

I COMMISSIONE
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI
INDAGINE CONOSCITIVA

Seduta di giovedì 21 ottobre 1999

Pag. 3

La seduta comincia alle 14.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Propongo che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Giuseppe Tesauo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti, l'audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Giuseppe Tesauo, che ringrazio per aver accolto l'invito della Commissione. Il professor Tesauo è accompagnato dalla dottoressa Rita Ciccone, capo gabinetto, dal dottor Alberto Pera, segretario generale, e dal dottor Claudio Cristofani, capo ufficio stampa: ringrazio anche loro per aver voluto partecipare all'odierna audizione.

Come è noto, abbiamo già svolto una serie di audizioni sul tema delle autorità amministrative indipendenti, invitando sia gli attuali presidenti delle autorità sia gli studiosi della materia. Quindi abbiamo avuto pareri ed indicazioni provenienti da varie fonti. Oggi chiediamo al professor Tesauo, alla luce della sua esperienza, maturata non solo a livello europeo, ma anche in particolare a livello nazionale quale presidente dell'Autorità garante della concorrenza del mercato, di offrirci l'espressione del suo pensiero relativamente alle questioni che concernono il tema delle autorità amministrative sia con qualche indicazione di carattere generale sia con qualche dimensione tipica dell'attività svolta dall'autorità da lui presieduta.

Do subito la parola al professor Tesauo.

GIUSEPPE TESAURO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Sono io che ringrazio dell'onore di essere stato invitato a fornire un contributo ad una indagine conoscitiva che consideriamo molto importante e che abbiamo salutato con grande favore ed apprezzamento. I rilievi principali degli ultimi tempi sono ben noti, l'eccessiva proliferazione, assenza di un quadro generale comune e di regole procedurali uniformi, «irresponsabilità». È indubbio che qualche problema effettivamente c'è; non mancano tuttavia esasperazioni di problemi minori o addirittura falsi problemi, come è stato rilevato in questa sede.

Una riflessione approfondita e serena non può che contribuire a fare chiarezza in materia. L'autorità che ho l'onore di presiedere spera pertanto di apportare un contributo utile alla discussione, con la testimonianza della propria esperienza, inevitabile punto di riferimento anche nella trattazione dei profili di interesse più generale.

Comincio dalla questione, affrontata in questa sede in modo approfondito e autorevole da coloro che sono stati sentiti prima di me, se e in quale modo sia opportuno definire un contesto istituzionale

generale nel quale collocare le autorità amministrative indipendenti. A tal fine è stato in particolare discusso se è preferibile intervenire a livello costituzionale e/o con una legge quadro che definisca i principi generali comuni a tutte le autorità e ne disciplini in modo uniforme l'organizzazione e il funzionamento.

Dirò subito che sono alquanto scettico sull'effettiva utilità di una legge quadro che contenga principi e regole valide per tutte le autorità. La diversità delle esigenze cui rispondono e i diversi compiti loro assegnati non consentono infatti di disegnare un quadro unico, se non talmente minimalista da risultare inutile al fine di chiarire e scongiurare i problemi che si intendono affrontare. Ricondurre a uniformità le diversità può rivelarsi addirittura rischioso. Su questo punto tornerò comunque nel prosieguo, anche e soprattutto avvalendomi dell'esperienza dell'Autorità antitrust.

La soluzione da privilegiare è quella di un ancoraggio costituzionale. Tale soluzione costituirebbe il metodo migliore ai fini di un'adeguata collocazione istituzionale. Al contempo, la presenza di una norma costituzionale che definisca criteri e requisiti essenziali, in presenza dei quali è possibile qualificare un'autorità amministrativa come indipendente ovvero di istituire nuove autorità indipendenti, consentirebbe non solo di legittimare l'esistenza di tali organismi, ma anche di definire *a priori* a fronte di quali esigenze e interessi sociali tali autorità hanno diritto di cittadinanza, circoscrivendone così numero e portata. Ciò non significa, beninteso, che non avrebbero diritto ad esistere altre autorità o organismi che si occupino specificamente di alcune problematiche o settori, ma molto più semplicemente che, al di là del *nomen*, non si tratterebbe di autorità che debbono necessariamente avere il requisito dell'indipendenza, rispetto ai poteri di indirizzo politico, ai fini di un efficace svolgimento della propria attività.

La copertura costituzionale rappresenterebbe dunque un passo avanti importante verso la chiarezza e la certezza, permettendo tra l'altro di distinguere, secondo una terminologia utilizzata nell'ambito dei lavori di questa Commissione, tra vere e false autorità.

Il presupposto incontestato è dunque che la tutela di taluni interessi costituzionalmente protetti, tenuto anche conto della situazione storicamente creatasi in alcuni settori ovvero in funzione di un'evoluzione importante del sistema economico, possa e debba essere affidata a un'autorità indipendente dal potere politico. Quando e perché indipendente: è questo il primo interrogativo cui intendo dare una risposta, soffermandomi, in particolare, sulla specifica esperienza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Come noto, la legge n. 287 del 1990, adottata in dichiarata attuazione dell'articolo 41 della Costituzione, contiene un'articolata disciplina della concorrenza, conforme alla normativa comunitaria. Le disposizioni sostanziali della legge n. 287 del 1990, così come la normativa comunitaria che ne costituisce il modello, sono caratterizzate da una formulazione che fa riferimento a nozioni di carattere generale, quali la nozione di restrizione consistente della concorrenza, di posizione dominante o di comportamento abusivo. Questo tipo di formulazione implica che l'effettiva applicazione della normativa è caratterizzata da una significativa componente di discrezionalità tecnica nel concreto apprezzamento dei comportamenti di impresa. Il legislatore

italiano, peraltro, non ha mancato di fornire un fondamentale parametro di riferimento, disponendo all'articolo 1, comma 4, della legge n. 287 del 1990, che l'interpretazione delle disposizioni sostanziali sia effettuata «in base ai principi dell'ordinamento delle Comunità europee in materia di disciplina della concorrenza».

