

84.058

**Messaggio
a sostegno di una legge concernente la sorveglianza
dei prezzi (LSP)**

del 30 maggio 1984

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi presentiamo per approvazione un disegno di legge concernente la sorveglianza dei prezzi.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

30 maggio 1984

In nome del Consiglio federale svizzero:
Il presidente della Confederazione, Schlumpf
Il cancelliere della Confederazione, Buser

Compendio

Il 28 novembre 1982, popolo e Cantoni hanno accettato l'iniziativa popolare intesa a impedire abusi nella formazione dei prezzi. Il nuovo articolo 31^{septies} della Costituzione, per impedire prezzi abusivi, conferisce mandato alla Confederazione d'introdurre una sorveglianza dei prezzi in quanto concerne merci e servizi offerti da cartelli e da organizzazioni analoghe di diritto pubblico o privato.

Nell'adempimento del mandato costituzionale concernente la legislazione esecutiva è opportuno evidenziare che gli autori dell'iniziativa miravano a una sorveglianza dei prezzi motivata da finalità attinenti alla concorrenza. Neppure però può essere trascurato il fatto che, se l'iniziativa è stata, accettata, è anche perché si riteneva opportuna l'istituzione, a fianco della Commissione dei cartelli, di un'autorità che fosse in grado d'apprezzare rapidamente e specificamente gli abusi di prezzo commessi da cartelli e organizzazioni analoghe.

Il disegno di legge concerne i principali punti seguenti:

- *Il campo d'applicazione, che corrisponde a quello della legge sui cartelli e concerne i prezzi delle merci, dei crediti e dei servizi, rimanendone escluso il mercato del lavoro (salari).*
- *La sorveglianza dei prezzi, che viene affidata a un preposto le cui attribuzioni saranno delimitate rispetto a quelle della Commissione dei cartelli.*
- *La valutazione degli abusi in materia di prezzi, attuata esaminando anzitutto se sussista, sul mercato, una concorrenza efficace nonostante la presenza di un cartello o di un'organizzazione analoga. Se ciò fosse il caso, l'abuso è escluso. Il progetto rinuncia d'altronde a fornire una definizione precisa dell'abuso in materia di prezzo; esso si restringe unicamente e specificare al preposto alcuni elementi d'apprezzamento, lasciandogli una certa libertà di movimento.*
- *La funzione del preposto, il quale si documenta circa la formazione dei prezzi sui diversi mercati e conclude comparando le proprie osservazioni e le comunicazioni di terzi.*
- *La sua competenza, che è quella di decidere rettificazioni ad aumenti abusivi di prezzi; il preposto deve però anzitutto cercare di trovare, con le cerchie interessate, i mezzi per una composizione pacifica e informale di eventuali controversie.*
- *Per contro il preposto non ha la competenza di decidere, bensì unicamente quella di fare raccomandazioni, per quanto concerne gli aumenti di prezzi dei cartelli o di organizzazioni analoghe decisi o approvati dall' autorità legislativa o esecutivo della Confederazione, di un Cantone o di un Comune. Il preposto è autorizzato a pubblicare tali raccomandazioni.*

1 Situazione iniziale e lavori preparatori

11 Situazione iniziale

Il 28 novembre 1982, popolo e Cantoni hanno accettato l'iniziativa popolare «intesa a impedire abusi nella formazione dei prezzi». Il controprogetto è stato respinto, nonostante le raccomandazioni del nostro Collegio e della vostra Assemblea. Conseguentemente, la Costituzione federale (Cost.) ha recepito un nuovo articolo del tenore seguente:

Art. 31^{septies}

Per impedire abusi nella formazione dei prezzi, la Confederazione emana disposizioni sulla sorveglianza dei prezzi e dei prezzi raccomandati per merci e servizi offerti da imprese e organizzazioni dominanti il mercato, segnatamente da cartelli e organizzazioni analoghe, di diritto pubblico o privato. Se il fine lo richiede, tali prezzi possono essere ridotti.

Per ragioni di completezza e di migliore precisazione riguardo alla situazione iniziale, è opportuno menzionare che la Costituzione reca un altro articolo concernente i cartelli e le organizzazioni analoghe, del tenore seguente:

Art. 31^{bis} cpv. 3 lett. d

³ Quando l'interesse generale lo giustifichi, la Confederazione ha il diritto, derogando ove occorra al principio della libertà di commercio e d'industria, di emanare disposizioni:

...

d. per parare agli effetti nocivi di carattere economico o sociale prodotti dai cartelli e da organizzazioni analoghe;

...

Quest'ultima disposizione serve da fondamento alla legge federale sui cartelli e le organizzazioni analoghe del 20 dicembre 1962, entrata in vigore il 15 dicembre 1964.

12 Lavori preparatori

Subito dopo la votazione popolare del 28 novembre 1982, il Dipartimento federale dell'economia pubblica ha impartito il mandato di iniziare i lavori preparatori per l'esecuzione dell'articolo 31^{septies} Cost. Si trattava segnatamente di allestire alcune varianti possibili per concretizzare la legislazione esecutiva. Dopo l'esame dei pertinenti documenti, il Dipartimento ci ha presentato una proposta per una decisione di massima.

Il 13 dicembre 1982 abbiamo preso la decisione seguente:

1. Il Dipartimento dell'economia pubblica è incaricato di elaborare disposizioni d'esecuzione per l'articolo costituzionale sulla sorveglianza dei prezzi.
2. All'occorrenza si tratta di istituire uno strumento funzionale per combattere i prezzi gonfiati sfruttando abusivamente la situazione sul mercato.

3. Per tale scopo occorre elaborare uno specifico atto legislativo che preveda una sorveglianza autonoma dei prezzi, una determinazione degli abusi fondata sui costi, i benefici, nonché altri criteri, come anche una delimitazione delle competenze tra la sorveglianza dei prezzi e la Commissione dei cartelli.

Nel contempo trovavasi in via di attuazione la revisione della legge federale sui cartelli e le organizzazioni analoghe. Il Consiglio degli Stati ha trattato tale oggetto nell'autunno 1982. La commissione del Consiglio degli Stati ha terminato i propri lavori nell'aprile 1984. Il 7 febbraio 1983 la commissione del Consiglio nazionale ha deciso di chiedere all'amministrazione l'allestimento di un rapporto circa la possibilità di un inserimento del regime della sorveglianza dei prezzi nella legge sui cartelli. Tale mandato non implica l'obbligo di fornire dati concreti circa la sistemazione della sorveglianza dei prezzi.

Stante quest'imbricazione dei lavori, il capo del Dipartimento dell'economia pubblica incaricava un gruppo di lavoro di elaborare due varianti del disegno di legge concretizzante il mandato costituzionale: una consistente nell'elaborazione di uno specifico atto legislativo, conformemente alla nostra decisione qui innanzi citata del 13 dicembre 1982, e l'altra volta ad, inserire un regime di sorveglianza dei prezzi nella legge sui cartelli, in fase di revisione, secondo il suddetto mandato della commissione del Consiglio nazionale del 7 febbraio 1983. Questo gruppo di lavoro era formato da rappresentanti dell'Ufficio federale della giustizia, del Segretariato generale del DFEP, dell'Ufficio federale delle questioni congiunturali e del Segretariato della commissione dei cartelli. Si è pure ricorso alla collaborazione di un perito nella persona del professor W. R. Schluemp, presidente della Commissione dei cartelli.

Il 6 luglio 1983 abbiamo deciso di sottoporre il disegno di legge (sotto forma di una variante recante un progetto di legge speciale e di un'altra variante consistente nell'inserimento nella legge sui cartelli di disposizioni riguardanti la sorveglianza dei prezzi) con relativo rapporto esplicativo, al parere dei Cantoni, dei partiti politici e delle organizzazioni interessate. Il termine previsto per le risposte è stato stabilito al 15 novembre 1983.

Il 25 gennaio 1984 abbiamo preso atto dei risultati di questa consultazione. In quell'occasione abbiamo confermato la nostra decisione di massima del 13 dicembre 1982. Successivamente, il Dipartimento federale dell'economia pubblica ha incaricato il precitato gruppo di lavoro di rivedere il disegno di legge sulla scorta dei risultati della consultazione. Il gruppo ha terminato i propri lavori a fine aprile 1984.

2 Risultati della procedura di consultazione

21 In generale

Sono giunti complessivamente 87 pareri, di cui 22 dei Cantoni, 8 dei partiti e 57 delle organizzazioni interessate.

22 Valutazione generale del disegno

Il disegno ha suscitato reazioni fortemente differenziate. Le organizzazioni dei consumatori e dei salariati come anche le associazioni femminili hanno espresso pareri molto favorevoli, mentre le organizzazioni mantello dell'economia e le cerchie dei datori di lavoro si sono rivelate piuttosto critiche. La maggioranza dei Cantoni è risultata favorevole al disegno. Invece a livello dei partiti i pro e i contro erano pressoché uguali.

Visto che, giusta il mandato costituzionale, bisognava istituire una sorveglianza dei prezzi imperniata su considerazioni attinenti alla politica di concorrenza e non alla politica congiunturale, i pareri divergevano segnatamente nella determinazione del grado d'adempimento di questa condizione da parte del disegno di legge. Alcune voci critiche affermavano che taluni essenziali elementi del disegno presentavano tratti di un ordinamento di sorveglianza motivato da considerazioni d'ordine congiunturale. Per contro, le organizzazioni dei consumatori, quelle delle associazioni femminili e dei gruppi di salariati insistevano sul fatto che il disegno di legge era pienamente soddisfacente al mandato costituzionale e lo giudicavano anche ampiamente rispondente ai desideri degli autori dell'iniziativa, alle aspettative dei consumatori nonché alla volontà espressa dal popolo in occasione dello scrutinio.

Altri hanno ritenuto sconveniente un'interpretazione del mandato costituzionale fondata su dichiarazioni di portavoce delle cerchie femminili, promotrici dell'iniziativa, o su spiegazioni riprodotte nel messaggio relativo all'iniziativa popolare, la legislazione esecutiva dovendo essere allestita unicamente secondo il testo dell'articolo costituzionale. Orbene, quest'ultimo è stato troppo ampiamente interpretato in diversi aspetti. Così, ad esempio, l'obbligo di annunciare come anche il metodo dei costi previsto per la determinazione degli abusi vanno accolti con gran cautela, soprattutto quanto alla loro costituzionalità. Il disegno di legge potrebbe addirittura essere ritenuto contrario al nostro disciplinamento economico fondato sull'economia di mercato e gli si potrebbe rimproverare di non tener conto dei principi essenziali del nostro Stato di diritto. Concludendo, nella sua forma attuale, il disegno non costituirebbe un'adeguata base di discussione. Pertanto, si suggerisce la designazione di un nuovo gruppo di lavoro comprendente rappresentanti dei consumatori, della Commissione dei cartelli, della scienza e dell'economia, incaricato di trovare una soluzione accettabile dall'aspetto costituzionale e politicamente realizzabile.

Ma le organizzazioni dei consumatori e dei salariati ritengono irrilevanti tali argomenti; secondo il loro parere, il disegno di legge, presentato in procedura di consultazione, risulta pienamente soddisfacente al mandato costituzionale, salvo per quanto concerne il disciplinamento adottato nei confronti dei prezzi stabiliti o approvati dalle autorità. Tali organizzazioni sono quindi favorevoli a un rapido adempimento del mandato, anzi asseriscono che ogni tentativo di indebolire la portata della legge durante il successivo iter equivarrebbe a sfidare la volontà espressa dal popolo.

Nell'ambito della procedura di consultazione è parimente affiorato il problema

concernente la forma da attribuire al disegno di legge (legge speciale oppure inserimento di disposizioni sulla sorveglianza dei prezzi nella legge sui cartelli). La maggior parte dei Cantoni, le organizzazioni dei consumatori, una parte delle associazioni dei salariati e delle associazioni femminili, nonché due partiti hanno dato la preferenza alla legge speciale.

La variante riguardante il complemento della legge sui cartelli ha riscosso soprattutto i favori delle cerchie economiche, ma anche di otto Cantoni, dei tre maggiori partiti governativi, di taluni rappresentanti dei salariati e delle associazioni femminili. In ogni caso è stata attribuita importanza secondaria a questo problema poiché, come noi stessi l'avevamo precisato, la scelta dell'una o dell'altra variante non avrebbe influito sul tenore della legge.

Per concludere segnaliamo che il ventaglio dei pareri espressi in consultazione va dall'approvazione senza riserva al rigetto totale. Le disposizioni più contestate sono state: sorveglianza estesa al mercato dei capitali, designazione di un preposto alla sorveglianza dei prezzi, metodo dei costi, obbligo di annunciare gli aumenti di prezzo, provvedimenti riguardanti i prezzi stabiliti o approvati dalle autorità, disposizioni penali. Invece, ha riscontrato approvazione generale anzitutto la funzione di «muro del pianto» che spetta al preposto alla sorveglianza dei prezzi, nonché la possibilità di composizione amichevole.

23 Apprezzamento delle diverse disposizioni del disegno

231 Campo d'applicazione

L'inclusione del mercato dei capitali nel campo d'applicazione della sorveglianza dei prezzi ha suscitato numerose critiche. Le cerchie bancarie, come anche gli organismi mantello dell'economia, hanno ribadito che la subordinazione di questo settore alla sorveglianza dei prezzi comprometterebbe il compito direttivo della Banca nazionale in materia di politica monetaria. Questo problema non verrebbe risolto neppure prospettando una limitazione agli interessi ipotecari, tanto rilevanti politicamente: infatti, questo tipo di interessi non può essere trattato isolatamente in quanto costituisce soltanto un elemento di tutta una struttura di saggi d'interesse. Conseguentemente una sorveglianza esercitata a livello degli interessi ipotecari si ripercuoterebbe immancabilmente anche in altri campi del mercato monetario e del mercato dei capitali.

Su questo punto, i rappresentanti dei consumatori e dei locatari assumono un atteggiamento diametralmente opposto. In considerazione dell'influenza esercitata dagli interessi ipotecari sulle pigioni, nonché sull'economia in generale, queste cerchie ritengono assolutamente necessario che il preposto abbia ad intervenire anche in questo campo. Tale sorveglianza potrebbe essere esercitata senza inconvenienti di concerto con la Banca nazionale.

Taluni ambienti consultati si sono opposti all'assoggettamento dei prezzi raccomandati. Essi adducono che le raccomandazioni non costituiscono in generale delle intese cartellistiche bensì unicamente prestazioni di servizio delle

associazioni professionali, prestazioni che tornano particolarmente utili alle imprese dell'artigianato e del commercio minuto.

Le cerchie dei consumatori e dei salariati ritengono per contro necessario che i prezzi raccomandati siano assoggettati alla sorveglianza in quanto tali raccomanda/ioni producono i medesimi effetti come le convenzioni in materia di prezzo. Torna comunque vano dilungarsi in questa discussione poiché il testo costituzionale subordina esplicitamente i prezzi raccomandati alla sorveglianza dei prezzi.

Un'altra questione controversa era la seguente: quali branche economiche e quali campi d'attività devono essere esentati dalla sorveglianza dei prezzi? I partigiani di un'esenzione parziale adducono che una sorveglianza esercitata in modo globale e duraturo sull'economia risulterebbe inutile e molto onerosa. Conseguentemente essi raccomandano che la sorveglianza venga ristretta semmai ai campi più importanti.

Gli avversari di siffatto disciplinamento d'eccezione esprimono invece il timore che, con esso, la legge perda la propria efficacia. Infatti, ogni impresa farà il possibile per essere messa a beneficio di un'eccezione. In tale campo sarebbe allora difficile prendere decisioni completamente prive d'errore talché andrebbe anche lesa il principio d'uguaglianza davanti alla legge.

232 Organizzazione

La maggior parte dei Cantoni e dei partiti come anche quasi tutte le organizzazioni dei consumatori e dei salariati, nonché le associazioni femminili, erano favorevoli alla designazione di un preposto alla sorveglianza dei prezzi. Essi ritengono che tale designazione corrisponde all'intenzione degli autori dell'iniziativa popolare nonché alla volontà espressa dalla maggioranza dei cittadini. Si precisa inoltre che, vista la natura dei compiti, era preferibile la designazione di un'unica persona. Poiché la gran parte dell'attività consisterebbe a condurre indagini preliminari e dato che, nella maggior parte, i casi possono essere composti in via amichevole, è importante che il preposto, se vuol essere all'altezza dei propri compiti, abbia una forte personalità nonché eminenti facoltà di negoziatore.

Alcuni Cantoni, due partiti governativi, nonché gli organismi mantello dell'economia sarebbero stati d'accordo d'affidare tale incarico alla Commissione dei cartelli. Infatti essi ritengono che tale commissione offre ogni garanzia per svolgere il mandato costituzionale in modo oggettivo e conforme alla legge. In tal modo sarebbe possibile minimizzare il pericolo di politizzazione e impedire che i casi vengano trattati, e le decisioni prese, sotto la pressione del successo economico.

Questa soluzione ha però trovato una certa opposizione tra le cerchie dei consumatori e dei salariati, le quali non considerano la commissione in grado di prendere decisioni rapide poiché già attualmente sovraccarica di lavoro. La Commissione dei cartelli deve anzitutto potersi dedicare completamente al proprio compito tradizionale, segnatamente quello di garantire un buon funzionamento della concorrenza. Questa attività non dev'essere menomata dal lavoro supplementare

procurato dalla sorveglianza dei prezzi. Anzi proprio per questo motivo è stata auspicata una chiara delimitazione delle attribuzioni tra preposto alla sorveglianza dei prezzi e Commissione dei cartelli. Su questa linea, ci si oppone anche ad incaricare una sottocommissione della Commissione dei cartelli di decidere in merito a talune questioni: infatti, con tale soluzione, non sarebbe più il preposto alla sorveglianza bensì la Commissione dei cartelli che, nella maggior parte dei casi, deciderebbe in ultima istanza. Pertanto, la sottocommissione dovrebbe al massimo avere le funzioni di organo consultivo.

