dobbiamo esaminare in questa sede, e che tuttavia dovranno impedire il perpetuarsi e l'aggravarsi degli squilibri strutturali e dei fattori di distorsione oggi esistenti.

Tuttavia i nuovi orientamenti e i nuovi programmi, pur necessari, risulterebbero insufficienti, se non ci si preoccupasse di varare gli strumenti legislativi atti ad eliminare le cause che ritardano lo sviluppo dell'economia italiana.

La formulazione di una efficace legislazione antimonopolistica è, tra le misure necessarie, quella che si impone per importanza

e per urgenza. Alla luce delle cose fin qui dette, ci sembra che non vi sia motivo per dubitarne.

ESAME COMPARATIVO DEL DISEGNO DI LEGGE GOVERNATIVO E DELLE PROPOSTE DI LEGGE D'INIZIATIVA PARLAMENTARE.

Una analisi approfondita della materia regolata nel disegno di legge governativo non può essere disgiunta dall'esame delle proposte di legge di iniziativa parlamentare. Evidentemente, non si tratta di descrivere tutto il regime giuridico che viene proposto ai fini della tutela della libertà di concorrenza, ma di indicare le caratteristiche peculiari di ciascun progetto, confrontandole con quelle del disegno di legge governativo. L'indagine suddetta sarà facilitata dalla suddivisione della materia in quegli argomenti, che costituiscono i punti fondamentali di una legislazione di tutela della libertà di concorrenza, e cioè:

intese vietate;

effetti del compimento delle intese vietate;

eccezioni al divieto delle intese;

sanzioni civili, penali ed amministrative conseguenti all'attuazione di intese vietate;

abuso di posizione dominante;

soggetti esenti dall'applicazione della normativa antitrust;

procedimenti di accertamento delle infrazioni alla legge e competenza all'accertamento.

Intese vietate.

Per il disegno di legge governativo devono considerarsi vietate le intese tra imprenditori le quali – poste in essere mediante contratti, accordi, pratiche concordate, clausole statutarie, disposizioni generali o regolamentari, deliberazioni di consorzi o di associazioni di imprese – possano impedire, falsare o comunque limitare la concorrenza sul mercato interno.

Definizioni analoghe sono contenute in tutte le proposte di legge d'iniziativa parlamentare. Per la proposta di legge Lombardi Riccardo e La Malfa (Atto della Camera n. 248) sono vietati tutti i contratti e accordi tra imprenditori, tutte le clausole di contratti tra imprenditori, tutte le decisioni di associazioni di imprenditori, tutte le pratiche concertate tra gli stessi che mirino, anche indirettamente, a escludere o a restringere la reciproca concorrenza tra più imprenditori sul mercato italiano. Sono intese vietate, cioè, quelle che fissino i prezzi di materie prime, merci e prodotti, che disciplinino le quantità producibili e collocabili, ripartiscano le zone, i prodotti, i clienti ovvero ripartiscano le fonti, ovunque situate, di approvvigionamento o di energie. Sono intese vietate 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, anche indirettamente, finalità restrittive della concorrenza. Sono ancora vietati gli atti che mirino a conseguire le stesse finalità vietate attraverso acquisiti di pacchetti azionari o apporti o affitti di stabilimenti.

Per la proposta Malagodi (Atto della Camera n. 933) sono vietati gli atti, i contratti, gli accordi, le intese e le pratiche restrittivi della libertà di mercato o limitativi della libera concorrenza, posti in essere da due o più imprenditori pubblici o privati, che determinano aumenti ingiustificati dei prezzi od abbiano per scopo o per effetto di impedire, restringere o falsare il normale funzionamento del mercato all'interno del Paese. Sono vietati, altresì, quei contratti, accordi, intese o pratiche restrittive che impongano ingiustificati oneri al consumatore.

Per la proposta di legge Carcaterra (Atto della Camera n. 1172) sono illeciti i contratti, gli accordi, gli atti e le iniziative, anche se unilaterali, idonei a limitare la concorrenza o ad influenzare il libero gioco della domanda e della offerta sul mercato nazionale o su una considerevole parte di esso, come quelli che fissano i prezzi, limitano la produzione, gli sbocchi, gli investimenti o lo sviluppo tecnico, ripartiscono i mercati o le fonti di approvvigionamento, applicano criteri discriminatori nei rapporti commerciali, in modo da determinare uno svantaggio per gli altri concorrenti.

La proposta di legge Foschini (Atto della Camera n. 1714) contiene una definizione delle intese vietate identica a quella data dalla proposta di legge Malagodi.

Per la proposta di legge Amendola (Atto della Camera n. 1903) le intese, le deliberazioni di associazioni tra imprenditori, le pratiche concordate – soggette all'indagine permanente che il progetto legislativo intende istituire – sono quelle aventi per oggetto o per effetto la fissazione dei prezzi o di altre condizioni contrattuali, la limitazione della produzione, degli sbocchi, dello sviluppo tecnico o degli investimenti, la ripartizione dei mercati

e delle fonti di approvvigionamento, l'applicazione di condizioni discriminatorie, la imposizione di prestazioni supplementari.

Dall'ampio quadro sopra disegnato derivano due fondamentali osservazioni:

1°) a differenza del disegno di legge governativo, le proposte di iniziativa parlamentare contengono un elenco particolareggiato delle azioni vietate, molto ampio ove si considerino le proposte di legge Lombardi, Malagodi e Foschini;

2°) tale differenziazione non ha, peraltro, una grande rilevanza sul piano pratico, giacchè la indicazione di fatti specie nelle proposte di legge parlamentari ha carattere meramente esemplificativo, mentre l'ampiezza del divieto deriva, in effetti, dalla definizione generica delle intese vietate, definizione larghissima tanto nel disegno governativo quanto nelle proposte parlamentari, sì da far ritenere comprese in essa anche altre fattispecie non espressamente enunciate.

Effetti del compimento delle intese vietate.

Il disegno di legge governativo, pur dichiarando vietate le intese su indicate, non prevede espressamente la sanzione che consegue alla illiceità dell'intesa vietata, anche se è previsto un procedimento giurisdizionale di accertamento della illiceità.

Tale posizione legislativa è comune ad alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare, quali quelle Malagodi, Foschini, Carcaterra, le quali, analogamente al disegno di legge governativo, prevedono, genericamente, oltre il deposito dei contratti e degli accordi vietati, l'accertamento della eventuale loro illiceità da parte di organi peraltro amministrativi.