La *ratio* sottostante la scelta del legislatore di affidare la funzione di tutela della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato a una specifica istituzione, strutturandola appositamente in modo da dotarla di un elevato grado di autonomia e indipendenza dal potere di

indirizzo politico, appare riconducibile alla natura stessa dell'interesse tutelato, un interesse primario costituzionalmente protetto. La posizione di indipendenza conferita all'autorità si giustifica in ragione dell'attività svolta, qualitativamente diversa da quella dei tradizionali organi amministrativi. Nell'applicazione delle norme contenute nella legge n. 287 del 1990, l'autorità non svolge, infatti, un contemperamento o una ponderazione tra diversi interessi politici, come invece avviene nell'esercizio della tipica attività amministrativa. In tal senso, la medesima legge istitutiva esclude la possibilità di effettuare bilanciamenti di questo tipo, compensando restrizioni della concorrenza con considerazioni di altro genere legate al perseguimento di interessi diversi da quello della tutela della concorrenza.

In altre parole, la legge n. 287 del 1990 non contiene previsioni che consentano all'autorità di perseguire, nell'esercizio della propria attività, altri obiettivi rispetto a quello della tutela della concorrenza. L'autorità è pertanto chiamata a svolgere la propria attività in posizione di totale affrancamento da qualsiasi possibile forma di ingerenza nel perseguimento delle finalità istituzionali ad essa assegnate, operando, come disposto dall'articolo 10, comma 2, della legge, «in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione (...)».

Gli stessi poteri di segnalazione e consultivi, assegnati all'autorità dagli articoli 21 e 22 della legge n. 287 del 1990, in relazione a norme o ad iniziative legislative che determinino distorsioni della concorrenza o che siano di ostacolo al corretto funzionamento del mercato, contribuiscono a rafforzarne il ruolo di garante del corretto funzionamento del mercato, attribuendo ad essa, accanto alla funzione di prevenzione e repressione di comportamenti illeciti, anche uno specifico compito di promozione della concorrenza, pure nei confronti del legislatore.

Nell'ottica di tutela del consumatore e, più in generale, del corretto funzionamento del mercato, l'autorità è stata inoltre chiamata, a partire dal 1992, a dare applicazione al decreto legislativo n. 74 recante «Attuazione della direttiva 84/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole». Anche tale attribuzione di competenze contribuisce a delinearne il ruolo di garante, questa volta in relazione alla non ingannevolezza dei messaggi pubblicitari, nei confronti dei soggetti che esercitano un'attività economica, dei consumatori e, in ultima analisi, degli interessi del pubblico.

Emerge dunque che l'indipendenza dal potere di indirizzo politico che il legislatore conferisce all'autorità non è fine a se stessa, ma piuttosto funzionale a garantire che la stessa agisca in veste di «arbitro», esercitando una funzione di garanzia.

Più in generale, e come peraltro emerge dall'esperienza recente di numerosi paesi industrializzati, per lo svolgimento di determinate funzioni pubbliche connesse alla tutela di interessi o diritti costituzionalmente protetti, è opportuno garantire l'indipendenza dell'organo decisionale dagli organi titolari del potere di indirizzo politico. Indipendenza dunque non solo dal potere esecutivo ma anche dal potere legislativo.

Ciò è particolarmente rilevante rispetto all'Autorità antitrust, tenuto conto del fatto che anche una legge può avere effetti restrittive della concorrenza e finanche - mi riferisco qui ad una consolidata giurisprudenza del giudice comunitario - essere tale da facilitare o rafforzare accordi tra imprese in

violazione delle norme sulla concorrenza.

Di tanto si è preoccupato lo stesso legislatore. Ricordavo prima i poteri di cui dispone l'autorità al fine di segnalare ai responsabili delle scelte in materia normativa la considerazione del valore della concorrenza. Tali poteri, che - lo ripeto - sono meramente consultivi, perderebbero di significato in presenza di atti di indirizzo del Parlamento nei confronti dell'autorità.

Indipendenza - lo sottolineo con forza - non significa tuttavia irresponsabilità, tantomeno assenza di controllo.

L'operato dell'autorità è sottoposto al pieno controllo giurisdizionale, imprescindibile

in ogni Stato di diritto. Tale controllo è esercitato, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, della legge n. 287 del 1990, in sede di giurisdizione esclusiva in prima istanza dal tribunale amministrativo regionale del Lazio e, in seconda istanza, dal Consiglio di Stato. Le decisioni dell'autorità possono essere impugnate davanti al giudice amministrativo - al fine di ottenerne l'annullamento - per i vizi di legittimità relativi a violazione di legge, incompetenza e eccesso di potere. La giurisdizione del giudice amministrativo riguarda quindi gli eventuali vizi di legittimità delle decisioni dell'autorità e non l'esame degli aspetti di convenienza, opportunità ed utilità dell'atto impugnato, sebbene il controllo del giudice amministrativo comporti spesso una valutazione degli specifici aspetti concorrenziali del caso, includendo profili di carattere economico.

Il controllo giurisdizionale pieno cui è sottoposta tutta l'attività procedimentale costituisce garanzia per la stessa autorità, che non ha mancato di sottolinearlo in diverse occasioni. Aggiungo in questa sede che il doppio grado di giurisdizione, TAR Lazio e Consiglio di Stato, è, in tale ottica, sicuramente da mantenere.

Quanto poi ai poteri di segnalazione, meramente consultivi, mi limito qui a ribadire quanto già espresso quest'anno nel presentare la relazione annuale all'autorità, e cioè che l'attività di segnalazione non è immune da controlli, essendo difficile immaginare un controllo più alto, più nobile e più democratico di quello del legislatore, cui spetta comunque ricomporre anche i valori della concorrenza e del mercato, che l'autorità è chiamata a rappresentare nel processo di decisione ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287 del 1990, nel contesto di una valutazione più generale e di opportunità delle scelte legislative da farsi.