È stata anche esaminata la proposta di designare un preposto alla sorveglianza dei prezzi unicamente in periodi di forte rincaro, la sorveglianza venendo ordinariamente esercitata da un servizio amministrativo. Ma la gran maggioranza è risultata contraria a tale soluzione, ritenuta incongrua rispetto alla finalità di mera politica di concorrenza sancita nell'articolo costituzionale. Parimente è stato ribadito che, per ragioni di continuità e nell'interesse di una prassi uniforme, bisognava evitare qualsiasi cambiamento di sistema.

233 Metodo di determinazione degli abusi in materia di prezzi

La disposizione secondo cui l'abuso in materia di prezzi debba essere determinato mediante il metodo dei costi si è subito rivelata come quella da cui dipendeva il destino dell'intero progetto. Le organizzazioni dei consumatori, le associazioni femminili e quelle dei salariati sono state tutte favorevoli a questo metodo e hanno proposto alcuni complementi. Circa la metà dei Cantoni e due partiti politici hanno parimente dato la preferenza a questo metodo. Pur riconoscendovi insite talune insufficienze, essi l'hanno ritenuto l'unico mezzo praticabile per giungere a una valida decisione in tempo utile. Non sussisteva dubbio alcuno circa la necessità di rendere tale metodo un po' più elastico, ad esempio prendendo in considerazione talune prestazioni o condizioni specifiche del mercato oppure tenendo conto dell'esistenza di una concorrenza efficace.

Le critiche più aspre sono intervenute da parte dell'economia. Tre partiti e due Cantoni hanno condannato il metodo in termini altrettanto drastici. Gli uni e gli altri ritengono che il principio proposto ha carattere eminentemente unilaterale e contraddice diametralmente i principi dell'economia di mercato. Essi argomentano poi che i prezzi non dipendono unicamente dai costi, bensì anche dalla concorrenza e da altri numerosi fattori. Precisano che il metodo dei costi condurrebbe a una sclerosi della struttura dei prezzi e alla soppressione della funzione orientatrice del mercato esercitata da parte dei prezzi. Conseguentemente, il metodo dei costi creerebbe dal lato pratico numerosi gravi problemi. Ad esempio, diverrebbe estremamente difficile inferire con esattezza sufficiente i costi di un prodotto o di una determinata prestazione di servizio. Il problema si aggrava segnatamente nel caso di costi comuni, di ammortamenti, di provvigioni, come anche di costi di ricerca e di sviluppo. Il metodo appare inoltre inaccettabile in quanto non vi è più la possibilità

di procedere a un calcolo misto. Aggiungasi che una sorveglianza esercitata sulla base di un prezzo calcolato secondo il metodo dei costi condurrebbe al congelamento dei margini di beneficio. Ciò non soltanto indebolirebbe l'iniziativa imprenditoriale, ma renderebbe difficile o addirittura impossibile l'autofinanziamento delle imprese e la costituzione di riserve.

Poiché la sorveglianza dei prezzi dev'essere imperniata su considerazioni attinenti alla politica di concorrenza e visto che il metodo dei costi comporta gravi lacune, l'unico metodo valido per la determinazione di abusi in materia di prezzo è quello del bilancio. Con esso infatti sarebbero presi in considerazione tutti i fattori che intervengono sul piano della valutazione di abusi in materia di prezzi evitando una considerazione unilaterale dei costi. Ma le cerchie dei consumatori ritengono il metodo del bilancio completamente inadeguato per la determinazione degli abusi in materia di prezzi: lo accusano d'essere d'applicazione difficile e pesante e di natura tale da prestarsi a giustificare qualsiasi pretesa.

Altri sono stati del parere di non attenersi rigorosamente né all'uno né all'altro di questi metodi, lasciando intendere che si potrebbe anche valutare la possibilità di ricorrere ad altri metodi come ad esempio quello comparativo (metodo del paragone dei mercati).

234 Obbligo di annunciare gli aumenti di prezzo

Quest'obbligo è risultato il più contrastato. Soltanto alcune organizzazioni di consumatori e di salariati e alcuni Cantoni, nonché un partito governativo l'hanno condiviso ritenendolo indispensabile affinché si possa intervenire tempestivamente e garantire un funzionamento efficace della sorveglianza dei prezzi. Le cerchie dell'economia nonché la maggioranza dei Cantoni e dei partiti si sono risolutamente opposti all'introduzione dell'obbligo di annunciare gli aumenti di prezzi ritenendolo disforme dalla Costituzione, precorritore dell'istituzionalizzazione del controllo, nonché sovvertitore dell'onere della prova.

D'altronde già mere considerazioni d'ordine pratico inficiano tale obbligo: ad esempio sarebbe estremamente difficile determinarne gli assoggettati; inoltre, in generale, è pressoché impossibile, senza profonde e particolareggiate analisi del mercato, determinare l'esistenza o meno di un'organizzazione analoga a un cartello. Infine, l'introduzione dell'obbligo è contrastata anche da ragioni attinenti ai criteri di una sana economia di mercato: infatti, ne risulterebbe un enorme aumento del lavoro amministrativo sia a carico dell'economia sia a carico dell'amministrazione senza che ne sia comprovata un'utilità alcuna. Conseguentemente, visti i numerosi inconvenienti, è meglio rinunciare all'imposizione di quest'obbligo. Basta nella fattispecie che il preposto alla sorveglianza possa intervenire sulla base delle proprie osservazioni oppure di comunicazioni fattegli dal pubblico.

235 Prezzi determinati, approvati o controllati dalle autorità

Il problema del controllo dei prezzi determinati o approvati dalle autorità è quello che ha suscitato le maggiori divergenze di pareri. Anzitutto si è fatto notare che la situazione costituzionale risulta di per sé perfettamente chiara in quanto i prezzi degli stabilimenti pubblici sottostanno alla sorveglianza alla stessa stregua che i prezzi delle imprese private. Si è precisato che una gran proporzione di cittadini ha accettato l'articolo costituzionale concernente la sorveglianza dei prezzi proprio perché essi vi ravvedevano una possibilità di esercitare un controllo efficace sulle tariffe ufficiali.

Tuttavia, a questi argomenti favorevoli a un'uguaglianza di trattamento tra le imprese pubbliche e le imprese private, sono state opposte talune considerazioni attinenti alla politica generale. Anzitutto non si vuole collocare il preposto alla sorveglianza al di sopra del potere esecutivo o, addirittura, legislativo. Il disciplinamento proposto nel disegno di legge, che prevede di accordare al preposto alla sorveglianza un diritto di raccomandazione nel caso di prezzi determinati o approvati dalle autorità, ha trovato favorevole accoglienza soprattutto da parte della maggioranza dei Cantoni, delle associazioni femminili e di quelle dei salariati, nonché di due partiti governativi.

Per contro, tre Cantoni sono stati favorevoli a un disciplinamento più stringato che accordi una faccia decisionale al preposto. Questo parere è condiviso anche da parecchie organizzazioni di consumatori e da un partito. All'opposto, una debole minoranza rigetta qualsiasi intervento del preposto, sia sotto forma di decisione sia sotto forma di raccomandazione, nel caso di prezzi determinati o approvati dalle autorità.

Non pochi pareri, auspicando un disciplinamento accuratamente differenziato di questa tematica, ne hanno suggerito un riesame più approfondito. Analogamente dicasi per quanto concerne il modo di disciplinare i rapporti tra il nuovo regime di sorveglianza e le disposizioni di altre leggi e ordinanze già applicate alla sorveglianza dei prezzi. Per i rappresentanti dell'economia il disciplinamento sancito nel disegno, secondo cui il preposto dovrebbe essere inteso in talune circostanze da parte dell'esistente autorità di sorveglianza, è ritenuto eccessivo in quanto giudicano inopportuno che la legge concernente la sorveglianza dei prezzi si estenda parimente a quei campi in cui già esiste un regime di sorveglianza o di controllo. Ne sorgerebbero unicamente dei doppioni, dei conflitti di competenza nonché complicazioni procedurali.

Le cerchie dei consumatori e una parte dei grandi distributori sono di opinione ancora diversa. Secondo loro si sarebbe già dovuto sottoporre alla competenza del preposto alla sorveglianza dei prezzi i provvedimenti di sorveglianza adottati dalle autorità o quelli di controllo decisi dalle medesime in virtù di altri testi. Nella fattispecie il preposto verrebbe ad esercitare una sorveglianza specifica, onde occorrerebbe estenderne le attribuzioni.

236 Altre disposizioni

Le cerchie dei consumatori e dei salariati; hanno reiteratamente chiesto che sia inserita nella legge una disposizione Secondo cui l'informazione periodica costituisce uno dei compiti generali del preposto. Secondo queste cerchie, tale disposizione contribuirebbe al miglioramento dell'informazione dei consumatori e ad una maggiore trasparenza del mercato.

La disposizione sulla protezione giuridica: non ha dato piena soddisfazione. Il Tribunale federale ha raccomandato di prevedere la via del ricorso amministrativo al nostro Consiglio invece del ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale. D'altro canto è stata proposta l'istituzione di una commissione di ricorso indipendente dall'amministrazione.

Pure molto diversificati sono stati i pareri in merito alle disposizioni penali. Esse sono state pienamente approvate dalle cerchie dei consumatori. Taluni chiedevano addirittura pene più severe adducendo che, in talune circostanze, poteva essere interessante violare la legge nonostante l'entità della multa. Le cerchie dell'economia dal canto loro si sono opposte in modo chiaro ritenendo che si tratti di un nuovo tentativo di penalizzare sistematicamente le attività economiche. Esse condannano segnatamente la disposizione intesa a reprimere l'inosservanza dell'obbligo d'annunciare. Invero esse adducono che, essendo spesso difficile in concreto la determinazione dell'assoggettamento all'obbligo, una disposizione penale in materia risulta fuori luogo. Un'altra disposizione controversa è quella intesa a reprimere l'infrazione commessa per negligenza.

24 Pareri della Commissione dei cartelli

La Commissione dei cartelli, visti i numerosi punti in comune tra la sorveglianza dei prezzi e il diritto cartellistico, si è particolarmente interessata all'elaborazione del progetto di legge.

La Commissione non disconosce che, nell'ambito del regime della sorveglianza dei prezzi, continua a competerle, per quanto concerne specificatamente la concorrenza, ampia facoltà decisionale; essa considera nondimeno che l'unità della politica seguita dalla Svizzera nel campo della concorrenza verrebbe inficiata qualora le fosse precluso di esercitare un'influenza su entrambe le istanze di ricorso le quali, in fin dei conti, devono determinare l'orientamento di detta politica. Pertanto, la Commissione propone che il preposto alla sorveglianza dei prezzi decida prioritariamente, nell'ambito delle proprie competenze, mentre a lei spetterebbe la qualità di ultima istanza di ricorso.

Secondo la Commissione dei cartelli, l'abuso in materia di prezzi dovrebbe essere determinato secondo il metodo del bilancio; essa sconsiglia di scegliere il metodo della simulazione, ritenendolo poco praticabile.

Per le stesse ragioni la Commissione dei cartelli si è opposta all'introduzione dell'obbligo di annunciare gli aumenti di prezzo.

Riguardo ai prezzi determinati o approvati dalle autorità, la Commissione propone un

disciplinamento differenziato. A suo parere, le tariffe stabilite nell'ambito di un disciplinamento ufficiale del mercato o dei prezzi non dovrebbero essere subordinate alla sorveglianza. Per contro, rimangono completamente assoggettate tutte le altre tariffe delle imprese pubbliche o dell'economia mista.

Sempre secondo la Commissione, i rapporti tra gli altri regimi della sorveglianza o del controllo dei prezzi dovrebbero essere disciplinati nel senso di un diritto di codecisione da parte del preposto. Questo diritto peraltro dovrebbe essere applicato unicamente nella misura in cui la sorveglianza esercitata secondo prescrizioni speciali si fonda su principi diversi da quelli disciplinanti la sorveglianza dei prezzi.

3 Osservazioni di massima sul disegno di legge

31 In generale

311 Possibilità e limiti della sorveglianza dei prezzi

Nel messaggio del 9 settembre 1981 concernente l'iniziativa popolare contro gli abusi nella formazione dei prezzi (FF 1981 III 295) avevamo esaminato il problema della sorveglianza dei prezzi nel sistema d'economia di mercato. Avevamo allora detto che, nel caso normale, i prezzi stabiliti in base alla concorrenza e al libero gioco delle forze del mercato meglio servono gli interessi del consumatore che prezzi controllati dalle autorità. Orbene, tale affermazione serba tutto il proprio valore. Ne consegue che occorre una politica intesa anzitutto a garantire una concorrenza efficace e poscia a mantenerla. Orbene, la concezione svizzera della concorrenza non vieta i cartelli e le organizzazioni analoghe come tali bensì si restringe a porre rimedio ai loro effetti nocivi, d'ordine economico e sociale (art. 31^{bis} cpv. 3 lett. d Cost.). Quindi, su piano nazionale, i cartelli e le organizzazioni analoghe di diritto privato e pubblico sussisteranno e con essi il pericolo latente di una formazione abusiva dei prezzi. Anzi è proprio la possibilità di abuso di potenza economica, risultante dall'esistenza di cartelli e di organizzazioni analoghe, che ha indotto il popolo svizzero ad accettare una sorveglianza dei prezzi esercitata su tali organizzazioni.

Così stando le cose, bisogna comunque tener ben presente che la terapia applicata alle cause (creazione di una concorrenza efficace) deve permanere prioritaria e che dunque occorre approntare una sorveglianza dei prezzi scevra da effetti controproducenti rispetto a tale terapia. Ciò significa che la Commissione dei cartelli deve restare in grado di vigilare affinché sussista una concorrenza efficace. Nel messaggio qui innanzi citato riguardante l'iniziativa popolare, avevamo insistito sugli effetti negativi che potrebbe avere una sorveglianza permanente dei prezzi. Segnatamente avevamo detto che la sorveglianza dei prezzi comporta il rischio di infirmare l'autoregolazione dei mercati. Conseguentemente, taluni fornitori non sarebbero più motivati verso investimenti per produrre beni ad alta domanda, ma a prezzo controllato, oppure per trasformare la propria produzione. Infine, anche i consumatori verrebbero notevolmente svantaggiati qualora la sorveglianza dei prezzi fosse durevolmente applicata in modo contrastante con i principi disciplinanti l'economia di mercato.

Concludendo, il futuro regime della sorveglianza dei prezzi deve, come d'altronde emerge dal mandato costituzionale, restringersi a combattere gli abusi in materia di prezzi a seguito di una situazione predominante occupata sul mercato dall'autore di offerte abusive. In nessun caso bisogna togliere alle nostre imprese la possibilità di realizzare benefici sufficienti poiché si soffocherebbe in esse il gusto del rischio e, nel medio e lungo termine, si avrebbero ripercussioni negative sulla competitività delle imprese in Svizzera e all'estero. Questo non sarebbe certamente un risultato collimante con quello inteso da un regime di vigilanza dei prezzi fondato su principi di politica di concorrenza. Da quanto precede risulta evidente che le ripercussioni positive o negative sulla nostra vita economica dipendono da come è definita la delimitazione dell'abuso in materia di prezzi al fine della sorveglianza. Per evitare riflessi negativi, l'abuso in materia di prezzi, come in altri campi (art. 2 cpv. 2 CC), deve concernere unicamente gli eccessi manifesti e notevoli. La sorveglianza dei prezzi non deve degenerare in un vero e proprio controllo dei prezzi. Quindi, la sorveglianza deve intervenire unicamente in casi precisi. Essa deve all'occorrenza svolgere soprattutto funzione psicologica e impedire gli abusi sui prezzi già per la sua stessa esistenza e per le possibilità di intervento che procura. Riassumendo, ciò significa che non bisogna aspettarsi dalla sorveglianza dei prezzi interventi spettacolari; essa stessa deve imporsi dei limiti nell'interesse superiore dell'economia e in quello dei consumatori.

312 Carattere di politica di concorrenza dell'articolo 31^{septies} Cost.

Il nuovo articolo costituzionale mira incontestabilmente a finalità di politica di concorrenza. Ciò è già evidenziato dal suo tenore in quanto non si parla di sorveglianza generale dei prezzi bensì di sorveglianza dei prezzi di imprese e organizzazioni che possono esercitare una certa influenza sul mercato («imprese e organizzazioni che occupano una posizione dominante sul mercato, segnatamente ... i cartelli e le organizzazioni analoghe di diritto pubblico e privato»). Effettivamente una posizione dominante sul mercato presenta il pericolo di una determinazione dei prezzi senza tener conto del rapporto tra l'offerta e la domanda. Il campo d'applicazione della sorveglianza dei prezzi quanto alle persone deve ovviamente mantenersi nei limiti stabiliti dal testo dell'iniziativa costituzionale. Anche la motivazione recata dagli autori dell'iniziativa, riprodotta nelle linee essenziali nel messaggio riguardante l'iniziativa popolare, evidenzia chiaramente che il nuovo disposto mira a finalità di politica di concorrenza. Essa allega che soltanto alcuni rari prezzi erano formati secondo la libera concorrenza e che pertanto l'iniziativa si prefiggeva di conseguire un controllo nonché una correzione dei prezzi determinati in assenza di concorrenza e aventi effetti nocivi sul piano sociale e su quello della distribuzione. Nella motivazione mai si è combattuta un'evoluzione dei prezzi dovuta non già ad assenza di concorrenza bensì a cause d'ordine congiunturale (messaggio

concernente l'iniziativa popolare). D'altronde, gli autori dell'iniziativa si sono esplicitamente espressi contro una sorveglianza dei prezzi fondata su considerazioni meramente d'ordine congiunturale. È importante considerare, in questo contesto, che il nostro Consiglio e la vostra Assemblea avevano presentato un controprogetto mirante a finalità chiaramente attinenti alla politica congiunturale: orbene, questo testo è stato ampiamente respinto dal popolo e dai Cantoni.