Soltanto la proposta di legge Lombardi, in conformità ai Tratatti M.E.C. e C.E.C.A., stabilisce la sanzione di nullità per tutti i contratti, per tutte le clausole contrattuali e per tutte le deliberazioni dichiarati vietati. Pare opportuno che il disegno di legge governativo si adegui alla normativa comunitaria anche sul piano formale, prevedendo espressamente la sanzione di nullità la quale, d'altra parte, è da intendersi implicitamente sancita nel sistema di accertamento previsto dal provvedimento governativo.

Eccezioni al divieto delle intese.

Il disegno di legge governativo dichiara che non sono considerate intese gli atti di fusione di società o di concentrazione aziendale, i contratti – anche con esclusiva – di agenzia, di somministrazione, di commissione, i contratti di cessione e di concessione di uso di brevetti industriali, salvo, per questi ultimi, che si tratti di contratti di licenza esclusiva reciproca o di contratti contenenti clausole aggiuntive che esplichino di per sè funzioni anticoncorrenziali.

Le proposte di legge di iniziativa parlamentare contengono una disciplina difforme sulle eccezioni al divieto delle intese. La proposta Lombardi sottrae dall'applicazione della disciplina antitrust i contratti e le clausole che disciplinano rapporti di agenzia o di lavoro (i quali continueranno ad essere regolati dalle disposizioni del Codice civile), nonché gli atti conclusi in esecuzione di disposizioni legali e regolamentari.

La proposta di legge Malagodi esclude dall'ambito di applicabilità della legislazione di tutela della libera concorrenza gli atti, i contratti ed accordi tra un'impresa produttrice e più imprese distributrici che abbiano per oggetto l'applicazione uniforme, senza alcun fine discriminatorio, di prezzi, di condizioni di affari, di condizioni di pagamento e di consegna, di sconti, di norme o tipi; gli atti, contratti ed accordi che abbiano lo scopo di facilitare e promuovere le esportazioni di prodotti o servizi; gli atti, i contratti e gli accordi fra aziende o associazioni di aziende agricole concernenti l'utilizzazione di impianti in comune per il magazzinaggio, la lavorazione o la trasformazione dei prodotti agricoli.

La proposta di legge Foschini enuncia identiche fattispecie.

La proposta di legge Carcaterra dichiara sottratti all'applicazione della normativa antimonopolistica gli atti, gli accordi, le iniziative dal cui compimento possa risultare « un vantaggio per l'utilità sociale », enumerando, a titolo esemplificativo, come categorie di atti da ritenersi leciti: gli atti, accordi e contratti necessari per adeguare la capacità di produzione dei beni o servizi alle necessità nazionali; gli atti tali da impedire gravi ripercussioni negative sul livello dell'occupazione in determinate zone; gli atti e contratti idonei a favorire l'esportazione e l'importazione di beni e servizi; gli accordi di distribuzione, razionalizzazione, tipizzazione dei prodotti; gli accordi per la distribuzione di prodotti di marca; gli atti di acquisto o di cessione di brevetti industriali, quando mediante l'atto si realizzi lo scambio di esperienze o di licenze per invenzioni o di perfezionamenti o si garantisca uno sfruttamento tecnicamente ineccepibile del brevetto.

Come è evidente, l'ultima proposta di legge considerata amplia talmente la sfera delle intese da ritenersi lecite, da svuotare di pratico contenuto il divieto delle intese idonee ad influenzare il libero gioco della domanda e dell'offerta.

Deve, pertanto, concludersi che il regime delle intese, quale è dettato dal disegno di legge governativo, va considerato come il migliore, in quanto realizza un giusto contemperamento tra le opposte esigenze di un rigido divieto delle intese e di una considerazione di alcune determinate eccezioni al divieto.

Sanzioni civili, penali ed amministrative all'attuazione di intese vietate.

Per quanto attiene alle azioni civili conseguenziali all'accertamento dell'illiceità delle intese, il disegno di legge governativo ne rinvia la disciplina al Codice di procedura civile, ammettendo così l'azione di risarcimento danni a favore di chi è danneggiato dall'attuazione dell'intesa vietata o dall'abuso di posizione dominante.

Le proposte di iniziativa parlamentare o assumono un comportamento identico a quello del disegno di legge governativo (proposte Malagodi e Foschini) rinviando al Codice di rito; ovvero dichiarano rimaner salve le azioni civili, nonostante l'esperimento di una procedura amministrativa (proposta Lombardi).

Per quel che riguarda le sanzioni penali e amministrative, il disegno di legge governativo commina una ammenda (da lire 100.000 ad 1.000.000) in caso di inosservanza del divieto delle intese; nonché impone il versamento a favore dello Stato di una somma non inferiore a l'1 per cento e non superiore al 5 per cento del fatturato del prodotto per il periodo nel quale si è verificata l'infrazione; infine, se il trasgressore continua ad abusare della posizione dominante o ad attuare l'intesa illecita, egli è punito con la pena della reclusione da 6 mesi a 4 anni. Il disegno di legge governativo dispone anche la revoca dalla carica degli amministratori o dei direttori generali delle imprese che hanno preso parte alle azioni illecite, nonché la pubblicazione per estratto sui giornali della sentenza di accertamento della illiceità delle intese e dell'abuso della posizione dominante.

Ove si esaminino le proposte di legge di iniziativa parlamentare, si nota che la rilevanza qualitativa e quantitativa delle sanzioni penali varia dall'uno all'altro a seconda che l'illiceità delle intese e dell'abuso della posizione dominante sia considerata con maggiore o minore rigore.

Sanzioni rigorose sono comminate dalla proposta Lombardi che applica alle imprese individuali o sociali una ammenda, in caso di infrazione ai divieti, pari al 10 per cento del valore delle materie prime, minerali, merci ai quali si riferisce l'intesa vietata. La proposta di legge Malagodi limita l'ammontare della sanzione, in una misura pari al 5 per cento del complesso delle vendite, potendo tale sanzione essere elevata ad un ammontare pari al 10 per cento, in casi particolarmente gravi. Sanzioni di un certo peso sono comminate dalla proposta di legge Carcaterra che preveda una multa da 10 a 100 milioni, a carico del responsabile, multa che può essere aumentata fino a 10 volte sulla base degli utili che derivano ai trasgressori dalle azioni illecite. La proposta di legge Foschini prevede poi una ammenda pari al 10 per cento del valore delle materie prime, dei minerali, delle merci, dei prodotti ai quali si riferisce l'intesa illecita. È da osservare, infine, che tutte le proposte di legge su citate determinano altresì l'importo minimo dell'ammenda, fissata nella misura di lire 500.000 o 1.000.000.