Indipendenza neppure significa che le autorità indipendenti costituiscano un corpo estraneo e separato rispetto alle altre istituzioni dello Stato, in particolare rispetto al Parlamento, con il quale non mancano momenti di dialogo e di confronto. Per quanto riguarda l'autorità che presiedo, un momento particolarmente significativo è sicuramente costituito dalla presentazione al Parlamento dei risultati del proprio operato nell'ambito della relazione annuale sull'attività svolta. Tale previsione introduce quel necessario anello di collegamento e resoconto del proprio operato da parte dell'autorità nei confronti delle assemblee legislative e assicura al contempo un fondamentale momento di confronto con gli altri organi dello Stato, i giudici, gli imprenditori e, più in generale, gli operatori interessati alle tematiche del diritto della concorrenza.

A ciò si aggiunga che precisamente rispetto al Parlamento spesso l'attività di segnalazione finisce col diventare occasione per un dialogo approfondito. Non sono rari, infatti, i casi in cui l'autorità è chiamata ad approfondire alcuni temi trattati in pareri o segnalazioni dinanzi alle Commissioni parlamentari competenti per materia; e ciò attraverso audizioni, formali e non. Né sono eccezionali le ipotesi in cui, al di là di una precedente attività di segnalazione in materia, è richiesto all'autorità di essere sentita nell'ambito di un'indagine conoscitiva che tocca profili di competenza dell'autorità. Tale dialogo con il Parlamento potrebbe trovare ulteriori momenti di approfondimento. Sento tuttavia di dover affermare, e senza giri di parole, la contrarietà a un'ipotesi di revoca da parte del

Parlamento, non importa con quali maggioranze e non importa se diretta al collegio nel suo complesso oppure a un singolo membro. Ritengo infatti che una tale possibilità, ingiustificata alla luce dei compiti assegnati all'autorità, non trova ragion d'essere in funzione di reiterate violazioni della legge, rispetto alle quali vi è un controllo giurisdizionale. Né trova ragion d'essere rispetto a ipotesi di violazioni deontologiche di un singolo, atteso che la stessa autorità al riguardo si è munita di un rigoroso codice etico che è stato preso a modello anche da successive esperienze.

Pag. 7

Passo ora a discutere dell'eventuale legge quadro che contenga principi e regole, sia pure molto generali, validi per tutte le autorità. A ben vedere, sono le norme poste a garanzia dell'indipendenza dell'organo decisionale, le norme procedurali e quelle concernenti il modello organizzativo che potrebbero trovare collocazione in una legge quadro e costituire i principi comuni applicabili alle diverse autorità.

Rispetto al primo profilo indicato, per quanto riguarda l'autorità, la legge n. 287 del 1990 prevede che le modalità di nomina del presidente e dei quattro commissari non coinvolgano in alcun modo il potere esecutivo. Più precisamente, la nomina del collegio è affidata alla scelta concorde dei Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (articolo 10, comma 2); requisiti di eleggibilità morali e professionali dei singoli componenti (articolo 10, comma 2); durata settennale del mandato ed esclusione della possibilità di conferma nella carica (articolo 10, comma 3); una rigorosa disciplina delle incompatibilità, per la quale i membri dell'autorità non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, né possono essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura (articolo 10, comma 3).

A ulteriore garanzia di indipendenza di giudizio e, più in generale, di un comportamento rigoroso dei cinque membri e dei propri dipendenti, l'autorità ha adottato nel 1995 un codice etico, ove sono definiti i «principi guida del corretto comportamento degli appartenenti all'autorità nell'esercizio della loro attività». Il codice costituisce parte integrante del contratto che regola il rapporto di lavoro con i dipendenti e fornisce direttive in merito al corretto svolgimento dei compiti affidati, ai rapporti con il pubblico e alla vita privata. In particolare, sono definite regole di comportamento improntate all'imparzialità, riservatezza, correttezza e trasparenza nei rapporti con soggetti interessati a qualunque titolo all'attività svolta dall'autorità.

Relativamente alle norme di procedura, la legge istitutiva dell'Autorità antitrust prevede particolari forme di garanzia in relazione al procedimento amministrativo. Più precisamente è previsto che l'autorità eserciti i propri poteri ispettivi, istruttori e sanzionatori in modo da garantire agli interessati «la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio e la verbalizzazione» (articolo 10, comma 5, legge n. 287 del 1990). L'attuale regolamento di procedura, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217, contiene numerose disposizioni atte a garantire la piena attuazione di tali principi, con riguardo a una serie di rilevanti questioni legate al contraddittorio con le imprese, alla garanzia dei diritti della difesa, alla tutela delle informazioni riservate, alla partecipazione al procedimento.

Di particolare rilievo è la disciplina dell'accesso ai documenti in possesso dell'autorità, fondata sulla necessità di bilanciare le opposte esigenze di pubblicità e riservatezza, in procedimenti dove le parti devono essere messe in condizioni di difendersi dagli addebiti loro contestati e, al contempo, di tutelare le informazioni riservate ed i segreti d'affari nei confronti dei concorrenti e dei terzi.

È opportuno precisare che molte delle soluzioni concrete adottate in ordine alla disciplina di alcuni aspetti procedurali sono ispirate alla disciplina comunitaria. Attesa, infatti, la pressoché completa coincidenza fra la disciplina sostanziale antitrust comunitaria e nazionale, molte delle

regole applicative elaborate in sede comunitaria costituiscono un utile termine di riferimento anche per la disciplina dei procedimenti di competenza dell'autorità. La garanzia dei diritti delle parti viene assicurata anche in termini di garanzia della massima imparzialità, obiettività e terzietà del collegio nell'esercizio delle funzioni decisorie di sua esclusiva competenza. Il regolamento sulle procedure istruttorie prevede, infatti, la separazione

fra funzioni investigative, affidate agli uffici, e funzioni decisorie, di competenza del collegio. Il complesso dei poteri e delle regole procedurali che caratterizzano l'attività svolta dall'autorità concorrono, dunque, a delinearne la fisionomia come organo che, nell'adottare risoluzioni relative a determinate fattispecie, applica meccanismi di fatto non dissimili da quelli che caratterizzano il sindacato giurisdizionale. Tali regole, inoltre, rappresentano una importante forma di responsabilità dell'autorità verso tutti gli interlocutori.