Da quanto precede risulta evidente che la legislazione esecutiva deve restringersi unicamente agli aspetti dell'abuso in materia di prezzi attinenti alla politica di concorrenza. In periodi di forte rincaro, evidentemente le imprese dominanti sul mercato hanno talune possibilità di sfruttare a proprio vantaggio i margini di manovra in materia di determinazione dei prezzi. Ciò non giustifica nondimeno, nell'ambito della sorveglianza dei prezzi motivata da finalità di concorrenza, che vengano determinati criteri d'apprezzamento dei prezzi abusivi diversificati secondo il periodo di forte o meno forte inflazione. Ciò non giustifica nemmeno l'estensione del campo d'applicazione quanto alle persone. Inoltre, la portata del futuro disciplinamento della sorveglianza dei prezzi sarà chiaramente limitato rispetto a quello instaurato dal 1973 al 1978.

Ancorché non emerga esplicitamente dal tenore dell'articolo costituzionale, bisogna interpretare che l'espressione «abuso nella formazione dei prezzi» colpisce i prezzi gonfiati. La prova ne è fornita dalle origini dell'iniziativa che emana dalle cerchie dei consumatori, dalla motivazione proposta dagli autori (cfr. messaggio riguardante l'iniziativa popolare), nonché dal fatto che, anche nella campagna precedente la votazione, non si è mai parlato di conferire al preposto alla sorveglianza la competenza di intervenire contro prezzi abusivamente ridotti. Conseguentemente quest'ultimi restano disciplinati secondo le norme riguardanti la concorrenza sleale (prezzi «esca») e secondo le disposizioni della legge sui cartelli (abuso del potere d'acquisto e sottofferta qualificata).

313 Rapporti con l'articolo costituzionale sui cartelli

Con l'accettazione dell'articolo 31^{septies} da parte del popolo e dei Cantoni, la Costituzione federale reca due articoli concernenti la politica di concorrenza, segnatamente l'articolo sulla sorveglianza dei prezzi (art. 31^{septies} Cost.) e l'articolo sui cartelli (art. 31^{bis} cpv. 3 lett. d Cost.). In siffatte condizioni, il problema dei rapporti tra le due disposizioni assume un'importante funzione sul piano dell'allestimento della legislazione esecutiva.

Entrambe le disposizioni costituzionali ignorano ogni indicazione formale quanto ai reciproci rapporti. Quindi quest'ultimi devono essere desunti per via interpretativa. Dalla natura delle cose si potrebbe indubbiamente inferire che l'articolo costituzionale riguardante la sorveglianza dei prezzi costituisca, rispetto a quello sui cartelli, una norma speciale che qualifica il caso del prezzo abusivo come un effetto nocivo d'ordine economico o sociale di cartelli o di organizzazioni analoghe. Il Tribunale federale nondimeno parte dal principio dell'uguaglianza di rango delle disposizioni costituzionali nella misura in cui esse non indicano esplicitamente un

rapporto di subordinazione (cfr. DTF 99 la 620; 102 la 116, 103 la 592). Anche la dottrina predominante si fonda sul medesimo principio (cfr. *Ulrich Häfelin*, *Verfassungsgebung*, ZSR 1974 II 88 seg.; *Blaise Knapp*, *Les principes constitutionnels et leurs relations*, in *Festschrift Hans Nef*, Zurigo 1981, p. 177 seg.; *Roland Haller*, *Handels- und Gewerbefreiheit*, *Gesetzgebungskompetenzen des Bundes*, Berna 1983, p. 139 seg.; *Paul Richli*, *Zum Gesetzgebungsauftrag für die Preisüberwachung*, ZSR 1984 I 60); nondimeno, una parte della dottrina ravvisa una certa gerarchia delle norme (cfr. *Bridel/Moor*, *Observations sur la hiérarchie des règles constitutionnelles*, ZSR 1968 I 405 seg.). Condividiamo il parere secondo cui, per norma generale, sussiste uguaglianza di rango tra i diversi disposti della Costituzione federale, onde, in caso di tensione o frizione, è opportuno cercare una soluzione per il tramite di un disciplinamento pratico del problema che rispetti per quanto possibile le norme e le disposizioni di cui si tratta. Seguiamo qui questo parere.

Occorre quindi approntare una sorveglianza dei prezzi tale che, da un canto, non contrasti la politica di concorrenza e che, d'altro canto, non sia sopraffatta da quest'ultima. Queste esigenze devono soprattutto influenzare i metodi e le procedure della sorveglianza dei prezzi. Segnatamente sarebbe errato chiedere che il preposto alla sorveglianza abbia ad applicare il metodo del bilancio, quale impiegato dalla Commissione dei cartelli e previsto nell'articolo 29 della legge sui cartelli e sulle organizzazioni analoghe (cfr. M in FF 1981 II 1220). Migliore è la scelta di un metodo che abbia un'utilizzazione oggettivamente giustificata nel campo della sorveglianza dei prezzi (cfr. *Richli*, op. cit., p. 60 seg.) e che non interferisca con la legge sui cartelli. Inoltre, devono essere disciplinati i rapporti intercorrenti tra le indagini della Commissione dei cartelli e i provvedimenti adottati dal preposto alla sorveglianza dei prezzi (cfr. art. 15 del disegno).

32 Organizzazione della sorveglianza dei prezzi

L'articolo 31^{septies} della Costituzione non precisa il modo d'organizzazione della sorveglianza dei prezzi, talché spetta al Legislatore il compito di disporre in materia.

Poiché la sorveglianza dei prezzi deve ispirarsi alla politica di concorrenza e poiché la Commissione dei cartelli ha facoltà di determinare gli abusi in materia di prezzi risultanti dall'attività dei cartelli, sembrerebbe ovvio affidare il nuovo istituto a detta Commissione dei cartelli. Nella procedura di consultazione, soprattutto le cerchie economiche hanno chiesto che la determinazione degli abusi in materia di prezzi fosse fatta mediante il metodo del bilancio. Questo metodo, introdotto nella propria prassi dalla Commissione dei cartelli, e previsto nell'articolo 29 del disegno della nuova legge sui cartelli, prevede l'allestimento di un inventario degli effetti positivi e negativi. Successivamente, questi effetti sono ponderati e in funzione del risultato della ponderazione si decide se si è o no in presenza di una restrizione nociva della concorrenza.

La Commissione dei cartelli consta di undici a quindici membri che esercitano le proprie funzioni a titolo accessorio e provengono da cerchie della scienza, dell'economia e dei consumatori. Le sedute della Commissione dei cartelli intervengono a intervalli abbastanza lunghi e le procedure di indagine di carattere fondamentale durano per norma un tempo considerevole. Conseguentemente, non ci si devono aspettare risultati rapidi dall'attività di questo organismo. Basta uno sguardo alla prassi seguita da questa Commissione durante un ventennio per accertare che le sue indagini — fondate sul metodo del bilancio — hanno chiesto in media almeno un anno di tempo prima della pubblicazione dei risultati. Aggiungasi che il metodo del bilancio, quale applicato sinora dalla Commissione dei cartelli e prospettato, come strumento idoneo, nella nuova legge sui cartelli, non è di natura tale da consentire la valutazione di un aumento di prezzo o di un certo livello dei prezzi. All'occorrenza esso consente di valutare se un determinato prezzo è esagerato in considerazione della tendenza momentanea. Per contro, non dà alcuna informazione in merito alla proporzione secondo cui un determinato prezzo debba essere eventualmente ridotto. Infine, bisogna considerare che, in siffatto metodo, il prezzo è soltanto uno dei tanti criteri che entrano in considerazione.

Orbene, l'accettazione dell'iniziativa popolare è soprattutto stata determinata dall'idea che, per valutare gli abusi in materia di formazione di prezzi, doveva essere istituita un'autorità che non soltanto potesse intervenire rapidamente ed efficacemente, bensì che fosse anche in grado di assumere informazioni in modo più o meno sistematico presso i cartelli e le organizzazioni analoghe in funzione delle comunicazioni che dovessero giungere da parte del pubblico. Evidentemente, la Commissione dei cartelli non sarebbe in grado di soddisfare a questa esigenza e potrebbe al massimo considerare soltanto qualcuno degli aumenti annunciati al fine di sottoporli all'indagine secondo i suoi metodi. Neppure va dimenticato che, all'atto dell'accettazione dell'iniziativa, si pensava piuttosto alla designazione di una persona e non di un organismo. Infatti, considerando l'idea che il cittadino si faceva del preposto alla sorveglianza dei prezzi al fine dell'accettazione dell'iniziativa, risulta evidente che non bisogna affidare la sorveglianza a una commissione bensì è meglio designare una persona che — in ragione già della sua permanente presenza — possa agire con maggior rapidità di un collettivo di persone svolgenti le proprie funzioni a titolo accessorio. Il mandato costituzionale non esclude peraltro questa possibilità. Nella scelta della soluzione, resta comunque di primaria importanza stabilire una chiara delimitazione tra la sorveglianza dei prezzi e la Commissione dei cartelli, la quale continuerà a esercitare la propria attività nel campo della politica di concorrenza.

Riteniamo che la carica di preposto alla sorveglianza si confaccia a una personalità di ricca esperienza negli affari economici, fruente di grande considerazione e atta a condurre discussioni con cartelli e organizzazioni analoghe di diritto pubblico e privato senza deludere l'indispensabile fiducia da parte dell'opinione pubblica. Tutto ciò va attuato nella piena consapevolezza che, in talune cerchie, si attribuisce alla sorveglianza dei prezzi un notevole peso d'ordine psicologico. Quindi, occorre una persona che si indentifichi con lo scopo che assume.

È stato anche detto che il preposto alla sorveglianza dei prezzi dovrebbe essere indipendente dall'amministrazione. Ma qui non va trascurato il fatto che la sorveglianza dei prezzi dovrebbe essere una parte della politica economica dello Stato, politica quindi che cade sotto la responsabilità del Dipartimento federale dell'economia pubblica e del nostro Consiglio inteso come collegio. In siffatte condizioni sembra indicato che la sorveglianza dei prezzi sia integrata nell'amministrazione in modo da istituire strutture direttive chiaramente definite. Rammentiamo in proposito che ciò era già avvenuto con la sorveglianza per gli anni dal 1973 al 1978; orbene risulta che né l'importanza dell'istituto né la considerazione di cui godette ne siano state menomate. Importante è che il preposto sia in grado di imporre autoritariamente, magari con il concorso e sotto la sorveglianza del Dipartimento federale dell'economia pubblica, tutti i provvedimenti presi contro aumenti di prezzo previsti da cartelli e da organizzazioni analoghe soprattutto di diritto pubblico.

33 Informazione del preposto alla sorveglianza

Nel disegno sottoposto alla procedura di consultazione era previsto che i cartelli e le organizzazioni analoghe dovevano annunciare (*a posteriori*) al sorvegliante dei prezzi i propri aumenti di prezzo. L'obbligo era ispirato all'idea che il preposto doveva essere direttamente e completamente informato circa gli aumenti di prezzo decisi da dette organizzazioni. Orbene, in procedura di consultazione sono stati espressi molti timori su questo punto. Oltre a rimproverare l'imposizione di oneri amministrativi sproporzionati rispetto al fine, si adduceva che l'obbligo di annunciare aveva un carattere meramente congiunturale e quindi risultava contrario alla Costituzione.

Pertanto abbiamo rinunciato all'inserimento di tale obbligo. Due sono i motivi a fondamento della decisione: se, da un canto, è assai facile accertare l'esistenza di intese cartellistiche, d'altro canto va detto che occorrono spesso ricerche approfondite per accertare l'esistenza di un'organizzazione analoga a un cartello. Abbiamo già insistito su questo fatto nel messaggio riguardante l'iniziativa popolare nonché nel rapporto esplicativo allestito per la procedura di consultazione. In siffatte ricerche bisogna regolarmente definire il mercato da considerare e precisare la situazione, su questo mercato, dell'impresa di cui si tratta. Un obbligo d'annunciare, riferito ad un ente evanescente come le «organizzazioni analoghe», si rivela dunque quasi impraticabile, mentre pone, per le imprese, problemi attinenti alla sicurezza del diritto (incertezza riguardo all'assoggettamento all'obbligo). Come già detto, inoltre, siffatto obbligo comporta per le imprese un considerevole onere amministrativo che non può essere loro imposto senza valide motivazioni. D'altronde, le notifiche da parte di terzi nonché le osservazioni del preposto alla sorveglianza dei prezzi forniscono a quest'ultimo informazioni sufficienti circa l'evoluzione dei prezzi.

34 Nozione dell'abuso di prezzi

341 Principi

Un comportamento abusivo in materia di prezzi può riscontrarsi sia dal lato dell'offerta sia da quello della domanda. Secondo il nuovo articolo costituzionale si tratta unicamente di impedire la formazione di prezzi abusivamente elevati. Questo tipo di comportamento abusivo è agevolato quando sul mercato in questione non vi è concorrenza efficace nonché quando un forte rincaro colpisce l'economia nazionale.

Siccome è nei mercati privi di competitività attiva che gli offerenti hanno possibilità di conseguire prezzi più elevati, ne viene, ragionando in chiave di politica di concorrenza, che è improprio parlare di prezzi abusivi quando su un mercato vi è concorrenza, ancorché su tal mercato operi un cartello o un'organizzazione analoga.

342 Metodi per la determinazione degli abusi di prezzi

342.1 Metodo della simulazione

L'accertamento di abusi in materia di prezzi in assenza di una vera concorrenza è possibile secondo diversi metodi. Quello più collimante con le finalità della legge è il *metodo della simulazione*. Secondo il medesimo si cerca di stabilire quale prezzo sarebbe applicabile qualora sul mercato considerato esistesse vera concorrenza. L'autorità competente deve, in una determinata misura, simulare questa concorrenza e determinare il prezzo come se essa esistesse. Tuttavia, nel lato pratico, tale sistema si urta a grandi difficoltà di simulazione della concorrenza. Il metodo del mercato comparativo, fondato sul principio della simulazione e spesso applicato, consente di procurare alcuni utili punti di paragone.

342.2 Metodo comparativo

Nel caso del metodo comparativo, l'autorità competente cerca di trovare un mercato di confronto sul quale sono trattati merci o servizi identici o analoghi e che presenti pure strutture identiche o analoghe, ma sul quale funzioni una concorrenza normale. Si distinguono mercati comparabili secondo l'aspetto materiale, geografico e temporale. Si può considerare il prezzo di un prodotto comparabile sul mercato assunto a termine di confronto (mercato comparabile nell'aspetto materiale). Oppure si può considerare il mercato del medesimo prodotto o di un prodotto comparabile in un'altra regione o in un altro Paese (mercato comparabile nell'aspetto geografico). Nel precedente ordinamento della sorveglianza dei prezzi si è ricorso più volte a queste due possibilità per la valutazione del prezzo di costo degli autoveicoli, nonché nel campo dei prodotti farmaceutici. Può, in terzo luogo, rivelarsi utile il confronto a intervalli, quando il grado della concorrenza ha subito sensibili modificazioni (mercato comparabile nell'aspetto temporale).

Nella Repubblica federale di Germania, le autorità applicano il metodo comparativo per la sorveglianza degli abusi riguardanti le imprese che hanno una posizione dominante sul mercato. Questi esempi evidenziano che talvolta è possibile ottenere risultati validi.

Con questo metodo le difficoltà di ordine pratico si producono soprattutto quando si tratta di determinare in quali circostanze un mercato può essere comparato a un altro oppure di stabilire se la concorrenza vi è sufficientemente valida o ancora se le eventuali differenze sono significative per quanto concerne il prezzo.

342.3 Metodo dei costi

Un terzo metodo a disposizione è quello *dei costi*. Si determina il costo dei prodotti di cui si tratta e successivamente si valuta il carattere abusivo del prezzo.

Questo metodo fa sorgere il problema dell'entità dell'utile. In un sistema di economia liberale l'utile costituisce il valore decisivo. In tal senso sussiste piena coerenza con gli articoli economici della nostra Costituzione. Infatti, l'utile costituisce un'incitazione o una remunerazione delle prestazioni economiche come anche un premio di rischio per le medesime. Gli utili consentono alle imprese di garantire il necessario autofinanziamento, di procedere a investimenti, di innovare, di seguire il progresso tecnico, d'aumentare la capacità produttiva. Gli utili accantonati a titolo di riserva aiutano a superare situazioni difficili e periodi di debole attività. Siffatti elementi dinamici, che hanno le origini nella prospettiva di realizzazione di utile, devono essere considerati nella valutazione del prezzo. Evidentemente, le imprese non devono essere intralciate nelle proprie attività e possibilità di sviluppo a seguito di provvedimenti di sorveglianza dei prezzi che abbiano a influire sul comportamento nel campo della concorrenza. Le imprese devono poter realizzare tutti quegli utili che consentono loro di mantenersi competitive. Occorre segnatamente tener conto delle particolari situazioni di mercato, come anche della peculiarità delle prestazioni delle imprese. Quando si tratta di valutare prezzi determinati o approvati dalle autorità bisogna parimente tener conto di eventuali interessi superiori di carattere pubblico.

Il metodo dei costi si connota come meramente offertistico, dacché sono completamente trascurati gli elementi derivanti dalla domanda. Per questa ragione tale metodo preclude ogni conclusione sul prezzo che s'imporrebbe in caso di concorrenza efficace. Una concorrenza attiva non consente all'offerente d'aver la garanzia di prezzi sempre atti a coprire i costi e a realizzare benefici. Ne viene che il prezzo concorrenziale può risultare inferiore a quello calcolato secondo il metodo dei costi. Per contro, quest'ultimo risulterà generalmente inferiore al prezzo richiesto da coloro che offrono la mercé su mercati privi di concorrenza o con concorrenza insufficiente.

Nondimeno un metodo dei costi concepito secondo i principi surriferiti può essere impiegato nel campo della sorveglianza dei prezzi. Come dimostrato dagli accertamenti fatti durante il disciplinamento di sorveglianza degli anni 1973-1978,

tale metodo consente di prendere decisioni rapide e pertinenti. Evidentemente siamo consci che dal lato pratico la determinazione dei costi e dei benefici si urta a talune difficoltà e comporta talune incertezze. Ma, con l'aiuto delle cerchie economiche, il preposto alla sorveglianza potrà emanare direttive e principi riguardanti i costi e i loro calcoli nonché l'interpretazione dei dati forniti dalle aziende. In parte sarà inoltre possibile seguire la prassi instaurata nella precedente sorveglianza dei prezzi.