Nelle proposte di iniziativa parlamentare non sono previste delle sanzioni a carattere strettamente amministrativo.

Abuso di posizione dominante.

Come è noto, il disegno di legge governativo considera dominante la posizione delle imprese che non siano soggette, anche in virtù di collegamenti, intese o accordi, ad *efficiente concorrenza sul mercato interno*. Ed è altrettanto noto che per il disegno di legge la posizione dominante non è di per sé situazione illecita, essendo vietato, per contro, semplicemente l'abuso della posizione dominante, esercitato dall'impresa che è in tale situazione, mediante il manovrare, sul mercato di determinati beni o servizi, o il prezzo o le condizioni di fornitura o il flusso di approvvigionamento, in guisa da imporre ai consumatori o a determinate categorie di imprenditori oneri o restrizioni ingiustificate.

È da osservare che soltanto alcune proposte di iniziativa parlamentare disciplinano l'esercizio abusivo della posizione dominante: infatti, né la proposta Carcaterra, né la proposta Lombardi considerano la posizione dominante come situazione di un'impresa che possa influire sul mercato attraverso un comportamento abusivo in modo da produrre la

eliminazione o la restrizione della libera concorrenza. È da notare, peraltro, che la proposta Lombardi deve esaminarsi congiuntamente alla proposta n. 247, sulla « Riforma delle società per azioni », che prevede il divieto per ogni società di acquistare, sottoscrivere o prendere in garanzia, per una misura superiore al 5 per cento del proprio capitale, azioni o quote di altra società che sia a sua volta sua socia: si vuol così limitare lo sviluppo di particolari fenomeni, quali i collegamenti di gruppo, che in concreto possono apportare una restrizione della libertà di concorrenza e lo sfruttamento del mercato da parte di gruppi monopolistici.

Le proposte di legge Malagodi e Foschini considerano, invece, la posizione dominante (imprenditore pubblico o privato che non abbia concorrenti per un determinato tipo di merci o di servizi, oppure *non sia esposto a concorrenza sensibile*) dichiarandola non illecita di per sé, ma soltanto nell'ipotesi che sia esercitata in modo abusivo. E si ha l'abuso quando l'impresa dominante imponga prezzi sul mercato o condizioni non eque, limiti la produzione, applichi condizioni discriminatorie con altri contraenti, imponga prestazioni supplementari estranee all'oggetto principale dei contratti stessi, attui, infine, ogni altra pratica restrittiva della libertà di concorrenza.

La proposta Amendola, infine, considera la posizione dominante di un'impresa o di una concentrazione di imprese come passibile di essere assoggettata alla inchiesta permanente, da svolgersi dalla Commissione appositamente prevista dal progetto di legge, ai fini dell'accertamento di quelle forme di partecipazione azionaria o di finanziamento tra più imprese che diano luogo a situazioni illecite di monopolio di fatto o, comunque, di dominio sul mercato.

Soggetti esenti dall'applicazione dalla normativa antitrust.

Il disegno di legge governativo dispone che la normativa di tutela della libera concorrenza non modifica la legislazione relativa all'esercizio di funzioni e di poteri di diritto pubblico, concernenti le imprese esercenti servizi pubblici o di pubblica necessità, gli istituti di credito, le imprese di assicurazione, le imprese gestite da enti pubblici, la disciplina autorizzativa delle merci e dei prezzi, nonché all'esercizio di attività svolta da imprese cooperative o di compiti a queste attribuiti da norme particolari. In altri termini il disegno di legge, facendo salva la legislazione preesistente relativa all'attività spiegata da determinati soggetti, sottrae questi ultimi all'applicazione della normativa di tutela della libera concorrenza nei limiti in cui tale esenzione sia richiesta dall'esercizio della attività disciplinare con legge.

Un regime di eccezioni all'applicazione della disciplina antimonopolistica si rinviene, in diversa misura, anche nelle proposte di legge di iniziativa parlamentare.

Particolarmente importante si presenta, da questo lato, la proposta di legge Lombardi che dichiara inapplicabile la normativa sulla libertà di concorrenza agli atti conclusi o realizzati da soggetti, prevalentemente di carattere pubblico, in esecuzione di disposizioni legali o regolamentari e sottrae all'applicazione della stessa normativa gli imprenditori esercenti attività assicurativa.

La proposta di legge Malagodi dichiara inapplicabile la disciplina da essa dettata alle associazioni sindacali, alle aziende monopolistiche statali del sale e dei tabacchi, alle ferrovie dello Stato, alle imprese di trasporto terrestre, aereo e marittimo, private e pubbliche, che esercitino servizi in concessione.

La proposta di legge Foschini sottrae, invece, soltanto le aziende monopolistiche statali dei sali e dei tabacchi, le ferrovie dello Stato e le imprese di trasporto esercenti servizi in concessione. Nessuna eccezione è contenuta nella proposta di legge Carcaterra.

Concludendo può osservarsi che il progetto governativo, sostanzialmente conforme alle più importanti legislazioni straniere, disciplina, più compiutamente delle altre proposte di legge, la materia dei soggetti sottratti alla legislazione antimonopolistica in ragione dell'attività loro affidate e da essi espletate.

Vorrei soffermarmi ancora sia pur brevemente, sulla norma dell'articolo 18 del disegno di legge, di cui vorrei meglio chiarire il significato, quale appare da una attenta lettura del tenore letterale della disposizione.

Si è detto incisivamente – e credo in modo esatto – che l'articolo 18 contiene una riserva di legislazione, nel senso che le norme della nuova legge non modificano la legislazione relativa all'esercizio di attività disciplinato da altre norme di legge. In altri termini ci sono nell'ordinamento statuale, considerato nel suo complesso, determinate disposizioni che regolano ed attribuiscono delle funzioni di diritto pubblico non solo a degli enti pubblici, ma qualche volta anche a delle società private, e tali disposizioni non possono essere toccate nel-

la loro efficacia normativa della legislazione antitrust.