Infine, la legge n. 287 del 1990 prescrive la tempestiva pubblicazione del testo di tutte le decisioni dell'autorità in materia di intese, abusi di posizione dominante e operazioni di concentrazione e, ove ritenuto opportuno, delle conclusioni relative alle indagini conoscitive di natura generale in un apposito bollettino. Tale forma di pubblicità dell'attività dell'autorità appare funzionale a garantire la trasparenza e la correttezza del procedimento preordinato alla verifica della sussistenza di infrazioni alle norme poste a tutela della concorrenza.

La legge istitutiva dell'antitrust, e mi riferisco qui al modello organizzativo, prevede poi, principalmente al fine di garantire l'efficienza dell'autorità nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, che all'indipendenza si accompagni un'ampia autonomia di carattere organizzativo, gestionale e contabile. L'autorità ha, infatti, il potere di deliberare norme per il proprio funzionamento, per il trattamento giuridico ed economico del personale e per la gestione delle spese, nei limiti del fondo stanziato nel bilancio dello Stato, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato. In tale contesto, l'autorità ha adottato un «Testo unico delle norme concernenti il regolamento del personale e l'ordinamento delle carriere», nel quale sono contenute le disposizioni volte a regolare lo stato giuridico ed il trattamento economico dei dipendenti, gli ordinamenti delle carriere (direttive, operative ed esecutive), il trattamento del personale non di ruolo, nonché le modalità di cessazione del rapporto di impiego. Sotto il profilo dell'autonomia contabile, l'autorità provvede essa stessa ad approvare il proprio bilancio, iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria. L'autorità si è dotata, al riguardo, di un regolamento contabile e, recentemente, ha istituito un collegio dei revisori, al fine di assicurare la trasparenza e la correttezza della sua contabilità. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei conti. Il bilancio preventivo e il rendiconto della gestione finanziaria sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* (articolo 10, commi 6 e 7).

Il richiamo appena operato alle norme che regolano l'attività e il funzionamento dell'autorità conferma, se mai ve ne fosse bisogno, che nello stesso contesto italiano vi è una pluralità di modelli di autorità indipendenti. In particolare, non esiste un unico strumento istituzionale per garantire l'effettiva indipendenza dei soggetti che compongono gli organi decisionali delle autorità, né vi è un'uniformità quanto alle regole procedurali. Questa diversità è davvero tale da costituire un problema?

Posto che, come prima sottolineato, il problema fondamentale consiste piuttosto nello stabilire quando e se è opportuna l'istituzione di un'autorità indipendente e posto che tale problema può ricevere una soluzione adeguata solo a livello costituzionale, ritengo che possano sussistere esigenze diverse, connesse al diverso tipo di attività e di compiti assegnati, che possono richiedere soluzioni diverse anche, ad esempio, rispetto al numero dei componenti di un'autorità, alle stesse

modalità di nomina e a una diversa disciplina delle incompatibilità successive alla cessazione dell'incarico. Provo a spiegarmi meglio con qualche esempio.

La legge n. 481 del 1995, istitutiva delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità contiene, all'articolo 2, i principi generali relativi all'istituzione di tali autorità, ivi compresi il numero dei membri di ciascuna autorità e i criteri di nomina. Com'è noto, la successiva legge

istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha derogato a tali norme, prevedendo un diverso numero di componenti della stessa e diversi criteri di nomina. Non intendo evidentemente soffermarmi sul merito della questione, quanto sottolineare un dato di fatto: e cioè che, pur avendo dettato dei principi comuni riguardanti tutte le autorità di regolazione, rispondenti in via di principio alle stesse esigenze, il legislatore ha poi ritenuto di derogare alla disciplina generale al momento di istituire una nuova autorità. Ciò significa che i bisogni specifici della istituenda autorità hanno suggerito al legislatore di adottare una diversa soluzione. È ragionevole ipotizzare, ad esempio, che il diverso numero dei componenti sia stato determinato dalla consapevolezza di un campo di attività più ampio dell'una autorità rispetto all'altra.

La diversità di soluzioni, anche rispetto a meccanismi e criteri che a prima vista non lo meritano, ben potrebbe dunque rispondere ad esigenze diverse, che vanno rispettate. Nella stessa prospettiva mi chiedo se un periodo di incompatibilità di quattro anni, successivo alla cessazione dell'incarico e che interessi ogni tipo di rapporto con le imprese operanti nel settore di competenza, abbia la stessa ragion d'essere e la stessa valenza sia per i membri di un'autorità di settore sia per quelli di un'autorità a competenza generale o orizzontale. Forse qualche differenza c'è fra le due ipotesi e meriterebbe una riflessione.

Insomma, è lecito nutrire qualche dubbio sul fatto che possa esserci un nucleo di principi idoneo a dettare una disciplina, sia pure generale, valida per tutte le autorità. Se ciò è vero relativamente a tale tipo di norme, a maggior ragione è vero rispetto alle regole e garanzie procedurali. Se alcune di esse hanno una indubbia valenza generale, dovendosi ovviamente riconoscere che l'esigenza della massima trasparenza del processo decisionale a garanzia dei diritti delle parti interessate accomuna l'attività di tutte le autorità amministrative indipendenti, resta che le specificità delle attività di ciascuna richiedono regole specifiche.

Basti pensare, ad esempio, alla circostanza che alcune autorità dispongono di poteri di tipo normativo ed altre, come quella di concorrenza, assolutamente no. Va da sé che le garanzie e norme procedurali non possono non essere diverse a seconda che si rientri nell'una o nell'altra categoria, ciò che conferma che un'eventuale legge quadro non potrebbe che costituire un denominatore comune davvero minimo, e forse minimalista.