I prezzi devono essere indicatori di penuria e svolgere la funzione di mezzo d'orientamento. Orbene, l'apprezzamento degli abusi in materia di prezzo mediante l'esame dei costi e dei benefici non inficia queste caratteristiche. Bisogna, da un canto, ricordarsi che ciò che provoca l'esame è precisamente l'assenza di una concorrenza efficace ovverosia che i prezzi oggetto dell'indagine sono limitati nella loro funzione di indicatore e di mezzo d'orientamento. D'altro canto, non si giungerà a situazioni di pleora della domanda a seguito di interventi dell'autorità poiché, in linea di massima, i prezzi non dovrebbero scendere al disotto del livello della concorrenza. Conseguentemente essi mantengono la loro funzione di incitazione e d'orientamento.

342.4 Altri elementi d'apprezzamento

Nei singoli casi deve essere concessa la debita attenzione all'insieme delle condizioni di concorrenza. Gli interventi del preposto miranti finalità a breve termine non dovrebbero condurre a livelli di prezzo tali da eliminare terzi dal mercato, terzi che, in condizioni normali di mercato, fomenterebbero una concorrenza efficace. Questo aspetto è stato parimente considerato nel precedente ordinamento della sorveglianza dei prezzi: durante la prima crisi petrolifera, si è infatti tenuto conto, nella valutazione dei prezzi dei carburanti praticati dalle società integrate, della situazione degli importatori indipendenti.

343 Conclusioni

Fondandoci sulle considerazioni sin qui svolte, abbiamo stabilito quanto segue.

Il principio della politica di concorrenza è stato ancorato nell'articolo 11. In esso è detto che l'abuso di prezzo, giusta la legge, può prodursi unicamente nel caso in cui, sul mercato di cui si tratta, il livello dei prezzi non è conseguenza di un'efficace concorrenza.

Inoltre, proponiamo all'articolo 12 del disegno di mettere a disposizione del preposto alla sorveglianza una serie di criteri che gli consentano la valutazione degli abusi in materia di prezzo. Spetterà al preposto il compito di applicare nei casi concreti i criteri pertinenti. Nell'aspetto prettamente teorico, potrebbe rivelarsi auspicabile l'allestimento di un ordine di priorità fra gli elementi dell'abuso. Sconsigliamo tuttavia tale indicazione per ragioni di ordine pratico. Il preposto deve ogni volta poter scegliere gli elementi di valutazione più opportuni senza dover applicare uno schema fisso.

35 Delimitazione delle attribuzioni

351 Sorveglianza dei prezzi e Commissione dei cartelli

Così come proposta, la sorveglianza dei prezzi pone un problema essenziale: la delimitazione delle attribuzioni del preposto rispetto alle attribuzioni della Commissione dei cartelli. Importante è di conseguire un sistema di cooperazione che non sia perturbato da conflitti di competenza. Il progetto si fonda sulla concezione seguente:

Il preposto si occupa esclusivamente *dell'evoluzione dei prezzi* praticati da cartelli e organizzazioni analoghe (art. 6 segg. e 15 cpv. 2). Il suo compito consiste nell'accertare se i prezzi praticati da un cartello o da un'organizzazione analoga debbano essere ritenuti, in un determinato momento, abusivi. Per l'accertamento di questo abuso è indifferente se il cartello o l'organizzazione di cui si tratta sia già stato o meno oggetto di un'indagine da parte della Commissione dei cartelli. La competenza del preposto l'autorizza ad approvare un determinato livello di prezzi praticati dal cartello oppure a farlo ridurre. Invece non può contestare l'esistenza di un cartello. Se è convinto che l'intesa cartellistica sui prezzi da luogo a contestazioni, dovrà trasmettere il caso all'esame della Commissione dei cartelli.

Quest'ultima può, dal canto suo, procedere a indagini su cartelli o organizzazioni analoghe anche se il preposto ha esaminato i prezzi di cui si tratta (art. 15 cpv. 1). Essa non può tuttavia, a conclusione delle proprie indagini, raccomandare la riduzione del livello dei prezzi in quanto questa è competenza del preposto alla sorveglianza (art. 15 cpv. 2). Se, in un'indagine, essa giunge alla conclusione che di per sé l'esistenza di un cartello non è contestabile, ma che si possono ritenere troppo elevati i prezzi praticati dal cartello, annuncia il caso al preposto alla sorveglianza. D'altro canto, ove quest'ultimo abbia già valutato il livello dei prezzi di cui si tratta, la Commissione può, nell'ambito della propria indagine, convincersi che la concorrenza è, nel caso concreto, limitata in un modo manifestamente nocivo dal profilo economico e sociale.

Conseguentemente, la Commissione può raccomandare la soppressione o la modificazione delle clausole cartellistiche nocive, ma non è competente per ridurre i prezzi cartellistici. Il preposto alla sorveglianza, dal canto suo, è autorizzato a ridurre i prezzi dei cartelli, ma non può sopprimere disposizioni cartellistiche e — per le organizzazioni analoghe a un cartello — ordinare provvedimenti stimolanti la concorrenza. I rispettivi campi d'attività si completano nella misura in cui talora può risultare opportuno demandare l'affare all'altra autorità.

Questo disciplinamento non svuota affatto d'ogni sua sostanza la competenza della Commissione dei cartelli. Le pratiche cartellistiche sono molteplici. Esse sottostanno — comprese le convenzioni sui prezzi — alla competenza della Commissione dei

cartelli. Quest'ultima è esclusa unicamente nel caso in cui si tratta di valutare il livello di prezzi praticati da un cartello. Passando in rassegna tutta l'attività sinora esercitata dalla Commissione dei cartelli si riscontra che essa si è occupata soltanto un'unica volta del problema del livello dei prezzi (Competitività sul mercato svizzero della birra, Pubblicazioni della Commissione svizzera dei cartelli, 1974, p. 421 segg.). Significativo è il fatto che allora la Commissione non solo si è fondata sui risultati delle proprie ricerche, ma anche sugli studi speciali riguardanti l'evoluzione dei costi di fabbricazione effettuati dall'Istituto d'economia aziendale del PFZ, appositamente incaricato di tale indagine (op. cit, p. 428). In altri termini si può dire che la valutazione di un certo livello dei prezzi di un cartello non si è mai collocata al primo posto nell'attività della Commissione dei cartelli. Essa ha sempre incentrato la propria azione sul problema a sapere se e in qual misura dev'essere fomentata la concorrenza in un determinato ramo. Questo importante campo resterà suo anche in avvenire.

Nel disegno di legge presentato in procedura di consultazione era previsto di conferire altre attribuzioni alla Commissione dei cartelli. Secondo il disegno essa avrebbe dovuto, nel caso di controversia, decidere se, nella fattispecie, ci si trovava davanti a un cartello o a un'organizzazione analoga e se, nonostante l'esistenza di siffatto organismo, esisteva nel ramo una concorrenza sufficiente. Al fine di garantire un'uniforme protezione giuridica (cfr. n. 36), il presente disegno affida al preposto alla sorveglianza il compito di decidere su questi problemi. Nondimeno egli deve, quando si tratta di valutare problemi di questa natura, consultare la sottocommissione della Commissione dei cartelli (art. 5 cpv. 4). Quest'ultima può pubblicare le proprie considerazioni giuridiche.

352 Sorveglianza sui prezzi determinati o approvati dalle autorità

Gli autori dell'iniziativa si prefiggevano di sottomettere parimente alla sorveglianza anche i «prezzi di monopolio, d'organismi statali e parastatali» (cfr. messaggio a sostegno dell'iniziativa popolare). La preoccupazione degli autori dell'iniziativa è evidentemente comprensibile, ed è anche giustificata in quanto la posizione di potenza occupata dallo Stato sul mercato è generalmente meglio garantita, sul piano giuridico e nella prassi, di quella degli operatori privati. Infatti, in campo privato, sussiste sempre la possibilità di intervento di nuovi concorrenti nonostante la presenza di un monopolio. Per contro, nel settore pubblico, l'intervento di concorrenti è impossibilitato talché in generale la situazione di potenza occupata sul mercato dagli organismi di diritto pubblico non subisce attacchi.

Tuttavia, l'intervento della sorveglianza nel settore pubblico si urta a taluni limiti stabiliti dall'impianto statale stesso. Anzitutto, va precisato che i monopoli di Stato, di natura giuridica o fattuale, possono assumere la forma di un organismo di diritto privato o pubblico. In entrambi i casi vengono per norma assoggettati alla

sorveglianza dei prezzi (art. 2). Tuttavia succede spesso che i prezzi da essi praticati sono determinati o approvati dall'autorità, legislativa od esecutiva (es.: le tariffe delle PTT e quelle della SSR sono approvate dal nostro Consiglio; nel campo agricolo, la stessa cosa accade per il prezzo di base del latte). Orbene, in siffatti casi, insorgerebbe una certa incongruenza qualora il preposto alla sorveglianza dovesse collocarsi al disopra di tali autorità, procedendo a rettificazioni successive. Nemmeno avrebbe senso che la sorveglianza dei prezzi abbia a pregiudicare le strutture gestionali nonché la direzione dello Stato.

Abbiamo perciò scelto una soluzione consistente nel precisare che gli aumenti di tali prezzi devono previamente essere annunciati al preposto e che quest'ultimo dal canto suo ha diritto di fare raccomandazioni (art. 13). Questa soluzione non è criticabile dall'aspetto del diritto pubblico. Inoltre, si tratta di un disciplinamento parallelo a quello adottato nella legge sui cartelli. Nella futura legge i cartelli e le organizzazioni analoghe di diritto pubblico e privato devono per norma essere assoggettati al disciplinamento. Tuttavia, è prevista una riserva in favore di disciplinamenti di prezzo o di mercato di diritto pubblico. In siffatti casi, la Commissione dei cartelli ha unicamente diritto di emettere raccomandazioni al nostro Consiglio (art. 25 del disegno di legge sui cartelli).

La soluzione qui innanzi schizzata, limitante alle raccomandazioni la competenza del preposto, vale unicamente nella misura in cui i prezzi sono stabiliti o approvati da autorità legislative o esecutive della Confederazione, dei Cantoni o dei Comuni. Quando dei cartelli statali o dell'economia mista o di altre organizzazioni analoghe agiscono in modo autonomo e i loro prezzi non sono stati approvati dall'autorità, nulla si oppone (art. 6 a 10) a che il preposto ricuperi la sua piena competenza (es.: un produttore o un distributore d'energia elettrica a tariffe autodeterminate dal consiglio d'amministrazione senza che siano approvate dal Parlamento o dal Governo).

Non disponiamo ancora di una veduta d'insieme su tutte le molteplici situazioni possibili a livello federale, cantonale e comunale. Nei singoli casi si dovrà quindi determinare se il preposto alla sorveglianza deve restringersi a dare raccomandazioni oppure se può anche adottare provvedimenti. Il criterio dell'approvazione o della determinazione dei prezzi da parte dell'autorità legislativa o esecutiva sembra tuttavia praticabile e non dovrebbe essere fonte di difficoltà nei casi specifici.

353 Sorveglianza dei prezzi e funzione di sorveglianza esercitata da parte di altre autorità

Alcune leggi federali già accordano talune attribuzioni in materia di sorveglianza dei prezzi. Esistono numerosi mercati su cui lo Stato già esercita una sorveglianza. Il controllo federale dei prezzi svolge una funzione di tal tipo in virtù della legge federale sulle merci a prezzo protetto nel campo dei prodotti agricoli. L'Ufficio federale delle assicurazioni private esercita una sorveglianza sulle tariffe delle compagnie d'assicurazione private. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha

talune attribuzioni in materia di controllo dei prezzi dei medicinali. L'Ufficio federale dell'aviazione civile dal canto suo ha una funzione di sorveglianza nel campo delle tariffe delle compagnie di trasporto aereo e analoga funzione compete all'Ufficio federale dei trasporti per quanto concerne le tariffe delle imprese pubbliche di trasporto. In questi casi trattasi regolarmente di una formazione di prezzi che per ragioni molto diversificate è divenuta oggetto di una sorveglianza da parte dello Stato. Spesso trattasi parimente di impedire la formazione di prezzi eccessivi. Tuttavia, lo scopo della sorveglianza può parimente, in tali casi, consistere nell'opporsi alla determinazione di prezzi troppo esigui. Ad esempio, l'Ufficio federale delle assicurazioni private non deve unicamente vigilare affinché non siano imposte tariffe esagerate agli assicurati, ma gli spetta inoltre — e soprattutto nell'interesse degli assicurati — il compito di impedire tariffe troppo esigue che potrebbero minacciare l'esistenza di talune compagnie d'assicurazione.

I rapporti tra questa sorveglianza speciale di diritto federale e la nuova sorveglianza dei prezzi di carattere generale sono disciplinati nell'articolo 14 del disegno. Si è dovuto anzitutto trovare un disciplinamento quanto mai semplice al fine di evitare che i rapporti tra i due disciplinamenti di sorveglianza dovessero essere specificati caso per caso. In tal senso, l'articolo 14 del disegno prescrive che le autorità, in virtù del regime della sorveglianza speciale, devono agire secondo la nuova legge nella misura in cui ciò è compatibile con le finalità perseguite da tali regimi. La competenza decisionale permane appannaggio dell'autorità sinora competente. Tale disciplinamento vale parimente per la procedura, la protezione giuridica e il perseguimento penale, cui devono applicarsi le disposizioni delle leggi speciali di cui si tratta. Quindi, se la legge speciale prescrive ad esempio l'obbligo di annunciare, quest'obbligo sussiste.

Con questo disciplinamento si evita la revisione delle leggi speciali vigenti e all'occorrenza la loro modificazione. Risulta essenziale che le sorveglianze speciali dei prezzi siano applicate secondo le norme stabilite nella nuova legge sempre che appaia compatibile con le finalità degli altri regimi di sorveglianza. Ciò evidentemente impone che diverse prescrizioni sulla sorveglianza dei prezzi debbano essere coordinate entro i limiti del possibile. Tale coordinamento deve parimente contribuire a far sì che le autorità esercitanti queste sorveglianze legali di carattere speciale abbiano, prima di decidere, a consultare il preposto alla sorveglianza dei prezzi.

36 Protezione giuridica

La procedura davanti al preposto alla sorveglianza sui prezzi è avviata mediante comunicazione scritta (art. 6 disegno), oppure sul fondamento di accertamenti del preposto medesimo (art. 4 e 7). Se non vi è alcun indizio d'abuso in materia di prezzo, il preposto regola in modo informale l'affare comunicando i propri accertamenti agli interessati. Non sembra indicato di dare a queste comunicazioni la forma di una decisione negativa d'accertamento. Poiché il preposto deve cooperare

con le cerchie interessate (art. 5) e visto che può in ogni momento denunciarle all'autorità di vigilanza, non vi è rischio alcuno di diniego di giustizia.

Nel caso emergesse un comportamento abusivo, il preposto cerca anzitutto di trovare con la persona interessata una soluzione consensuale di carattere informale (art. 8). La composizione bonale non soltanto è possibile ma, giusta il disegno, si deve fare tutto il possibile per trovarla. Se si giunge a tale soluzione, il caso è liquidato per il preposto. La soluzione adottata non dovrebbe venir disconosciuta alla leggera da parte di terzi. Oltre alla possibilità di accollare un'ammenda alla persona interessata nel caso di infrazione grave contro l'intesa bonale, rimane unicamente il ricorso presso l'autorità di vigilanza. Se non si giunge a una soluzione consensuale, interviene in via sussidiaria la procedura decisionale (art. 9).

Tale procedura ha carattere eccezionale, come già nel caso della sorveglianza degli anni 1973-1978. Quando è accertato un abuso in materia di prezzi, la procedura sfocia in una decisione formale del preposto che ordina la riduzione del prezzo oppure vieta completamente o parzialmente l'aumento. Questa decisione può essere impugnata con ricorso al Dipartimento federale dell'economia pubblica da parte degli interessati diretti e da parte delle organizzazioni dei consumatori d'importanza nazionale o regionale.

Contro le decisioni del Dipartimento è ammesso il ricorso di diritto amministrativo presso il Tribunale federale (art. 19 e 20). Il diritto di ricorso delle organizzazioni dei consumatori è giustificato per la loro funzione di rappresentanti dei consumatori. Inoltre, tali organizzazioni hanno già qualità per intervenire attivamente in campi analoghi (concorrenza sleale e, con ogni probabilità, nel campo del diritto cartellistico).

Le composizioni bonali di carattere informale normalmente non sono limitate nel tempo. Conseguentemente, la persona colpita ha possibilità, anche per evitare di essere perseguita penalmente, di chiedere al preposto, in caso di notevoli modificazioni delle condizioni effettive, di caducare l'atto amministrativo corrispondente (art. 10). Nell'occorrenza, il richiedente che ne voglia dedurre un diritto, deve provare gli stati di fatto invocati (art. 8 CC).

Per norma, la procedura seguita in materia d'affari attinenti alla sorveglianza dei prezzi si svolge secondo le disposizioni della legge federale sulla procedura amministrativa (LPA, RS 172.021) e della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (RS 173.110). Poiché, a seconda dei casi, può anche trattarsi di interessi finanziari considerevoli, è opportuno accordare estrema importanza al disciplinamento dell'effetto sospensivo. Il ricorso di diritto amministrativo ha per norma effetto sospensivo; non è il caso per l'azione di diritto amministrativo. Sia nel primo come nel secondo caso si può derogare a questo principio mediante decisione speciale. All'uopo devono essere soppesati gli interessi pubblici e quelli privati. Il problema è quello di sapere se, alla fine della procedura nella causa principale, la parte vincente possa pretendere una riparazione ove la parte soccombente abbia ottenuto o approfittato a torto di un effetto sospensivo. La risposta al quesito dipende

dalle condizioni per azione di responsabilità contro la Confederazione. Le disposizioni della legge federale sulla responsabilità della Confederazione (RS 170.32) e l'articolo 55 capoverso 4 LPA sono applicabili in proposito. D'altro canto, anche il terzo ricorrente che soccombe può essere tenuto responsabile se, ad esempio, ha abusato del diritto di ricorso o se ne ha fatto un uso non conforme al buon costume. Non entra invece praticamente in linea di conto il danno subito dal singolo consumatore.