Quando determinate attività economiche si svolgono secondo determinate norme di legge, secondo determinati programmi imposti legislativamente dallo Stato, non sussiste materia – per il disegno di legge governativo ed esattamente, a mio parere – per l'applicazione della legge sulla concorrenza.

In sostanza l'articolo 18, evitando ogni enunciazione esemplificativa, comprensivamente ed esplicitamente sottrae ai divieti legislativi delle intese o dell'abuso di posizione dominante, quelle possibili distorsioni che la struttura stessa dei soggetti e la natura delle funzioni e dei poteri istituzionali a loro attribuiti con legge, sarebbero suscettibili di determinare. In altri termini, a quei soggetti operanti nel campo economico che sono dalla legge chiamati ad esplicare il potere di regolazione economica proprio dello Stato e da questo esercitato per il conseguimento del benessere generale, non viene imposta l'osservanza di una normativa che potrebbe compromettere il raggiungimento degli scopi di interesse generale perseguiti dallo Stato attraverso l'esplicazione dell'attività operativa di tali soggetti.

In conclusione le imprese che esercitano funzioni e poteri di diritto pubblico sono esenti dall'obbligo di osservanza dei divieti a tutela della libera concorrenza nella misura in cui tale osservanza pregiudicherebbe in concreto l'esercizio delle funzioni e dei poteri di diritto pubblico a loro istituzionalmente affidati.

PROCEDIMENTI DI ACCERTAMENTO DELLE INFRAZIONI ALLA LEGGE E COMPETENZA ALL'ACCERTAMENTO.

Il disegno di legge governativo adotta, come è noto, un procedimento misto o complesso che è caratterizzato dalla necessità dell'intervento, ai fini dell'accertamento definitivo della illiceità, sia di alcuni organi amministrativi (Commissione appositamente istituita e Ministro per l'industria e commercio) sia di organi giurisdizionali (Sezione specializzata presso il tribunale di Roma). Tale procedimento si compone di una prima fase di carattere amministrativo, alla quale segue una seconda fase di carattere giurisdizionale, la quale è meramente eventuale, giacché essa sarà espletata soltanto nell'ipotesi che il trasgressore non ottemperi alla diffida rivoltagli con decreto ministeriale: in quest'ultimo caso il tribunale giudicante pronunzierà sentenza di accertamento della illiceità della intesa vietata o dell'abuso di posizione dominante.

La natura del procedimento si presenta qualitativamente diversa nelle varie proposte di iniziativa parlamentare.

La proposta di legge Lombardi disciplina una fase amministrativa del procedimento, indicando gli organi amministrativi competenti (una Commissione appositamente istituita, la quale rivolge un invito ai trasgressori ad astenersi dal compimento degli atti illeciti, invito che, se accolto, estingue l'azione penale fondata sulla violazione commessa, mentre rimangono salve le azioni civili). Può, perciò, concludersi che accanto al procedimento amministrativo (dal cui esito deriva l'applicazione o meno di sanzioni penali) viene considerato il comune procedimento civile per l'accertamento della illiceità delle intese.

La proposta di legge Malagodi prevede un procedimento istruttorio a carattere amministrativo svolto da un Comitato e concluso dal Ministro dell'industria e commercio che rivolge la diffida ai trasgressori; in caso di inottemperanza a tale diffida si apre il procedimento giudiziario che conduce alla sentenza di accertamento della illiceità delle intese vietate. È pertanto evidente l'affinità del procedimento accertativo previsto nella proposta Malagodi a quello disciplinato nel progetto governativo.

Per contro, le proposte di legge Carcaterra e Foschini dettano un procedimento a carattere puramente amministrativo. La proposta Carcaterra attribuisce ad una Commissione poteri istruttori e rimette la decisione al Ministro per l'industria e commercio che emana un decreto; contro tale provvedimento è ammesso ricorso al Consiglio di Stato, che ha giurisdizione di merito. La proposta Foschini istituisce per l'espletamento delle indagini istruttorie molteplici Comitati che rivolgono ai trasgressori una diffida contro la quale è ammesso il ricorso a Comitati di secondo grado che emanano a loro volta una pronuncia definitiva, resa esecutiva con decreto del Ministro dell'industria e commercio. Il procedimento amministrativo è così perfettamente compiuto e vincolante per i trasgressori. Soltanto nell'ipotesi di inosservanza di tale pronunzia amministrativa, il Ministro per l'industria e commercio adirà l'Autorità giudiziaria ordinaria per la mera applicazione delle sanzioni civili e penali previste nelle leggi vigenti.

La proposta di legge Amendola, infine, prevede un procedimento amministrativo per l'espletamento delle inchieste a carattere permanente che hanno per scopo l'accertamento dell'esistenza di intese fra imprenditori privati o di una situazione di dominio di un'impresa o di una concentrazione di imprese. È previsto, pertanto, un organo amministrativo, la Commissione, che svolge le indagini e che, al termine di queste, pubblica un rapporto, formulando proposte di provvedimenti di politica economica e denunciando le violazioni di legge constatate nel corso dell'inchiesta. Su tali proposte il Governo si deve pronunciare innanzi alle Camere, indicando le misure che intende adottare in base alle risultanze dell'inchiesta; sulle stesse si apre poi la discussione parlamentare, che si concluderà con la indicazione dei particolari impegni cui dovrà far fronte il Governo. Tale procedimento amministrativo non ha pertanto carattere decisorio, in quanto la decisione sui provvedimenti da assumere contro i trasgressori spetta al Governo in via preliminare e alle Camere in via definitiva; non si tratta perciò di un procedimento amministrativo, a carattere istruttorio, e preliminare ad una fase decisoria, ma di un procedimento rientrante, in senso lato, in quelli di inchiesta parlamentare.

Non mi soffermo sulle questioni particolari considerate nel disegno di legge governativo e che pure possono dar luogo ad una molteplicità di rilievi. Il provvedimento governativo è perfettibile: l'esame dell'opportunità di apportare perfezionamenti al provvedimento, principalmente su aspetti secondari o procedurali, nonché le modalità della loro concretizzazione spettano evidentemente al giudizio insindacabile della Commissione e del Parlamento.