Non credo di dover aggiungere altro. Le indicazioni che emergono dalla specifica esperienza dell'autorità presentano un valore generale che va, a mio avviso, nel senso di mantenere modelli diversi o, comunque, di non precluderli attraverso vincoli rigidi. Piuttosto, ritengo essenziale che i compiti affidati alle autorità siano chiaramente delimitati dalla legge. Nel caso dell'autorità di concorrenza, ha avuto un ruolo essenziale, da questo punto di vista, la conformità delle norme sostanziali della legge n. 287 del 1990 alle corrispondenti disposizioni comunitarie, nonché il richiamo contenuto nella normativa nazionale ai principi di applicazione del diritto comunitario di concorrenza.

In definitiva, e ferme restando le precedenti considerazioni in ordine alla scelta di un ancoraggio costituzionale, vorrei ribadire che un eventuale sforzo di sistematizzazione normativa dovrebbe tenere adeguatamente conto della necessità di mantenere, in ragione delle diverse materie e funzioni affidate alle singole autorità, una sufficiente flessibilità dei modelli istituzionali.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Tesauo, per la sua ampia relazione che ci fornisce anche orientamenti sul grande tema della legge quadro, almeno nel senso che essa, tenuto conto della diversità e della varietà delle autorità amministrative indipendenti, non può che essere, come lei ha detto, «minimalista». Naturalmente tutto ciò sarà oggetto di ulteriori riflessioni

Pag. 10

anche perché, come è noto, le convinzioni ed i pareri sul tema non sono collimanti anche fra coloro che stanno facendo diretta esperienza di autorità amministrative indipendenti.

Ritengo di dover dar conto ai colleghi della Commissione del fatto che il presidente Tesauo ha depositato due allegati alla sua relazione, concernenti il primo i dati di sintesi dell'attività svolta dall'Autorità antitrust negli anni 1990-1999 e il secondo - peraltro già richiesto dall'ufficio di presidenza di questa Commissione - sul trattamento giuridico ed economico dei dipendenti di questo organismo. Credo quindi che siamo ora in possesso di un quadro complessivo relativo all'autorità presieduta dal professor Tesauo.

Do la parola ai colleghi che intendano porre domande o richieste di chiarimento.

MARCO BOATO. Ringrazio il professor Tesauo per la sua ampia e molto interessante relazione. Ovviamente non dobbiamo svolgere un dibattito perché siamo in sede di indagine conoscitiva: le farò quindi rispettosamente solo alcune domande.

Mi pare - e su questo convengo con lei avendo affrontato a suo tempo la questione nell'ambito della Commissione bicamerale - che il punto su cui lei si è soffermato di più in positivo, come esigenza da prospettare al Parlamento, sia stato quello della cosiddetta copertura costituzionale, cioè della previsione di una norma costituzionale riferita alle autorità indipendenti. Nella bicamerale si parlava delle autorità denominate di garanzia e di vigilanza, cui la legge deve ovviamente assicurare indipendenza: principio, questo, che andrebbe inserito in Costituzione.

Sono d'accordo - ripeto - con quanto lei ha detto e sul fatto che, tenuto conto del panorama attuale delle autorità indipendenti, alcune di esse - al di là della loro denominazione formale - rientrerebbero nel profilo di copertura costituzionale, mentre altre non vi rientrerebbero. Credo che lei conosca il dibattito che si è svolto in Commissione bicamerale, unica sede in cui fino ad oggi si è discusso di questo aspetto, se si fa eccezione per questa indagine conoscitiva, sotto il profilo costituzionale. Le chiedo se lei ha ipotesi o suggerimenti da avanzare al riguardo e se ha riflettuto sui lavori che erano stati svolti, anche se sappiamo che la prospettiva della bicamerale si è molto allontanata nel quadro dei lavori parlamentari.

Lei si è soffermato a lungo sulle caratteristiche istituzionali e sull'evoluzione subita nel tempo dall'Autorità antitrust, nonché sugli aspetti di regolazione interna, del codice etico, delle procedure di tipo contabile, eccetera: non ho alcuna perplessità a questo riguardo. Mi pare però - e su questo ho qualche riserva - che lei abbia voluto dirci in modo drastico che riterrebbe utile ed opportuna una copertura costituzionale, ma che giudicherebbe sbagliata (forse non è questo l'aggettivo che ha usato ma la sostanza è la stessa) una qualunque ipotesi di legge quadro.

Credo invece che quanto lei ha detto così puntualmente proprio in relazione alle diversità fra l'autorità che presiede ed altre e alle differenti leggi approvate dal Parlamento faccia emergere l'opportunità dell'elaborazione di una normativa che forse non è tecnicamente esatto definire «legge quadro»: dovrebbe comunque trattarsi di una cornice normativa ordinaria e non di tipo costituzionale, che segnasse quel minimo nucleo di uniformità o di requisiti essenziali comuni a tutti o alle diverse tipologie, ai differenti poteri, caratteristiche e finalità delle varie autorità. Potrebbe trattarsi di una normativa «a maglie larghe», che prendesse in considerazione le diverse tipologie e modelli ma anche alcune uniformità sotto il profilo dell'indipendenza, del modello

procedimentale, delle tipologie organizzative.

Lei ha giustamente citato provvedimenti legislativi che hanno fissato principi che poi leggi successive hanno derogato. È facilissimo per lei - ne convengo - sostenere che è stato il Parlamento ad agire in questo modo e non le autorità. Nell'ambito parlamentare (nella nostra Commissione: non a caso stiamo svolgendo

Pag. 11

quest'indagine conoscitiva), in quello dottrinario e da parte di altre autorità dello Stato che hanno riflettuto sul tema è emersa la problematica della proliferazione delle autorità (che dipende dal Parlamento e quindi non sono io che devo parlarne a lei ma semmai il contrario), di una moltiplicazione di modelli, della definizione di norme sotto i profili dei procedimenti, dell'indipendenza, della composizione, dello *status*, e così via. Si è ormai creato un groviglio inestricabile: proprio per questo, a mio parere, potrebbe emergere anche dalla sua relazione (che pure tendenzialmente si è pronunciata contro tale ipotesi) l'esigenza di una riorganizzazione a livello legislativo del settore, una riorganizzazione comunque priva di rigidità o di schematismi tali da impedire di far fronte a esigenze che potrebbero emergere nel futuro.

Un'ultima richiesta di riflessione da parte sua è extravagante rispetto al contenuto specifico di questa indagine conoscitiva ma non rispetto all'autorità da lei presieduta. Lei ci ha giustamente ricordato che la legge istitutiva del 1990 (all'epoca ero senatore e per qualche tempo partecipai ai lavori della Commissione presieduta da Cassola che ha in gran parte elaborato quel testo) fa riferimento all'articolo 41 della Costituzione. Il collega Armaroli sarà felice di questa mia citazione perché la nostra Commissione sta discutendo - in tutt'altro ambito e con tempi rallentati - l'eventuale revisione degli articoli 41, 42 e 43 della Costituzione (la cosiddetta Costituzione economica), in particolare sotto il profilo che interessa l'autorità da lei presieduta, vale a dire l'articolo 41 ed il tema della libera concorrenza e del mercato.

Le chiedo - sotto il profilo dottrinale e non nella sua veste istituzionale - se lei si sia mai interrogato (domando scusa al presidente Cananzi se utilizzo questa audizione per compiere un' «escursione» in un'altra indagine conoscitiva che stiamo conducendo) sul fatto che, dal momento che l'autorità è stata istituita facendo riferimento all'articolo 41 della Costituzione e all'ordinamento comunitario, la Costituzione vigente consente la creazione di un ente che tuteli la libertà della concorrenza e del mercato. Ci stiamo interrogando sull'opportunità di una revisione costituzionale proprio sotto questo profilo, per rendere più esplicito nell'articolo 41 l'aspetto della tutela della libera concorrenza.

PAOLO ARMAROLI. Presidente Tesauro, non vorrei essere nei suoi panni. E sa perché? Per un motivo molto semplice: se mi è permessa un'espressione un po' forte, direi che lei per dovere istituzionale è tenuto a predicare la castità in una casa di piacere. Che si tratti di una «casa di piacere» glielo ha correttamente testimoniato l'onorevole Boato, che fra l'altro è relatore della proposta di legge Landi ed altri, un deputato di alleanza nazionale che vorrebbe svecchiare un sistema che ha molte incrostazioni che risalgono alla *Weltanschauung* prevalente nell'Assemblea costituente, una *Weltanschauung* che sicuramente non era né liberale né liberista. Quindi per questa ragione, se mi consente, la compatisco perché veramente lei meriterebbe una medaglia d'oro al valore civile.

Ciò premesso, mi devo collegare a quanto opportunamente è stato rilevato prima dal nostro presidente, l'onorevole Raffaele Cananzi, e poi dall'onorevole Boato; il che dimostra che, gira e rigira, in queste audizioni battiamo sempre sugli stessi chiodi, anche se sono chiodi di una certa rilevanza. Lei sa che le autorità indipendenti in questi ultimi mesi non hanno goduto di buona stampa. Si potrebbe dire «e chi se ne frega» perché oggi è la televisione che fa opinione e non i

giornali. Si tratta di cattiva stampa anche un po' demagogica perché, a torto o a ragione, e a mio modo di vedere più a torto che a ragione, sono state imputate molte cose alle autorità indipendenti, cose che peraltro - presidente Tesauero, desidero dargliene atto - prescindono dalla sua volontà perché - come correttamente ha osservato il collega Boato - semmai i

Pag. 12

giornali se la dovrebbero prendere con il Parlamento che ha dato vita alle autorità indipendenti. Quali sono i profili di critica? Innanzitutto una molteplicità un po' erratica. Dallo Statuto albertino ad oggi siamo vittime di una serie infinita di stati di necessità per cui, anziché costruire un vestito nuovo, continuiamo a mettere le classiche toppe e così facciamo un vestito da Arlecchino. Siamo di fronte, in sostanza, ad una proliferazione di norme un po' scomposta e confusa. I giornali poi, siccome devono vendere, sullo *status* non tanto giuridico quanto economico hanno voluto segnalare e stigmatizzare la disparità di trattamento economico (parlo non solo degli appannaggi per i presidenti e per i componenti delle *authority*, ma anche degli stipendi dei funzionari) tra *authority* che molto spesso svolgono funzioni analoghe; si tratta dunque di trattamenti diversi a parità di lavoro, quindi con un *vulnus* quantomeno del disposto costituzionale. Si manifesta pertanto - e qui torniamo alle osservazioni del presidente Cananzi e dell'onorevole Boato - la necessità di una legge che in senso tecnico si potrebbe definire organica, che dia un quadro di compatibilità tra tutte le autorità indipendenti.

L'ultima domanda mi viene suggerita dall'eccellente esposizione dell'amico e collega Enzo Cheli. L'indipendenza, che è fuori discussione, ha tuttavia bisogno di essere inquadrata in una sorta di - non mi viene un'altra espressione - ragnatela istituzionale, perché è chiaro che le *authority* non possono essere concepite come dei caciocavalli appesi a mezz'aria, ma hanno bisogno di tutto un reticolo di relazioni, in modo che si tratti di organismi indipendenti ma non *legibus soluti*. Su queste che sono le solite questioni, presidente Tesauero, ringraziandola ancora della sua approfondita relazione, le chiederei lumi.

PRESIDENTE. Do ora la parola al presidente Tesauero perché fornisca gli ulteriori elementi richiesti.

GIUSEPPE TESAURO, *Presidente dell'Autorità della concorrenza e del mercato*. Innanzitutto vi ringrazio per le domande che mi avete rivolto, il che mi dà la possibilità di colmare qualche lacuna che inevitabilmente si è determinata nella mia illustrazione.

Cominciamo con la copertura costituzionale. Certo, io e l'autorità che ho l'onore di presiedere la preferiamo. È forse ovvio che ci sia questa preferenza per l'ancoraggio costituzionale, in particolare per dare una ragione di esistenza e una collocazione istituzionale più adeguata alle autorità indipendenti. Naturalmente penso soprattutto a quelle di garanzia, che sono a garanzia di valori costituzionalmente sanciti o comunque di valori fondamentali del nostro sentire civile e giuridico. Per quanto riguarda l'esempio dell'antitrust evidentemente subito la mente corre all'articolo 41 della Costituzione, a torto o a ragione, nella consapevolezza delle discussioni antiche ed attuali che si sono svolte al riguardo.

Mi si domanda in proposito se c'è qualche proposta da avanzare sulla formulazione o sull'approccio ad un ancoraggio costituzionale. La mia preferenza personale è di inserire il meno possibile in una costituzione; secondo me lo strumento costituzionale è per definizione agile, che deve essere comprensibile a tutti, con formule quali ellittiche. Quindi quanto meno si dice in costituzione (naturalmente si deve dire l'essenziale, il dovuto, il necessario, ma niente di più) tanto meglio è. Fatte queste considerazioni, non mi permetto di avanzare ipotesi che sarebbero velleitarie: ribadisco

comunque che costruirei una formula basata sull'essenzialità e sulla chiarezza come contenuto essenziale dell'attività delle autorità indipendenti. È soprattutto per le autorità di garanzia che vedo l'ancoraggio costituzionale come utile e forse necessario.

Confermo l'inopportunità di una legge quadro. Naturalmente mi rendo conto che la confusione o quanto meno la molteplicità dei modelli che abbiamo davanti agli

occhi fa diventare quasi istintiva l'adozione di una legge che perlomeno metta qualche paletto sui punti essenziali della vicenda di queste autorità indipendenti: la nomina, le procedure, le incompatibilità, le revoche e così via.

Detto questo in termini astratti e generali, andiamo a vedere nel concreto. Prendiamo, per esempio, l'indipendenza, un motivo attorno al quale ruotano molte discussioni. Ci sono autorità che richiedono un tasso di indipendenza molto superiore: pensiamo - non a caso e senza falsi pudori - all'antitrust. Ho l'impressione che quest'ultima abbia bisogno di un tasso di indipendenza diverso e superiore ad altre autorità perché il nostro «nemico» non è solo l'imprenditore che si comporti in modo diverso dal modello legislativo e si metta d'accordo con altri imprenditori; molte volte l'anticorrenzialità del comportamento delle imprese è facilitata o addirittura imposta dal legislatore. Non a caso la nostra autorità, nella legislazione italiana, ha il compito di segnalare allo stesso legislatore le magagne, gli effetti perversi di una legge rispetto al tema della concorrenza. Né è un caso che nel trattato istitutivo della comunità - e quindi nel Trattato di Roma del 1957 e non in quello di Maastricht o di Amsterdam o in altri aggiornamenti - si parli di due fasce di norme: quelle destinate alle imprese, che vietano a queste ultime determinati comportamenti anticompetitivi, e quelle destinate agli Stati, che vietano loro certi comportamenti analoghi e la cui violazione può essere oggetto di procedure di infrazione della Commissione contro i vari Governi degli Stati membri.

Il nostro grado di indipendenza vale rispetto al potere politico ed anche all'indirizzo politico del Parlamento (lo dico con tutto il rispetto): non riesco ad immaginare, ad esempio, linee guida elaborate dal Parlamento, cioè dalla massima espressione della sovranità popolare, e rivolte ad una autorità di tutela della concorrenza. Esse sarebbero contraddittorie rispetto alla stessa legge costitutiva dell'autorità, con la quale si dà a quest'ultima la possibilità di segnalare allo stesso legislatore gli effetti perversi e non voluti di alcune sue leggi.

Sulle procedure, come facciamo a prevederne di comuni per le autorità di garanzia e per quelle di regolazione? In una legge quadro dovremmo immaginare di elencare due diverse serie di disposizioni procedurali. Noi non abbiamo poteri normativi: la nostra procedura è di tipo giurisdizionale. Invece l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, con sede a Napoli e presieduta da Enzo Cheli, regola, cioè ha procedure di taglio normativo; essa presenta altre esigenze, ha altri ostacoli da superare, altre garanzie da fornire.

Già su questi due temi, quindi, la legge quadro dovrebbe o contenere entrambe le ipotesi (con il rischio di varare una legge di cento pagine) oppure non contenere norme sull'indipendenza né sulla procedura.

Circa le incompatibilità successive, mi rendo conto di essere un fervente sostenitore di ogni genere di incompatibilità, ma abbiamo un problema che riguarda anzitutto i funzionari (non parlo dei componenti né del presidente dell'autorità). La nostra competenza è generale: non posso pretendere che un funzionario che abbia lavorato da noi dieci anni non possa andare da un'altra parte.

Comprendo meglio invece l'idea dell'incompatibilità relativa ad un'autorità indipendente di settore. Ad esempio, il funzionario che abbia lavorato per dieci anni nell'autorità che si occupa del gas deve andare a lavorare in altri settori e rinunciare all'idea di poterlo fare dall'altra parte del «bancariello»

del settore. Per noi però questo discorso non è possibile: non so se possiamo pretenderlo dai nostri funzionari. Comunque, è un problema che va risolto con una previa riflessione approfondita. Quanto all'ancoraggio costituzionale e all'idea di una revisione dell'articolo 41, molti hanno pensato che il disegno costituzionale fosse opposto all'idea della concorrenza; altri invece (per esempio il legislatore del 1990) vi hanno intravisto almeno un piccolo appiglio, tanto da poter esprimere nel testo della legge questa base

giuridica. Non voglio rivangare questa discussione accademica perché la questione è stata ormai risolta in un certo senso. Però non dimentichiamo che il vero e primario fondamento giuridico, al di là dei dubbi sull'articolo 41, è il trattato comunitario, dove il valore della concorrenza è stato affermato e sottoscritto democraticamente fin dal 1957; esso è stato ripetuto con il trattato di Maastricht in termini ancora più chiari come valore ispiratore del sistema. Tuttavia, il libero mercato e la concorrenza sono scelte operate dal nostro legislatore già nel 1957. Non è questa la sede per discutere del rango rispettivo delle fonti normative, ma certamente l'articolo 41 va letto in conformità: è uno degli obblighi che ricadono sul giudice, sulla pubblica amministrazione, sugli organi dello Stato quello di leggere per quanto possibile le norme di legge e quelle costituzionali in modo conforme al trattato comunitario.

Quindi, indipendentemente dai gusti e dalla chiave di lettura che ciascuno può utilizzare rispetto all'articolo 41, ho l'impressione che questa norma vada letta in conformità con l'articolo 3 del trattato del 1957. Ciò ci fornisce la risposta: la Costituzione attuale, complessivamente letta, anche coniugata con il trattato, ci dà la base giuridica per un sistema economico ispirato al libero mercato ed alla concorrenza.

Onorevole Armaroli, il suo conforto autorevole non è solamente spirituale: chi lavora nell'antitrust non ha mai preteso di essere amato (non voglio fare facili battute sui nomi) e quindi riconosco che il nostro è un compito molto difficile perché si combatte tutti i giorni contro un paese intero, in tutte le sue articolazioni. Devo però dire che occorre sdrammatizzare un po' e pensare che un paese con una cultura così radicata che va in senso opposto a quello della concorrenza ha bisogno di qualche tempo in più rispetto ad altri paesi conquistati ai valori della concorrenza non da oggi né da ieri ma da qualche anno.

PAOLO ARMAROLI. Se mi permette l'interruzione, lei sa che cosa diceva Keynes (facendo le corna): ma a lungo andare siamo tutti morti!

GIUSEPPE TESAURO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Speriamo almeno che questo valga per le generazioni future.

Tutto contribuisce a rendere difficile il nostro compito: una cultura radicata nelle istituzioni, nello stesso legislatore, persino nei cittadini che stentano - finché non si trovano una bolletta più leggera - a credere nel valore della concorrenza.

Per quanto riguarda la cattiva stampa sulle autorità indipendenti in generale, sono d'accordo con lei, onorevole Armaroli. Tutto sommato molto dipende dal fatto che si è pensato a questo modello per coprire buchi e necessità contingenti.

Per esempio, sono convinto che è importante che lo Stato abbia pensato anche ad avere organi un po' più distanti da se stesso per regolare il processo di liberalizzazione, o per lo meno di distacco dello Stato dall'economia. Naturalmente poi vorremmo discutere sulla temporaneità o meno.

È tempo di fare forse un'opera razionalizzatrice del settore delle autorità indipendenti, e voi con l'indagine conoscitiva fornirete un contributo fondamentale ad eliminare o quanto meno a ridurre la

confusione che c'è sugli *status* giuridici ed economici e la loro diversità. Naturalmente io difendo casa mia. Le posso assicurare che abbiamo il problema della fuga dei cervelli, che dopo qualche anno - ma sono le regole della vita, le regole del gioco - se ne vanno nel settore privato, e non tanto per amore della mobilità professionale quanto, devo dirlo, anche per amore di un migliore trattamento economico: questo riguarda sia gli economisti sia i giuristi dell'autorità. Ciò naturalmente ci dispiace, come ci dispiace il fatto che i nostri funzionari non conoscano lo straordinario in termini economici, ma lo conoscono molto bene in termini di attività: difficilmente un nostro

Pag. 15

funzionario va via dalla casa prima delle 20,30 o delle 21. Questo è un dato di fatto. Sono perfettamente d'accordo sul fatto che l'indipendenza sarebbe da inquadrare in una ragnatela istituzionale. Però sia chiaro che senza indipendenza non facciamo il nostro mestiere. Ripeto ancora una volta che, contrariamente quanto sento dire, soprattutto dai non addetti ai lavori - ma questa non è certo una sede di non addetti ai lavori -, non siamo affatto irresponsabili. Abbiamo due modi per agire, un modo vincolante e un modo non vincolante. Il modo vincolante è sottoposto alla legge, e cioè al controllo del giudice. Deteniamo il primato per cui il 90 per cento dei nostri atti in materia di concorrenza vengono impugnati davanti al TAR e vanno per la maggior parte al Consiglio di Stato. Quindi vi è un controllo giurisdizionale pieno, effettivo, con doppio grado di giudizio, per tutti gli atti vincolanti che adottiamo. Per gli atti non vincolanti, che pure fanno spesso lo scalpore e danno fastidio (è inutile che ci nascondiamo dietro un dito), abbiamo il controllo migliore che ci possa essere, perché il legislatore può scegliere di seguire o di non seguire i nostri suggerimenti. Se il legislatore li considera sbagliati non li segue, ma anche se li considera fondati può benissimo coniugarli con altri valori che ha da mettere nella sua valutazione e far prevalere questi valori rispetto a quelli della concorrenza, e dunque non seguirci nonostante abbia il sentimento della fondatezza dei nostri suggerimenti.

Non vedo assolutamente come per noi - ma anche per altre autorità indipendenti - possa parlarsi di irresponsabilità, di mancanza di controllo, addirittura di organi *legibus soluti*. Noi rispondiamo alla legge per gli atti vincolanti e rispondiamo al legislatore per i suggerimenti che gli diamo perché ce li ha richiesti. Il potere di segnalazione previsto dalla legge, che noi consideriamo molto importante perché ci dà la possibilità di un controllo dialogante con il legislatore, è uno degli elementi più significativi che l'ingegneria giuridica abbia immaginato. Smentisco quindi che per quanto ci riguarda ci sia un tasso anche minimo di irresponsabilità.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Tesauro, nonché i signori che lo hanno accompagnato in questa circostanza; naturalmente faremo le dovute considerazioni relativamente a tutte le importanti questioni che oggi sono state affrontate.

Dichiaro conclusa l'audizione

La seduta termina alle 15.10.