37 Regime legislativo della sorveglianza dei prezzi

Nella procedura di consultazione è stato chiesto, soprattutto dalle cerchie dell'economia, l'integrazione della sorveglianza dei prezzi nella legge sui cartelli. I fautori di questa soluzione condividevano anche l'idea di affidare la sorveglianza alla Commissione dei cartelli. Inoltre ritenevano che tale Commissione avrebbe dovuto applicare il metodo del bilancio per accertare la nocività, d'ordine economico o sociale, prodotta da limitazioni della concorrenza.

Secondo il nostro parere, il problema dell'abuso in materia di prezzi dev'essere esaminato da un organo speciale di vigilanza, che si limiti a tale tema e lo valuti secondo i propri criteri. Orbene, siffatto regime di sorveglianza risulterebbe corpo estraneo nella legge sui cartelli. Quindi, visto il tenore del disegno di legge, è necessario che la sorveglianza dei prezzi venga istituita mediante una legge speciale.

Anche il fatto che la legge sui cartelli si trova attualmente in fase di revisione perora in favore di questa soluzione. Poiché la sorveglianza dei prezzi — come l'ha rivelato la procedura di consultazione — risulta alquanto contestata, sarebbero inevitabili notevoli ripercussioni sul decorso dei lavori. Orbene, non vi è motivo di ritardare ulteriormente la revisione della legge sui cartelli che si protrae già da dodici anni.

4 Commento al disegno di legge

41 Campo d'applicazione (art. 1 e 2)

Stante il carattere della sorveglianza dei prezzi, imperniato sulla politica di concorrenza, il campo d'applicazione della legge corrisponde a quello della legge sui cartelli. Sono giustificate deroghe unicamente per ragioni imperative.

411 Campo d'applicazione quanto alla materia

In virtù dell'articolo 1, la legge s'applica ai prezzi delle merci, dei crediti e dei servizi, nella misura in cui non toccano i rapporti di lavoro (salari).

Il termine di servizi, recepito dall'articolo costituzionale, va inteso nel suo senso più lato. Poiché la legge sui cartelli concerne il mercato dei beni (merci e servizi), una legge concernente la sorveglianza dei prezzi deve pure estendersi ai prezzi dei beni corrispondenti.

Analogamente alla legge sui cartelli, che esclude per norma il mercato del lavoro dal proprio campo d'applicazione, è opportuno, secondo il presente disegno, non assoggettare alla sorveglianza dei prezzi i salari che costituiscono il prezzo pagato per una prestazione lavorativa personale. Per contro, le tariffe orarie per la fatturazione di manodopera sottostanno alla sorveglianza dei prezzi. Indubbiamente esse contengono, come d'altronde gli altri prezzi, una parte di salario; tuttavia costituiscono il prezzo di prestazioni di servizio pagabili direttamente dal consumatore. Possiamo citare a titolo di esempio le tariffe delle autorimesse.

Il credito è incluso nel campo d'applicazione quanto alla materia. In tal modo è creata la condizione preliminare da cui dipende la sorveglianza nel campo bancario per quanto concerne il saggio d'interesse applicato dai cartelli e dalle organizzazioni analoghe. Questa sorveglianza dei saggi d'interesse, connotata dalla politica di concorrenza, non deve affatto porre in forse i provvedimenti adottati nel campo monetario e in quello della politica congiunturale. Soprattutto essa non deve contrastare la politica finanziaria o quella monetaria della Banca nazionale.

Il compito primordiale della Banca nazionale è quello di garantire, nel limite dei propri mezzi, la stabilità dei prezzi, l'evoluzione equilibrata dei corsi di cambio e un adeguato livello dei saggi d'interesse. Una politica monetaria efficace, credibile e imperniata sulla stabilità dei prezzi, che aumenta l'offerta di moneta in armonia con la crescita reale dell'economia, non soltanto è l'unico mezzo per mantenere modico il rincaro, ma consente anche di mantenere nel lungo termine gli interessi a un livello basso. La Banca nazionale, per il tramite dei saggi d'interesse, deve poter indicare all'economia le proprie intenzioni sul piano della politica monetaria. Ne consegue che i saggi d'interesse devono mantenere mobilità onde reagire ai provvedimenti di politica monetaria. Spetta al Sorvegliante dei prezzi il compito di intervenire dove questa reazione subisse remore oppure fosse limitata o impedita da cartelli o organizzazioni analoghe. Tuttavia, in questo campo, non gli è data possibilità di intervenire direttamente sulle operazioni passive delle banche. In questo campo, l'unico parametro cui farà capo sarà la differenza tra i saggi d'interesse debitore e i saggi d'interesse pagati al cliente delle banche, in quanto questa differenza è decisiva per l'apprezzamento del prezzo dei crediti.

La finalità del nuovo articolo costituzionale è quella di impedire gli abusi nel campo dei prezzi sul mercato interno. Conseguentemente, la formazione dei prezzi nell'esportazione di capitali non sottostà alla sorveglianza dei prezzi (cfr. n. 413).

412 Campo d'applicazione quanto alle persone

Il disegno (art. 2 cpv. 1) rinvia in generale alla legge sui cartelli e alle definizioni colà recate. Inoltre, la disposizione precisa che le raccomandazioni concernenti i prezzi e le misure analoghe sono assimilate ai cartelli (art. 2 cpv. 2).

L'articolo 31^{septies} Cost. parla di prezzi e di prezzi raccomandati di «imprese e organizzazioni che occupano una posizione dominante sul mercato, segnatamente dei cartelli e delle organizzazioni analoghe di diritto pubblico o di diritto privato». Siffatto complicato modo di formulazione è indubbiamente ascrivibile al fatto che gli autori dell'iniziativa volevano parimente colpire le organizzazioni occupanti una posizione dominante sul mercato, organizzazioni attinenti al diritto pubblico che non erano espressamente menzionate nella legge sui cartelli del 1962. Per contro, la nuova legge sui cartelli deve espressamente essere estesa ai cartelli e alle organizzazioni analoghe di diritto privato e di diritto pubblico. Orbene, si può affermare che questa definizione collima con quanto chiesto nell'articolo 31^{septies} e che quindi vi è concordanza con l'articolo costituzionale riguardante la sorveglianza dei prezzi.

Le nozioni di cartello e di organizzazione analoga, così come sono definite nella legge sui cartelli, si estendono a tutti i principali modi di influenzare il mercato in senso anticoncorrenziale, foriero d'abusi sui prezzi. Risulta quindi superflua la distinzione, fatta nell'articolo costituzionale, tra le imprese in posizione dominante, le organizzazioni in posizione dominante, e i cartelli e le organizzazioni analoghe che pure occupano tale posizione. Concludendo, il progetto può restringersi a impiegare l'espressione «cartelli e organizzazioni analoghe di diritto pubblico e di diritto privato». In tal modo è garantita la concordanza con il diritto cartellistico.

L'articolo 2 capoverso 2 include, nel campo d'applicazione della sorveglianza, anche i prezzi raccomandati e i provvedimenti analoghi. La citazione delle raccomandazioni di prezzo nel testo costituzionale è indubbiamente dovuta al fatto che questa forma d'intesa non è stata trattata come cartello nella legge del 1962. Per contro, la nuova legge sui cartelli si occupa anche dei prezzi raccomandati, onde non dovrebbe più sussistere discordanza alcuna. È rilevante, invece, l'aggiunta delle «misure analoghe» per inglobare anche quei provvedimenti che pur non essendo raccomandazioni di prezzo nel vero senso del termine esercitano gli stessi effetti o effetti simili. Citiamo a titolo d'esempio gli schemi utilizzati per il calcolo dei prezzi di costo i quali, nella prassi, possono condurre — come i prezzi raccomandati — a movimenti e a livelli di prezzi uniformi. Le cerchie dell'artigianato e del commercio insistono sull'importanza pratica di questo provvedimento che risulterebbe soprattutto benefico per i piccoli imprenditori. L'assoggettamento alla sorveglianza, se non significa il divieto di tali pratiche, fa sì, però, ch'esse possano venir esaminate per accertare se sussistano degli abusi influenzanti la formazione dei prezzi.

Per norma, queste raccomandazioni possono, secondo le circostanze, continuare a

costituire una misura d'aiuto reciproco per le imprese dell'artigianato e del commercio.

Il disegno presentato in consultazione prevedeva che le prescrizioni riguardanti la sorveglianza dei prezzi non venissero applicate quando sul mercato in esame si fosse accertata una concorrenza efficace nonostante l'esistenza di cartelli o organizzazioni analoghe. Nel presente disegno abbiamo rinunciato a siffatta disposizione al fine di garantire la concordanza tra il campo d'applicazione della legge sui cartelli e quella concernente la sorveglianza dei prezzi: la possibilità d'applicazione della legge sui cartelli dipende infatti solo dall'esistenza di un cartello o di un'organizzazione analoga sul mercato di cui si tratta; ciò è bastevole per far sì che siano adempiute le condizioni da cui dipende la subordinazione alla legge. Identica premessa deve valere per la sorveglianza dei prezzi. Soltanto al momento d'accertare l'abuso occorre considerare il problema della concorrenza efficace: qui bisognerà determinare se, nel caso di cartelli o organizzazioni analoghe, esiste una concorrenza efficace nonostante la loro situazione dominante sul mercato, e basterà del resto vedere se essa esista nel caso concreto in esame. Se la risposta è affermativa vuol dire che il prezzo si forma secondo le regole concorrenziali talché è escluso l'abuso di prezzo nel senso del disegno di legge.

413 Campo d'applicazione secondo il luogo

Il progetto, come d'altronde la legge sui cartelli, non reca disposizione alcuna riguardante esplicitamente il campo d'applicazione della sorveglianza dei prezzi secondo il luogo. Quindi, il campo d'applicazione è esteso a tutto il territorio nazionale. In virtù del principio dell'effetto esercitato a livello nazionale, espressamente riconosciuto dal Tribunale federale, la legge s'applica parimente alle limitazioni di concorrenza anche quando l'autore risiede all'estero ma gli effetti sono esercitati in Svizzera (cfr. DTF 93 II 192 seg.). Per contro, la legge sui cartelli non si applica alle limitazioni della concorrenza che esercitano effetti unicamente all'estero anche se l'autore risiede in Svizzera. Nel messaggio del 13 maggio 1981 riguardante la revisione della legge sui cartelli, avevamo precisato quanto segue: «L'effetto sul piano nazionale costituisce una condizione di applicabilità della legge. Infatti, esso è conforme alla finalità stessa della legislazione che consiste nella salvaguardia del gioco competitivo nell'economia nazionale» (FF 1981 II 1, n. 523).

Queste considerazioni valgono fundamentalmente anche per il campo d'applicazione della sorveglianza dei prezzi in ragione del luogo. Questa sorveglianza si estende infatti ai prezzi e ai prezzi raccomandati di cartelli e organizzazioni analoghe di diritto privato e di diritto pubblico che esercitano effetti in Svizzera. Poco importa se questi cartelli o organizzazioni non risiedono nel Paese. Così stando le cose, la legge s'applica alla stessa stregua alle merci indigene e a quelle importate. Inversamente, essa non si applica ai prezzi d'esportazione anche se sono determinati da un cartello o da un'organizzazione analoga svizzera. I prezzi d'esportazione, al limite, sottostanno alle prescrizioni sui prezzi esistenti nei Paesi di destinazione.

42 Preposto alla sorveglianza dei prezzi (art. 3 a 5)

421 Organizzazione

Nelle osservazioni generali recate al numero 32 avevamo esposto i motivi per cui la sorveglianza dei prezzi deve essere affidata a una persona determinata, integrata nella gerarchia amministrativa. La designazione ufficiale di questa persona esercitante la funzione di sorvegliante dei prezzi è «Preposto alla sorveglianza dei prezzi», ma il disegno di legge impiega anche la forma abbreviata di «Sorvegliante dei prezzi» (art. 3 cpv. 1)¹⁾. Il Sorvegliante dei prezzi è designato dal nostro Consiglio.

422 Compiti del Sorvegliante dei prezzi

L'articolo 4 del disegno definisce in forma sintetica i compiti incombenti al Sorvegliante dei prezzi. Fra essi figura quello consistente nell'osservare l'evoluzione dei prezzi. Ciò significa che egli non deve unicamente restringersi a prendere atto degli annunci di abusi in materia di prezzi, ma che deve anche provvedere a raccogliere informazioni globali sul mercato. Inoltre egli deve impedire gli aumenti abusivi di prezzo nonché il mantenimento di prezzi abusivi.

È di importanza essenziale il fatto che il Sorvegliante possa esercitare la propria attività anche all'infuori dei casi d'aumenti abusivi. Infatti rivestono evidente importanza anche i casi in cui i prezzi non vengono ridotti quand'anche s'avverino tutte le condizioni per farlo: ciò si verifica, per esempio, quando l'offerente può procurarsi le materie prime più a buon mercato oppure fruisce di modificazioni favorevoli nelle condizioni di cambio. Se il Sorvegliante dei prezzi si limitasse a intervenire unicamente sugli aumenti finirebbe col trascurare una parte importante dei possibili abusi.

L'articolo 4 capoverso 3 del disegno prescrive che il Sorvegliante deve informare il pubblico in merito alla propria attività. Questo obbligo di informazione è importante per il fatto che la sorveglianza dei prezzi non mira unicamente a impedire abusi in materia di prezzi, bensì anche a fornire al pubblico le ragioni di inevitabili aumenti di prezzi. Specialmente in periodi di forte rincaro un aumento di prezzo può provocare vive reazioni da parte del pubblico. In siffatte situazioni ci sembra indispensabile che l'opinione pubblica venga rapidamente informata in merito al rincaro. Il progetto non prescrive volutamente quando e secondo quali intervalli il pubblico deve essere informato. Ciò è lasciato alla discrezione del Sorvegliante che può informare il pubblico a intervalli regolari oppure rivolgersi ad esso mediante un comunicato o una conferenza stampa quando intervengono taluni aumenti di prezzi. Ciò significa che il Sorvegliante deve poter far prova di molta elasticità nella propria attività di informazione e soprattutto assumere un comportamento adeguato alle circostanze.

¹⁾ Termine corrispondente a «Mister Prezzi» correntemente usato durante gli anni 1973-1978.

423 Collaborazione

La disposizione che disciplina la collaborazione del Sorvegliante dei prezzi con le cerchie interessate e con la Commissione dei cartelli (art. 5) deve garantire che la sorveglianza dei prezzi non sia esercitata in modo isolato bensì benefici ampiamente delle conoscenze a disposizione di altri servizi. Infatti, una sorveglianza che trascurasse lo studio del quadro globale delle imbricazioni economiche sarebbe condannata all'insuccesso. Quindi, la collaborazione disciplinata nell'articolo 5 assume importanza di primo piano.

L'articolo 5 capoverso 1 del progetto prescrive che la sorveglianza dei prezzi si esercita per norma con la collaborazione delle cerchie interessate. Tale sistema ha già dato ottimi risultati segnatamente con la vecchia sorveglianza istituita dal 1973 al 1978. Per «cerchie interessate» vanno intese, fra le altre, le imprese e le organizzazioni colpite dalla sorveglianza dei prezzi. La disposizione segnala così che la sorveglianza non è diretta «contro» queste imprese e organizzazioni, bensì che è impostata per un'attuazione «insieme» con loro. Essa va messa in relazione con altre prescrizioni come per esempio quelle che disciplinano la procedura per l'esame dei prezzi (art. 7) e per la composizione consensuale (art. 8). Le organizzazioni dei consumatori e quelle dell'economia rientrano pure nel concetto di «cerchie interessate». La collaborazione con queste cerchie costituisce la principale condizione da cui dipende la composizione bonale nella maggior parte dei casi; questa è una delle finalità del progetto di legge.

Secondo tale criterio, le decisioni di carattere formale prese dal Sorvegliante per ridurre i prezzi permangono l'eccezione come d'altronde le procedure di ricorso e quelle penali. Orbene, questa finalità è realizzabile soltanto se si instaura una reciproca fiducia tra il Sorvegliante dei prezzi e le cerchie interessate. Evidentemente, la personalità del Sorvegliante dei prezzi assume una funzione essenziale nella fattispecie. Infatti, deve essere in grado di conquistarsi la fiducia dell'economia. La disposizione disciplinante la collaborazione deve inoltre garantire che il dialogo e le soluzioni pacifiche assumano una funzione di primo piano nel campo della sorveglianza.

L'articolo 5 capoversi 2 e 4 del disegno disciplina la collaborazione con la Commissione dei cartelli. Abbiamo già detto (n. 351) che bisogna allestire tra la sorveglianza dei prezzi e la Commissione dei cartelli un regime di collaborazione che non venga ad essere perturbato da conflitti di competenza. L'articolo 15 del disegno deve precisamente consentire dei rapporti reciproci senza che abbiano a sorgere conflitti. La collaborazione è disciplinata in modo che il Sorvegliante dei prezzi partecipi alle sedute della Commissione dei cartelli con voce consultiva (art. 5 cpv. 2). In tal modo egli è costantemente informato sul lavoro della Commissione e, dal proprio canto, ha occasione di informare la Commissione in merito alla propria attività. Un'altra disposizione del medesimo articolo prescrive che il Sorvegliante dei

prezzi e la Commissione dei cartelli si informano reciprocamente circa le decisioni importanti prese nei propri campi d'attività (art. 5 cpv. 3). Ciò significa praticamente che oltre alle informazioni orali date in occasione delle sedute della Commissione dei cartelli, queste decisioni devono essere trasmesse per iscritto agli interessati. Entrambe le disposizioni mirano a far sì che le attività esercitate dal Sorvegliante dei prezzi e dalla Commissione dei cartelli sul piano della politica di concorrenza risultino armonizzate e si evitino decisioni contraddittorie. Pur sussistendo una precisa delimitazione delle attribuzioni tra Sorvegliante dei prezzi e Commissione dei cartelli, è bene garantire che entrambe le attività abbiano a completarsi in modo armonioso e non sfocino in risultati contraddittori.