Vorrei però far presente che, se si vuole porre in essere una legislazione antitrust, non si deve pretendere di realizzare un provvedimento legislativo perfetto, perché chi tende al perfetto e all'ottimo in concreto realizza ben poco. La prima legge italiana di tutela della libera concorrenza potrà anche essere imperfetta, ma il migliore metodo per renderla perfetta è quello di emanarla, in modo da farle subire il collaudo della pratica. Un soccorso alla legislazione di tutela della libera concorrenza sarà in primo luogo offerto dalle conclusioni cui perverrà la Commissione d'inchiesta che, istituita in forza della proposta dell'onorevole Tremelloni, svolgerà i suoi lavori indipendentemente e senza ritardare l'*iter* legislativo del provvedimento sostanziale che sto esaminando.

L'ulteriore esperienza che deriverà dall'applicazione in concreto della legislazione antitrust, una volta che questa sia stata emanata, consiglierà gli emendamenti e le precisazioni che dovranno apportarsi a tale normativa a carattere nazionale. Al momento attuale il legislatore deve preoccuparsi di disciplinare i fenomeni più rilevanti: questo compito ha adempiuto il Governo con l'emanare il provvedimento legislativo che si è esaminato.

Credo opportuno fare qualche rilievo in merito ad alcuni dubbi sollevati sull'opportunità di una legislazione normale antitrust. In alcuni ambienti economici si è osservato che la emananda legislazione non potrebbe che avere un carattere transitorio, perché essa perderebbe ogni rilevanza non appena sarà compiutamente realizzato, in forza dell'attuazione del Tratto della C.E.E., un mercato comunitario, regolato totalmente dalla normativa supernazionale: non si potrebbe cioè più concepire un *mercato interno italiano* come distinto od autonomo dal *mercato comunitario.*

A me sembra che l'eccezione sia priva di reale fondamento ove serenamente si esamini l'ambito di applicazione del Trattato della C.E.E. e si confronti a questo la sfera di applicazione della normativa nazionale contenuta nel disegno di legge.

Come è stato riconosciuto da eminenti studiosi, le intese e gli sfruttamenti abusivi della posizione dominante che non siano tali da poter pregiudicare il commercio tra gli Stati membri della Comunità Economica Europea, *esorbitano dalla previsione della normativa europea* sulla libera concorrenza, contenuta nel trattato della C.E.E.

Una tale interpretazione è chiaramente legittimata dal tenore letterale dell'articolo 85 del Trattato della C.E.E. che dichiara incompatibili con il mercato comune – e perciò vietati – gli accordi, le decisioni di associazioni di imprese e le pratiche concordate *che possano pregiudicare il commercio fra gli Stati membri*, impedendo, restringendo e falsificando il gioco della concorrenza mediante il compimento di particolari azioni illecite; nonché dal tenore letterale dell'articolo 86 che vieta lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante sul mercato comune o su una parte sostanziale di questo, *nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio fra gli Stati membri* (e non oltre quella misura, come risulta dalla lettera del-

l'articolo 86 e come dirò più ampiamente in seguito).

Ciò vuol dire che la eventuale repressione delle intese e degli sfruttamenti abusivi della posizione dominante che *non sono pregiudizievoli al commercio degli Stati membri, è rimessa interamente* – nel precetto, nelle sanzioni e nelle relative norme applicative – *alle legislazioni nazionali dei singoli Stati membri.*

Sembra pertanto logico affermare che anche per il periodo successivo alla compiuta realizzazione del mercato comune esisteranno delle intese, degli accordi e delle pratiche concordate non soggetti alle norme comunitarie in quanto non pregiudizievoli per il commercio tra gli Stati membri, ma, nonostante ciò, effettivamente produttivi di una distorsione della concorrenza sul mercato italiano. La medesima affermazione può enunciarsi relativamente all'abuso della posizione dominante la quale può incidere su una parte sostanziale del mercato comunitario (corrispondente, ad esempio al mercato di uno Stato membro) ma essere punibile soltanto ove sia pregiudizievole – e nella misura in cui lo sia – al commercio tra gli Stati membri: sicché rimarrebbero privi di regolamentazione legislativa quegli abusi della posizione dominante che abbiano influenza soltanto nell'ambito del territorio di un determinato Stato membro.

Vorrei a questo proposito rilevare che non sembra accoglibile la tesi, pure sollevata, secondo la quale non vi sarebbe una autonomia nazionale nel legiferare la materia della libera concorrenza dato che l'articolo 86 del Trattato, nel disciplinare l'abuso di posizione dominante, considera la normativa stessa imperante non soltanto sul mercato comune, ma anche «su una parte sostanziale di questo»: ed ovviamente tale dovrebbe considerarsi il mercato italiano rispetto al mercato comunitario.

In realtà sembra evidente che si cada in un chiaro errore di interpretazione: il trattato definisce preliminarmente nell'articolo 86 la posizione dominante, ritenendo questa esistente non soltanto quando sia tale rispetto al mercato comunitario totalmente inteso, ma anche quando sussista soltanto rispetto a una parte sostanziale dello stesso mercato comunitario; ma perché sorga una situazione di incompatibilità con il trattato, è necessario che la posizione dominante, così definita, sia esercitata non solo in modo abusivo ma anche in modo tale da produrre un pregiudizio al commercio tra gli Stati membri: ove tale effetto non si verifichi, lo sfruttamento abusivo della posizione dominante non ha rilevanza ai fini della competenza normativa della Comunità Europea.

È perciò evidente che s'intende coprire l'esistente vuoto legislativo allorché all'articolo 1 del disegno di legge si dispone il divieto delle intese fra imprenditori che... «possano impedire, falsare o comunque limitare la concorrenza *sul mercato interno*»; e all'articolo 2, in relazione al divieto di abuso di posizione dominante si considera «dominante la posizione delle imprese che non sono soggette, anche in virtù di collegamenti, intese ed accordi, ad efficiente concorrenza sul *mercato interno*».

Il termine «mercato interno», si riferisce ovviamente al mercato nazionale cioè al mercato i cui confini quotidiani coincidano con quelli dello Stato; le intese e le posizioni dominanti illecite sono dunque quelle che incidono sull'intero mercato italiano, il quale si contrappone, ai fini della legislazione nazionale, al mercato comunitario dei sei Stati.

Una conclusione siffatta trova riscontro nella distinta previsione legislativa contenuta nell'articolo 19 del disegno di legge governativo, con il quale si stabilisce che le norme relative alla competenza ed alla procedura fissate dal provvedimento ad effetti meramente statuali sono applicabili anche per l'attuazione della normativa comunitaria sulla concorrenza, per il caso che le Commissioni del mercato comune e dell'Alta Autorità della C. E. C. A. intendessero richiedere ad organi dello Stato italiano le applicazioni di norme dei relativi trattati.

Si può perciò concludere rilevando che la nostra legislazione trova chiaramente un ambito di applicazione normativa volendo, sia pure superficialmente, indicarsi tale ambito può dirsi che il disegno di legge governativo disciplina e colpisce le intese e gli abusi di posizioni dominanti nazionali idonee a pregiudicare la concorrenza di altri imprenditori nazionali; ma anche le intese e gli abusi di posizioni dominanti nazionali idonee a pregiudicare la concorrenza degli imprenditori extra-comunitari, come le intese e gli abusi di posizioni dominanti degli imprenditori extra-comunitari idonee a pregiudicare la concorrenza di imprenditori nazionali ed eventualmente anche di altri imprenditori extra-comunitari.

Come risulta evidente da tale esemplificazione, si tratta di fenomeni concorrenziali tutt'altro che irrilevanti, che non possono assolutamente definirsi come «meramente

locali » sono invero dei fenomeni che producono i loro effetti sul mercato italiano e che, anche se non pregiudicano gli imprenditori appartenenti ad altri Paesi membri della Comunità economica europea, possono apportare gravi e seri pregiudizi al progresso e allo sviluppo economico nazionale, per cui è interesse generale dello Stato italiano preoccuparsi della regolamentazione dei fenomeni stessi.

D'altra parte la posizione del disegno di legge italiano è quanto mai aderente alla realtà economica e sociale europea, ove si consideri che alcuni legislatori degli altri Stati membri della Comunità hanno emanato una disciplina nazionale di tutela della libera concorrenza nonostante e dopo l'accettazione e l'entrata in vigore del Trattato della C. E. E.; così la Repubblica Federale Tedesca ha emanato una propria legislazione antitrust disciplinando positivamente le intese e le posizioni dominanti che hanno una limitata influenza sul territorio dello Stato tedesco. Lo stesso può dirsi con riguardo alla disciplina belga per la protezione contro l'abuso della potenza economica. Nè riveste particolare rilevanza il fatto che la legislazione nazionale surrichiamata abbia eventualmente attenuatato su alcuni punti la normativa comunitaria, perché è evidente che, qualora non si riconosca una sfera di competenza alla legislazione dei singoli Stati, si dovrebbe anche in questa ipotesi concludere che si è illeggittimamente derogato alla normativa comunitaria, violando lo scopo ultimo del trattato della Comunità europea e cioè lo « sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità ».

Vorrei esaminare anche un altro aspetto del disegno di legge governativo che ha sollevato alcuni rilievi ed obiezioni negli ambienti interessati. Dico subito che, nonostante l'evidente difficoltà della materia, tali osservazioni sembrano doversi ritenere non fondate in quanto si basano su un'errata impostazione dei rapporti tra legislazione comunitaria e legislazione nazionale; intendo riferirmi alla inesistenza – nel testo finale del disegno di legge governativo – di deroghe al divieto delle intese illecite, deroghe, cioè, analoghe nella sostanza a quelle contenute nell'articolo 85, comma III, del Trattato C. E. E.

Tale assenza provocherebbe la emanazione da parte del nostro legislatore di una disciplina più sfavorevole di quella comunitaria, in quanto intesa ad accrescere il rigore della normativa comunitaria sulla libera concorrenza attraverso la negazione, per lo Stato italiano, della possibilità di esercitare il potere di autorizzazione di alcune intese ex articolo 85, comma III, del Trattato: una tale disciplina più sfavorevole sarebbe inoltre illecita sul piano internazionale in quanto lesiva degli scopi del Trattato e delle norme comunitarie.

Un siffatto problema non si pone ove si abbia riguardo alle sfere di competenza prima delineata tra normativa comunitaria e legislazione interna italiana. È certo, infatti, che, ove si consideri il legislatore italiano come operante per dare attuazione entro l'ambito statuale alle norme comunitarie, esso non potrà che disciplinare il fenomeno nei limiti di una attività repressiva per le violazioni occorse alle regole di concorrenza di cui agli articoli 85 e 86 del Trattato, attribuendo, pertanto – in conformità con il regolamento comunitario in fase di predisposizione – alla costituenda autorità competente poteri idonei a tale finalità, salvo ed accettuato tutto quanto concerne il potere di autorizzazione delle intese ex articolo 85, n. 3° che deve essere riservato alla Commissione della Comunità economica europea.

Ove invece si consideri il legislatore italiano come operante allo scopo di disciplinare le intese e gli abusi di posizioni dominanti che non rientrino nella competenza della Comunità, in quanto intese ed abusi che, seppure distorsive della libera concorrenza, non pregiudicano il commercio tra gli Stati membri, non può allora assolutamente dubitarsi della indipendenza e dell'autonomia del legislatore italiano nel disciplinare in modo più rigoroso siffatte intese in quanto produttive di effetti sul mercato nazionale. Si tratta invero di una valutazione di politica legislativa rimesssa al legislatore, la quale, in quanto tale, può essere sindacata sul piano politico, ma non sul piano giuridico e internazionale.

In realtà se l'Italia ha assunto l'impegno internazionale di ammettere un potere di autorizzazione della Comunità relativamente alle intese, vietate in via generale, perché pregiudizievoli sul mercato comunitario, ma eccezionalmente compatibili ove sussistano determinate condizioni previste dal comma III dell'articolo 85 del Trattato, non perciò lo Stato italiano perde la potestà di disporre sulla medesima materia in modo diverso ed eventualmente contrastante (non considerando cioè la possibilità dell'attribuzione ad organi statuali di un potere di autorizzazione), avendo la disciplina così emanata efficacia

nell'ambito territoriale dello Stato, cioè sul mercato italiano.

Come è stato autorevolmente rilevato, non vi è per lo Stato italiano, in questa materia, alcun dovere «di supino conformismo alla convenzione internazionale»: non ci si trova di fronte, cioè, a una limitazione della sovranità dello Stato, nel senso che questo è obbligato a riconoscere come validi atti (le intese e gli accordi, ecc.) che tali secondo il diritto interno non sono: se un'intesa è nulla ai sensi della legislazione nazionale inutile sarebbe il richiamo al potere di autorizzazione dell'articolo 85, comma III, del Trattato per far dichiarare detta intesa valida anche al di fuori dell'ambito comunitario (e cioè nell'ambito nazionale).