L'articolo 5 capoverso 4 del progetto prescrive al Sorvegliante dei prezzi la consultazione della sottocommissione della Commissione dei cartelli quando si tratta di problemi di vigilanza di prezzi in connessione con l'apprezzamento del problema concernente il campo d'applicazione riguardo alle persone o riguardo alla concorrenza efficace. Nel disegno presentato in procedura di consultazione era previsto che l'apprezzamento di tali problemi com-pettesse alla Commissione dei cartelli. Siffatta soluzione sarebbe stata poco giudiziosa in quanto il Sorvegliante dei prezzi non avrebbe potuto decidere su una questione preliminare importante e avrebbe potuto valutare un abuso in materia di prezzo soltanto al termine della procedura preliminare avviata presso la Commissione dei cartelli (con possibilità di ricorso al Tribunale federale). Giusta il presente disegno, il Sorvegliante dei prezzi può decidere da sé in merito alla subordinazione alla legge e quindi, in altri termini, se, in tal caso, ci si trovi di fronte a un cartello o a un'organizzazione analoga (art. 2). Esso gode di analoga competenza per quanto concerne il problema della concorrenza efficace (art. 11). Poiché la Commissione dei cartelli deve parimente occuparsi di questi problemi nel campo della propria attività, il disegno prevede per il Sorvegliante dei prezzi l'obbligo di consultare la Commissione dei cartelli. Affinché quest'ultima possa emettere rapidamente il proprio parere, quest'ultimo è dato da una sottocommissione, designata dalla Commissione medesima, per trattare i problemi riguardanti la sorveglianza dei prezzi. In tal modo si vuol conseguire il coordinamento dei pareri; il Sorvegliante dei prezzi decide da ultimo. La Commissione dei cartelli ha nondimeno la possibilità di pubblicare i pareri della surriferita sottocommissione. Poiché sia gli affari trattati in materia di sorveglianza dei prezzi da parte del Sorvegliante, sia quelli trattati dalla Commissione dei cartelli in virtù della legge sui cartelli sono, all'occorrenza, trattati in ultima istanza dal Tribunale federale, quest'ultimo creerà l'unità necessaria sul piano applicativo del diritto in caso d'apprezzamento divergente tra il Sorvegliante dei prezzi e la Commissione dei cartelli.

43 Misure intese a impedire l'aumento abusivo di prezzi e il mantenimento di prezzi abusivi (art. 6 a 10)

431 Notificazioni degli abusi

L'articolo 6 del progetto istituisce un diritto generale di rivolgersi al Sorvegliante per segnalare prezzi aumentati o mantenuti alti in modo ritenuto abusivo, da parte di cartelli o di organizzazioni analoghe. Questo disciplinamento corrisponde all'istituto del «muro del pianto» del precedente regime di sorveglianza dei prezzi per gli anni dal 1973 al 1978.

La notificazione degli abusi deve contribuire a garantire l'informazione del Sorvegliante in merito all'evoluzione dei prezzi. Abbiamo già detto altrove che questa via di informazione, come anche le osservazioni fatte dal Sorvegliante medesimo, possono essere considerate come fonti sufficienti e che quindi è possibile, in siffatte condizioni, rinunciare ad imporre ai cartelli e alle organizzazioni analoghe un obbligo di annunciare gli aumenti (cfr. n. 33).

Le notificazioni devono essere fatte per scritto al Sorvegliante. L'esigenza della forma scritta è necessaria per evitare che si abbia a fare troppo facile uso di questa possibilità di denuncia degli abusi. Ogni annuncio non sarà necessariamente oggetto di una procedura davanti al Sorvegliante. Se risulta che l'aumento segnalato non è stato deciso da un cartello o da un'organizzazione analoga, il Sorvegliante dei prezzi non è più competente per dar seguito alla comunicazione. Altri annunci possono pervenirgli quando egli si è già occupato dell'aumento del prezzo di cui si tratta (art. 7). Ciò che risulta essere decisivo in questi casi è il fatto che si possa inviare al denunciante tutte le spiegazioni necessarie. Tutto ciò avviene nell'intento di creare in questo campo la necessaria chiarezza talvolta contestata dalle associazioni dei consumatori.

Ovviamente anche queste organizzazioni possono annunciare al Sorvegliante aumenti o mantenimenti di prezzi ritenuti abusivi sempre che siano attuati da cartelli o da organizzazioni analoghe. Questi annunci rivestono spesso importanza specifica poiché le organizzazioni di cui si tratta, che procedono di moto proprio a osservazioni riguardanti l'evoluzione dei prezzi, sono specialmente in grado di produrre annunci ben fondati.

432 Livelli procedurali

Al numero 423 abbiamo già detto che le decisioni di carattere formale adottate dal Sorvegliante dei prezzi e concernenti la riduzione di quest'ultimi dovrebbero formare l'eccezione, vista la concezione su cui è imperniato il presente disegno. L'attività del Sorvegliante dei prezzi dovrebbe, nella fattispecie, concernere la composizione informale dei casi in collaborazione con le cerchie interessate (art. 5 cpv. 3). Quindi, dev'essere data al Sorvegliante la possibilità di rinunciare nei singoli casi all'avviamento di una procedura in buona e debita forma. Pertanto, gli articoli da 7 a

9 determinano una progressione nella quale la decisione formale del Sorvegliante intesa alla riduzione di prezzi costituisce il livello massimo.

L'articolo 7 prescrive che il Sorvegliante dei prezzi, fondandosi sulle notificazioni ricevute (art. 6) e sulle proprie osservazioni (art. 4 cpv. 1) stabilisce se esistono indizi per una formazione abusiva dei prezzi. Questo esame avviene con il concorso delle cerchie interessate. Ove non sussistano indizi del carattere abusivo, la procedura viene già chiusa in questa fase.

Il Sorvegliante dei prezzi procederà alla debita informazione dei notificanti, delle persone interessate ed eventualmente del pubblico.

Se invece dall'esame risulta che un aumento o il mantenimento di un prezzo è abusivo, non necessariamente deve intervenire la decisione del Sorvegliante. Quest'ultimo consulterà anzitutto i cartelli o le organizzazioni analoghe in causa, esporrà le proprie osservazioni e motivazioni e ascolterà i controargomenti. In questa fase della procedura vi è la possibilità di giungere a una soluzione bonale di carattere informale (art. 8). Non vogliamo escludere la possibilità di giungere a un accordo di compromesso tra le posizioni del Sorvegliante e quelle delle persone interessate. Quindi nulla impone alle persone interessate di accettare il parere del Sorvegliante. Tale modo di procedere è giustificato nel caso concreto in quanto la determinazione di un prezzo adeguato comporta una certa latitudine. Evidentemente, il Sorvegliante dei prezzi decide circa la misura in cui una composizione bonale risulta rispondente all'interesse del pubblico. Nel caso in cui l'intesa pacifica fallisse, il Sorvegliante dei prezzi deve allora prendere una decisione formale mediante la quale vieta un aumento di prezzo, completamente o parzialmente, oppure ordina una riduzione di un prezzo mantenuto abusivamente (art. 9). Contro questa decisione è ammissibile il ricorso (art. 19).

Nel caso di una composizione bonale di carattere informale oppure di una decisione sorge però il problema della durata di validità. Orbene, né l'una né l'altra devono significare che la persona interessata vi è vincolata in eterno. D'altro canto, è opportuno chiedersi se va lasciata unilateralmente alla persona interessata la facoltà di decidere se un'intesa amichevole oppure una decisione è da ritenersi superata. Orbene, l'articolo 10 risponde negativamente a questa domanda. Spetta al Sorvegliante dei prezzi dichiarare caduche siffatte composizioni o decisioni. All'uopo egli dev'essere in possesso di una domanda da parte delle persone interessate. Quest'ultime devono provare che le condizioni sono effettivamente mutate.

Quindi, l'articolo 10 del disegno contiene praticamente l'obbligo di annunciare un aumento di prezzo successivo quando questo prezzo è stato oggetto di una composizione amichevole oppure di una decisione. Orbene, se il nuovo aumento di prezzo è accettato dal Sorvegliante dopo l'esame del caso (art. 7), non sussiste più l'obbligo di annunciare. Questo obbligo perdura unicamente nella misura in cui è nuovamente accertato, da parte del Sorvegliante, un comportamento abusivo e occorrerà una composizione pacifica oppure una decisione. Visto l'interesse pubblico assunto da questi problemi, riteniamo giudizioso che, nella fattispecie, un successivo aumento di prezzo debba essere sottoposto al Sorvegliante quando è giustificato da

una sensibile modificazione delle condizioni reali.

44 Abusi di prezzi (art. 11 e 12)

Poiché la sorveglianza dei prezzi riveste carattere di politica di concorrenza, l'articolo 11 stabilisce che l'abuso di prezzo giusta il disegno può prodursi unicamente nel caso in cui, sul mercato di cui si tratta, i prezzi non sono determinati secondo un'efficace concorrenza. Infatti, su un determinato mercato può esistere un'efficace concorrenza nonostante la compresenza di un cartello o organizzazione analoga. È stata specificatamente aggiunta l'espressione «giusta la legge» per tener conto del fatto che possono esistere abusi giusta altre leggi. Ad esempio, nell'ambito della revisione della legge sulla concorrenza sleale (cfr. messaggio a sostegno di una legge sulla concorrenza sleale del 18 maggio 1983, FF 1983 II 985) è previsto il divieto dei cosiddetti prezzi esca in quanto abusivi e sleali.

L'articolo 11 capoverso 2 non fornisce una definizione completa della concorrenza efficace, ma stabilisce il procedimento per accertarla. Una concorrenza efficace sussiste segnatamente quando gli acquirenti hanno possibilità di rivolgersi ad altre fonti d'approvvigionamento, a prezzi comparabili, senza sforzi considerevoli. La possibilità d'approvvigionamento a prezzi comparabili è predominante. La locuzione «segnatamente» significa che può essere tenuto conto anche di altri elementi, come ad esempio la natura e l'intensità della concorrenza qualitativa.

L'articolo 12 capoverso 1 del disegno elenca gli elementi più importanti per la valutazione di un eventuale abuso in materia di prezzi. Evidentemente questo elenco (lett. a-e) non ha carattere esaustivo. Neppure esso vuole allestire un ordine gerarchico degli elementi d'apprezzamento. Nella fattispecie, il preposto alla sorveglianza dei prezzi deve avere ampio margine e poter decidere in funzione dell'insieme delle circostanze eventualmente sulla scorta di uno o più elementi. Abbiamo volutamente fornito unicamente gli elementi d'apprezzamento e non i criteri che precisano l'ampiezza degli abusi in materia di prezzi. La molteplicità e i mutamenti circostanziali esigono che il preposto alla sorveglianza dei prezzi disponga di una certa libertà d'apprezzamento entro i cui limiti deve poter trovare, con la collaborazione delle cerchie interessate, una soluzione attuabile.

Nella lettera a è fatto appello al metodo comparativo menzionato al numero 34. Bisognerà sviluppare una prassi nel campo del confronto dei mercati.

La lettera b stabilisce che il preposto alla sorveglianza dei prezzi, nel sincerarsi dell'abusività di un prezzo, deve tener conto del fatto che le imprese possono realizzare benefici equi come è d'altronde il caso in situazioni dove esiste un'efficace concorrenza. Al numero 34 abbiamo già elucidate le ragioni per cui riteniamo necessaria questa esigenza e sottolineate le circostanze che devono essere prese in considerazione.

La lettera c designa come elemento d'apprezzamento l'evoluzione dei costi talché ricalca il metodo dei costi descritto al numero 34. La nozione di costo dev'essere intesa nel suo senso più vasto. Nell'ambito dell'apprezzamento dell'abuso in materia di prezzo vanno considerati tutti i costi necessari per garantire la produzione e la commercializzazione di un prodotto o di un servizio. Evidentemente dev'essere parimente tenuto conto delle spese per la ricerca e lo sviluppo nonché di un'adeguata remunerazione del capitale investito.

Giusta la lettera d devono pure essere prese in considerazione le prestazioni specifiche inerenti alle imprese. Pensiamo segnatamente agli aumenti di prezzo per prodotti rientranti in una fascia qualitativa sconosciuta fino a quel momento, o che han subito un miglioramento, oppure per prodotti che presentano nuove possibilità d'utilizzazione. In tal caso si possono esigere prezzi che non soltanto coprano le spese per la ricerca e lo sviluppo bensì compensino anche, in modo equo, prestazioni tanto innovatrici. È bene che sia tenuto conto di queste prestazioni speciali affinché gli imprenditori abbiano a mantenere anche in avvenire buona predisposizione verso i rischi delle innovazioni.

Il criterio di situazioni specifiche inerenti al mercato (lett. e) mira segnatamente a due situazioni. La prima concerne quella del mercato in cui la domanda supera l'offerta (ad es. sul mercato creditizio), talché è possibile un aumento di prezzo senza una corrispondente evoluzione dei costi o dei prezzi sui mercati comparativi. Un aumento di prezzo può quindi essere considerato come l'immediata conseguenza di una situazione di competitività e quindi giustificato. La seconda situazione, di cui dev'essere tenuto conto, è quella in cui la riduzione di un prezzo cartellistico arrecherebbe pregiudizio alla capacità competitiva degli outsider, estromettendoli da un mercato nel quale, mutate le condizioni, sarebbero magari rientrati. Possiamo qui rammentare il caso prodottosi in occasione della crisi del petrolio degli anni 1973/1974: per la valutazione dei prezzi praticati dalle compagnie petrolifere dominate da interessi esteri si è dovuto tener conto della situazione degli importatori svizzeri e ciò per motivi attinenti alla competitività e alla difesa nazionale economica.

Giusta l'articolo 12 del disegno, il preposto alla sorveglianza dei prezzi può, nella verifica dei costi, considerare anche il prezzo soglia ovverosia quello praticato prima dell'aumento. In tal caso dev'essere possibile tener conto di un eventuale preesistente abuso di potenza, delle differenze dovute a metodi poco attendibili applicati nel calcolo, di riduzioni di costi già intervenuti, di condizioni di competitività preesistenti che hanno consentito la fissazione di prezzi favorevoli all'impresa o, per converso, che l'hanno costretta a rinunciare alla copertura completa dei costi; possono inoltre essere prese in considerazione altre circostanze.

45 Provvedimenti in caso di prezzi stabiliti o approvati dall'autorità (art. 13)

Al numero 352 abbiamo menzionato i motivi per cui il Sorvegliante dei prezzi è facoltato unicamente a emanare raccomandazioni in caso di aumenti abusivi di prezzi, o mantenimento di prezzi abusivi, determinati da cartelli o da organizzazioni analoghe, quando detti prezzi sono stati decisi o approvati dalle autorità legislative o esecutive federali, cantonali o comunali. Poiché, come detto, in siffatti casi la competenza del preposto è ristretta all'emanazione di raccomandazioni, è opportuno prescrivere un obbligo preliminare di annunciare questi aumenti al preposto affinché possa tempestivamente allestire la rispettiva raccomandazione (art. 13 cpv. 1).

Per norma generale vanno considerate autorità competenti quelle che preparano la decisione dell'autorità legislativa o esecutiva; questa scelta consente di guadagnare tempo poiché altrimenti ne resterebbe troppo poco per accertare se l'aumento è giustificato o meno.

L'articolo 13 capo verso 2 recita segnatamente che il Sorvegliante dei prezzi non soltanto è facoltato ad esaminare gli aumenti previsti, ma può anche riesaminare i prezzi mantenuti abusivamente sempre che ne abbia accertato l'esistenza. Come nel caso delle decisioni, anche le sue raccomandazioni possono essere intese a chiedere che si rinunci a un aumento di prezzo, completamente o parzialmente, oppure che si riduca un prezzo mantenuto abusivamente. Nella fattispecie, il preposto è autorizzato a pubblicare le proprie raccomandazioni. Questa possibilità serve ad attribuire maggior importanza alle raccomandazioni e costituisce una piccola compensazione, vista l'inesistenza di una possibilità di decidere in siffatti casi.

Secondo l'articolo 13 capoverso 3 del disegno, in questi casi il preposto deve parimente valutare l'abuso in materia di prezzi secondo i criteri stabiliti negli articoli 11 e 12 del disegno in considerazione anche degli interessi superiori di carattere pubblico. Quest'ultima espressione designa segnatamente gli interessi della politica agraria, della politica dei trasporti, nonché le esigenze della sanità pubblica e della protezione dell'ambiente. Quindi, in questi casi, il preposto deve considerare l'insieme delle condizioni ed evitare di emanare raccomandazioni contraddittorie con altre finalità della politica generale.

46 Provvedimenti in caso di altre normative federali di sorveglianza dei prezzi (art. 14)

L'articolo 14 disciplina i rapporti con gli altri ordinamenti di sorveglianza dei prezzi già menzionati al numero 353. In caso di risultati contraddittori, la sorveglianza speciale dei prezzi dei cartelli o di organizzazioni analoghe è poziore alla sorveglianza generale. D'altronde, in siffatti casi è opportuno che la decisione sia presa dall'autorità responsabile della sorveglianza speciale e non dal preposto alla

sorveglianza dei prezzi. Tuttavia questa autorità deve udire il preposto alla sorveglianza dei prezzi per poter tener conto, nella decisione, dei principi applicati dal preposto.

47 Rapporti tra le indagini della Commissione dei cartelli e le decisioni del Sorvegliante dei prezzi (art. 15)

La delimitazione delle attribuzioni del preposto alla sorveglianza dei prezzi e della Commissione dei cartelli è già stata trattata al numero 351. Giusta l'articolo 15 nulla si oppone a che la Commissione dei cartelli abbia a procedere a un'indagine su un cartello o un'organizzazione analoga quand'anche il preposto già avesse esaminato i prezzi praticati da detto cartello o da detta organizzazione. La Commissione dei cartelli deve nondimeno accogliere la decisione del preposto riguardante il livello di questi prezzi, ma è autorizzata a pronunciarsi sull'esistenza di accordi in materia di prezzi oppure — in caso di organizzazioni analoghe ai cartelli — a raccomandare l'adozione di provvedimenti intesi a stimolare la concorrenza.

Quindi, la delimitazione delle attribuzioni giusta il disegno mira a far sì che il preposto alla sorveglianza abbia ad occuparsi dei livelli dei prezzi praticati dai cartelli e dalle organizzazioni analoghe e la Commissione dei cartelli invece abbia a determinare se, nel caso concreto, debba essere stimolata la concorrenza, magari vietando disposizioni di prezzi di natura cartellistica oppure mediante l'adozione di altri provvedimenti in materia di competitività. Questa delimitazione delle attribuzioni non dovrebbe ingenerare conflitti di competenza e neppure restringere il campo di competenza della Commissione dei cartelli in modo da diminuire l'impatto delle sue attività. Abbiamo già detto al numero 351 che la Commissione dei cartelli non si è ancora mai occupata dell'apprezzamento del livello dei prezzi nel caso speciale di un cartello o di un'organizzazione analoga. Quindi, è da ritenersi garantita la coesistenza di due autorità di ugual rango, giusta le disposizioni costituzionali concernenti la sorveglianza dei prezzi e dei cartelli.

48 Obbligo di informare, cooperazione e tutela del segreto (art. 16 a 18)

481 Obbligo di informare

In virtù dell'articolo 16 del disegno, i cartelli, le organizzazioni analoghe come anche i terzi partecipanti al mercato hanno l'obbligo di informare il preposto alla sorveglianza.

Questo obbligo non si applica unicamente alle informazioni riguardanti i casi in corso (art. 7) oppure relativi a procedure aperte (art. 8 e 9) bensì anche ad informazioni di carattere generale. Il preposto può in ogni momento rivolgersi a tali organizzazioni o a terzi per chiedere informazioni. In tal modo egli potrà valutare la situazione su un mercato secondo le sue osservazioni (art. 4 cpv. 1) e intervenire in caso di

necessità. Ciò concerne segnatamente l'accertamento del mantenimento di prezzi abusivi che è, nella fattispecie, più difficile da identificare.

Oltre ai cartelli e alle organizzazioni analoghe, che sono i destinatari delle prescrizioni sulla sorveglianza dei prezzi, la cerchia delle persone assoggettate all'obbligo di annunciare si estende anche ai terzi partecipanti al mercato. Sono tali soprattutto gli outsider. Secondo quanto risulta dalla prassi della Commissione dei cartelli, quest'ultimi costituiscono spesso una preziosa fonte di informazione per le autorità competenti. Essi conoscono in modo approfondito il mercato e, poiché non vincolati a criteri collettivistici di valutazione, sono in grado di valutare in modo indipendente la situazione del mercato. Se, su un mercato, esiste a un determinato livello un cartello o un'organizzazione analoga mentre al di sopra o al di sotto di questo livello vi è piena concorrenza, le considerazioni che precedono s'applicano parimente a questi altri livelli di mercato: le persone che vi esercitano un'attività sottostanno quindi all'obbligo di informare.

482 Cooperazione

Giusta l'articolo 17 del disegno, i servizi competenti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni come anche le organizzazioni dell'economia devono cooperare alle ricerche del preposto quando quest'ultimo lo esiga. Trattasi nella fattispecie di una «*lex imperfecta*» in quanto alla disposizione non è associata sanzione alcuna (cfr. art. 16). Con ciò, il preposto alla sorveglianza dei prezzi può, in talune indagini, beneficiare delle conoscenze e delle esperienze dei servizi ufficiali, delle autorità di sorveglianza o di organizzazioni private operanti in taluni campi dell'economia. Con il termine di organizzazioni dell'economia non si vogliono designare organizzazioni assoggettate alla sorveglianza dei prezzi in qualità di cartelli o di organizzazioni analoghe, bensì le organizzazioni esercitanti la propria attività in un determinato campo dell'economia e non assoggettate al regime della sorveglianza dei prezzi. Sono tali ad esempio le organizzazioni mantello dell'economia oppure gli organismi che si occupano di un settore economico e che non hanno il carattere di un cartello (ad es. Unione petroliera). La prassi seguita sotto il precedente regime della sorveglianza dei prezzi ha evidenziato, come d'altronde anche l'attività della Commissione dei cartelli, che queste organizzazioni dispongono spesso di conoscenze molto utili che devono poter essere sfruttate anche nell'interesse delle persone colpite.

483 Tutela del segreto

Giusta l'articolo 18 del disegno, il Sorvegliante dei prezzi deve attenersi al segreto d'ufficio. Nei propri comunicati egli non deve divulgare segreti d'affari.

Il preposto dev'essere integrato nell'amministrazione (art. 3 cpv. 2). La forma di

assunzione non è ancora stabilita ma entrano in considerazione: a nomina in qualità di funzionario, lo statuto di impiegato permanente oppure il rapporto di servizio giusta un disciplinamento speciale fondato sull'articolo 62 della legge sull'ordinamento dei funzionari federali (RS 172.221.10). Le disposizioni di questa legge sono applicabili al preposto alla sorveglianza dei prezzi per quanto concerne l'osservanza del segreto d'ufficio. Vi è un indubbio interesse all'obbligo di rispettare il segreto di funzione nella misura in cui quest'obbligo non è imposto dalla natura degli affari. I membri della Commissione dei cartelli sono assoggettati al medesimo obbligo. Giusta la prassi di detta Commissione, il segreto di funzione s'applica a tutte le procedure che non sono ancora chiuse. Sarebbe d'altronde eminentemente inopportuno, anche nel caso del preposto alla sorveglianza dei prezzi, di rendere pubbliche informazioni su affari ancora in corso d'esame. Il fatto che si stia esaminando un determinato aumento di prezzo non è per sé cosa segreta, anzi è bene che il pubblico ne sia informato. Per contro, sarebbe errato fornire particolari prima che l'esame sia ultimato. Quindi, è indispensabile che il segreto di funzione imponga dei limiti.

Quando un'indagine è ultimata, indipendentemente dal risultato (approvazione dell'aumento, composizione amichevole oppure decisione) vi è, secondo le circostanze, un interesse di informare l'opinione pubblica. Nella maggior parte dei casi la comunicazione deve però venir espressamente giustificata; questo compito incombe al preposto (art. 4 cpv. 3). In questo caso, il segreto di funzione non sarebbe violato; dev'essere però serbato il segreto d'affari. Infatti, nell'esame il preposto ha accesso a informazioni altrimenti di spettanza unicamente dei direttamente interessati. Queste informazioni non devono essere rese note né ai concorrenti né al pubblico. Conseguentemente, il preposto, nelle proprie comunicazioni al pubblico, non deve divulgare segreti d'affari. In caso di contestazione, spetta alle persone colpite di fornire ogni volta la prova che le indicazioni date recavano un segreto d'affari. La stessa norma s'applica ai documenti forniti in virtù dell'obbligo di informare.

49 Protezione giuridica, disposizioni penali e disposizioni finali (art. 19 a 26)

491 Protezione giuridica

Gli articoli 19 e 20 del disegno disciplinano i mezzi di ricorso e forniscono le basi del diritto di ricorso a disposizione delle organizzazioni dei consumatori.

L'articolo 21 del disegno rinvia per le altre prescrizioni procedurali alle disposizioni della procedura amministrativa federale. Conseguentemente, i concorrenti non sono a priori esclusi dal diritto di interporre ricorso.

492 Disposizioni penali

Già per scrupolo di chiarezza e di univocità è opportuno allestire disposizioni speciali in materia di sorveglianza dei prezzi. Quindi non basta il rinvio generale al codice penale svizzero nonché alla legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA). L'articolo 292 del DPA (insubordinazione a una decisione dell'autorità) si limita in generale a enunciare un elemento costitutivo che interviene sussidiariamente quando l'insubordinazione non è fattispecie di una prescrizione penale di carattere speciale.

L'articolo 22 capoverso 1 del disegno prevede per gli elementi costitutivi enunciati nella disposizione — infrazioni giusta il CP — la multa fino a concorrenza di 100 000 franchi nel caso di intenzionalità. Siffatta elevata multa è giustificata dal fatto che deve poter essere imposta la decisione amministrativa. Occorre infatti evitare che il colpevole abbia interesse a applicare prezzi abusivi nonostante il rischio della multa.

Ancorché l'infrazione per negligenza permanga, in questo campo, un'eccezione, l'articolo 22 capoverso 2 ne consente il perseguimento. La multa in questo caso è stabilita a 20 000 franchi al massimo al fine di segnare una netta discrepanza rispetto all'infrazione commessa intenzionalmente. L'incitazione a commettere un'infrazione nonché la complicità sono già punibili in virtù del diritto penale amministrativo applicabile nella fattispecie (art. 5 DPA). Poiché giusta l'articolo 104 CP il tentativo in caso d'infrazione è punibile unicamente in taluni casi espressamente specificati dalla legge, si deve, per completezza, prevedere una disposizione speciale all'articolo 22 capoverso 3. Oltre a questi principali elementi costitutivi, l'articolo 23 del disegno reca altre sanzioni penali concernenti l'applicazione dell'obbligo di annunciare. Le pene si limitano anche in questo caso unicamente alla multa.

Giusta l'articolo 24 capoverso 1 del disegno il diritto penale amministrativo si applica al perseguimento delle infrazioni; l'autorità incaricata giusta il capoverso 2 è il Dipartimento federale dell'economia pubblica cui compete anche il giudizio. Le infrazioni commesse da parte di mandatari ecc. sottostanno all'articolo 6 del DPA: non occorre quindi una disposizione speciale.

L'articolo 24 capoverso 3 del disegno prolunga il termine di prescrizione previsto nell'articolo 11 capoverso 1 del DPA; infatti quest'ultimo termine è troppo breve per infrazioni commesse nel campo della sorveglianza dei prezzi.

492 Disposizioni finali

L'articolo 25 del disegno disciplina l'esecuzione della legge e la promulgazione delle disposizioni esecutive.

L'articolo 26 dispone che la legge sottostà al referendum facoltativo e conferisce al nostro Consiglio la competenza di stabilire la data d'entrata in vigore.

5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

L'esecuzione della legge proposta comporta soprattutto spese nell'ambito del personale. A queste s'aggiungono però i costi per i locali nonché per le spese correnti. Il servizio della sorveglianza dei prezzi può essere ospitato in un edificio appartenente alla Confederazione.

Il precedente servizio di sorveglianza dei prezzi contava 21 persone (effettivo raggiunto dopo circa venti mesi nel corso degli anni 1973 e 1974).

Riteniamo che il nuovo servizio della sorveglianza dei prezzi dovrebbe richiedere un effettivo di circa quindici persone (preposto, supplente, servizio d'analisi, servizio giuridico, informazione e servizio amministrativo). I costi sono valutati a circa 1,2 milioni di franchi. In ossequio alla legge federale che istituisce provvedimenti intesi a migliorare le finanze federali (RS 611.01, modificazione del 24 giugno 1983), iscriveremo tempestivamente a bilancio i bisogni suppletivi di mezzi finanziari e di personale non copribili mediante trasferimenti interni.

Poiché la sorveglianza dei prezzi incombe anzitutto alla Confederazione non risultano aumenti di spese a carico dei Cantoni e dei Comuni.

6 Linee direttive della politica di governo

Il disegno di legge è citato nelle linee direttive della politica di governo 1983-1987 al numero 44 (FF 1984 I 157).

7 Costituzionalità

71 Principi

L'articolo 31^{septies} della Costituzione autorizza e incarica la Confederazione di emanare disposizioni intese a impedire abusi nella formazione dei prezzi dei beni e dei servizi offerti dalle imprese e dalle organizzazioni di diritto privato e pubblico che occupano una posizione dominante sul mercato. Tali disposizioni devono applicarsi alla sorveglianza dei prezzi raccomandati di tali imprese e organizzazioni. Se necessario, la sorveglianza può giungere al divieto di un aumento di prezzo o a una decisione ordinante la riduzione di un prezzo.

Le imprese e organizzazioni assoggettate alla sorveglianza non sono più libere nella formazione dei propri prezzi. Orbene, la libera formazione dei prezzi è fondamentale in ragione della libertà di commercio e di industria (cfr. ad es. *Fritz Gygi*, *Wirtschaftsverfassungsrecht*, Berna 1981, p. 40; *Hans Marti*, *Die Wirtschaftsfreiheit der schweizerischen Wirtschafts-verfassung*, Basilea/Stoccarda, 1976, p. 60). Conseguentemente, la prevista sorveglianza costituisce una limitazione della libertà d'industria e di commercio. Anzi, una sorveglianza generale dei prezzi non soltanto è considerata una limitazione di tale libertà ma addirittura come una deroga a questo regime di libertà (cfr. *Marti*, op. cit, p. 139 e 147; *Leo Schürmann*,

Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2^a edizione. Berna 1983, p. 28; *Richli*, op. cit., p. 63). Invero, l'articolo 31^{septies} della Costituzione non prevede una sorveglianza estesa, di carattere generale, bensì una sorveglianza ristretta alle imprese e organizzazioni occupanti posizioni dominanti sul mercato. L'intento è quello di ridurre il margine di manovra in materia di prezzi che queste imprese e organizzazioni potrebbero avere in assenza della voluta concorrenza (cfr. n. 312). Trattasi quindi di una specie di succedaneo della politica di competitività, volto a sostituire il miglior Sorvegliante dei prezzi, vale a dire la concorrenza medesima (cfr. ad es. *Walter R. Schluep*, Grundzüge des Entwurfes der Expertenkommission zur Revision des BG über Kartelle und ähnliche Organisationen, ZBJV 1979, p. 99; *Hugo Sieber*, Schweizerische Wettbewerbspolitik, ed. Egon Tuchtfield, Berna/Stoccarda 1981, p. 156; M sulla presente iniziativa, FF 1981 III 295). Secondo un'opinione attualmente molto diffusa, la politica di concorrenza non contrasta con il principio della libertà di commercio e di industria (cfr. M per una LF sui cartelli e organizzazioni analoghe, FF 1981 II 1220). Lo stesso dicasi della sorveglianza dei prezzi intesa come un surrogato della politica di concorrenza (M, precitato, sulla presente iniziativa popolare). Fondamentalmente non è necessario che si risponda in modo esaustivo al problema della compatibilità con la libertà di commercio e di industria in quanto la Confederazione incontestabilmente ha ricevuto mandato costituzionale per istaurare la sorveglianza dei prezzi. Tuttavia bisogna badare affinché le imprese e le organizzazioni assoggettate a tale sorveglianza siano limitate nella propria libertà d'azione unicamente quel tanto indispensabile per conseguire le finalità dettate dalla sorveglianza dei prezzi.

Aggiungasi che le imprese sorvegliate non solo sono limitate nella propria attività sul piano della libertà di commercio e di industria bensì anche nella loro proprietà (cfr. *Richli*, op. cit., p. 64 seg.; *Marco Toller*, Die Preisüberwachung als Mittel der schweizerischen Wettbewerbspolitik, Tesi, Zurigo 1983, p. 20 e 24). La garanzia di cui beneficia la proprietà infatti può assumere una funzione importante per quelle imprese (piccole e medie) non assoggettate alla sorveglianza dei prezzi le quali, in determinate circostanze, non possono cavarsela con i prezzi accordati alle imprese assoggettate alla sorveglianza. Non è da escludersi che una sorveglianza che non tenesse conto dei loro interessi potrebbe, nei singoli casi, produrre effetti analoghi a quelli di un'espropriazione (cfr. *Richli*, op. cit., p. 66 seg.). In generale è opportuno adottare le massime cautele, considerando taluni aspetti della garanzia della proprietà, affinché le possibilità di realizzare benefici restino quanto mai inalterate e venga impedito un ampliamento del campo di manovra mediante il soffocamento della concorrenza (cfr. *Richli*, op. cit., p. 66 seg.).

Da queste considerazioni riguardanti i diritti fondamentali, nonché da quelle riguardanti i rapporti tra sorveglianza dei prezzi e politica di competitività (cfr. n. 313), si desume che la sorveglianza dei prezzi non deve essere unicamente garantita mediante criteri relativi ai costi. Torneremo particolareggiatamente sul problema al numero 74.

72 Preposto alla sorveglianza dei prezzi

La sorveglianza dei prezzi dev'essere assunta da un preposto (sorvegliante). Poiché la sorveglianza dei prezzi è imperniata sulla politica di competitività, ci si può chiedere se non debba essere incaricata di tale compito la Commissione dei cartelli. Abbiamo rinunciato all'intento per le ragioni surriferite (n. 32). Nell'aspetto del diritto costituzionale, nulla contrasta siffatta ripartizione dei compiti soprattutto perché l'istituzione di una Commissione dei cartelli non è prescritta dall'articolo costituzionale sui cartelli bensì dalla pertinente legge. Del resto la Commissione dei cartelli non è l'unica competente sul piano dell'applicazione della detta legge, la quale ripartisce, a livello della prima istanza, i compiti tra i tribunali civili e la Commissione dei cartelli. Dal profilo costituzionale si chiede unicamente che i compiti siano chiaramente limitati e che sia garantita un'applicazione quanto possibile uniforme del diritto nella misura in cui esistono dei punti di contatto tra i compiti della Commissione dei cartelli e quelli della sorveglianza dei prezzi. Il progetto tien conto di queste esigenze nelle prescrizioni riguardanti la collaborazione (art. 5).

73 Provvedimenti contro prezzi stabiliti o approvati da autorità nonché in caso di altri ordinamenti di diritto federale per la sorveglianza dei prezzi

Alcuni prezzi, segnatamente quelli delle imprese di diritto pubblico o parapubblico, sono stabiliti o approvati dalle autorità (esecutive e legislative). Nella determinazione di questi prezzi non fanno stato unicamente considerazioni attinenti all'economia aziendale o all'economia nazionale bensì anche esigenze attinenti a talune politiche (ad es. politica energetica, sanità pubblica ecc.). In tale contesto, i principi statuali stessi escludono che il Sorvegliante abbia ad esaminare la formazione di questi prezzi nonché ad influire sui medesimi. In questo caso è indifferente che siano le autorità politiche federali, cantonali o comunali a determinare o ad approvare i prezzi; importante è che le loro attribuzioni non debbano sottostare a quelle del preposto alla sorveglianza. Sappiamo con certezza che gli autori dell'iniziativa volevano precisamente sottoporre al regime della sorveglianza anche la formazione dei prezzi delle imprese pubbliche o parapubbliche. È tuttavia importante sfruttare al massimo le possibilità offerte dall'articolo riguardante la sorveglianza dei prezzi badando però a non inficiare la piena concordanza con le altre norme costituzionali. Orbene, siffatta concordanza è realizzata se il preposto alla sorveglianza dei prezzi dispone soltanto del diritto di fare raccomandazioni, in luogo e vece della competenza di decidere, e se è tenuto a considerare gli interessi superiori di carattere pubblico che dovessero sussistere (art. 13).

Per contro, quando si tratta di prezzi assoggettati alla sorveglianza in virtù di prescrizioni emanate da altre autorità amministrative (ad es. tariffe delle compagnie private d'assicurazione), non si deve esercitare la medesima cautela. In ogni caso è importante, anche in questa fattispecie, provvedere affinché, dal lato pratico, sia

conseguita una certa concordanza con gli altri regimi di sorveglianza e ciò per motivi attinenti al diritto costituzionale. Questa finalità può essere conseguita se la sorveglianza dei prezzi non prevarica gli altri disciplinamenti di sorveglianza e si attua nella misura in cui risulta compatibile con le finalità previste in siffatti ordinamenti speciali (art. 14).

74 Abusi di prezzo

L'articolo costituzionale sulla sorveglianza dei prezzi non dà definizione alcuna riguardo all'abuso in materia di prezzi. Gli autori dell'iniziativa hanno indicato unicamente quale elemento d'apprezzamento i miglioramenti di prestazioni e i costi (cfr. M sulla presente iniziativa, citato qui sopra).

Per precisare il tenore dell'articolo costituzionale riguardante la formazione dei prezzi non ci si può fondare unicamente sulla volontà espressa dagli autori dell'iniziativa. Anzi, è bene che sia tenuto conto degli elementi ordinari determinanti (cfr. DTF 105 la 154 e 366; M sull'iniziativa popolare «diritto alla vita», FF 1983 II 1). Ciò significa che in più della volontà degli autori dell'iniziativa devono essere presi in considerazione il senso e la finalità della norma costituzionale in funzione delle esigenze attinenti ai diritti fondamentali.

Abbiamo già dettò (cfr. n. 312) che l'articolo sulla sorveglianza dei prezzi prevede una sorveglianza, motivata da considerazioni attinenti alla politica di concorrenza. Pertanto viene specificato, in un articolo che sancisce il principio di tale politica (art. 11), che un prezzo non è abusivo se esiste una concorrenza efficace. Conseguentemente non è riconosciuto un abuso di prezzo se sussistono in misura sufficiente altre fonti o sbocchi sul mercato (cfr. *Richli*, op. cit, p. 54 segg.; *Troller*, op. cit, p. 66 segg.). Trattandosi di una sorveglianza dei prezzi impostata sulla politica di concorrenza, risulta ovvio che essa espliciti effetti decisivi sulla definizione stessa dell'abuso in materia di prezzo. La concorrenza non garantisce alle imprese la piena copertura dei propri costi. Quindi, a dir vero, occorrerebbe definire l'abuso in materia di prezzi come una situazione in cui l'assenza di concorrenza impedisce il libero gioco tra l'offerta e la domanda nella formazione dei prezzi. Nondimeno questa nozione, come abbiamo già detto, non è ulteriormente precisabile (n. 34) già per ragioni di metodo, a meno che si voglia già in partenza condannare la sorveglianza allo scacco in contrasto con il mandato costituzionale. Concludendo, gli elementi d'apprezzamento attinenti alla concorrenza devono essere completati con elementi che si applicano ai costi, elementi manifestamente più maneggevoli. Inoltre, non dev'essere trascurato l'interesse di mantenere capacità competitiva da parte di coloro che non sottostanno alla sorveglianza. A questo punto è evidente l'impossibilità di allestire un elenco esaustivo degli elementi d'apprezzamento secondo quanto auspicato nell'interesse del principio della legalità e della sicurezza giuridica. Quindi, in questo campo, se si vuole ottenere efficacia, bisogna dare facoltà al preposto di completare da sé l'elenco degli elementi d'apprezzamento.

Tali complementi dovranno in ogni caso essere imperniati sulle esigenze poste dai diritti fondamentali.

Poiché, come abbiamo visto, non si può emanare una definizione legale esautiva dell'abuso in materia di prezzo, non si può nemmeno allestire una normativa in merito agli altri principi costituzionali che si applicano alla fattispecie (principio della proporzionalità, neutralità della concorrenza, uguaglianza davanti alla legge). In questo campo toccherà al Sorvegliante prestare tutta la propria attenzione a tali principi quando applica il diritto (cfr. *Paul Richli*, *Zur Leitung der Wirtschaftspolitik durch Verfassungsgrundsätze*, Berna 1983, n. 100 seg.; *Gygi*, op. cit., p. 145 seg.; *Haller*, op. cit., p. 211 seg.).

**Legge federale
sulla sorveglianza dei prezzi
(LSP)**

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visti gli articoli 31^{septies} e 64^{bis} della Costituzione federale;
visto il messaggio del Consiglio federale del 30 maggio 1984¹⁾,

decreta:

Sezione 1: Campo d'applicazione

Art. 1 Quanto alla materia

La legge s'applica ai prezzi delle merci, dei crediti e dei servizi. Sono eccettuati i prezzi concernenti i rapporti di lavoro (salari).

Art. 2 Quanto alle persone

¹ La legge s'applica ai cartelli e alle organizzazioni analoghe di diritto privato e di diritto pubblico (legge sui cartelli)¹⁾.

² Le raccomandazioni di prezzi e le misure analoghe sono assimilate ai cartelli.

Sezione 2: Preposto alla sorveglianza dei prezzi

Art. 3 Designazione

¹ Il Consiglio federale designa un preposto alla sorveglianza dei prezzi (Sorvegliante dei prezzi).

² Il Sorvegliante dei prezzi fa capo al Dipartimento federale dell'economia pubblica. Egli dispone di un gruppo di collaboratori.

Art. 4 Compiti

¹ Il Sorvegliante dei prezzi segue l'evoluzione dei prezzi.

² Il Sorvegliante impedisce l'aumento abusivo di prezzi e il mantenimento di prezzi abusivi. È riservata la sorveglianza di taluni prezzi da parte di altre autorità (art. 14).

³ Il Sorvegliante informa il pubblico in merito alla propria attività.

¹⁾ FF **1984** II 695

²⁾ RS **251**

Sorveglianza dei prezzi

Art. 5 Collaborazione

¹ Di norma, la sorveglianza dei prezzi è esercitata in collaborazione con le cerchie interessate.

² Il Sorvegliante dei prezzi coopera con la Commissione dei cartelli. Partecipa alle sedute di detta commissione con voto consultivo.

³ Il Sorvegliante dei prezzi e la Commissione dei cartelli si informano reciprocamente in merito alle decisioni importanti prese nei propri campi d'attività.

⁴ Quando trattasi di pronunciarsi in merito a problemi riguardanti il campo applicativo personale (art. 2), come anche la nozione di concorrenza efficace (art. 11), il Sorvegliante dei prezzi deve, prima di prendere decisioni, consultare la sottocommissione della Commissione dei cartelli per i problemi della sorveglianza dei prezzi. La Commissione dei cartelli può pubblicare le proprie decisioni.

Sezione 3:

Misure intese a impedire l'aumento abusivo di prezzi e il mantenimento di prezzi abusivi

Art. 6 Notificazioni

Chiunque supponga che un prezzo sia stato aumentato o mantenuto in modo abusivo può notificarlo per scritto al Sorvegliante dei prezzi.

Art. 7 Esame

Il Sorvegliante dei prezzi, fondandosi sulle notificazioni ricevute e sulle proprie osservazioni, accerta se vi sono indizi di un aumento abusivo di prezzi o di un mantenimento di prezzi abusivi.

Art. 8 Composizione informale e amichevole.

Il Sorvegliante, se accerta un abuso, cerca di trovare con la persona interessata una soluzione amichevole di carattere informale.

Art. 9 Decisione

Se non si giunge a una composizione amichevole, il Sorvegliante dei prezzi vieta, completamente o parzialmente, l'aumento oppure ordina una riduzione del prezzo.

Art. 10 Mutamento delle condizioni

Se nel frattempo le condizioni si sono sensibilmente modificate, il Sorvegliante dei prezzi dichiara caduca la composizione amichevole oppure la decisione presa su proposta della persona interessata.

Sezione 4: Abuso di prezzi**Art. 11** Principio della politica di concorrenza

¹ L'abuso di prezzo, giusta la legge, può prodursi unicamente nel caso in cui, sul pertinente mercato, il livello dei prezzi non sia conseguenza di un'efficace concorrenza.

² Esiste concorrenza efficace segnatamente quando gli acquirenti hanno possibilità, senza sforzo considerevole, di scegliere fra offerte analoghe a prezzo più vantaggioso.

Art. 12 Elementi di giudizio

¹ Nel giudicare l'abuso di prezzo, il Sorvegliante dei prezzi può tener conto in particolare:

- a. dell'evoluzione dei prezzi su mercati comparabili;
- b. della necessità di realizzare equi benefici;
- c. dell'evoluzione dei costi;
- d. delle prestazioni specifiche inerenti alle imprese;
- e. delle situazioni specifiche inerenti al mercato.

² Nel controllo dei costi, il Sorvegliante dei prezzi può parimente considerare i prezzi di base (prezzi soglia).

Sezione 5:**Provvedimenti in caso di prezzi stabiliti o approvati dall'autorità****Art. 13**

¹ Gli aumenti di prezzi di cartelli o di organizzazioni analoghe decisi o approvati dalle autorità legislative o esecutive della Confederazione, di un Cantone o di un Comune, devono essere preannunciati al Sorvegliante dei prezzi dall'autorità competente.

² Il Sorvegliante dei prezzi può raccomandare la rinuncia, completa o parziale, all'aumento dei prezzi oppure la riduzione di prezzi mantenuti abusivamente. Egli può pubblicare le sue raccomandazioni.

³ Nel giudicare l'abuso di prezzo, il Sorvegliante tiene conto inoltre di eventuali interessi superiori di carattere pubblico.

Sezione 6: Provvedimenti in caso di altre sorveglianze sui prezzi**Art. 14**

¹ I prezzi di cartelli e d'organizzazioni analoghe, già sottoposti alla sorveglianza in virtù di altre prescrizioni di diritto federale, devono essere giudicati dall'autorità competente in luogo e vece del Sorvegliante dei prezzi.

² L'autorità competente agisce secondo la presente legge nella misura in cui questa è compatibile con le finalità del disciplinamento speciale di sorveglianza. Prima di procedere essa consulta il Sorvegliante dei prezzi.

³ La procedura, la protezione giuridica e il perseguimento penale sono retti dalle pertinenti disposizioni del diritto federale.

Sezione 7:

Rapporti tra le indagini della Commissione dei cartelli e le decisioni del Sorvegliante dei prezzi

Art. 15

¹ La Commissione dei cartelli può procedere alle indagini sui cartelli o su organizzazioni analoghe anche quando il Sorvegliante dei prezzi abbia ridotto prezzi abusivi o sospeso la procedura.

² Resta riservato al Sorvegliante dei prezzi l'esame del carattere abusivo dei prezzi dei cartelli o di organizzazioni analoghe.

Sezione 8: Obbligo di informare, cooperazione e segreto

Art. 16 Obbligo di informare

I cartelli e le organizzazioni analoghe, come anche i terzi partecipanti al mercato, devono fornire al Sorvegliante dei prezzi tutte le debite informazioni e produrre tutti gli atti necessari.

Art. 17 Cooperazione

Il Sorvegliante dei prezzi può invitare i servizi competenti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, come anche le organizzazioni dell'economia, a cooperare alle sue ricerche e a mettergli a disposizione gli atti necessari.

Art. 18 Tutela del segreto

¹ Il Sorvegliante dei prezzi è tenuto all'osservanza del segreto di funzione.

² Nelle proprie comunicazioni egli non deve divulgare segreti d'affari.

Sezione 9: Protezione giuridica

Art. 19 Vie di ricorso

Le decisioni del Sorvegliante dei prezzi sono impugnabili, nel termine di 30 giorni, innanzi al Dipartimento federale dell'economia pubblica. Contro le decisioni del Dipartimento è ammesso il ricorso di diritto amministrativo, entro 30 giorni, al Tribunale federale.

Art. 20 Diritto di ricorso delle organizzazioni di consumatori

Le organizzazioni d'importanza nazionale o regionale che, conformemente ai propri statuti, si dedicano alla protezione dei consumatori hanno diritto di ricorso.

Art. 21 Altre prescrizioni procedurali

Per il resto, sono applicabili le disposizioni sulla procedura amministrativa federale.

Sezione 10: Disposizioni penali**Art. 22** Applicazione di prezzi abusivi

¹ Chiunque, intenzionalmente,
a. disattende una riduzione di prezzi impostagli;
b. aumenta un prezzo nonostante il divieto, oppure
c. supera un prezzo stabilito consensualmente,
è punito con la multa fino a 100 000 franchi.

² Se l'autore ha agito per negligenza, la pena è la multa fino a 20 000 franchi.

³ Il tentativo è punibile.

Art. 23 Infrazioni all'obbligo di informare

¹ Chiunque, intenzionalmente,
a. disattende l'obbligo di notificare (art. 16), o
b. fornisce indicazioni false o incomplete,
è punito con la multa fino a 20 000 franchi.

² Se l'autore ha agito per negligenza la pena è la multa fino a 5000 franchi.

Art. 24 Applicazione del diritto penale amministrativo

¹ Al perseguimento e al giudizio delle infrazioni s'applicano le disposizioni della legge federale sul diritto penale amministrativo.

² L'autorità amministrativa di perseguimento e di giudizio è il Dipartimento federale dell'economia pubblica.

³ Il perseguimento penale si prescrive in cinque anni. L'interruzione del termine non può prolungarlo di oltre la metà della sua durata.

¹) RS 313.0

Sezione 11: Disposizioni finali**Art. 25** Esecuzione

¹ Il Sorvegliante dei prezzi e le autorità competenti (art. 15) sono incaricati dell'esecuzione della presente legge.

² Il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione.

Art. 26 Referendum ed entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina la data d'entrata in vigore.

Indice

	Pag.
Compendio	2
1 Situazione iniziale e lavori preparatori	3
11 Situazione iniziale	3
12 Lavori preparatori	3
2 Risultati della procedura di consultazione	4
21 In generale	4
22 Valutazione generale del disegno	5
23 Apprezzamento delle diverse disposizioni del disegno	6
231 Campo d'applicazione	6
232 Organizzazione	7
233 Metodo di determinazione e abusi in materia di prezzi	8
234 Obbligo di annunciare gli aumenti di prezzo	9
235 Prezzi determinati, approvati o controllati dalle autorità	10
236 Altre disposizioni	11
24 Pareri della Commissione dei cartelli	11
3 Osservazioni di massima sul disegno di legge	12
31 In generale	12
311 Possibilità e limiti della sorveglianza dei prezzi	12
312 Carattere di politica di concorrenza dell'articolo 31 ^{septies} Cost.	13
313 Rapporti con l'articolo costituzionale sui cartelli	14
32 Organizzazione della sorveglianza dei prezzi	15
33 Informazione del preposto alla sorveglianza	17
34 Nozione dell'abuso in materia di prezzi	18
341 Principi	18
342 Metodi per la determinazione degli abusi in materia di prezzi	18
342. Metodo della simulazione	18
1	
342. Metodo comparativo	18
2	
342. Metodi dei costi	19
3	
342. Altri elementi d'apprezzamento	20
4	
343 Conclusioni	20
35 Delimitazione delle attribuzioni	21
351 Sorveglianza dei prezzi e Commissione dei cartelli	21
352 Sorveglianza dei prezzi e prezzi determinanti o approvati dalle autorità	22

	Pag.
353 Sorveglianza dei prezzi e funzione di sorveglianza esercitata da parte di altre autorità	23
36 Protezione giuridica	24
37 Regime legislativo della sorveglianza dei prezzi	26
4 Commento al disegno di legge	26
41 Campo d'applicazione	26
411 Campo d'applicazione quanto alla materia	26
412 Campo d'applicazione quanto alle persone	28
413 Campo d'applicazione secondo il luogo	29
42 Preposto alla sorveglianza dei prezzi	30
421 Organizzazione	30
422 Compiti del Sorvegliante dei prezzi	30
423 Collaborazione	31
43 Misure intese a impedire l'aumento abusivo di prezzi e il mantenimento di prezzi abusivi	33
431 Notificazioni degli abusi	33
432 Livelli procedurali	33
44 Abusi di prezzi	35
45 Provvedimenti in caso di prezzi stabiliti o approvati dall'autorità	37
46 Provvedimenti in caso di altre sorveglianze dei prezzi di diritto federale	37
47 Rapporti tra le indagini della Commissione dei cartelli e le decisioni del Sorvegliante dei prezzi	38
48 Obbligo di informare, cooperazione e tutela del segreto	38
481 Obbligo di informare	38
482 Cooperazione	39
483 Tutela del segreto	39
49 Protezione giuridica, disposizioni penali e disposizioni finali	40
491 Protezione giuridica	40
492 Disposizioni penali	41
5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	42
6 Linee direttive della politica di governo	42
7 Costituzionalità	42
71 Principi	42
72 Preposto alla sorveglianza dei prezzi	44
73 Provvedimenti contro prezzi stabiliti o approvati da autorità nonché in caso di altri ordinamenti di diritto federale per la sorveglianza dei prezzi	44
74 Abusi in materia di prezzo	45
Disegno di legge federale	47