In conclusione, in conformità di autorevoli opinioni espresse, deve ritenersi che non sussiste un diritto delle imprese a vedersi riconosciuti, in forza dell'articolo 85, comma III, del Trattato, come leciti da parte dello Stato italiano determinati accordi, analoghi a quelli previsti sul piano comunitario dalla norma da ultimo citata. Né va dimenticato il rilievo di ordine generale che il Trattato della C. E. E., quale Convenzione internazionale intercorre tra gli Stati e svolge i suoi effetti sul piano dei rapporti tra gli Stati.

CONSIDERAZIONI FINALI.

Due considerazioni generali prima di concludere.

Da quanto si è esposto appare chiaro che con la legislazione antitrust non si vuole raggiungere soltanto il fine di colpire i sovraprofitti monopolistici, ma si tende a salvaguardare le strutture che sono in grado di regolare la vita economica, in modo da determinare un abbassamento continuo nei costi e nei prezzi, un'ordinata espansione nella produzione, una rapida diffusione del progresso tecnico e dei suoi vantaggi.

È pertanto necessario far ricorso ad un sistema coordinato di norme che investano tutti gli aspetti della politica economica per raggiungere la finalità antimonopolistica.

L'Ascarelli afferma giustamente che, sul terreno giuridico, il problema finisce per investire tutta la struttura costituzionale coordinandosi per altro verso con la portata che può assumere l'impresa pubblica proprio nei confronti di formazioni monopolistiche; la legislazione antimonopolistica, dunque, non risolve che un aspetto del problema della disciplina giuridica e della politica economica intesa a garantire un ordinato e armonico progresso economico nei confronti del regime di oligopolio sorto in seguito allo sviluppo della industrializzazione.

La disciplina giuridica antitrust deve dunque inquadrarsi in una organica politica generale di sviluppo e in un sistema coordinato di provvedimenti di ordine fiscale nazionale, relativi all'investimento diretto dello Stato nel sistema produttivo del paese, alla riforma delle società per azioni, che sono poi i fattori che più influiscono sulla struttura dell'economia.

Io credo che una legislazione antimonopolistica abbia una efficacia «visibile» ed una efficacia meno facilmente visibile ma forse più rilevante.

La prima è quella più propriamente economica, che mira a tutelare i consumatori dalla condotta «monopolistica» delle imprese e queste ultime dalle limitazioni poste alla entrata in determinati settori economici da altre imprese già operanti in tali settori a garantire a tutto il sistema economico un ordinato e armonico sviluppo.

Una legge antimonopolistica serve, tuttavia, anche allo scopo di limitare la pressione politica dei centri di potere economico. Com'è noto, uno dei problemi fondamentali dei nostri ordinamenti democratici è quello dell'esercizio di potere politico da parte di gruppi produttori che, per avere natura giuridica privata, sono incontrollabili o scarsamente controllabili. Questi gruppi industriali esercitano vere e proprie funzioni pubbliche senza che in qualche modo la collettività sia in grado di controllare l'attività o anche di conoscere l'operato.

Può una legge antimonopolistica contribuire a risolvere questo cruciale problema? Io penso di sì poiché una legge che regola il gioco delle imprese sul mercato e prevede apposite procedure per l'accertamento di comportamenti in violazione delle regole del gioco e per l'irrogazione di sanzioni non può non avere come effetto indiretto – ma non irrilevante – quello di richiamare la attenzione dell'opinione pubblica sulla condotta delle imprese. A me sembra che ciò sia già un grande passo avanti nei confronti dell'attuale situazione nella quale si presta così scarso interesse ai fatti aziendali ed alla gestione delle imprese quasi che questi non fossero – nelle imprese di maggiore dimensione – pubblici al pari dell'attività dei pubblici poteri.

In altre parole, mi sembra che con una legge antimonopolistica si istituisce un principio di *responsabilità* delle imprese nei con-

fronti della collettività. Sta alla collettività poi di usufruirne agendo non solo in difesa dei suoi interessi di natura economica eventualmente lesi ma anche sapendo adoperare questo importante strumento di conoscenza dei modi di gestione aziendale per assicurarsi contro altre lesioni, forse più importanti, quelle derivanti dal tentativo di sfruttamento del potere politico.

APPENDICE.

La presentazione in Parlamento dei ricordati progetti di legge ha suscitato un insolito interesse nella dottrina giuridica.

Occorre però subito dire che, indipendentemente dal merito dei singoli progetti, la dottrina si è divisa in due parti.

Vi è stato, da una parte, chi ha mostrato di ritenere necessaria una legge antimonopolistica e dall'altra chi ha sollevato dei dubbi sull'opportunità di approvare una legge antimonopolistica in questo momento.

Tra i primi, il Mengoni (« *Note al progetto governativo di legge per la tutela della libertà di concorrenza* », « Riv. soc.». 1960, pag. 458) ha sostenuto che la tutela legale della concorrenza significa una presa di posizione in favore di valori umani e sociali che consistono nel libero sviluppo della persona umana e nell'utilità sociale della concorrenza considerata come forma di organizzazione del mercato. La legislazione antimonopolistica tutela questi due valori assicurando la cosiddetta libertà di entrata di nuovi imprenditori e proteggendo l'interesse della collettività dei consumatori, pregiudicato dal potere di controllo che le imprese monopolistiche esercitano sui prezzi e sulla quantità e qualità dei beni.

Una opinione completamente opposta ha espresso il Grassetti (*Intervento « alla table ronde » su la tutela della libertà di concorrenza.* Milano, 1961, pag. 200) il quale ha posto in dubbio l'opportunità della emanazione di una legge nel momento presente. Ha rilevato infatti questo studioso, in primo luogo, che una legge antimonopolistica non dovrebbe porre norme più rigorose di una altra norma interna quale quella del trattato C. E. E. Ciò tanto più perché l'ordinamento comunitario è tuttora incompiuto e verranno tra breve poste in essere nel nostro ordinamento altre norme interne corrispondenti alle emanande norme regolamentari previste dal trattato. In terzo luogo – ha osservato il Grassetti – mentre oggi ancora esiste un mercato interno italiano distinto dal mercato comune non è sicuro che sarà lo stesso in futuro, quando il mercato comune sarà effettivo.

Queste considerazioni, evidentemente, in tanto hanno valore in quanto si suppone che non esiste nella nostra struttura economica una situazione di specie che giustifichi e renda comprensibile una legislazione di specie, eventualmente più rigorosa di quella comunitaria.

Passiamo ora ad esaminare le opinioni della dottrina a proposito del progetto di legge governativo.

Tali opinioni sono unanimemente critiche nei confronti del progetto Colombo. Occorre tuttavia distinguere quelle critiche che investono l'ispirazione stessa del progetto e quelle invece che, ritenendolo sostanzialmente positivo, ne suggeriscono emendamenti e modificazioni atti a renderlo più efficace.

Esaminiamo le diverse opinioni, a proposito della disposizione dell'articolo 1 sulle intese e di quella dell'articolo 2 sulla posizione dominante.

Secondo il Grassetti (*op loc. cit.*) l'articolo 1 è troppo ampio e comprende tutte le intese, « perché intesa non vi è se non ha, quanto meno, lo scopo di limitare la concorrenza », Secondo questo autore lo scopo che deve perseguire una legge antimonopolistica è quello di vietare gli abusi della libertà di concorrenza; per raggiungere questo scopo occorre distinguere fra le intese che non portano ad abusi che debbano essere repressi e le intese che portano invece ad abusi da reprimere.

A conclusioni parzialmente simili sembra giungere il Minoli (*Considerazioni sullo schema di disegno di legge per la tutela della libertà di concorrenza*, «Dir. dell'econ.», 1960, 2, 156-*bis*) il quale critica perché troppo severa ed eccessiva la formula dell'articolo 1. Essa, afferma il Minoli, non gioverà alla economia italiana perché conduce ad un regime di repressione e dimentica le reali esigenze dell'economia che oggi difende, molto più che in passato, dalle cosi dette « scale economies ».

Anche il Mengoni (*op. loc. cit.*) critica, sia pure in termini meno severi, l'articolo 1 del progetto che « lascia l'impressione che il legislatore abbia ceduto alla suggestione di una sorta di « massimalismo » anticonsortile senza disporre di elementi sufficienti pre prevedere, sia pure in via approssimativa, la portata pratica del divieto ». Il Mengoni afferma tuttavia di comprendere i motivi che hanno portato alla decisione di soppri-

mere nel progetto definitivo le eccezioni, la cui applicazione avrebbe comportato un largo potere di apprezzamento discrezionale dell'interprete. Meno comprensibile è – a parere del Mengoni – il fatto che malgrado la soppressione dell'originario articolo 2 sia stata conservata l'impostazione del provvedimento in termini di un divieto generale « in guisa che la prima legge anticonsortile italiana – solo fra le moderne legislazioni europee – riprenderebbe la formula dello *Sherman Act* emanato nel 1890 ».

Manifesta una opinione sostanzialmente simile il Franceschelli (*Osservazioni sommarie sul disegno di legge per la tutela della libertà di concorrenza del Ministro Colombo*, « Riv. dir. ind. », 1960, 1, pag. 104) il quale ritiene che a torto sia stata tolta la norma che conteneva deroghe: in pressoché tutti gli ordinamenti giuridici – egli afferma – si è ritenuto opportuno introdurre deroghe e non si vede perché ciò non si debba fare in Italia.

Queste due ultime critiche – si badi – non sono motivate dalla opportunità di non creare condizioni di disfavore delle imprese italiane nei confronti delle altre imprese del M. E. C. ma dal riconoscimento che « se un limite non fosse stabilito dalla legge, immancabilmente esso sarebbe tracciato prima o poi dalla giurisprudenza attraverso l'interpretazione del concetto di concorrenza protetta dalla legge » (Mengoni, *op. loc. cit.*).

L'altro articolo al quale sono state prevalentemente dirette le critiche della dottrina è quello che colpisce l'abuso di posizione determinante. Mentre anche a questo proposito il Grassetti (*op. loc. cit.*) ha ritenuto che la formula del trattato C. E. E. sia la migliore ed altri, come il Leoni (*Considerazioni sullo schema di disegno di legge per la tutela della libertà della concorrenza*, « Dir. dell'econ. », pag. 191), ha affermato che l'articolo 2 rivela una grave imprecisione di linguaggio, il Franceschelli (*op. loc. cit.*) ha rilevato che l'articolo 2 « enuncia un criterio di assai difficile determinazione ». Lo stesso autore aggiunge peraltro: « In fondo noi non possiamo adottare delle categorie economiche precise e pretendere di trasformarle in categorie giuridiche. Bisogna che lasciamo una certa discrezionalità di apprezzamento all'interprete e a coloro (in fondo qui l'elemento politico-economico viene in primo piano) che devono tradurre in un'azione concreta le disposizioni di legge ».

Il Mengoni (*op. loc. cit.*) manifesta l'opinione che il principio del divieto legale dovrebbe essere limitato alle intese consortili, mentre gli abusi di posizione dominante dovrebbero configurarsi non come oggetto immediato di una qualificazione normativa di divieto bensì come presupposti di esercizio di un potere di controllo della pubblica autorità, diretto all'accertamento dell'abuso ed alla eliminazione di esso. La definizione di posizione dominante che il progetto governativo offre – sostiene il Mengoni – si presta alla critica per la scarsa precisione dei termini impiegati e per l'omissione di una ipotesi grave di abuso, consistente nel creare ostacoli alla produzione, agli investimenti ed allo sviluppo tecnico.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole relatore per la sua brillante esposizione e dichiaro aperta la discussione generale.

Poiché nessuno chiede di parlare, dato che gli argomenti sono stati già ampiamente dibattuti in sede referente, ritengo che la discussione generale debba darsi per avvenuta, e si possa, senza meno, passare all'esame degli articoli.

A tal proposito ritengo anzi sarebbe opportuna la nomina di un Comitato ristretto che, coordinando i vari testi e procedendo a delle scelte, possa formulare un testo base per la discussione della Commissione.

CURTI AURELIO. Sono d'accordo.

ALBERTINI. Anch'io.

CREMISINI. Mi associo.

COLOMBO, *Ministro dell'industria e del commercio*. Non ho nulla in contrario.

PRESIDENTE. Mi riservo di comunicare, in una prossima seduta, i nomi dei colleghi designati a far parte del Comitato ristretto.

Il seguito della discussione è rinviato alla prossima seduta.

La seduta termina alle 18,25.

IL DIRETTORE
DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. FRANCESCO COSENTINO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI