



La nuova disciplina delle Autorità indipendenti

Seminario organizzato dall'Associazione ASTRID

Trascrizione degli interventi

Testi provvisori non corretti dai relatori

18 giugno 2007

Indice

Marco D'Alberti.....	3
Alessandro Pajno.....	7
Giulio Napolitano.....	12
Corrado Calabrò.....	19
Franco Bassanini.....	22
Antonio Catricalà.....	24
Vincenzo Cerulli Irelli.....	26
Tullio Fanelli.....	29
Claudio De Vincenti.....	31
Franco Pizzetti.....	34
Sergio Lariccia.....	37
Franco Bassanini.....	38
Laura Ammannati.....	39
Ginevra Bruzzone.....	42
Vincenzo Visco Comandini.....	43
Antonio La Spina.....	46
Marco D'Alberti.....	49

Marco D'Alberti

Buonasera a tutti, dunque le Autorità Indipendenti hanno avuto una crescente importanza in Europa e in tutti i continenti. Il diritto comunitario contiene una sorta di favor per le Autorità Indipendenti in settori portanti, l'Antitrust, le banche, le comunicazioni elettroniche, la riservatezza. La disciplina internazionale dell'economia ne parla sempre di più, quindi come primo punto è assolutamente apprezzabile la finalità di questo disegno di legge che sta scritta a pag. 4 della relazione: "Risulta improcrastinabile un intervento in materia di autorità di regolazione di vigilanza dei mercati volto a rafforzarne funzioni, poteri e capacità di azione". Quindi la finalità è di rafforzare anche nel nostro paese una regolazione indipendente che si è già avviata ma ha bisogno di essere ulteriormente potenziata. Gli strumenti proposti per realizzare questa finalità assolutamente condivisibile sono, come anticipava, Franco Bassanini, in buona misura, in larga misura positivi, altri richiedono un affinamento. Ecco, io cercherò di procedere a un'analisi un po' degli strumenti messi in campo da questo disegno di legge per rafforzare la regolazione indipendente nel nostro paese; non seguirò sempre la sequenza del disegno di legge, parlerò dapprima dello strumento di intervento generale, lo strumento normativo che si propone per passare alla materia dei servizi pubblici, poi ai mercati finanziari, poi alle norme comuni sulle Autorità Indipendenti per finire sul punto più delicato, cioè i rapporti tra regolazione indipendente e indirizzo politico. Dunque, lo strumento proposto è, come viene definita all'Art. 1 del disegno di legge, una legge che stabilisce "principi e norme in materia di Autorità Indipendenti, di regolazione, vigilanza e garanzia dei mercati". Una legge di principi, quindi una legge quadro che però, come diceva Bassanini, non si occupa di tutte le Autorità Indipendenti ma si occupa di alcune Autorità di vigilanza dei mercati, di regolazione dei servizi pubblici, di garanzia della concorrenza. In una parte della relazione si dice che il Governo parallelamente si sta occupando di altre Autorità dice la relazione "nel quadro di una revisione generale degli ordinamenti delle Autorità". Ecco, questo è molto importante chiarirlo cioè qual è il processo complessivo di politica legislativa? Ci sarà poi bisogno di un'altra legge per riportare a compiuta regolamentazione tutte le Autorità Indipendenti, anche quelle diverse da quelle qui regolate? Quindi ci troviamo di fronte a una legge quadro che riguarda però un sottoinsieme delle nostre Autorità Indipendenti. Con una norma che, all'inizio dell'Art. 1, crea una qualche difficoltà interpretativa e attuativa, perché, dice la norma che "Restano ferme in quanto compatibili con la presente legge le discipline relative alle singole Autorità". Quindi qui la palla è rinviata al contenzioso, forse il legislatore dei principi, dovrebbe tentare di esplicitare, di prevedere espressamente cosa resta e cosa cambia delle discipline speciali. Vengo agli strumenti di intervento che si propongono nel settore delle Autorità di regolazione dei servizi pubblici che sono l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, l'Autorità per l'Elettricità e il Gas e la nuova Autorità per i Servizi e le Infrastrutture di Trasporto. Qui, di nuovo, è molto positivo che guadagnino un regolatore indipendente settori che oggi ne sono privi. Le Poste non hanno regolatore indipendente, passerebbero sotto la regolazione dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni; i servizi idrici andrebbero sotto la competenza dell'Autorità Elettrica e del Gas e per i trasporti si creerebbe questa nuova Autorità Indipendente. Quindi diciamo che il perimetro della regolazione indipendente si allarga, questo è coerente con le finalità della legge ed è un fatto da considerarsi assolutamente positivo. Semmai qui ci saranno dei problemi pratici di attuazione, pensiamo all'AGCOM, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni: ha telecomunicazioni in cui per norma europea è tenuta ad adottare a una regolazione ispirata ai principi antitrust; ha radiotelevisioni in cui i criteri sono diversi, ci sono i tetti a tutela del pluralismo, c'è un diverso modo di regolazione, ci sarà ora

un terzo modo di regolazione, diverso forse, con criteri diversi, in materia di poste; questo sarà un problema attuativo di non poco momento. Per l'Autorità dei Trasporti ci sono stati già dei convegni, quel che è emerso è, anche qui il fatto positivo di una regolazione indipendente in materia di trasporti, forse qualche problema, anche qui dal punto di vista della pratica attuazione, riguarda l'ambito di questa regolazione: qui parliamo di tutti i trasporti, non è come l'Autorità Americana che iniziò più di 100 anni fa la regolazione indipendente negli Stati Uniti, la Interstate Commerce Commission che qualche anno fa ha cambiato nome, che si occupa solo dei trasporti terrestri; qui ci si occupa di tutto: mare terra, ferrovie ecc. e questo naturalmente crea una serie di funzioni molto ampie. Problema comune alle Autorità che si occupano dei servizi pubblici, e questo è un problema molto delicato, è che accanto a queste Autorità restano in piedi molte funzioni e strutture di Ministeri, enti pubblici ed altri organismi pubblici. Ecco, qui le formule normative probabilmente andrebbero rivedute, affinate, perché una formula ricorrente è questa: con regolamento si riducono le dotazioni organiche dei Ministeri di settore, dei Ministeri di riferimento, di un numero di posti corrispondenti alle funzioni trasferite alle Autorità. Ora la corrispondenza fra numero di posti in dotazione organica e peso delle funzioni trasferite è una corrispondenza difficile da individuarsi in base alla matematica, quindi il rischio è che siano più gli appetiti delle burocrazie o qualche altro fattore che entrino in gioco. E poi ancora si dice nel disegno di legge: "Decreti legislativi provvederanno a razionalizzare, riordinare, coordinare, le competenze degli altri organismi pubblici che operano nei settori di intervento delle Autorità". Quindi questo è il vecchio problema che abbiamo ben presente, quello del rischio della giustapposizione di funzioni regolatorie in capo a Autorità Indipendenti e in capo a organismi dell'apparato esecutivo, problema che va naturalmente risolto e qui, certamente un miglioramento di queste formule normative sarebbe più che utile. Passo ai mercati finanziari: anche qui molto bene, molto positiva, la razionalizzazione compiuta delle funzioni regolatorie in base alle finalità; è ora più chiaro quello che era stato soltanto un primo passo della nostra legislazione in materia di vigilanza sui mercati finanziari: alla Banca d'Italia va la vigilanza in ragione di stabilità, alla CONSOB va la vigilanza in ragione di trasparenza e correttezza. Anche positive le norme molto specifiche che qui non abbiamo il tempo di ripercorrere sul passaggio dell'Ufficio Italiano Cambi alla Banca d'Italia, sulla risistemazione di tutte le funzioni delicatissime in materia di antiriciclaggio. È anche positiva la razionalizzazione che conduce al trasferimento delle funzioni di ISVAP e COVIP alla Banca d'Italia e alla CONSOB per le rispettive competenze. Anche se qui forse in materia di regolazione sulle assicurazioni una qualche specificità molto peculiare resta nel settore delle assicurazioni, ma non è tema che si può approfondire qui. Forse un piccolo enigma sorge a leggere l'attuale testo del disegno di legge, ma questo potrà essere messo a sesto, a proposito del CICR, il Comitato per il Credito e per il Risparmio, sembra essere immediatamente sostituito nel Testo Unico Bancario dal Comitato per la Stabilità Finanziaria, in realtà poi le sorti del CICR vengono affidate a un decreto legislativo che ha un anno di tempo per rimettere le cose a posto. Insomma il CICR prima scompare immediatamente, poi resta un po' a bagnomaria per un anno nel nostro sistema. Tornerò poi sul Comitato di Stabilità Finanziaria alla fine. Vengo alle norme comuni sulle Autorità Indipendenti in materia di nomine, organizzazione, procedimenti, giustizia amministrativa, rapporti con il Parlamento e tratto di alcuni punti soltanto. Anche qui abbiamo la stessa formula iniziale, formula normativa che andrebbe riveduta: ci sono delle norme comuni però, come si è detto prima, restano ferme in quanto compatibili le discipline relative alle singole Autorità sull'organizzazione, il personale, i procedimenti. Anche qui il legislatore forse dovrebbe pazientemente esplicitare quel che resta e ciò che cade delle discipline

speciali. Veniamo a alcuni punti di questa normativa comune sulle Autorità Indipendenti riguardate da questo disegno di legge: le nomine. Per le nomine è noto che il nuovo sistema previsto è molto più articolato, prevede una candidatura degli aspiranti in una procedura pubblica, una designazione governativa, poi un parere vincolante con una maggioranza qualificata dei due terzi presso un'apposita Commissione Parlamentare previa audizione dei candidati. Quindi una regolazione molto articolata che si chiude poi con un decreto del Capo dello Stato. Ecco, per molti versi questa è una procedura migliorativa rispetto a quella che è l'attuale situazione, peraltro variegata e diversa a seconda delle differenti autorità. Forse qui per soprattutto per alcune Autorità, penso in particolare all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che si muove in modo quasi giurisdizionale, sarebbe bene cercare più che un modello bipartisan garantito dalla maggioranza qualificata in Parlamento, un modello non-partisan; ecco, quale sia la ricetta precisa per favorire il non-partisan rispetto al bipartisan, soprattutto per l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ma forse anche per altre, è difficile a dirsi, però già alcuni hanno sostenuto che per alcune Autorità, perché non è detto che tutte le Autorità debbano avere la medesima procedura di nomina per gli organi di vertice, forse la nomina diretta del Capo dello Stato potrebbe essere una soluzione che, stanti le attuali funzioni costituzionali del Presidente della Repubblica, ci avvicinerebbe più al non-partisan che al bipartisan. Un Atto Presidenziale, diciamo. Quanto alle nomine, ecco c'è da pensare anche al loro opposto, cioè le revoche: c'è una norma sulla revoca dei Collegi delle Autorità Indipendenti che forse andrebbe un po' ripensata perché fra i presupposti della revoca del collegio c'è ad esempio "Gravi e persistenti violazioni della legge istitutiva". Ora pensiamo di nuovo a un'Autorità che applica la legge in modo quasi giudiziale, come è l'Antitrust, quali possono essere le gravi e persistenti violazioni della legge istitutiva? Si potrebbe anche estendere questa interpretazione di un presupposto così ampio alle incongruenze interpretative, beh questo sarebbe naturalmente troppo; il presupposto della revoca andrebbe limato meglio. In materia di organizzazione ci sono molte norme interessanti che razionalizzano l'organizzazione interna delle Autorità, forse un eccessivo allineamento, un eccessivo livellamento è previsto laddove per esempio si prevede che il Segretario Generale cui sia in tutte le Autorità. È proprio detto che ci debba essere per forza un Segretario Generale presso tutte le Autorità? O questo potrebbe essere forse meglio lasciato all'autonomia organizzativa delle varie Autorità. In materia di procedimenti abbiamo anche molte norme interessanti sulle garanzie di consultazione e di motivazione: aumentano le garanzie di consultazione nei procedimenti a contenuto generale, ma la norma non parla degli effetti della consultazione, cioè cosa succede degli esiti, dei commenti fatti dai soggetti interessati; anche qui forse il legislatore potrebbe precisare qualcosa. Da condividersi pienamente le norme sugli altri tipi di procedimenti, quelli contenziosi e quelli sanzionatori che prevedano la divisione netta tra funzioni decisorie e istruttorie. L'ultimo punto comune è la Commissione Parlamentare apposita per le Autorità Indipendenti sulla quale vorrei spendere due parole: viene prevista un'unica Commissione apposita per i rapporti con le Autorità Indipendenti che è la stessa Autorità che dà parere vincolante sulle nomine e sulle revoche, che esamina la Relazione Annuale, che si occupa delle Autorità Indipendenti. Ne emerge una sorta di organismo parlamentare specializzato in materia, il che può essere positivo; quel che va evitato, a mio modo di vedere, è che vi siano duplicazioni con funzioni dell'Autorità: per esempio, a un certo punto, l'attuale norma del disegno di legge dice che questa Autorità, che questa Commissione, scusate, parlamentare apposita si esprime sui pareri e sulle segnalazioni delle Autorità. Che cos'è questo? Un doppio parere? Che cos'è una valutazione politica di un lavoro che deve essere e deve restare tecnico? Infine, vengo

all'ultimo punto, che ho lasciato da ultimo perché è il più delicato, i rapporti tra Autorità Indipendenti e indirizzo politico: c'è una norma generale contenuta nel comma terzo del primo Articolo del disegno di legge che dice "Restano ferme le funzioni di indirizzo generale e di alta vigilanza del Governo e dei Ministri nelle materie di cui alla presente legge". Ora, questa formula è molto ampia, può avere diverse interpretazioni: la prima è che può esser letta al di là delle funzioni di indirizzo già attualmente attribuite al Governo, cioè "Restano ferme le funzioni di indirizzo generale e di alta vigilanza" potrebbe esser letto come "Spettano al Governo le funzioni di indirizzo generale e di alta vigilanza in tutte le materie di cui alla presente legge". Anche perché se la norma riguardasse solo quello che già esiste, sarebbe non esattamente indispensabile perché le cose stanno già scritte nella legge vigente. Quindi questa è una formula, ripeto ha diverse possibili interpretazioni, ma di per sé molto ampia, che può trovare forse delle maggiori giustificazioni per alcune Autorità che si occupano di servizi pubblici, le quali sono state, non a caso, in dottrina definite Autorità Semi-indipendenti, più che indipendenti ma per esempio, per l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, la norma crea molti problemi perché l'AGCOM ha uno status di indipendenza dal Governo riconosciuto anche dalla normativa comunitaria, nelle circostanze specifiche che quella normativa contiene e indica chiaramente. E una formula così ampia di questo tipo, a mio modo di vedere, non sembra giustificabile per altre autorità come la CONSOB, la Banca d'Italia e l'Antitrust. Ecco, proviamo a leggerla anche in relazione soltanto a quello che esiste già in termini di funzione di alta vigilanza e di indirizzo politico del Governo, beh questo forse, prendendo un esempio, già contrasta con l'indipendenza della Banca d'Italia che dopo la legge di riforma è un'indipendenza piena, che non riguarda più soltanto le funzioni di politica monetaria garantite nella loro indipendenza dal trattato, dagli atti attuativi del trattato e dallo statuto del SEBC, ma riguarda anche le funzioni interne di vigilanza sugli istituti bancari. Invece, in materia di Banca d'Italia, le funzioni di indirizzo e di vigilanza passano dal CICR, e qui ritorniamo all'enigma di prima, e vanno nelle mani, questo è chiaro, del Comitato per la Stabilità Finanziaria il quale, è detto nell'Art. 9 "Opera, tra l'altro, al fine di esercitare le funzioni previste dal terzo comma dell'Art. 1" cioè precisamente le funzioni di indirizzo generale e di alta vigilanza. Esistono poi norme specifiche sui rapporti fra indirizzo politico e indipendenza regolatoria, ne cito una soltanto che andrebbe, a mio modo di pensare, rivista. In materia di trasporti si prevede all'Art. 5 che sia un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su parere dell'Autorità dei Trasporti e dell'Autorità della Concorrenza, con periodicità non superiore a 5 anni, quindi anche entro i 5 anni, che sia un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri a indicare all'Autorità dei Trasporti l'ambito e l'oggetto stesso, il perimetro della regolamentazione che spetta all'Autorità. Quindi è il Governo che indica all'Autorità le materie che sono da sottoporre alla regolazione e quelle che, invece, possono rimanerne escluse. Compito tecnico basato esclusivamente sull'analisi dei mercati che quindi non dovrebbe spettare all'Autorità politica. Concludo dicendo, riepilogando: è da condividersi pienamente la finalità generale, molti degli strumenti che abbiamo visto sono positivi strumenti di intervento, si amplia la regolazione indipendente a settori che prima non la conoscevano, si razionalizza la regolazione finanziaria, migliorano in modo significativo le garanzie procedurali. Resta da lavorare su altri strumenti di intervento, come ho cercato di dire, quelli che riguardano i nessi fra questa legge generale, sia pure di sottoinsieme, e le leggi speciali. Va evitata la cosiddetta giustapposizione regolatoria fra Autorità Indipendenti e apparato esecutivo, va forse ripensato ancora il meccanismo delle nomine, almeno per alcune Autorità, va evitato un eccessivo

livellamento fra Autorità quanto all'organizzazione e va, soprattutto, calibrato meglio il nesso fra indipendenza regolatoria e circuito dell'indirizzo politico.

Alessandro Pajno

Anche queste mie osservazioni partono da una valutazione ampiamente positiva, diciamo, del disegno di legge di cui stiamo adesso occupandoci e suppongono appunto questa valutazione per molte delle ragioni che Marco ha già avuto modo di, come dire, illustrare. Anzitutto: incremento della visura della regolamentazione all'interno del sistema; trasferimento di compiti amministrativi, che facevano capo a soggetti, diciamo, che sono organizzati secondo il tradizionale modello ministeriale, alle Autorità Indipendenti; razionalizzazione del sistema delle nomine e razionalizzazione quindi della disciplina che le riguarda; razionalizzazione del sistema dei poteri e anche, diciamo, dei rapporti tra attività istruttorie e attività decisorie, anche se su questo poi alcune considerazioni vanno fatte. Quindi il punto di partenza è che la valutazione complessiva è largamente positiva. Partendo da questa indicazione io ho provato a ragionare in due modi: da una parte elencando in maniera piuttosto provvisoria, quindi senza nessuna pretesa di completezza, le questioni generali che negli anni precedenti si erano poste a proposito delle Autorità Indipendenti per richiamarle in occasione dell'ingresso di questa disciplina, per cercare di capire se e in che misura a queste questioni generali questa disciplina riesce a dare qualche risposta. In molti casi la risposta viene. E poi in un secondo momento con un'analisi più legata, sia pure molto rapida, al testo, cursoria, per cercare di capire quali sono alcuni punti di possibile criticità di questa norma e se ci sono indicazioni, dei correttivi che possono essere dati. Quindi, le cose che vi dirò si struttureranno secondo questi due crinali, questi due versanti. Da punto di passaggio fra questa questione e l'altra, fa la questione della natura della legge, perché la legge da questo punto di vista ha, vedremo, una condizione singolare che in qualche modo segue le vicende stesse della sua formazione: la legge che prima nasce come legge generale e che poi possibilmente va restringendo, perlomeno apparentemente, il proprio ambito e si atteggia come legge di genere, all'interno, diciamo, delle questioni delle leggi generali. C'è proprio un problema comunque delle definizioni di questa legge. Inizio elencando i problemi che a mio modo di vedere erano quelli importanti, decisivi nel dibattito sulle Autorità: il primo è quello del rapporto tra sistema politico e sistema istituzionale che nei nostri discorsi noi avevamo sintetizzato nella formula bipolarismo, sistema politico e ruolo delle Autorità Indipendenti. In linea di principio, diciamo, l'affermazione di un sistema bipolare in qualche modo aumenta il ruolo delle istituzioni di garanzia, cioè rende importante la presenza di uno spazio di garanzia che in qualche modo non solo detti le regole, ma in qualche modo disciplini i modi di essere delle regole fra i due schieramenti che si contendono il campo. Da questo punto di vista, con questo sistema, la legge generale di cui ci stiamo occupando, sicuramente, diciamo, porta avanti un risultato positivo perché incrementa in qualche modo lo spazio della tendenza alla neutralità; in qualche modo incrementa questo spazio anche se questo spazio ha poi qualche difficoltà di definizione essendo qualche volta incerto il confine con il limite di indirizzo politico in relazione ad alcuni profili del tipo di quelli che Marco ha indicato. Comunque, da questo punto di vista si pone in una logica che proprio nella sistema bipolare pone e incrementa il ruolo e la rilevanza delle Autorità Indipendenti. Secondo profilo, Autorità Indipendenti e contesto europeo: in che modo si situa l'utilità, questa disciplina con riferimento alle

sollecitazioni, sostanzialmente a incrementare la qualità dell'indipendenza, a diffondere il sistema dell'amministrazione indipendente che è proprio del contesto europeo e anzi a costruirlo secondo una rete più ampia che è appunto di tipo europeo. Diciamo anche qui, la valutazione è, in linea di massima, largamente positiva per le ragioni che Marco ricordava pocanzi: incrementa la quantità e la qualità della regolazione, ha un punto di difficoltà e di criticità nel rischio di, come dire, restituire all'indirizzo politico aree che potevano o avrebbero potuto essersi già affrancate da questo. Da questo punto di vista la questione del rapporto fra i confini dell'autorità e la questione della materia, dell'ambito dell'indirizzo politico del governo, è decisiva anche per stabilire in qualche modo anche la sua qualità dal punto di vista del contesto europeo. Terzo profilo che era emerso, Autorità Indipendenti e contesto federalista, contesto del nuovo Titolo V: la disciplina generale che stiamo esaminando si muove utilizzando le clausole sostanzialmente che riguardano la legislazione statale e quindi da questo punto di vista opera tenendo conto della divisione di compiti e di funzioni. Certo un problema significativo si pone, a mio modo di vedere, per l'Autorità dei Trasporti che è quella che più fortemente interseca il sistema delle funzioni e delle competenze regionali e lì le vie che dovranno essere, potranno essere perseguite sono due: o una migliore e più puntuale definizione degli ambiti statali di regolazione economica di questo tipo che sono riferibili alla clausola, riguardanti l'ordinamento, le clausole, diciamo, tipiche della competenza statale o il problema del rapporto e dell'eventuale impossibilità del modello di proiettarsi su scala regionale e dell'eventuale rapporto che con questo si pone. Quarta questione, Autorità Indipendenti e legge generale: questa è una questione che da tempo è sul tappeto quantomeno all'interno del nostro ordinamento c'è stata la Commissione d'Indagine che aveva portato poi alle indicazioni per una legge generale e qui occorre dire due cose. Una sulla questione della legge generale: chi mi conosce sa che tendenzialmente io sono contrario a una legge generale sull'Autorità perché le leggi generali sulle Autorità mi sembrano contrarie alla stessa ratio delle Autorità che sono sostanzialmente legate, non alla precostituzione di un modello generale, ma alla predisposizione di uno strumento per un intervento in un settore specifico, sia che questo settore sia un settore soggetto a regolazione come avviene in molti dei casi, sia che questo settore sia un soggetto di garanzia legato a diritti fondamentali. Da questo punto di vista va ricordato che nell'esperienza francese la legislazione che riguarda le Autorità Indipendenti è chiamata Legislazione Circostanziale proprio perché è legata alla struttura, diciamo, a interventi di circostanza rispetto al modello generale. Perché poi questa, come dire, tendenziale perplessità? Perché così si rischia di contrapporre un modello generale di tipo tradizionale, ministeriale, legato all'indirizzo politico, a un modello altrettanto generale legato all'indipendenza. Si rischiano cioè di costruire due modelli alternativi di amministrazione di cui poi occorre in qualche modo, stabilire i rapporti e quindi in qualche modo si pone in discussione la stessa esistenza dell'altro modello generale. Una via che è quella che avviene normalmente, almeno che in Francia viene considerata la via migliore, è quella di interventi circostanziali sulle Autorità Indipendenti e incremento della qualità dell'indipendenza all'interno delle amministrazioni di tipo ministeriale. Cioè l'indipendenza gioca due volte: una volta generando un sistema però legato sempre a circostanze specifiche, una volta animando dall'interno il tradizionale modello ministeriale e incrementando la distanza e la separazione fra politica e amministrazione. Qui, e questo è l'aspetto specifico, la legge che abbiamo di fronte è una legge che in sostanza sconta una certa difficoltà a collocarsi perché non è una legge generale nella misura in cui non si riferisce a tutte le Autorità Indipendenti ma alle Autorità di regolazione. Subito dopo però sconta, supera questo limite estendendo la propria portata anche ad Autorità diverse da quelle di regolazione cioè

all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e quindi muovendosi continuamente tra un polo che è il polo di una legge di genere, legata cioè al genere della autorità di regolazione, e una legge che aspira a diventare generale. Introduce cioè, da questo punto di vista, una sorta di *tertium genus* tra la legge generale e la legge circostanziale sulle Autorità, su cui occorrerebbe riflettere per evidenziarne eventuali pregi o eventuali difficoltà. Sul piano concreto poi, se si guardano un attimo le norme, c'è qualche profilo di ambiguità che è connesso con questo tipo di indicazione. Autorità Indipendenti e riassetto strutturale: questo è il quinto punto che avevo segnato, intendendo per riassetto strutturale il riassetto del sistema delle autorità. Qui il saldo è, a mio modo di vedere, larghissimamente positivo perché la legge interviene dove occorre intervenire, codificando soprattutto nella materia dell'economia, codificando soprattutto e ridistribuendo razionalmente, a mio modo di vedere, le funzioni e le competenze e da questo punto di vista, opera, quindi, un significativo passo avanti nelle questioni del riassetto strutturale. Il sesto profilo, Autorità Indipendenti e rapporto con il Parlamento: anche qui la legge dava una risposta, la Commissione che ha addirittura un ruolo strategico, come ricordava Marco, un ruolo che è legato sostanzialmente alla dimensione delle nomine e quindi a quella che potremmo chiamare l'indipendenza genetica delle Autorità e un ruolo che è legato, come dire, a quelli che sono rapporti con il sistema delle Autorità. I rischi sono, secondo me, in questa prospettiva di due tipi: uno legato alle moltiplicazioni, lo diceva già Marco, ma io penso alle moltiplicazioni anche all'interno del sistema, all'interno delle Camere, questa Commissione probabilmente si verrebbe ad aggiungere alle Commissioni di merito e porrebbe un problema non indifferente di rapporti tra le Commissioni di merito e questa Commissione. Anche perché le Commissioni di merito difficilmente accetterebbero di non pronunciarsi all'interno di questo tipo di indicazioni. In secondo luogo crea, e questa è veramente una cosa singolare, una Commissione appropriata per un modello di amministrazione. Cioè io riflettevo sul fatto che nell'attuale distribuzione dei compiti all'interno delle Commissioni parlamentari non c'è una Commissione per il modello dell'Autorità Indipendente; c'è la Prima Commissione di Camera e Senato che si occupa delle questioni istituzionali e fra questo anche di quello. Qui verremmo a creare una Commissione per il sistema delle Autorità Indipendenti, per il modello delle Autorità Indipendenti che in qualche modo è diversa dalla Commissione che si occupa sostanzialmente, tradizionalmente... Questo lascia secondo me qualche perplessità...

Franco Bassanini

Salvo pensare che l'oggetto sia essenzialmente la regolazione della concorrenza e comunque del sistema del mercato, mentre le Commissioni Trasporti e Attività Produttive riguardano le politiche pubbliche.

Alessandro Pajno

Sì diciamo è più facile a dirsi che a farsi.

Franco Bassanini

Sì, sì però secondo me questa è l'ottica con cui si è messo per il momento il problema.

Alessandro Pajno

Io pongo il problema, io non ho una soluzione, però pongo il problema. Poi, Autorità Indipendenti e rapporto con il...

Franco Bassanini

In questo senso, scusa, l'utilità è di far capire alle Commissioni di merito che le politiche pubbliche non possono usare qualunque strumento compreso quello di una regolazione impropria del sistema del mercato, perché quelli gli sfuggono, quindi potrebbe garantire meglio il confine.

Alessandro Pajno

Diciamo il disegno potrebbe essere meglio precisato, comunque in questo senso. Poi, Autorità Indipendenti e rapporto col Governo, no? Anche qui risulta, come dire, decisiva la dimensione, la soluzione, la migliore definizione del problema del superamento dell'indirizzo politico, di ogni tipo di indirizzo politico, Marco ha già detto cose su cui io mi riconosco e quindi non mi ripeto. Aggiungo che, visto che vengono disciplinate le nomine, a mio modo di vedere, visto che si vuol fare una legge che interviene su questi profili, si potrebbe disciplinare anche quei profili dell'indipendenza che non attengono soltanto all'indipendenza genetica, cioè quella legata alle nomine, ma anche a quella funzionale e anche a quella successiva alla scadenza; cioè si potrebbe, come dire, completare questo statuto dell'indipendenza che, invece, nella legge è legato soltanto alla dimensione delle nomine. Poi ottavo punto, Autorità Indipendenti e tutela giurisdizionale: qui in sostanza la legge, mi pare, che conferma la scelta tradizionale che è quella della giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo con la competenza funzionale sostanzialmente legata per le Autorità Indipendenti e con la precisazione, per superare un certo indirizzo giurisprudenziale del Consiglio di Stato, che fra le controversie riguardanti le Autorità non sono comprese le controversie in rapporto di pubblico impiego. E poi la scelta di associare a questo tipo di giurisdizione il rito speciale previsto davanti al Giudice Amministrativo, cioè il rito abbreviato. Qui mi limito a dire una sola cosa: bisogna monitorare quell'orientamento della Corte Costituzionale che ritiene ai limiti della legittimità costituzionale la violazione del 125, l'indirizzo che incrementa le autorità, le competenze funzionali dei Tribunali Amministrativi. Anche recentemente la Corte o insomma sta per venir fuori una sentenza con cui, diciamo, con riferimento alle questioni riguardanti proprio i rifiuti per cui sarà stata indicata la competenza funzionale del TAR del Lazio, insomma, si grazia al legislatore ma si dice anche che un ulteriore uso della competenza funzionale rischia di porsi in contrasto col 125, primo comma della Costituzione, che prevede la natura regionale dei Tribunali Amministrativi. Non viene poi toccato sostanzialmente un altro dei profili che si era posto sostanzialmente in generale, quello cioè del rapporto fra Autorità Indipendenti e responsabilità dei componenti delle Autorità, che era uno dei profili che si era posto all'inizio e che probabilmente per le Autorità di regolazione in materia economica acquista un rilievo e un'importanza di carattere generale. [voce fuori campo incomprensibile]. [incomprensibile] la colpa grave però diciamo il problema è che c'è solo questo intervento lì [voce fuori campo: Solo per tre Autorità]. Solo per tre

appunto, esatto. Quindi è un problema che si pone in termini generali anche perché la costruzione della colpa grave [voci fuori campo incomprensibili]. E quindi insomma non sono solo le persone, mi spiego, c'è un problema legato alla responsabilità dell'istituzione, c'è un problema... Detto questo io farei qualche altra breve considerazione perché ho già parlato molto, sul testo: la prima attiene, diciamo, sostanzialmente all'Art. 1 che è stato indicato e ho indicato questa indicazione con la domanda: quale legge? Perché qui in sostanza si dice che qui si stabiliscono principi e norme in materia di funzione e organizzazione tra i dipendenti di regolazione, vigilanza e garanzia dei mercati, quindi per un settore. Però diciamo, io mi domando: questa è una legge generale o è una legge di principi? Noi sappiamo che sono due cose diverse le leggi generali e le leggi di principi, cioè la legge generale è una legge che ha un rapporto di genere a specie con le singole leggi di settore. La legge di principi non ha questo rapporto, quindi attende di superare sostanzialmente, di vedere questi principi invariati o strutturati nella legge generale. Qui in sostanza, diciamo così, c'è un'ambiguità che va sciolta e che credo sia in parte un'ambiguità di tipo tecnico, perché bisogna chiarire, insomma, se io penso che qui non ci sono principi, qui ci sono norme secondo me, quindi io espungerei, diciamo, la locuzione principi perché da questo punto di vista è ambigua. Questo spiegherebbe che restano ferme le discipline relative alle singole Autorità, mentre se fossero leggi di principio tutte le discipline relative alle singole Autorità dovrebbero essere riviste alla luce dei principi che sono indicati qua. L'altra osservazione riguarda il comma 3 a cui ha fatto riferimento Marco: è po' singolare che in sostanza nel momento in cui si trasferiscono funzioni importanti a soggetti e Autorità Indipendenti restano ferme funzioni di indirizzo generale di alta vigilanza del Governo e dei Ministri nella materia di cui alla presente legge. Tra l'altro le funzioni di alta vigilanza sono ormai funzioni di tipo talmente alto che vengono più evocate, per assicurare probabilmente il consenso dei Ministri che stava seduto al tavolo del Consiglio dei Ministri più che per... E sulla questione dell'indirizzo generale io preferirei che quanto meno questa locuzione, indirizzo generale, non venisse usata, sia perché appunto diventa più chiaro che c'è un sottrazione all'indirizzo, sia perché la postulazione del concetto di indirizzo generale postula la distinzione con indirizzi non generali che sono problematici e che, in qualche modo, metterebbero dentro secondo me dei problemi non indifferenti se li si volesse in qualche modo puntualizzare. Ho una perplessità poi e lo dico subito con riferimento alle norme che provvedono sostanzialmente, al comma 2, per le Autorità di regolazione queste misure urgenti, sostanzialmente. Cioè mi sembra che c'è un problema di distinzione tra misure urgenti e misure cautelari che è proprio dei poteri al comma 2. Qui nella struttura dei poteri che vengono attribuiti all'Autorità c'è una sovrapposizione della dimensione dell'urgenza e della dimensione della cautela. Qui gli interrogativi sono due: è certo che l'urgenza e la cautela sono due cose diverse, anche se talvolta si sovrappongono: è certo anche che bisogna porsi il problema del significato di poteri cautelari che intervengono direttamente con riferimento ad Autorità regolatorie, che intervengono cioè in una serie di discipline generali, perché la regola generale è che il potere cautelare si esercita nei confronti dell'atto applicativo della regolazione e non nei confronti della regolazione. Da questo punto di vista si introdurrebbe, invece, una deviazione dei principi generali tra la regola che, insomma, lasciano qualche perplessità. Avrei tante altre cose ma ve le risparmio perché altrimenti non voglio monopolizzare tutta la scena. Vorrei dire soltanto due parole su questa ambiguità dell'Art. 15 che torna sostanzialmente, lì dove prevede la possibilità dell'estensione delle norme (l'ambito di applicazione): "Al fine di consentire l'immediata attuazione del disegno di riorganizzazione funzionale previsto dalla presente legge, le norme [...] si applicano [...]: a) alle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità [...]; b)

alle Autorità di vigilanza sui mercati finanziari [...]; c) all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nei limiti previsti dal presente capo". Non si capisce perché se il disegno di riorganizzazione funzionale è legato all'Autorità di regolazione ci sia questa estensione anche all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che, in senso tecnico, Autorità di regolazione non è. Allora il rischio è che qui si camuffi o comunque stia dietro questa cosa, dico una tendenza di generalizzazione della disciplina che in realtà viene resa evidente dal fatto che qui si vuole intervenire sul sistema di scelta di nomina sostanzialmente di tutti i soggetti che riguardano le Autorità. Ho poi una perplessità, e dico soltanto questo e con questo concludo, su questa distinzione che capisco sul piano pratico, condivido meno sul piano teorico, tra attività istruttoria e attività decisoria delle Autorità, perché la regola per esempio dell'attività giurisdizionale è che tutta l'attività che è connotata alla giurisdizione, sia che essa sia istruttoria o decisoria, è pur sempre giurisdizionale. Qui noi rischiamo di introdurre una impropria commistione tra l'esercizio di un potere amministrativo che viene dato di istruttoria e l'esercizio di un potere di decisione contenziosa che, invece, viene dato, sostanzialmente, alla. Quindi io su questo ho molte perplessità ed è certamente contrario al sistema parallelo che è previsto per le Autorità giudiziarie in cui tutte le attività sono giudiziali. La soluzione potrebbe essere quella di delegare un soggetto del collegio a compiere l'Autorità anche attraverso gli uffici, per cui ci sarebbe sempre un ufficio che compie l'attività istruttoria ma su delega di un soggetto monocratico designato dall'Autorità collegiale e quindi che consente l'imputazione al collegio e alla funzione giurisdizionale anche di quella attività. Altre cose ci sarebbero da dire anche sulla distinzione tra funzioni di controllo a carattere contenzioso e a carattere sanzionatorio; qui è tutta l'attività delle Autorità Indipendenti che è di tipo contenzioso, quindi non c'è una differenza fra funzione propria contenziosa e funzione propria sanzionata: è contenziosa perché dirime un conflitto quando è attività puntuale o ne destina sostanzialmente uno potenziale quando è di tipo regolatorio. Quindi lì in sostanza la norma probabilmente va meglio centrata cercando di capire se c'è spendita del contraddittorio o non c'è spendita del contraddittorio in quel tipo di Autorità. Questa mi sembrerebbe un'indicazione più puntuale. Mi fermo qui.

Giulio Napolitano

1. Il disegno di legge in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e riforma delle autorità ad essi preposte è sottoposto all'esame parlamentare della Commissione affari costituzionali del Senato. La relazione preliminare, presentata da uno dei suoi componenti più esperti e autorevoli, contiene molteplici spunti di riflessione che meriteranno un adeguato approfondimento anche in occasione del prosieguo dell'esame parlamentare. Non tutti gli argomenti avanzati, tuttavia, sembrano in linea con l'evoluzione del dibattito teorico in materia di autorità indipendenti di regolazione del mercato e soprattutto con gli sviluppi della disciplina comunitaria, nella quale è ormai possibile trovare la giustificazione dell'esistenza e le regole fondamentali del funzionamento di ciascuna autorità. Il rischio, allora, è che la posizione parlamentare sia falsata dal prevalere di preoccupazioni proprie del ceto politico (come quelle relative alla cessione di sovranità e alla

perdita di potere di Parlamento e Governo in questi ambiti) o dall'adesione a 'campagne' (come quelle sui 'costi della politica' o 'contro la privatizzazione dell'acqua') che hanno poco a che vedere con i problemi dell'efficacia e dell'efficienza regolatoria che l'iniziativa legislativa dell'Esecutivo intende affrontare.

2. La relazione muove dalla denuncia della presunta 'proliferazione' delle autorità indipendenti. Il problema, tuttavia, è capire se il 'germe' della proliferazione stia in questo disegno di legge, che riguarda specificamente il tema della regolazione e della vigilanza sui mercati, o non piuttosto nel sempre più caotico disegno organizzativo dell'amministrazione pubblica che si è sviluppato negli ultimi quindici anni. Ora, è indubbio che della soluzione istituzionale o talora semplicemente del termine "autorità" si sia in passato abusato (emblematico in proposito il caso, poi superato, dell'Autorità per l'informatica) e talora si continui ancora oggi ad abusare (come accade ad esempio per talune figure di garanti di cui si propone l'istituzione). In larga parte, tuttavia, si tratta di un'evoluzione inevitabile degli ordinamenti contemporanei, dove il fenomeno ormai non più recente del pluralismo amministrativo si coniuga con lo sviluppo di un sistema sempre più ricco e articolato di diritti, che richiede forme e luoghi di protezione estranei al circuito politico-amministrativo tradizionale. Non è un caso d'altra parte, che analoga evoluzione si registri in altri ordinamenti nazionali. Ancor più significativo dell'indagine giornalistica inglese menzionata nella relazione parlamentare, è il recente rapporto del Consiglio di Stato francese, che indica l'esistenza in quel paese di ben 34 autorità indipendenti.

3. Il discorso vale a maggior ragione nel campo della regolazione economica, dove l'esistenza di specifici presidi regolatori, indipendenti dalle imprese e dai governi, è richiesto dalla stessa normativa comunitaria, la quale, ai fini dell'armonizzazione, disciplina ormai anche le soluzioni organizzative necessarie alla vigilanza sui mercati. Entro il quadro così fissato dalla normativa comunitaria, il disegno di legge in esame opera un importante tentativo di aggregazione e di semplificazione istituzionale. Ciò, nell'ambito della vigilanza finanziaria, conduce addirittura alla soppressione dell'Isvap e della Covip. Anche nel campo dei servizi di pubblica utilità, non si sceglie la strada dello sviluppo di tanti regolatori monosettoriali, come accaduto ad esempio nel Regno Unito, all'inizio del processo di privatizzazione; al contrario, si rafforza la tendenza alla creazione di autorità macrosettoriali, capaci di governare anche fenomeni di integrazione, di convergenza e di complementarietà di industrie e di mercati. Vanno in questa direzione le soluzioni in materia di servizi postali (ricompresi nel settore delle comunicazioni e affidate alle competenze di un'unica autorità, nella quale possono ben convivere le anime di autorità nazionale di regolamentazione settoriale e di custode del valore costituzionale del pluralismo

nell'informazione), di servizi idrici (affidati all'Autorità per l'energia elettrica e il gas), di trasporti (per i quali la nuova Autorità di cui si prevede l'istituzione è chiamata a regolare insieme quelli terrestri, quelli aerei e quelli marittimi, diversamente da quanto accade, ad esempio nel Regno Unito, dove per ciascun mercato c'è un distinto regolatore).

4. Secondo la relazione parlamentare, poi, la 'proliferazione' delle autorità indipendenti determina l'indebolimento del Governo, l'allentamento del circuito della responsabilità politica, la cattura da parte dei soggetti regolati, la moltiplicazione delle distorsioni clientelari. L'esistenza di un tale nesso di causalità, tra questi fenomeni 'degenerativi' e l'aumento del numero e dei poteri delle autorità indipendenti, tuttavia, non appare certa. La funzione pubblica, ad esempio, si indebolisce e il controllo democratico si allenta soprattutto quando il sistema politico, nei suoi più diversi attori e esponenti, si intromette, spesso con atti informali di 'moral suasion', in vicende aziendali. E ciò, inevitabilmente, aumenta il rischio di cattura e di distorsione clientelare. Laddove, invece, l'azione pubblica si esprime attraverso atti formali delle autorità indipendenti, l'impatto sul mercato di certi interventi è valutato in modo più chiaro e trasparente e i vari *stakeholders* possono correttamente salvaguardare i propri interessi attraverso gli strumenti ordinari di tutela offerti dal diritto amministrativo. Per questa ragione, è opinione ormai diffusa che proprio in un mercato non presidiato da un'autorità indipendente (come nel caso del settore autostradale), il rischio di improprie 'intrusioni' politiche, con i conseguenti effetti di cattura e di distorsione clientelare, diventi notevolmente più elevato.

5. Per rafforzare il circuito della responsabilità politica, la soluzione non pare allora risiedere in un antistorico ritorno al primato dell'amministrazione ministeriale e alla difesa delle sue prerogative discrezionali, spesso esercitate in modo non trasparente e senza adeguate procedure di consultazione. Meriterebbe semmai un serio approfondimento anche da parte del Parlamento l'incapacità da parte dell'Esecutivo (di qualsiasi Esecutivo) di esercitare i poteri pure ad esso esplicitamente riconosciuti dalla legge e che rientrano in una ragionevole linea di separazione tra funzioni di indirizzo politico e compiti di regolazione neutrale del mercato. Si pensi, ad esempio, alla difficoltà per l'Esecutivo di indicare le fasce di protezione sociale ai fini della tariffazione elettrica. Ciò conferma quanto sia retorico richiedere maggiori poteri per gli organi di indirizzo politico, quando essi di fatto si mostrano incapaci di esercitarli anche quelli che gli spettano per legge. Si tratta, piuttosto, di individuare forme più adeguate di interlocuzione e di confronto in sede parlamentare, come proposto in questo disegno di legge, anche attraverso l'istituzione di un'apposita commissione bicamerale. Naturalmente spetta al Parlamento definire i compiti di tale commissione e i suoi rapporti con le commissioni permanenti. Di per sé, tuttavia, il fatto che il

medesimo soggetto esprima un parere vincolante sulla nomina e poi sia il naturale interlocutore dell'attività svolta non appare un'aporìa del sistema, non mancando precedenti in tal senso nella vita parlamentare, senza che ciò di per sé costituisca fonte di gravi distorsioni.

6. La denuncia della 'proliferazione' delle autorità diventa invece il pretesto per aderire a un'indiscriminata campagna contro i 'costi della politica' (e dell'amministrazione) e, in nome di questa, per suggerire soluzioni 'stravaganti'. Si può spiegare così la proposta di conferire all'Autorità garante della concorrenza e del mercato poteri tipicamente regolatori, come quelli oggi esercitati dall'Autorità per l'energia elettrica e del gas di cui si arriva a predicare addirittura lo scioglimento, o come quelli che si vorrebbero attribuire all'istituenda Autorità dei trasporti. La proposta, forse inconsapevolmente *chicagoan*, può apprezzarsi nella misura in cui indica l'ormai radicato favore parlamentare nei confronti di un'istituzione che in poco più di tre lustri ha guadagnato prestigio e autorevolezza e magari esprime un particolare apprezzamento nei confronti di chi attualmente la guida. Ma è evidente che il conferimento di tali funzioni all'Autorità *antitrust* finirebbe per stravolgerne la sua fisionomia fondamentale e per confondere gravemente regolazione e tutela della concorrenza: due profili che, secondo la maggior parte della letteratura giuridica ed economica che si occupa di queste materie, è bene tenere distinti. Ciò, inoltre, potrebbe in ipotesi costituire il pretesto per minare l'indipendenza della stessa Autorità *antitrust*, perché l'esercizio di poteri di regolazione *ex ante*, in difetto di una specifica competenza settoriale, finirebbe per giustificare forme di ingerenza e di co-decisione ministeriale. Si tratta, peraltro, di prospettive irrealistiche, anche perché in contrasto con l'evoluzione della disciplina comunitaria, che, nelle norme di liberalizzazione e di armonizzazione di quei mercati, richiede l'istituzione di specifiche "autorità nazionali di regolamentazione". L'unico effetto concreto che possono sortire proposte del genere (probabilmente al di là delle intenzioni del suo autore) è di indebolire autorità quotidianamente impegnate in una strategia regolatoria di contrasto al potere di mercato, minandone l'autorevolezza e la capacità di azione.

7. Non convincente appare anche il ragionamento con cui si esprime la contrarietà ad ogni ipotesi di regolazione indipendente dei servizi idrici. La tesi è che affermare l'esigenza di una regolazione del settore idrico significhi revocare in dubbio la pubblicità della gestione dei relativi servizi, che secondo il relatore va difesa e anzi ripristinata ad ogni costo. Ancora una volta, a prevalere è dunque l'adesione a una campagna (questa volta quella contro 'la privatizzazione dell'acqua') che nulla ha a che vedere con i problemi che la proposta governativa vuole affrontare. È, infatti, unanime, negli studi sulla regolazione, la contrarietà all'argomento secondo cui la gestione pubblica dei servizi costituisca di per sé la migliore e unica garanzia della loro rispondenza

all'interesse generale e della loro capacità di soddisfare l'interesse degli utenti e dei consumatori. D'altra parte, basterebbe calcolare la quantità di acqua persa dagli acquedotti e la vastità delle aree disservite per rendersi conto che la pubblicità della gestione non serve certo a impedire la dispersione di beni e risorse sempre più scarse. Proprio per questa ragione è ormai necessaria l'individuazione di uno specifico presidio in grado di promuovere l'efficienza dei servizi idrici e di tutelare gli utenti; e proprio le competenze maturate su questi versanti dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, anche con riguardo alla distribuzione locale dei servizi, rendono la soluzione istituzionale ipotizzata nel disegno di legge particolarmente adeguata.

8. La relazione offre invece molti spunti interessanti anche se non sempre coerenti quando affronta alcuni problemi relativi all'organizzazione e al funzionamento delle autorità. Non bisogna, tuttavia, dimenticare l'assetto normativo oggi vigente, entro il quale le proposte di riforma vanno a collocarsi.

9. Si pensi al tema dell'autofinanziamento. Naturalmente, in proposito, possono sollevarsi molte obiezioni sul piano teorico. Non si può, tuttavia, trascurare il fatto che l'autofinanziamento oggi è la realtà per quasi tutte le Autorità. Se si vuol tornare indietro al finanziamento statale bisogna allora farsi carico del problema di un'adeguata copertura di bilancio per una tale scelta e assicurarsi della sua certezza nel tempo, per evitare che la leva finanziaria diventi un modo per condizionare indirettamente l'indipendenza delle autorità. Altrimenti, la sfida principale diventa quella di rendere le gestioni 'autofinanziate' più responsabili e controllate, anche attraverso il coinvolgimento e lo scrutinio degli operatori che sono chiamati alla contribuzione, come propone appunto il disegno di legge.

10. La relazione parlamentare si sofferma anche sulla questione della flessibilità regolatoria. Si tratta, in effetti, di un tema fondamentale, cui il disegno di legge intende rispondere attraverso la codificazione di poteri generali, di chiusura del sistema, in funzione di promozione della concorrenza e di tutela d'urgenza di utenti e consumatori. Tali soluzioni in altre sedi hanno sollevato talune critiche e obiezioni in considerazione del carattere indeterminato dei loro presupposti. La giurisprudenza amministrativa, con riguardo a fattispecie analoghe già previste con riguardo ad alcune autorità, tuttavia, ha già mostrato di saper riempire di contenuto le clausole generali introdotte dal legislatore e di offrire così adeguata protezione agli interessi in gioco. È bene, invece, non proceduralizzare eccessivamente l'esercizio di questi poteri. La loro introduzione, infatti, serve anche a rendere l'intervento delle autorità 'competitivo' con quello degli organi di indirizzo politico, la cui decretazione d'urgenza si traduce spesso in un'indebita spoliatura dei poteri delle autorità. È bene anche che il processo decisionale delle autorità, pur

dovendo rispettare nuovi e più stringenti principi e obblighi comuni (di consultazione, di motivazione, di revisione periodica della regolazione), sia poi disciplinato nel dettaglio da ciascuna di esse nell'esercizio dell'autonomia regolamentare.

11. Merita serio approfondimento anche l'invocazione parlamentare di previsioni in materia di negoziazione regolatoria, al fine di sostituire interventi unilaterali delle autorità con meccanismi consensuali di definizione delle regole di mercato. In verità, soluzioni di questo genere sono già state introdotte con riguardo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Ulteriori estensioni in tal senso possono utilmente prendersi in considerazione. Bisogna, tuttavia, essere consapevoli che il rischio di cattura e di distorsione ripetutamente denunciato nella relazione parlamentare, secondo molte indagini che si sono occupate dell'argomento, cresce proprio quando il potere pubblico agisce negoziando. Altra questione è se non si possa rendere più equilibrato l'esercizio del potere regolatorio attraverso l'istituzione di specifici *watchdog* preposti specificamente a rappresentare e tutelare gli interessi dei consumatori. L'adozione del modello inglese, tuttavia, presuppone una risposta positiva circa l'evoluzione della cultura del *consumerism* e dei suoi attori anche nel nostro paese.

12. La valutazione del disegno di riforma, in ogni caso, deve tener conto di quanto osservato anche dal Consiglio di Stato, quando, a proposito della normazione istitutiva delle autorità indipendenti, parla di un "programma legislativo aperto". Ciò vale non soltanto per i contenuti specifici della regolazione, ma anche per le successive condotte strategiche dei diversi attori. Anche gli equilibri nei rapporti tra i poteri e nelle relazioni con i privati sono destinati a fissarsi nel concreto svolgimento dell'attività di regolazione e di vigilanza. In questa chiave, è forse possibile ridimensionare le preoccupazioni sollevate, soprattutto da alcuni studiosi, e di segno esattamente opposte a quelle manifestate in sede parlamentare, circa i rischi derivanti da una delle disposizioni poste in apertura del disegno di legge, secondo cui "restano ferme le funzioni di indirizzo generale e di alta vigilanza" del Governo. Da un lato, perché la norma, ancorché importante sul piano sistematico, ha una funzione meramente ricognitiva. Dall'altro, perché, una volta operanti, le autorità indipendenti sono spesso in grado di conquistare sul campo un adeguato spazio per l'esercizio dei propri poteri e di difenderne l'autonomia, anche in presenza di formulazioni normative talora ambigue o indeterminate.

13. Enfatizzare l'importanza di norme come quella appena citata rischia di determinare un errore di prospettiva. In una sorta di virtuale 'ritorno al futuro', è come se, appena approvata la legge *antitrust*, ci si fosse soffermati sul tenore della disposizione che affida al Governo poteri di indirizzo in materia di concentrazioni e si fosse ignorata l'importanza storica dell'istituzione

dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Come noto, quei poteri non sono mai stati esercitati, mentre l'Autorità è diventata l'unico responsabile istituzionale di tutte le decisioni in materia di tutela della concorrenza. Analoghe considerazioni possono svolgersi a proposito delle competenze dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. A rileggerla oggi, l'indicazione normativa appare alquanto generica e indeterminata; e ben si sarebbe potuta prestare a un'operazione di strenua difesa delle prerogative ministeriali. Eppure, anche in questo caso, i fatti hanno dimostrato che spesso le autorità indipendenti hanno semplicemente 'più filo da tessere' nell'esercizio di determinati poteri.

14. Si può addirittura sostenere che un certo grado di indeterminatezza del disposto normativo sia condizione indispensabile perché sulla legge si coaguli il necessario consenso ed essa sia in grado di soddisfare un criterio di 'ottimo paretiano', in cui gli unici perdenti sono i titolari di una posizione di rendita. La principale innovazione scaturente dal disegno di legge, infatti, è l'attribuzione alle autorità di funzioni nuove piuttosto che il trasferimento di quelle oggi esercitate dalle amministrazioni ministeriali. La legge così promette di rafforzare le capacità di intervento dei pubblici poteri e di tutela dei soggetti privati, senza che vi siano, almeno nell'immediato, specifici sconfitti della decisione legislativa (a parte i poteri privati, e i relativi *patrons* politici, in grado di distorcere a loro favore le decisioni di amministrazioni pubbliche deboli e dunque catturabili).

15. Se cadrà nella tentazione di utilizzare l'esame del disegno di legge sulla riforma delle autorità indipendenti semplicemente per alimentare 'campagne' (con alleanze e convergenze talora insospettabili) e non sarà in grado di risolvere i problemi (veri e falsi) sollevati dallo stesso relatore, il Parlamento avrà fallito la sua missione istituzionale. Il Governo finirà così per ricorrere a interventi normativi settoriali, estendendo anche correttamente l'ambito dei poteri delle autorità, ma rinunciando ad affrontare alcune questioni di fondo della regolazione pubblica del mercato. Esso si limiterà allora ad assumere un ruolo di interlocuzione e di supporto istituzionale alle autorità indipendenti, cui in cambio continuerà ad assegnare qualche 'pratica difficile', che non è in grado di risolvere in sede politica. Di fronte all'abdicazione del Parlamento, dunque, l'unico effettivo 'principale' delle autorità indipendenti rimarrebbe la Commissione Europea, la sola in grado di coordinare l'azione delle autorità nazionali di regolamentazione e di valutarne l'efficacia dell'azione di disciplina e di vigilanza sul mercato.

Corrado Calabrò

Io ho già espresso il mio apprezzamento per questo disegno di legge subito dopo la sua approvazione da parte del Consiglio dei Ministri in un convegno a Roma 3. Le mie riserve, quindi muovono soprattutto dall'atmosfera che in questo momento sento che comincia un po' a mutarsi; cioè il vento favonio che ha spirato così prepotentemente negli anni '90 nell'altro sponda dell'Atlantico e ha trovato poi nella disciplina comunitaria un suo forte rafforzamento e orientamento, oggi lo vedo un po' contrastato da ventate di libeccio e anche da qualche sventagliata di scirocco. Almeno questa è l'impressione che ho avuto nella mia audizione in Commissione Parlamentare, dove ho avuto un confronto piuttosto sostenuto col Sen. Villone. L'impressione è che serpeggi una tendenza, che speriamo assolutamente non diventi maggioritaria, a recuperare alla politica quanto è stato trasferito alle Autorità Indipendenti. Che cosa era stato trasferito in un primo momento? La libertà che il mercato si regoli da sé. Senonché ben presto ci si è accorti che come la religione ha bisogno di precetti, il mercato ha bisogno di regole; laddove queste regole non ci sono state, noi abbiamo visto che i prezzi sono andati su e che la qualità dei servizi è scaduta. Viceversa, laddove queste regole sono state poste appropriatamente, c'è stata una continua diminuzione dei prezzi e un continuo miglioramento dei servizi. Ma vedete non è solo questo, potrebbe se non il Governo, sul quale dirò qualche parola appresso, il legislatore recuperare un suo dominio in questa materia? Per quanto riguarda la mia materia credo proprio di no. Io credevo di essere persona sufficientemente informata dei fatti per avere per più di 4 anni giudicato in materia di Autorità Indipendenti e qui ci sono avvocati che quelle aule le hanno frequentate e le frequentano, devo dire che la giurisdizione amministrativa consente una visione *intus et in cute*, non è soltanto una radiografia, né addirittura una risonanza magnetica nucleare perché vede in movimento così come funziona, vede quindi da dove muove, qual è la situazione, dove si va a parare.

Franco Bassanini

Siccome è anche sufficientemente rapida riesce a seguire i mutamenti a differenza della giustizia civile.

Corrado Calabrò

Perbacco, guardate che le sospensioni... Ma non esiste confronto... è rapidissima e lui lo sa. Le cautelari di una settimana-15 giorni, entro qualche mese il giudizio di merito e, giudicando adesso dall'altra sponda, dove sono andato a finire e quindi dimenticando quello che ho fatto di là di bene o di male, devo dire che per esempio le decisioni del TAR che ci hanno riguardato, nell'80% dei casi per me erano pienamente condivisibili, nel 15% dei casi accettabili e solo nel 5% dei casi io dissentivo e abbiamo fatto appello al Consiglio di Stato. Quindi è una giurisdizione che funziona e tuttavia non ci dava la visione compiuta di come funzionano le Autorità Indipendenti, perlomeno in questa materia. Che cos'è che ha arricchito enormemente la mia capacità di comprensione e anche la mia capacità di regolatore? Il confronto in seno all'ERG. L'ERG, come sapete, è il gruppo regolatorio indipendente, sono 34 Autorità Indipendenti di cui fa parte l'Italia che quest'anno ha

pure la presidenza. Bene, in seno all'ERG noi ricerchiamo a *better regulation*, confrontandoci tra di noi, esaminando come hanno operato le altre Autorità su questioni analoghe, a volte identiche, a volte in parte o in tutto dissimili, e ricercando in comune le regole che funzionano meglio. Questo è un arricchimento di capacità di comprensione, di modulazione della regolazione, incomparabile che il legislatore non può usare, ovviamente. Non può usare anche per un altro motivo: per la dinamicità e tempestività della regolazione che può solo porre l'Autorità Indipendente e la loro modulazione *in progress*; la legge necessariamente richiede tempi lunghi e quando esce poi è ingessata e rigida. Noi, invece, possiamo anche intervenire nell'immediato. Ecco perché bisogna stare attenti a toccare questa materia. Alcuni rilievi che farò quindi al disegno di legge sono soprattutto in relazione a quest'atmosfera, cioè per la preoccupazione che possano fornire appiglio a svisamenti o ribaltamenti di prospettiva. Un primo rilievo che faccio è sulla nostra collocazione come Autorità di servizi. No, noi non siamo un'Autorità di servizi, questo è proprio un *error elenchi*. Non siamo un'Autorità di servizi perché il mondo delle comunicazioni obbedisce a regole di evoluzione tecnologica così spiccate, incomparabili con qualsiasi altra materia, e qui veramente coniugare l'evoluzione col dosaggio della concorrenza e col favor per l'infrastrutturazione della concorrenza richiede un complesso gioco di valutazioni. Non siamo Autorità di servizi perché decidiamo controversie, non solo componiamo interessi preventivamente in sede di regolazione, ma decidiamo controversie in concreto e sono centinaia di migliaia che noi decidiamo. Ma, soprattutto, non siamo Autorità di servizi perché noi garantiamo i diritti fondamentali, tra i più fondamentali che ci siano: l'obiettività, la completezza, il pluralismo dell'informazione e tutto questo sempre ma, massimamente in periodi di campagna elettorale, significa garantire la par condicio, cioè garantire che la partita elettorale si giochi correttamente e siccome la partita elettorale si identifica oggi con la partita della democrazia che oggi si gioca in televisione, noi siamo arbitri di quella partita e lì non c'entrano niente i servizi. Quindi vi prego, se mai vi tornerà il pallino in mano, toglieteci da quell'elenco. Come pure per quanto riguarda la possibilità di revoca io ho delle riserve di carattere generale su questa revocabilità dalla quale è escluso giustamente l'Antitrust, ma non meno giustamente dovremmo essere esclusi noi perché se c'è un nervo, Giulio Napolitano, se c'è un nervo sensibile che qualche Autorità tocca, il più sensibile di tutti è quello che tocchiamo noi in campagna elettorale; c'è ancora gente che se ne duole, c'è ancora gente risentita, c'è ancora gente che tiene il proprio risentimento celato e mi preoccupa più di Villone che rappresenta solo una pattuglia scoperta e all'avanguardia, uscita allo scoperto, altri non lo sono. Per queste ragioni no alla possibilità di revoca. Per il resto, vedete, anche quando recentemente c'è stato un intervento legislativo applaudito universalmente, c'è stato un solo dissenso in Parlamento tra maggioranza e opposizione, perché? Perché interveniva su un caso giusto ed eclatante e che d'altra parte ha formato oggetto di un'indagine congiunta dell'Antitrust e dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni: il costo di ricarica. Lì come abbiamo proceduto noi, come ha proceduto la legge. Noi abbiamo proceduto con una consultazione pubblica e normalmente facciamo un'analisi di mercato, il che significa che noi abbiamo il sensore di come la situazione si atteggi in ogni suo aspetto. Qualche giorno prima che noi adottassimo, alla scadenza dei termini previsti dal regolamento comunitario, la nostra regola è intervenuta una norma di decreto legge che, in sintesi, riassumeva quello che noi avremmo fatto ma necessariamente, per la sommarietà di una norma rispetto a un regolamento diventi disposizione, ha creato degli effetti *tranchant* a salvare i quali siamo corsi noi in soccorso, però stentando a restare in bilico sulla fune di equilibrio sulla quale eravamo costretti a saltare, perché si saltava da una cosa all'altra. Abbiamo sovvenuto prendendo i

prospetti prima più semplici poi via via più complessi e articolati a seconda delle categorie di utenti, ma non c'è dubbio che lo shock sul mercato c'è stato, (il che si può dire è positivo perché la diminuzione dei prezzi delle tariffe telefoniche è una costante; da quando c'è l'Autorità sono diminuite del 20% però gradualmente) hanno subito un brusco ribasso dell'8%. Che si può dire? Benissimo, tutto bene per i consumatori. Ma ci sono state delle ripercussioni su due operatori che rischiano di riportarci al duopolio, qui dove avevamo 4 principali operatori. E quindi poi l'intervento dell'Autorità che corre a tamponare, a riparare. Questo perché appunto, ripeto, noi facciamo un'approfondita analisi di mercato, noi facciamo un confronto con gli operatori e con i consumatori e poi interveniamo. Il legislatore non lo può fare. Ma dice: "Ma che vogliono fare tutto queste Autorità? Tu ora ti sei immedesimato con questa cosa", come ha detto Villone "Lei adesso si immedesima in questa funzione e non vede altro?" Si può darsi, però i vecchi ricordano di più le cose lontane che le cose vicine: io non dimentico che per 25 anni sono stato dalla parte del governo, per più di 30 da quella della giurisdizione amministrativa, che in parte c'è stata sovrapposizione, e soltanto da 2 anni sono qui, non è che poi ho la memoria così corta. No, non è così. Non è che c'è un assorbimento nel mio ruolo attuale. C'è che veramente ho potuto raffrontare le cose; è vero che non arriva dappertutto l'Autorità, anche un'Autorità regolatrice di un mondo complesso quale è quello soggetto alla nostra regolazione. Per esempio noi non ci possiamo espandere alla politica industriale e la politica industriale è del Governo e conserva il suo ruolo, ma attenzione: è un ambito distinto dall'attività di regolazione. Non per questo l'attività di regolazione può essere ricondotta sotto una funzione di indirizzo e di alta vigilanza del Governo. Ma che cosa deve vigilare? Che le nostre regole siano appropriate o meno? Ma noi siamo soggetti alla giurisdizione del Giudice Amministrativo e questi il giorno dopo che emaniamo una delibera ci fanno ricorso al TAR e quando occorre al Consiglio di Stato. E su che cose deve vigilare? Che noi durante la campagna elettorale abbiamo lasciato più o meno spazio al Governo? È questa la vigilanza che deve svolgere il Governo su di noi? Su che cosa deve vigilare? Sul fatto che le nostre regole favoriscono anche una politica di infrastrutturazione a lungo periodo? Faccia la sua politica industriale. Noi la rispetteremo non meno delle politiche industriali dei singoli operatori, ma sono ambiti distinti. E quindi qualche perplessità, se non fosse per questa atmosfera non ce l'avrei, ce l'ho anche nei confronti della Commissione Parlamentare di Vigilanza. Intendiamoci, avere un interlocutore costante può servire alle Autorità perché noi facciamo la nostra relazione al Parlamento, veniamo chiamati essere auditi dalla Commissione di merito, tutto questo ok, ma una costante attenzione da parte di una Commissione dedicata potrebbe servire. Ma è questo fatto dei pareri, noi non vogliamo assolutamente essere autoreferenti, il Parlamento è la sede massimamente rappresentativa: lì ci rapportiamo, lì riferiamo, lì sentiamo critiche, valutazioni. D'altra parte ogni giorno i giornali ci spiattellano di tutto, in favore e contro, e certe volte quelli in favore sono più opinabili di quelli contro. Però ecco, pareri sulla nostra attività, su che cosa? Guardate che qui c'è una riserva comunitaria molto forte per l'indipendenza delle Autorità. Guardate che qualche Autorità che non è indipendente come quella polacca ha subito un attacco veemente e giustificato da parte della Reding; guardate che noi, le Autorità regolatorie europee, ci guardiamo l'una con l'altra e se una ha fatto qualcosa che non va o la corregge o arrossisce o comincia essere mostrata all'indice. Quindi non vedo questa possibilità di alta vigilanza e di indirizzo. Ma noi che facciamo regole, poneva un interrogativo interessante Pajno, non per nulla la sua esperienza è giurisdizionale in questa materia: "Ma voi come fate ad adottare misure cautelari e urgenti?" In teoria c'è un po' di contraddizione. Devo dire che noi li abbiamo adottati per primi, l'ho mutuati e non lo nascondo, alla sede

giurisdizionale, però devo dire che in concreto ha funzionato perché, altre volte mi sono opposto, non l'ho fatto adottare al collegio che ormai ci aveva fatto la bocca, e no! La situazione è diversa; perché le regole indubbiamente poco si prestano, l'applicazione delle regole sì, ma le regole no. Sennonché che succede? Proprio perché noi procediamo con analisi di mercato, con consultazioni che richiedono i tempi comunitari, 3-4 mesi, alle volte si crea qualche alterazione del mercato, per stoppare questa alterazione fino alla fine delle analisi di mercato e al provvedimento regolatorio, solo per questo siamo intervenuti e, devo dire, il TAR ha avallato il nostro...Noi non possiamo fare come il decreto legge che taglia con la scure oggi, noi andiamo col bisturi dopo tutte le analisi, radiografie, stratigrafie e così via ecc. e con un intervento operatorio e una curetta ricostituente o debilitante del caso. Ma anche, diciamo, soluzioni regolatorie. Dalla nostra regola, lo spostamento di qua o di là di un comma può significare spostamento di milioni di euro da un operatore all'altro. Voi pensate che il Governo ci possa influenzare? Ma come? Non sono nate per essere affrancate dalla politica le Autorità Indipendenti? Siamo arrivati a un ripensamento di questo genere? In Gran Bretagna l'Ofcom ha lavorato 18 mesi per la separazione della rete British Telecom; beh in 18 mesi il Governo non ha mai interferito. Quindi questa è un po' la situazione, queste le condizioni al contorno, questi i motivi di qualche mia preoccupazione perché sento serpeggiare qualche tentazione. Grazie.

Franco Bassanini

Io ringrazio molto il Presidente Calabrò. Nel dare la parola al Presidente Catricalà vorrei dirvi che prima di tutto anche noi sentiamo serpeggiare, a me è capitato in una recente occasione, assolutamente non pubblica, in un cenacolo molto ristretto, di sentirmi ben due ex Presidenti del Consiglio dire: "Ma che bisogno c'è di queste Autorità Indipendenti. Esautorano poteri che sono costituzionalmente del Parlamento. Riportiamoli al Parlamento". E l'obiezione comunitaria non era sufficiente, a parte che li lasciamo un poco sorpresi [incomprensibile], ma non era sufficiente perché dicevano: "È una delle tante cose che l'Europa ci impone e che vanno misurate con la nostra Costituzione". Ora il punto su cui vorrei essere chiaro ma era già chiaro nelle relazioni di Marco D'Alberti e di Alessandro Pajno, parlo di loro e non di Giulio perché, come dire, hanno partecipato e partecipano a un lavoro di ASTRID. [...] noi siamo assolutamente convinti del primato della politica, a parte il fatto che più la politica è debole, più è screditata, più rivendica un primato della politica, pretendendo di mettere le forze armate a tutela di un suo campo sempre più largo di competenza; quando la politica è invece autorevole, legittimata e credibile non ha bisogno di estendere artificialmente il suo... Ma il punto è che noi siamo assolutamente convinti, dico noi perché è frutto dell'elaborazione che c'è stata in questi anni e per questo la vorremmo mettere sul tappeto esattamente come tu dicevi Corrado, che una moderna economia di mercato ha bisogno di regole e di Autorità che le applicano anche con la capacità di applicarle tenuto conto delle circostanze, che non sono determinate dalla logica e dai criteri della politica. Che presiedono alla formulazione di politiche pubbliche, ma di politiche pubbliche dove entrano le istituzioni pubbliche per realizzare i programmi che sono stati approvati dagli elettori e per garantire i diritti, le libertà e i

valori costituzionali. Ma poi ci devono essere delle regole che sono regole che non sono soggette al variare delle maggioranze, che non sono soggette agli interessi delle maggioranze, che non sono dominate da una logica di parte, com'è legittimamente la logica della politica e proprio per questo è necessario che siano, come dire, formulate e applicate da organismi che non rispondono al criterio maggioritario. Per questo noi, per esempio, preferiremmo che le Autorità Indipendenti, i componenti delle Autorità Indipendenti siano nominati per mandati relativamente lunghi, che si rinnovino, come dire, non tutti di un colpo all'inizio di una legislatura ma in modo da evitare..., e che siano, soprattutto, scelti con criteri, ha ragione Marco, dovrebbero essere il più possibile a-partisan. Se non si trova un meccanismo convincente a-partisan, almeno bipartisan perché i metodi bipartisan sono quelli che più facilmente evitano che si sia prigionieri di una parte. Quanto poi alla cattura dei regolatori, io credo che la cattura delle Commissioni Parlamentari è persino più facile di quella di regolatori indipendenti, casomai il problema è di vedere che nella disciplina delle Autorità Indipendenti l'indipendenza sia effettivamente garantita, come diceva Sandro Pajno, non solo nel momento genetico ma anche nell'attività, nel funzionamento delle Autorità Indipendenti. Quindi, come dire, lo spirito, che del resto è emerso dalle relazioni introduttive, con cui noi ci poniamo di fronte a questo disegno di legge è di considerarlo un disegno di legge che, nonostante il clima, e anzi a maggior ragione perché c'è questo clima, serve a rafforzare l'indipendenza, il ruolo delle Autorità Indipendenti e casomai negli accenti critici (poi due fondamentali sono quelli che tu ricordavi adesso: la revoca e l'alta vigilanza e l'indirizzo generale, questi sono i due fondamentali) e che serva a indicare... E poi c'è questo che dice adesso Andrea Manzella, che è assolutamente importante: la politica faccia le sue scelte di politiche pubbliche e, come si è visto anche dalle cronache di questi giorni, eviti di intersecarsi e di intricare con un sistema di economia di mercato che ha le sue logiche. Vedete, i protagonisti della competizione di mercato hanno diritto di utilizzare tutti gli strumenti che le leggi gli consentono e dove violano le leggi esistono Autorità che intervengono e glielo impediscono. La politica ha un altro ruolo, non deve mescolarsi a questo, anche perché il rischio, a questo punto, è di delegittimarsi ulteriormente, come ahimè stiamo vedendo. Quindi questo è lo spirito, che mi sembra anche Corrado Calabrò ha colto bene, del nostro lavoro. Da questo punto di vista io speravo che oggi ci fosse Massimo Villone, comunque avremo altre occasioni di confronto anche con lui. Il problema non è che il nostro seminario serva, come dire, a controbattere le tesi di Villone, serve invece a vedere di sostenere e difendere le molte cose buone che ci sono in questo disegno di legge, in questo spirito, e le cose che possono essere migliorate e corrette per renderlo da questo punto di vista più impegnativo, più significativo. Devo dire, ma lo dico soltanto con un accenno: io sono tra quelli che avrebbero preferito in assoluto un meccanismo di nomina dei componenti delle Autorità Indipendenti ad opera dei Presidenti delle due Camere, quando i Presidenti delle due Camere erano espressione di una larga intesa bipartisan che finiva normalmente su persone autorevoli. Questa regola avrebbe potuto essere ristabilita prevedendo l'elezione a maggioranza qualificata dei Presidenti delle due camere e quindi spingendo inevitabilmente verso una scelta bipartisan di personalità autorevoli e bilanciata tra i due schieramenti. Questa proposta sta nel programma di una delle due parti, cioè dell'attuale maggioranza parlamentare, non vediamo segni della intenzione di attuare questa parte del programma e quindi per forza di cose normalmente il Governo propone un'altra soluzione che è, a mio avviso, meno buona di questa ma che, stante l'attuale assetto costituzionale, è l'unica che innesca una procedura sostanzialmente bipartisan e quindi che dà qualche garanzia di equilibrio e di indipendenza complessiva all'autorità. Scusami Nino.

Antonio Catricalà

Io partirei da quest'ultima notazione di Franco Bassanini: la nomina delle Autorità con un sistema di tipo bipartisan. Anche io preferisco il sistema di nomina da parte del Presidente di Camera e Senato. Devo dire che nella mia Autorità dove sono stati nominati i componenti da diversi Presidenti di Camera e di Senato perché venivano a scadenza in tempi diversi, da quando ci sto io, ma so anche durante tutta la vicenda, la Presidenza Amato e tutta la Presidenza Tesauro, non si è mai votato a maggioranza, si è sempre votato all'unanimità, si è registrato qualche caso di astensione ma solo perché c'era un interesse oppure c'era stato uno studio fatto da qualcuno dei componenti su quel determinato settore ma sono quelle astensioni normali che in tutti i collegi si verificano senza che ci sia nessuno spirito polemico con la decisione assunta. Mi rendo conto che oggi come oggi è difficile sostenere questo sistema se non si andrà alle modifiche di cui Franco parlava, però certamente rispetto a un'attività come quella dell'Antitrust il Governo dovrebbe astenersi anche dal partecipare al procedimento, non solo al procedimento di revoca ma anche al procedimento di nomina posto che è ben possibile che un'Autorità come quella Antitrust si ponga in netto contrasto con scelte governative quando soprattutto il Governo è proprietario di partecipazioni di controllo o di grande rilevanza in aziende che poi svolgono attività in regime di concorrenza con altri o anche semplicemente in regime di dominanza di mercato. Io ho parlato in Parlamento, in un'audizione, di questo disegno di legge e ho parlato bene del disegno di legge. Devo dire che ho anche difeso l'Autorità dei Trasporti perché, come diceva Giulio Napolitano, non è mestiere dell'Antitrust fare la regolazione, il mestiere dell'Antitrust è intervenire sui singoli casi, sarebbe limitata se avesse partecipato in maniera diretta o da protagonista alla fase di regolamentazione. Devo dire che però non mi sono affaticato a spiegare i pregi del disegno di legge e questo probabilmente è stato il mio difetto comunicativo che ha fatto sì che il giorno dopo i giornali dicessero: Catricalà lancia un allarme indipendenza, le autorità vengono attentate nelle loro prerogative da un disegno di legge governativo, ma non rispondeva il dato giornalistico con il dato testuale, sia scritto sia recitato, riassunto da me in audizione. La prima cosa che mi piace di questo disegno di legge è che non è un disegno di legge costituzionale, il che significa che abbiamo capito e nessuno più tira la corda in questo senso, che non c'è bisogno di altri organismi costituzionalizzati. Basta la legge, purché ci sia una riserva di legge relativa per quello che riguarda le nostre o la nostra organizzazione, poi siamo noi stessi che ci auto-organizziamo ed è inutile creare anche altri giudici, io sono molto contento di essere rimasto assoggettato al nostro giudice naturale che è il TAR e il Consiglio di Stato. Quest'anno su 81 ricorsi ne abbiamo vinti completamente 51, 3 ricorsi sono stati accolti in toto e gli altri per la verità sono stati accolti in parte, cioè con il taglio delle unghie all'Antitrust, ma non è che ci hanno tagliato un braccio, ci hanno tagliato le unghie: La multa era troppo forte, non c'era motivazione concreta qui, c'è un difetto lì, qui l'istruttoria approfondire... Ma il principio pro-concorrenziale che noi avevamo affermato, invece, è risultato confermato. Poi mi piace di questo disegno di legge che è arrivato in Parlamento perché io ho vissuto, invece, dall'altra parte tutta una fase di tentativi di portare in Parlamento disegni di legge governativi che naufragavano alle porte del pre-Consiglio dei Ministri, cioè non arrivavano nemmeno in Pre pre-Consiglio dei Ministri e questo avere oggi un disegno di legge in Parlamento di cui si discute, in cui ci può essere una relazione di minoranza, una relazione di maggioranza, in cui tutti possono parlare pubblicamente, io penso che sia di per sé un dato positivo. La Commissione Parlamentare è l'altro

punto rilevante. Io sarò telegrafico perché poi voglio sentire qualche altro intervento se possibile e poi devo scappare. La Commissione Parlamentare è indubbiamente un punto delicato: io vorrei che ci fosse una Commissione Parlamentare, una Commissione che servisse a verificare i nostri interventi, cioè che servisse a darci il metro “Avete fatto bene, avete fatto male, siete stati tempestivi, ci avete messo troppo” questo io mi aspetto che qualcuno me lo dica perché non è che dobbiamo creare una concorrenza tra le Autorità di concorrenza per vedere chi arriva prima sull’osso da spolpare. Io penso che ci voglia un dibattito in cui si dice: “Questa Autorità il suo mestiere lo sta facendo, questa Autorità è totalmente inefficace, non fa niente, non produce i risultati che ci si aspetta sul mercato, vediamo che dobbiamo fare”. Costano le autorità, non è che non costano, se non danno risultati, e il tempo è importante nel risultato, la tempistica, io lì vorrei che si discutesse di questo. Se poi noi facciamo una segnalazione al Parlamento e loro vogliono fare un parere, ma tanto va alla Commissione di merito, è la Commissione di merito che non perderà il boccino e dirà sempre: “Questa cosa la accolgo, questa cosa non l’accolgo”. Cioè non mi impressiona che si esprimano, però lì ci deve essere, secondo me, il dibattito continuo e costante sulla bontà dell’efficacia della nostra azione, cioè questo mercato si è aperto o non si è aperto, queste tariffe sono scese o sono salite, qui si è creato un po’ di concorrenza o non si è creato niente. La pubblicità continua a essere ingannevole oppure migliora? Cioè qualcuno che ci dia un senso di non essere soli e autoreferenziali come in realtà noi ci sentiamo, perché io sto preparando la mia relazione per il Parlamento dedicandomi anche oltre quello che è giusto perché poi alla fine dico: “Va beh, ma è una lettura che poi il giorno dopo avrà qualche articolo nelle pagine di economia sul giornale, qualche commento là per là ma poi cosa resta di questa cosa?” Io vorrei, invece, che ci fosse una verifica delle cose che faccio. Tutto il resto delle cose che volevo dire le hanno dette D’Alberti, Pajno e quindi sostanzialmente le ha dette anche *en passant* Giulio e soprattutto, nella sua concisione, Franco Bassanini. Io vorrei dire semplicemente che in alcune cose ovviamente bisognerà fare un po’ di attenzione e cioè quando noi andiamo a dire che un certo comportamento è un abuso di posizione dominante e che dev’essere l’Autorità dei Trasporti, faccia la regolazione, non si occupi di posizione dominante, perché ci siamo noi, cioè ci metteremo ad arrivare su chi arriva prima, poi arriviamo prima noi perché siamo più attrezzati per arrivare prima, perché quelli prima devono fare la regolamentazione, poi devono sentire le parti. Noi con un telegramma gli diciamo che gli abbiamo aperto un’istruttoria e più facile per un pubblico ministero, come siamo noi, aggredire una situazione che non deve regolamentare. Allora ci lasciassero fare il nostro mestiere perché è il nostro, ma lì basta cancellare un rigo come probabilmente bisognerà cancellare quel riferimento al regime pubblico delle... Ci stanno due disegni di legge che parlano di servizio idrico, è inutile che pure alle Autorità diciamo “fate quel che volete ma non toccate l’acqua”. Cioè, mi sembra eccessivo un accanimento terapeutico contro questa Autorità che vorrebbe che tutti potessero distribuire l’acqua che è pubblica intendiamoci, ci mancherebbe, l’acqua io non lo so a chi appartiene, forse nemmeno al popolo, appartiene a un’entità superiore, senza l’acqua moriremmo tutti, figuriamoci se vogliamo privatizzare l’acqua sarebbe come privatizzare l’aria; però lasciate che almeno le leggi facciano il loro corso, devo dire che la legge Bersani non lo sta facendo questo corso perché c’è stata addirittura una moratoria per legge delle gare, approvata già purtroppo al Parlamento e lì speriamo che adesso l’altra Camera modifichi, una moratoria per legge delle gare in tema di acqua. Per il resto questo provvedimento è un provvedimento buono, vi devo dire anche, visto che stiamo in camera caritatis, che lì ho fatto un po’ la parte, in Parlamento dovevo farlo, di chi difendeva la propria competenza sul conflitto di interessi, però per la verità il conflitto

di interessi non è mai stato per l'Autorità un punto di eccellenza, né tanto meno, anzi, per dirla tutta un po' vissuta come un corpo estraneo alla nostra attività, anche borderline, ci avvicina molto a considerazioni di carattere politico, ci fa oggetto di contesa politica; quindi alla fine, insomma, io devo dirlo, noi siamo in grado di farlo, però se effettivamente i soggetti da amministrare diventano più di 1000 perché si sta andando verso un conflitto di interessi che riguarderà i Presidenti delle Regioni e tutti i Sindaci che superano, i cui comuni superano i 50000 abitanti, francamente dovrei chiedere una quarantina di aiuti, di persone, una cinquantina di persone, a questo punto 50 persone le ha previste la Commissione Affari Costituzionali per quell'altra Autorità, se la faccia un'altra Autorità, cioè non mi vado ad arrampicare su questo che ritengo essere un muro liscio che non mi porta tanto lontano. Però forse qualcosina in più me la potreste dare, Parlamento, quando sarà il momento, sulla tutela dei consumatori perché io molto spesso ho le mani legate perché l'Autorità può intervenire solo ed esclusivamente dove c'è una posizione di dominanza e c'è un abuso di questa posizione di dominanza. Ma laddove non c'è la posizione di dominanza diventa difficile fare anche un intervento minimo ed evidente a favore del consumatore, sto vedendo invece che c'è gran bisogno perché il codice del consumo è rimasto ancora inattuato, la *class action* ancora non se ne parla e sostanzialmente c'è chi imperversa con le clausole vessatorie restando poi per la gran parte impunito anche perché il consumatore da solo, ma anche l'associazione, si trova poi di fronte a questi Giudici di Pace, o addirittura peggio, dinnanzi al Giudice Monocratico, al Tribunale Monocratico, quando i tempi di questa giustizia sono defaticanti e soprattutto sono estremamente costosi. Quindi il mio augurio effettivo è che si arrivi a un'approvazione rapida di questo disegno di legge con piccole modifiche, non servono grandi modifiche, perché se non altro, avremo un quadro chiaro. Quello che, invece, io ritengo preoccupante è restare nell'incertezza di quelle che saranno le funzioni perché immagino che un Ministro che debba regolamentare ora trasporti, si trovi certamente in difficoltà e in imbarazzo se deve attendere tempi infinitamente lunghi, a quel punto bisognerà dire con un decreto legge: "Nelle more dell'approvazione di quel decreto il ministro diventa lui Autorità di regolamentazione". Se ricorderete ci fu un precedente con il Ministro delle Comunicazioni Maccanico che nelle more della Costituzione fu nominato Autorità e con 3 decreti ministeriali avviò veramente la liberalizzazione del servizio mobile di telefonia e il servizio universale con il pagamento da parte di tutti. Quindi è un augurio positivo, al di là di quello che è uscito sui giornali, perché effettivamente questo sforzo, fatto dagli uffici governativi secondo me merita di essere premiato. Grazie.

Vincenzo Cerulli Irelli

Farò alcune osservazioni molto rapide: è vero che c'è nell'aria in alcuni ambienti un'atmosfera di disagio in questa materia che in parte è dentro, si desume un po' dalla relazione di Villone che peraltro è una relazione di alto livello, la si può non condividere ma è di altissimo livello quindi va comunque studiata e riflettuta con molta attenzione. Ora però questa situazione o sentimento di disagio è anche dovuta al mancato ordine che c'è nella materia e il disegno di legge cerca di dare un certo ordine. Su questo noi lavoreremo adesso, nei prossimi mesi anche l'apporto che stiamo facendo. Ora, vedete le Autorità Indipendenti in alcuni settori sono assolutamente necessarie e ormai anche dovute però tutte sollevano un problema costituzionale molto delicato, no? Perché sottraggono determinate responsabilità, non al Parlamento, al Parlamento nulla è sottratto, ma al

Governo. Ora quindi va visto, non è un problema di proliferazione Giulio, possiamo anche proliferare, è importante stabilire quali sono i settori nei quali serve l'Autorità Indipendente: là ci vuole, in un altro settore non ci vuole, quindi non si può fare. C'è una sensazione, negli anni passati per la verità, che molte volte si fa l'Autorità Indipendente tanto per farla, cioè visto che non si può riformare l'Amministrazione e renderla più efficiente, mentre noi invece vogliamo lavorare perché l'Amministrazione sia resa più efficiente e capace di operare, siccome questo per tante ragioni in molti settori non è facile, allora si fa un'Autorità Indipendente, la quale è dotata di una nuova Amministrazione, con contratti molto più vantaggiosi, quindi migliori funzionari e così via. Questo è un modo di operare che ovviamente lascia molti problemi. Allora venendo a noi, a parte alcuni diritti fondamentali tipo la privacy che hanno una specifica giustificazione, comunque adesso non sono in nostro esame, ci sono due settori nei quali ci vuole l'Autorità Indipendente: uno è il mercato; se c'è un mercato, che c'è, perché è nato o è stato creato, magari prima non c'era, però c'è, e noi vogliamo che il mercato sia garantito nel suo funzionamento allora lì ci vuole un'Autorità Indipendente e il caso tipico è quello del mercato finanziario nel quale ormai è fuori discussione che occorra un'Autorità Indipendente. Un altro settore è quello della garanzia del servizio pubblico perché il servizio pubblico che precedentemente era gestito dalla mano pubblica, al momento in cui si privatizza o si liberalizza, occorre che siano mantenute determinate garanzie di funzionamento del servizio, e allora lì c'è una giustificazione per un'Autorità Indipendente. Questi sono i due settori. Ma la politica energetica è politica del Governo, la politica dei trasporti e delle infrastrutture sono politiche del Governo non di Autorità Indipendenti. Poi in quel settore si pone un problema di funzionamento del mercato, di funzionamento di determinati servizi pubblici per cui può essere giustificata l'istituzione di un'Autorità Indipendente; non è che in ogni settore ci vuole una nuova Autorità Indipendente, questo è anche da vedere ma limitatamente però al funzionamento del servizio. Non è che la politica energetica diventa politica dell'Autorità Indipendente o la politica dei trasporti o delle infrastrutture addirittura, pazzesco, diventa politica dell'Autorità Indipendente quindi questo è un qualche cosa su cui dobbiamo mettere ordine, il disegno fa alcuni passi avanti, credo che ne debba fare degli altri. La seconda questione riguarda la potestà regolamentare, qui c'era Cardia: la CONSOB, la Banca d'Italia e anche altri ma mi riferisco a queste due in particolare hanno poteri regolamentari vastissimi e poteri regolamentari molte volte dati da leggi in bianco, sostanzialmente in bianco, poteri regolamentari che vengono ad incidere sul Diritto Civile: addirittura nel Testo Unico Bancario ci sono una decina di nullità civili derivanti da violazioni di atti regolamentari della Banca d'Italia o della CONSOB quindi insomma molto, molto delicato. Ora, qui non facciamo niente? Non lo so. La Corte Costituzionale non si è mai pronunciata finora ma il Consiglio Costituzionale francese si è pronunciato più volte e ha posto dei paletti molto precisi. Io parlo di potere regolamentare in senso stretto, non la regolazione con atti singolari. Potere regolamentare in senso stretto. E qui francamente che la legislazione sia priva di criteri direttivi, di oggetto specifico, che non ci sia il parere del Consiglio di Stato; cioè il potere regolamentare del Governo è soggetto al parere del Consiglio di Stato ed è un parere tecnico che affronta molte questioni. Qui siamo convinti che un settore di regolamentazione di così alto livello e di così grande incidenza nella materia dei diritti, diritti civili intendo, non materie amministrative, possa essere del tutto sottratto al procedimento regolamentare che è quello che è e quindi ha tutta una serie di garanzie, debbo dire che i regolamenti della CONSOB molte volte saltano in Consiglio di Stato o al Tar che potrebbero essere evitate a fronte di una più attenta elaborazione. Terza questione, nomine e rapporti con la politica: ora qui, ne abbiamo parlato l'altro giorno in facoltà. Io ritengo che il sistema

che c'è nel disegno di legge non sia condivisibile per, un po' l'ha detto già Marco: qui c'è la proposta del Governo e il Governo non ci deve entrare con l'Autorità Indipendente. Se c'è un punto fermo che fin dal 1990 tutta la dottrina ha messo in evidenza è che le Autorità Indipendenti col Governo non c'entrano, semmai col Parlamento, ma mai col Governo. Quindi qui c'è una proposta del Governo, poi c'è un parere di una Commissione. Come funziona? Semplicissimo, sono quattro: due e due; è già stabilito, è pacifico, fuori discussione, nel migliore dei modi *in bonis* non per far cose cattive. Funziona così: due e due e il presidente si concorda. Così funziona, è pacifico, fuori discussione, non c'è da discuterne di questo, è sicuramente così. Allora, qual è la soluzione? Secondo me la soluzione è quella che ha detto Marco, dobbiamo lavorare su quella e comunque, in alternativa a quella se lì ci sono dei problemi sui quali dovremo riflettere, secondo me non ci sono i problemi perché la Legge può conferire al Capo della Stato, che è organo dello Stato, i poteri che ritiene [incomprensibile] costituzionali. Ma se lì troviamo effettivamente vera difficoltà, è meglio la nomina di due Presidenti perché comunque si tratta di una nomina che non va alla trattativa diretta dei gruppi parlamentari quindi, a mio giudizio, condivido in pieno l'impostazione di Marco, è un procedimento quell'altro, con tutti i suoi difetti, più garantista rispetto a questo che rischia anche di stravolgere il disegno. Perché Franco qui sul fatto che il Governo non ci deve entrare, su questo in dottrina siamo stati sempre molto chiari; qui c'è una proposta, una proposta di cui il Governo si assume la responsabilità politica e poi c'è una trattativa in Commissione che porta necessariamente a una lottizzazione, quindi io ritengo che questo punto vada un po' riflettuto.

Franco Bassanini

Posso interromperti un attimo così... Qualcuno di noi sa ma lo trovate sul sito, noi abbiamo lavorato a lungo per il Governo, che poi non se n'è fatto niente ma questo è un altro discorso, sulla legge sul conflitto d'interessi e la soluzione [interruzione] di mera spartizione. Una soluzione parlamentare in maggioranza qualificata richiede un meccanismo di chiusura: che succede se, in questo caso, entro tre mesi, quattro mesi dall'entrata in vigore della legge non viene eletta l'Autorità per il conflitto d'interessi? La nostra soluzione era: il Presidente della Repubblica. Fatte tutte le verifiche la risposta è stata assolutamente no per due ragioni: perché il Presidente della Repubblica verrebbe trascinato in una serie di scelte, perché si capiva poi che questa cosa avrebbe avuto un effetto di trascinamento su altri organismi di questo genere, e perché in fondo il Presidente della Repubblica ha un altro ruolo. Ma ci è stato fatto anche osservare che il Presidente della Repubblica, tutto sommato, non è nell'attuale disciplina costituzionale, lo diventa, lo è costituzionalmente, ma nella sua procedura di nomina non è un organo *super partes*. Può essere anche espressione di una parte, può essere anche scelto da una parte. Allora io penso che l'elemento di riflessione sia che noi oggi, ma è un tema più vasto, abbiamo bisogno nel nostro sistema di nuovo di qualche istanza che sia in grado di garantire l'imparzialità, la neutralità, la terzietà quando ce n'è bisogno. Ora, voglio dire, non affrontare il tema per esempio dell'elezione a maggioranza qualificata dei Presidenti delle Camere a me sembra assolutamente demenziale. Assolutamente demenziale perché vuol dire non porre le condizioni per avere uno strumento che un domani ci consente... Dopodiché, detto questo, io sommessamente dico che quando si prevede una proposta governativa ma un'approvazione a maggioranza qualificata, a maggioranza di 2/3, il vero potere di decisione non sta nel Governo, sta

nel Parlamento. Però mi rendo conto che questa è una soluzione comunque che ha una serie di limiti sia d'immagine che di funzionamento. Sarebbe assai meglio l'altra ma allora però bisogna affrontare finalmente questo tema. Io speravo che lo si potesse fare all'inizio di una Legislatura nella quale la maggioranza lo aveva messo nel suo programma e l'opposizione era opposizione. Viceversa la maggioranza non l'ha fatto e l'opposizione, ritenendo di poter diventare rapidamente di nuovo maggioranza, non ha voglia di premere in questa direzione però a un certo punto qualcuno che affronta i problemi del paese non in termini di "che cosa mi conviene fare a breve" ci sarà pure. Questo è un po' il punto. Scusami per l'interruzione ma è un tema che ovviamente appassiona un costituzionalista, questo è il punto.

Vincenzo Cerulli Irelli

[...] poi praticamente due sole categorie ad oggi: c'è la nomina dei Senatori a vita e la nomina dei Giudici Costituzionali che sono sottratti alla responsabilità del Governo perché altrimenti tutti gli atti presidenziali sono del Governo, salvo queste due categorie e queste due categorie non stanno in Costituzione. Le abbiamo inventate noi, per meglio dire, le ha inventate la prassi a partire da Einaudi e poi sono state avallate da una imponente elaborazione dottrinale, insomma. Però ecco, quindi adesso posso capire che esiste un problema: andiamo a creare per legge un'altra categoria di atti presidenziali, capisco che il problema esiste però è anche vero quello che dice Franco, se non troviamo un'istanza insomma imparziale in questo campo le Autorità perdono credibilità.

Franco Bassanini

Noi siamo andati a inventarci Vincenzo, come rimedio in caso di inerzia del Parlamento nelle regioni a maggioranze qualificate il sorteggio tra i Giudici Emeriti delle Corti Costituzionali per trovare una norma di chiusura. Beh ti garantisco che, verificato l'elenco dei Giudici Costituzionali, la quota di, scusate la parola, quelli che non sono più in grado di ben ragionare era assolutamente inferiore a quella media dei componenti [incomprensibile] collegiali. [incomprensibile]. Va bene, grazie Vincenzo. Allora abbiamo Tullio Fanelli, Commissario dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas.

Tullio Fanelli

Io volevo provare ad ascoltare [incomprensibile] con un criterio che si tenta di trovare in merito alla necessità o meno che esistano queste benedette Autorità. Di solito si va per esempi, si dice: per esempio qui, per esempio lì ma, insomma, alla fine come si risponde al Villone che ci dice "Boh ma cancelliamole queste Autorità". Beh insomma l'ha detto solo in maniera più elegante ma io credo che bisogna dare una risposta. La risposta esiste e io vorrei che si rilegessero un po', alla base di questo tentativo di risposta, tutte le analisi e anche tutte le considerazioni. La risposta è: esistono una serie di questioni sulle quali è palese un conflitto di interessi dello Stato; dello Stato, non solo del Governo. Cioè esistono delle materie nelle quali non è possibile che sia lo Stato a decidere

contemporaneamente più di una cosa. L'esempio più banale ma, per spiegare questo concetto generale, può essere quello di quando si opera una privatizzazione nella quale occorre, una privatizzazione di un bene come un monopolio naturale. In un'operazione di questo genere è evidente che il nuovo proprietario privato vuole sapere quali saranno le sue condizioni future in termini di tariffe di questo bene. Se fosse lo stesso venditore a determinarle si crea evidentemente un conflitto d'interessi perché il venditore peraltro ha un altro interesse, per esempio tenere bassa l'inflazione. Quindi in una situazione di questo genere è inevitabile che ci sia un soggetto terzo. Dove non è stato fatto la conseguenza è stata assolutamente visibile; dove è stato fatto, altrettanto è stato invece visibile lo stimolo anche all'investimento. Solo così si può pretendere che un privato investa su un bene che è monopolio naturale. Se ci pensiamo anche in altre situazioni, quando si diceva il mercato giustamente [incomprensibile] di mercato non può essere lo Stato. Perché? Perché in Italia in particolare quasi sempre lo Stato è un attore con le sue imprese. E allora come ci si può mai fidare, un terzo, privato che la regolazione sia direttamente fatta dal suo concorrente? C'è un conflitto d'interessi evidente e ancora una volta troverete che le Autorità coprono questo settore. Quindi la ratio generale è questa ed è una ratio rispetto alla quale non può lo Stato dire "no me lo riprendo" perché questo sarebbe, da un altro punto di vista, un altro EFIM, cioè non mantenere la parola. Quando si dice "io faccio l'Autorità" è per dire "io Stato cerco di superare questo conflitto di interessi demandando a un terzo". Questo terzo, questa Autorità si ritrova poi con tre interlocutori sostanziali: certamente i consumatori, poi ci sono gli imprenditori e ancora si ritrova lo Stato. Chi è il più pericoloso dei tre? I consumatori? No. Sì ci si innamora un po' dei consumatori ma certamente è molto difficile per un'Autorità lasciarsi in qualche modo catturare dai consumatori o essere obbligata dai consumatori. Gli operatori? Vi dico no, bastano quattro regole semplici; la mia Autorità secondo me ce l'ha abbastanza buone. Basta dire "duri dette anni", basta dire "per quattro anni dopo tu non potrai fare niente nel settore", basta pagare bene le Autorità perché anche qui lasciamo perdere la demagogia, laddove noi sappiamo comunque di essere pagati bene ma un decimo di un Amministratore Delegato di una società di settore. Allora se ci sono queste tre cose a me cosa mi può proporre un'azienda del settore? Quando vengo nominato nel 2003 o nel 2004 mi può proporre che mi farà qualcosa nel 2015? Beh insomma, no, non vengono catturati... Della serie le Autorità non vengono catturate dagli operatori, anzi il problema spesso può essere di litigarci fin troppo soprattutto quando sono soggetti di una qualche rilevanza, di una qualche consistenza che non esitano a usare qualunque mezzo pur di fare in modo che questa Autorità non esista in alcuni casi. Soprattutto quando riescono a esercitare un potere di mercato che l'Autorità cerca di contrastare. C'è il terzo soggetto, lo Stato: con lo Stato le armi sono molto potenti perché il Parlamento certe volte fa la leggina, più o meno consapevolmente, più o meno tirato per la giacca, ma fa la leggina in cui dà una carezza magari a uno dei soggetti di mercato; fa un favore, a un'azienda sua magari, dello Stato o a qualcun altro ma il vero rischio è questo: cioè il soggetto verso il quale l'Autorità è più debole, io non arrivo nemmeno a dire il Governo, è il Parlamento. Perché che il Governo sia tra virgolette catturabile sì, però quando addirittura anche il Parlamento arriva a fare una legge è chiaro che l'Autorità si deve tirare indietro. E quindi, e chiudo, la mia riflessione è: capisco la resistenza, io stesso ci ho pensato tanto, a dire "ma inseriamo addirittura un'altra competenza nel Titolo V, ci abbiamo già di tutto, le Regioni, le Provincie" ma su materie come appunto la tariffazione di quelle che sono opere su cui non ci sarà mai una duplicazione, non ci sarà mai una concorrenza dei grandi diritti nonché su materie come l'*unbundling*, dove ancora una volta certamente sempre ci sarà un conflitto di interessi dello Stato. Io credo che forse, più

ancora che i singoli soggetti, che alcune materie siano stabilmente sottratte, potrebbe essere invece una cosa da considerare e comunque questo è un ottimo disegno di legge. Chiudo qui. Grazie.

Claudio De Vincenti

Intanto sono contento dell'apprezzamento che dai partecipanti a questo seminario viene al disegno di legge che, io già ho avuto modo di sottolineare a Giulio in un altro seminario, in un'altra occasione, apprezzo molto. Poi dirò anche qualcosa a mia volta di un po' critico ma insomma, ecco non è un apprezzamento formale, è un apprezzamento di sostanza, è anche un apprezzamento, come dire, in qualche modo politico, cioè io spero molto che il dibattito parlamentare cambi piega rispetto alla relazione del Sen. Villone, senza con questo farne un *casus belli*, non è questo ma insomma. Partirei da una considerazione riguardante il rischio di indebolimento del Governo nel momento in cui si completa il quadro istituzionale diciamo di regolazione, mi è piaciuta la battuta di Andrea Manzella quando ha detto "ma in realtà il governo è più forte" se la regolazione è chiara. Ecco, io di questo sono fortemente convinto; in altri termini, lo diceva anche Franco prima, sono due funzioni della politica economica e del ruolo dello Stato da tenere ben distinte: la politica industriale e la tutela della concorrenza e la regolazione. Una cosa è diciamo la cura delle regole e la tutela di queste regole, e questo è un compito che in qualche modo dev'essere *super partes* come diceva Franco prima, altra cosa è la politica industriale, cioè il modo in cui il Governo e la maggioranza Parlamentare insomma e la politica fanno le loro scelte circa l'allocazione delle risorse, circa il modo in cui indirizzano l'allocazione delle risorse in questo paese via il bilancio pubblico, via gli altri strumenti della politica economica nel quadro definito dalle regole. Ecco, allora quello che aiuta a fare una legge come questa, completando il quadro istituzionale, è questa distinzione dei compiti dello Stato nell'intervento nell'economia che aiuta in realtà a rendere..., limita l'arbitrio della politica, rafforza la discrezionalità della politica, la capacità della politica di fare in modo trasparente le sue scelte e di realizzarle in modo trasparente, il che significa in modo anche più forte perché so molto meglio quando faccio una scelta allocativa cosa poi succede sul mercato, quando sono chiare le regole e il modo in cui il mercato reagirà alla scelta allocativa dell'Autorità Pubblica.

Franco Bassanini

Questo, scusami Claudio, significa distinzione di ruoli, di compiti e di strumenti e non indirizzo generale e vigilanza dell'uno sugli altri. Per questo quel terzo comma dell'Art. 1 lascia, almeno alcuni di noi, perplessi.

Claudio De Vincenti

Detto questo, da questo punto di vista però segnalo anche, qui è l'altra posizione che in qualche modo gira ma non è solo adesso nel dibattito attuale, io l'ho sentita dire anche in convegni da insigni studiosi, soprattutto devo dirvi da parte di insigni studiosi di Diritto, molto meno da parte di economisti, io sono economista quindi parlo da economista, adesso spiegherò perché, che in

qualche modo, diciamo nella versione canonica è “vabbè adesso bisogna fare ancora l’Autorità di regolazione e la regolazione perché il mercato dev’essere aiutato nella transizione alla concorrenza ma quando si sarà dispiegata la concorrenza non ci sarà più bisogno di Autorità di regolazione, farà tutto l’Antitrust” e questa è una nobile posizione su cui io non sono d’accordo per i motivi che dirò fra poco che poi adesso è diventata “facciamo pure a meno dell’Autorità dell’Energia Elettrica e del Gas e” e lasciamo perdere. Allora dov’è qui il punto? Il punto è che nei settori di cui ci stiamo occupando, in particolare adesso mi occupo dei settori di pubblica utilità ma cose analoghe si potrebbero dire sui mercati finanziari, per motivi tecnologici, per motivi di esternalità o di meritorietà dei servizi, per una marea di motivi che gli economisti hanno analizzato in lungo e in largo perdonatemi, il mercato può non farcela da solo. E può non farcela, semplicemente garantendo le regole della concorrenza, perché in certe situazioni le regole della concorrenza non potranno essere garantite. Quando abbiamo a che fare con un monopolio naturale non duplicabile, la rete elettrica, le pipelines del gas, la rete idrica o la rete ferroviaria, non c’è possibilità che la concorrenza operi. Allora cosa dobbiamo pensare? Dobbiamo pensare che abbiamo bisogno di un’Autorità di regolazione che fa in modo di avvicinare il funzionamento dei segmenti di mercato non concorrenziali e avvicinarlo il più possibile alla concorrenza e garantire che i segmenti che gli stanno intorno, vedi la generazione e vendita di elettricità o il trasporto ferroviario, che corrono sulla linea, possano essere esercitati in concorrenza. Perché questo avvenga occorre un regolatore che fissi la tariffa di accesso o di pedaggio alla rete e le condizioni non discriminatorie di accesso. Se non c’è questo regolatore non ci sarà concorrenza. Quindi la regolazione è un fatto fortemente pro-concorrenziale ma non va confuso con l’Antitrust: l’Antitrust è una tutela della concorrenza, la regolazione è fissare delle regole, per esempio fissare delle tariffe, fissare delle condizioni di accesso; queste sono regole non sono tutela delle regole, qui è la differenza. E io vorrei anche che l’Antitrust avesse l’indipendenza, non dovesse essere caricata di compiti, perché deve avere l’indipendenza di poter dire “Hai fissato male la tariffa. Non hai fissato bene le condizioni di accesso, sono discriminatorie”. Questo l’Antitrust ha il dovere di dirlo a un’Autorità di regolazione che non regoli bene e quindi devono essere due cose nettamente distinte. E qui una battuta e poi chiudo su Villone perché poi poveraccio non c’è, quindi non si può neanche difendere, però sarebbe sorpreso da quello che adesso sto per dire, ma la posizione di Villone è una posizione di liberismo estremo, ci tengo all’estremo, perché la posizione di Villone è: da una parte c’è il mercato, il mercato della concorrenza, roba dell’800, insomma degli economisti dell’800, e quindi al massimo faccio un po’ di Antitrust, e dall’altra c’è il pubblico puro, il servizio idrico ma qui non avanzo su questo terreno, evitiamo di far polemica sul servizio..., però è assolutamente una bipartizione che non tiene conto che il mondo non è quello dell’800. Il mondo di oggi è un mondo diverso, un mondo in cui la concorrenza va continuamente tutelata e le condizioni di concorrenza devono essere continuamente anche riprodotte laddove c’è bisogno. E qui una parentesi su un punto che D’Alberti ha criticato quando dice “Il decreto del Presidente del Consiglio che definisce – però solo per i trasporti viene previsto – i settori da regolare, sentite le Autorità” e così via. No, io mi rendo conto che qui c’è un problema però di nuovo vorrei che fossimo il più, come dire, laici possibile, no? Allora settori che un tempo erano monopoli naturali adesso non lo sono più, oppure segmenti che lo erano possono non esserlo più; settori che una volta non erano monopoli naturali lo sono diventati; servizi che una volta non erano meritori perché non avevano esternalità significative oggi lo sono e viceversa. Allora il mondo della regolazione cambia. Cambia con la storia, certe volte si sviluppa, si amplia in certi settori, altre volte si restringe. In questo quando dico che penso

che delle Autorità di regolazione non potremo fare a meno, perlomeno in un orizzonte ragionevole di tempo, non intendo dire che per forza sarà sempre così, non lo so. So che laicamente oggi ne abbiamo bisogno, che un domani potremmo averne bisogno in certi settori in cui oggi neanche lo immaginiamo e dopodomani potremmo avere che ce ne dobbiamo liberare in settori di cui eravamo convinti che erano assolutamente da regolare. Dipende, evolve, l'economia cambia, per nostra fortuna il mondo cambia e di fronte ai cambiamenti c'è bisogno di elasticità. A chi attribuire questo ruolo? Forse all'Antitrust poteva aver senso dire "è l'Antitrust che mi dice qui c'è bisogno di regolazione e qui no". Io comunque devo dire, trovo la soluzione del disegno di legge sostanzialmente ragionevole nel senso che è anche un processo politico che ci porta a dire "qui c'è bisogno o meno di regolazione". Per esempio nel caso dell'elettricità o del gas è stata una decisione politica e doveva essere una decisione politica spezzare i monopolisti integrati e creare, come dire, tanti sistemi di mercato in cui in alcuni opera la concorrenza, in altri la regolazione e così via, no? Ecco io credo che in qualche modo è quasi inevitabile questo. D'altra parte, quando abbiamo a che fare con esternalità, l'esternalità è un forte giudizio politico che diamo, è molto difficile che un'esternalità me la definisce l'Antitrust. L'esternalità è il trasporto pubblico a Roma. È un'esternalità quindi la definisce il Sindaco di Roma, insomma il Consiglio Comunale di Roma, quanto vuole che quell'esternalità sia curata. È una decisione politica in qualche modo. Con tutte le cautele del disegno di legge, però capisco che si può, insomma... A me a naso sarebbe andato di dire "lo definisce l'Antitrust" però non escludo che invece la soluzione del disegno di legge sia più laica della mia, sia più realisticamente storica della mia. Poi aggiungo qualcos'altro sulla questione della proliferazione: ma come il disegno di legge accorpa. Il disegno di legge prende un ente inutile come il Comitato per la Vigilanza sul Servizio Idrico che è un ente inutile assolutamente, non è né indipendente, né autorevole, non serve a niente, solo soldi buttati; prende e lo mette dentro un'Autorità seria come l'Autorità dell'Energia e del Gas, accorpa, riduce la proliferazione. Di trasposti ne fa una sola di Autorità: voi avete presente che miriade di settori ci sono ci sono dentro il comparto? Allora, una sola Autorità, io credo che sia molto sensato. Il postale, se Dio vuole, lo mette in capo a un'Autorità invece di metterlo in capo a una finta Autorità. L'abbiamo chiamata Autorità nel '99, nel 2000, non mi ricordo quando fu, la chiamammo Autorità ma quello è un pezzo del Ministero, per fortuna adesso viene... Allora attenzione anche sulla polemica della proliferazione, insomma mi sembra veramente fuori luogo. Vengo alla questione delle critiche, adesso veniamo alle critiche: le critiche sono essenzialmente due direi ma ce n'è forse anche altre ma, insomma, adesso mi soffermo su due, a parte il comma dell'Art.1, ah ci sta, eccolo... Il comma 3 dell'Art. 1... Sì, no, questa è una delle critiche insomma, condivido le perplessità che sono state espresse. No, poi un'altra critica, la timidezza sugli enti locali: gli enti locali hanno assoluto bisogno di Autorità nazionali che gli dicano come si fanno le cose. Lo dico con molta brutalità, nel settore idrico in modo particolare e vabbè, lì almeno c'è..., ma anche nel settore trasporti dove, invece, la dizione è estremamente debole, molto timida e non si capisce bene perché. Se c'è un settore in cui fanno pastrocchi è quello: "Nel rispetto delle rispettive competenze dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, l'Autorità formula altresì pareri in materia di apertura al mercato dei servizi di trasporto pubblico locale", insomma forse può fare qualcosa di più, per esempio dettargli le metodologie tariffarie, dettare metodologie su come si fanno i trasferimenti a copertura degli oneri di servizio pubblico collegati alle esternalità e quant'altro. Insomma ci sono molte cose che uno deve..., dare indicazioni su come si fanno i bandi di gara. No, i bandi di gara nel trasporto pubblico

locale in questi anni hanno fatto vincere il 90% delle volte l'*incumbent* che già ci stava: evidentemente qualcosa non funziona.

Franco Bassanini

C'è un'ulteriore considerazione: che le competenze regionali e locali operano nei settori nei quali c'è competenza delle istituzioni pubbliche per così dire rappresentative. Una volta che è al di fuori, perché la competenza delle Autorità è al di fuori, quindi non è più un problema di ripartizione tra Stato, Regioni ed enti locali, e siccome il mercato è comunque un mercato di soggetti nazionali o addirittura europei, quindi la ragione per la quale si è sostenuta la possibilità addirittura di contestare Autorità nazionali di regolazione e di prevedere dei settori di competenza regionale, Autorità regionali o locali, è costituzionalmente a mio avviso infondata, proprio per questo, approfondendo diciamo la valutazione dell'attuale sistema costituzionale. Tu devi dettare delle regole per un mercato che è un mercato nazionale o addirittura europeo, la ripartizione tra Autorità nazionali ed europee è già ben disciplinata perché chi va a partecipare alle gare indette per un servizio pubblico locale non sono soltanto le aziende locali ovviamente e quindi il regolatore è bene che sia nazionale e addirittura che tuteli il fatto che le procedure competitive non favoriscano impropriamente qualcuno in nome del suo collegamento al soggetto istituzionale che l'ha bandito.

Claudio De Vincenti

Sono del tutto d'accordo con Franco. Ultima osservazione e poi mi taccio anche perché i limiti di tempo li ho già travalicati: l'altro punto che mi ha pesato un po', forse più che un po', è il ruolo del Ministero delle Infrastrutture, d'intesa con quello dell'Economia quando si parla di tariffe che riguardano una concessione di costruzione e gestione dei lavori pubblici. Immagino sia un prezzo pagato a una mediazione politica interna al Governo però davvero è ingiustificabile.

Franco Pizzetti

No io obiettivamente non ho molte cose da dire, anche perché, appunto il disegno di legge non riguarda l'Autorità di Protezione dei Dati e in linea di massima mi sembra che come disegno di legge sia più che apprezzabile e molto ben costruito. Io vorrei fare un'osservazione però che si richiama ad alcuni degli interventi e dei problemi che ho sentito arrivando purtroppo in ritardo e rispetto alla quale può darsi che io appaia in qualche misura disassato o privo di un panorama sufficiente. Io non riesco a capire fino in fondo il perché ci interroghiamo su quale sia il fondamento delle Autorità Indipendenti. Secondo me dovremo fare un altro ragionamento che tocca un pochino questo disegno di legge e cioè distinguere fra Autorità Indipendenti e fra competenze delle Autorità Indipendenti; cioè per quel che capisco io e comunque certamente per l'Autorità di Protezione dei Dati il motivo per cui sono Autorità Indipendenti è il motivo stesso per cui sono venute a esistenza e nel contesto europeo. Se noi ci poniamo il problema solo dentro il quadro costituzionale non solo ogni opinione è legittima ma probabilmente è difficile spiegare il perché ci sia bisogno di Autorità

Indipendenti, compreso il sottile esercizio intellettuale di dire che anche lo Stato può diventare un soggetto-oggetto di regolazione, quindi se lui è regolatore... Però, insomma, il problema è che le Autorità Indipendenti, quelle che dovremmo definire con questo nome ed eventualmente per le altre individuarne un altro per evitare confusioni, sono quelle che hanno radicamento europeo e la cui indipendenza si pone come un problema nel contesto europeo. E lì sì è abbastanza chiaro perché è necessario che siano Autorità Indipendenti, perché prima di tutto sono dei cani da guardia del contesto europeo sugli Stati Membri, essendo quasi tutte collegate a Direttive di Armonizzazione. Che poi il quadro europeo sia ancora più contraddittorio concettualmente di quello degli ordinamenti costituzionali interni è assolutamente vero. Se lo devo dire la maggior parte delle Autorità sedicenti Indipendenti in materia di protezione dei dati sono uffici diretti da un Direttore Generale quando va bene del Ministero dell'Interno nella maggior parte dei paesi. E questo caso mai è un vero problema di Diritto Europeo, che non sono affatto indipendenti. Però la radice dell'indipendenza delle Autorità non è all'interno degli Stati Membri è versus l'Unione Europea; e se nell'ambito dell'Unione Europea fosse stata presa sul serio sarebbe molto importante. Prendete la mia, nella quale mi muovo molto meglio, noi abbiamo sostanzialmente due grandi competenze: quella di garantire una normativa nazionale almeno coerente con la Direttiva di Armonizzazione nel Primo Pilastro, cioè in tutto ciò che riguarda le materie del Primo Pilastro e quella che ci è stata poi attribuita ma poteva essere attribuita ad altre, moltiplicando le Autorità Indipendenti in materia di protezione dei dati, di garantire i cittadini italiani ma il sistema europeo nell'ambito del Terzo Pilastro. Garantendo che cosa? Che la banche dati della Polizia Italiana siano affidabili; che i dati che sono messi lì siano veri; che siano aggiornati in tempo adeguato e, chiedendo a nostra volta attraverso di noi alle altre Autorità Indipendenti degli altri Stati, che la stessa cosa avvenga negli altri Stati, cosicché lo scambio dati nel settore Schengen, Eurodac, Europol e VIS non costituisca pericolo per i nostri cittadini, perché il dato mandato all'estero non sapremmo come viene trattato non avendo abbastanza garanzie sulle modalità di organizzazione dei sistemi di polizia e sicurezza negli altri paesi e viceversa nell'ordinamento interno. Credo che cose analoghe si possano ricostruire per altre Autorità, certamente quelle prevalentemente prese in esame qui. Allora rispetto a questo tema noi dovremmo recuperarne la dimensione, è una dimensione molto seria, fra l'altro una dimensione che dovrebbe accentuare molto il ruolo di queste Autorità nazionali nel contesto europeo perché noi dobbiamo garantire l'Europa rispetto all'armonizzazione interna ma garantire anche lo Stato Italiano rispetto all'armonizzazione che avviene negli altri paesi e laddove si tratti, come nel caso che vi ho citato, di attività che possono provocare grave danno al nostro ordinamento e ai nostri concittadini, garantire nella rete delle Autorità che questo non avvenga. Non a caso quasi tutte queste Autorità lavorano insieme in reti europee previste dalle Direttive o dai Regolamenti e fanno di questo una quota-parte molto rilevante della loro attività istituzionale: per noi è almeno il 25-30% del lavoro. Se noi ci muovessimo con questa logica, allora ci sarebbero alcuni interrogativi da porsi che non mettono in discussione nulla ma che vale la pena di porsi, accanto a quelli peraltro assai sofisticati e raffinati che i costituzionalisti si sono sempre posti sul sistema delle fonti, sulla legittimazione, sulla responsabilità ecc., ecc. Il primo problema sarebbe quello se e in che misura e fino a che punto si possono dare a queste Autorità competenze ulteriori e diverse rispetto a quelle che ne costituiscono il fondamento originario. Rendo presente che questo può anche, come dire, scolorire o confondere la loro missione principale; per esempio non è così semplice e di immediata convincibilità che l'Antitrust diventi anche Autorità per il conflitto di interessi: nel contesto europeo sono due tematiche completamente diverse. E dovremmo chiederci fino a che punto gli ordinamenti

interni italiani possono intervenire liberamente nei settori di queste Autorità, a rischio di modificarne le missioni e, come dire, anche le caratteristiche persino professionali interne delle strutture amministrative perché se no entriamo nella logica che diceva Cerulli: “Vabbè, un’amministrazione in più, la paghiamo di più, è più efficace, più efficiente, non riusciamo a riformare l’amministrazione nazionale, facciamo quello”. Non è così, è proprio completamente differente il ragionamento. Lo dico co-interrogandomi su questo perché per esempio l’Autorità di Protezione dei Dati, vuoi dando un’interpretazione la più distensiva possibile della Direttiva Europea in termini di traduzione della legge italiana, vuoi poi dando una traduzione la più ampia possibile della normativa italiana, si è già allargata di suo molto al di là in certi settori rispetto al contesto europeo. Vi faccio un caso per tutti: noi siamo l’unica Autorità europea che ha la croce è delizia di doversi occupare del rapporto privacy-libertà d’informazione. In nessun altro paese europeo questo è attribuito alle Autorità Indipendenti. La Direttiva dice che il legislatore nazionale può diminuire la tutela della protezione dati per contemperarla con le esigenze della libertà d’informazione e di comunicazione ma non dice che questo compito deve essere poi affidato all’Autorità Indipendente; e infatti, solo in Italia avviene perché ci portiamo dietro la tradizione della disciolta Commissione per l’Editoria che fu in parte attribuita all’Agicom e in parte fu attribuita a noi e poi dilatata a tutto il sistema dell’informazione. E come capite non è cosa da poco, anche ai fini dell’armonizzazione europea complessiva, perché Autorità che hanno diverse vocazioni poi dialogano sempre ma anche in modo strabico talvolta. Guardate che questo non è solo un problema italiano, è un problema di tutti i paesi europei ma è singolare che in questa divisione che non è solo nostra, fra costituzionalisti e comunitaristi e comunitaristi che non vogliono essere internazionalisti e poi vogliono specificità e comunitarismo, molte di queste riflessioni vadano perse. Quindi il primo problema che dovremmo interrogarci a fondo è se e in che misura e fino a che punto a queste Autorità possono essere date competenze ulteriori, diverse e difformi da quelle del contesto europeo. La seconda questione che dovremmo chiederci, e io lo ripeto, lo dico sommamente perché condivido al 90% il disegno di legge, se e in che misura era ragionevole immaginare un disegno di legge che disciplini in modo unitario e uniforme più Autorità tra di loro diverse. In taluni casi questo è possibile, in altri casi meno; infatti, giustamente questo disegno di legge non si occupa dell’Autorità Protezione dei Dati perché la logica nostra è molto diversa, è dubbio se siamo Autorità regolatrice, anzi formalmente non lo siamo, ci occupiamo di un diritto fondamentale, interveniamo in settori di sicurezza e giustizia che riguardano aspetti del tutto particolari dell’azione pubblica e via enumerando. Però forse cose analoghe potrebbero essere dette per alcune di queste Autorità. L’ultima osservazione che faccio è: effettivamente non solo noi con una certa facilità, che poi crea tutti i problemi di sofisticata analisi costituzionalistica, carichiamo le Autorità di competenze diverse rispetto al quadro europeo originario, ripeto non è un problema solo nostro, fosse solo nostro basterebbe farci autocritica, è un problema di tutti i paesi europei perché poi sono tutte Autorità patchwork, ma attribuiamo il nome di Autorità Indipendenti ad altri soggetti che non hanno affatto una ragion d’essere di tipo europeo in una Direttiva di Armonizzazione e invece talvolta non attribuiamo il nome di Autorità Indipendente o lo status di Autorità Indipendente a soggetti che hanno il loro radicamento principale nel contesto europeo. Volevo dire solo queste poche cose perché se no questo tormentone: “Ma perché fare Autorità Indipendenti? È coerente o no col sistema costituzionale italiano?” probabilmente non avrà mai fine. Infine, proprio l’ultima osservazione, credo, non ho neanche il tempo di declinarne l’indice, ma che anche tutta la tematica che ci ha sempre angosciato del sistema delle fonti, dei problemi regolamentari della

Autorità Indipendenti rispetto al sistema delle fonti dell'ordinamento interno, se è giusto o è sbagliato che ci sia il parere del Consiglio di Stato o non ci sia e così via, vada visto dentro questo contesto. E l'ultimissima veramente osservazione è questa: andrebbe fatto un discorso molto serio, molto più serio di quanto è possibile fare, ma non perché il disegno di legge sia debole, anzi lui è persino forte in questo contesto, circa il rapporto fra Autorità Indipendenti, Parlamento, Governo e Regioni. Perché se noi dobbiamo essere un'Autorità di armonizzazione il potere che oggi abbiamo è assolutamente limitato: una segnalazione al Parlamento, l'aver un Parlamento che ci ascolta frammentato in Commissioni diverse a seconda della competenza che di volta in volta viene in gioco, che traduce il rapporto con le Autorità Indipendenti in una relazione annuale, che fa molto piacere perché c'è pure la diretta televisiva ma che poi lascia assolutamente il tempo che trova e il parere dato al Governo che, per esempio, per noi funziona abbastanza, è un'anomalia perché poi non è previsto affatto un parere rispetto agli altri regolatori interni, Regioni, Entità Territoriali e così via, che nel frattempo sono andati moltiplicando le loro competenze. Grazie.

Sergio Lariccia

Grazie, ti ringrazio [incomprensibile, audio troppo basso] un intervento breve. Io vorrei dire che mi sembrerebbe opportuno porsi anche il problema di quali siano le ragioni che inducono talora l'opinione pubblica a esprimere una posizione contraria nei confronti di alcune tendenze della Autorità Indipendenti. Io credo che per arrivare a questo risultato, di fare così una valutazione sintetica, sia sufficiente leggere i giornali e ascoltare costantemente le trasmissioni nelle quali vi sono i colloqui con i lettori. Per esempio il giornale La Stampa di ieri, qualcuno di voi forse l'ha letto, prendendo lo spunto da questa notizia che si è pensato di nominare un'Autorità Indipendente, un'Agenzia Indipendente per potere ritrovare gli scomparsi, dedica un'intera pagina a una serie di episodi nei quali appunto si parla di Autorità Indipendenti in casi nei quali si può fortemente dubitare che sia necessario. Quindi a mio avviso il primo motivo del dissenso dell'opinione pubblica indubbiamente è quello della forte proliferazione. Il secondo motivo è quello delle retribuzioni: troppo alte le retribuzioni nei confronti dei Presidenti e dei componenti delle Autorità. D'altra parte non è un'osservazione maliziosa dato che più di uno, soprattutto le persone che rappresentano alcune di queste Autorità Indipendenti, hanno detto espressamente questa sera: "Le Autorità costano, sappiamo che costano". E questo problema si pone in collegamento con il problema dello scadimento dell'Amministrazione. Al contrario di quanto diceva poco fa Franco Pizzetti, io sono pienamente d'accordo con Cerulli Irelli quando osservava che qui c'è da tenere presente che questa tendenza, questa moda al favorire, al favor nei confronti delle Autorità Indipendenti è praticamente iniziata proprio nel momento in cui si è forse cominciato a rinunciare all'idea di una riforma dell'Amministrazione. Io ricordo, verso gli anni '90 in un confronto che ci fu a Firenze in un Convegno, io espressi alcune considerazioni critiche; era presidente il Prof. Paolo Barile e Paolo Barile poi nella fase dell'interruzione del Convegno mi disse: "No, ormai non si può più contare sull'Amministrazione, l'unica speranza è quella da riporre nei confronti delle Autorità Indipendenti". E questo a mio avviso è un problema centrale: cioè il problema che sostanzialmente si è rinunciato all'idea di poter favorire il principio della separazione tra politica e amministrazione. In questo non si sono distinti i governi di centrosinistra, di centrodestra, hanno attuato, soltanto di recente la Corte Costituzionale sta ponendo alcuni limiti in proposito, alcune riforme dalle quali

sembra che sia iniziata una fase nella quale il principio di attuazione dell'Art. 97 della Costituzione è un principio che sembra soltanto caro agli auspici di studiosi dei tempi passati. E, invece, io credo che le indicazioni di Costantino Mortati in Assemblea Costituente sulla funzione da assegnare al principio dell'Art. 97 della Costituzione, le considerazioni che svolgeva Carlo Esposito in quel lontano articolo del 1949 sull'Amministrazione, sulle funzioni dell'Amministrazione, sulla responsabilità dell'Amministrazione per l'attuazione dell'Art. 3, comma 2 della Costituzione per un'eguaglianza sostanziale in Italia siano discorsi ancora validi. Proprio mentre consultavo alcune delle carte di questo Convegno di oggi mi è arrivato l'invito per un Convegno a Cagliari venerdì prossimo sull'imparzialità dell'Amministrazione. Credo che i problemi siano collegati tra di loro e la moda a favore delle Autorità Indipendenti è iniziata nel momento in cui è iniziata la fase della rinuncia all'attuazione dell'Art. 97 della Costituzione. A mio avviso credo che i due problemi si debbano considerare in collegamento tra loro e quindi è per questo che ho fatto questo intervento. Grazie.

Franco Bassanini

Un collegamento certamente esiste come dice il Prof. Lariccia però vorrei anche osservare che il principio della distinzione tra politica e amministrazione entra concretamente nella nostra legislazione a cavallo tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, che è proprio il periodo nel quale comincia a svilupparsi, giustamente diceva Pizzetti, anche sulla base di forti indicazioni, direttive e regolamentazioni europee il fenomeno delle Autorità Indipendenti. Io direi che c'è sicuramente una relazione tra le due cose però non è così meccanica. La distinzione tra politica e amministrazione riguarda l'attuazione delle politiche pubbliche. Qui, invece, stiamo parlando come è stato chiarito da una serie di interventi di una funzione di regolazione o di garanzia, di diritti fondamentali e del funzionamento del mercato che richiede soggetti che sono..., perché vedi la distinzione tra politica e amministrazione non elimina il fatto che l'amministrazione è strumento di attuazione di politiche pubbliche che, nel rispetto di principi di imparzialità e di buon andamento, esegue però, attua le strategie politiche decise dall'autorità politica. Perché c'è il principio dell'Art. 97 che, giustamente, la Corte Costituzionale ha ribadito nelle Sentenze 103 e 104 da ultimo stabilendo i limiti molto severi per cui è ammissibile in Italia uno *spoil system*, ma c'è anche il principio degli Art. 1 e tanti altri della Costituzione per cui le politiche pubbliche sono decise o direttamente dai cittadini con forme di democrazia diretta o più spesso attraverso le istituzioni della democrazia rappresentativa, quindi attraverso autorità e organi politici che si avvalgono dell'amministrazione per l'attuazione di quelle politiche. Allora, ecco qui il tema torna a essere quello su cui abbiamo oggi un po' discusso della distinzione dell'attuazione di politiche pubbliche che è propria delle autorità politiche che si avvalgono dell'amministrazione per la loro attuazione, la quale a sua volta deve rispettare un principio d'imparzialità. Non è che la politica pubblica può dire che dobbiamo arrivare a mettere a disposizione di qualunque famiglia un numero sufficiente di posti negli asili nido per sistemare tutti. Finché non sono sufficienti la politica pubblica stabilirà quali sono i criteri e non li posso applicare favorendo gli amici miei e sfavorendo gli altri, adesso ho banalizzato un esempio in questo senso. Vedi, c'è un collegamento tra le due cose ma questo collegamento riguarda gli sconfinamenti che sono una tentazione. Giustamente Franco Pizzetti prima richiamava... non è senza senso la preoccupazione di Villone contro la proliferazione. Ma

contro la proliferazione quando questo significa creare Autorità Indipendenti dove si tratta soltanto di, lo diceva anche Cerulli Irelli, far funzionare, invece, amministrazioni efficienti. Dopodiché i casi di cui si parla nel disegno di legge sono casi nei quali le Autorità Indipendenti sono a mio avviso perfettamente giustificate dal fatto che ci sono vere funzioni di regolazione.

Laura Ammannati

Mi ricollego a quanto appena detto, appunto perché mi riveniva in mente che questa cosiddetta proliferazione di Autorità Indipendenti è stata anche, come dire, collegata a ciò che è avvenuto nella prima metà degli anni '90 in cui il nome di Autorità Indipendente è stato visto bene o male come una possibilità di fuga, appunto dalla politica. Ma credo proprio che quella che può essere anche l'utilità di rimettere mano al disegno così come si è venuto evolvendo in questi anni delle Autorità Indipendenti però ecco direi ora, lasciamo, vorrei non parlare di Autorità Indipendenti in generale visto che poi non tutte le Autorità cosiddette Indipendenti sono oggetto di questo disegno di legge. Quindi ritornerei di più al discorso delle autorità di regolazione e di vigilanza. In particolar modo credo che proprio per le cose che conosco un po' meglio, vorrei fare qualche riflessione sugli aspetti connessi proprio alle Autorità di regolazione. Ecco il vantaggio di parlare da ultima o in fine è che posso ricollegarmi a cose già dette senza ripeterle; credo che si possa essere assolutamente d'accordo, perlomeno io, lo metto come premessa di quello che voglio dire, con quanto diceva Claudio De Vincenti poco fa proprio rispetto a quelli che sono i temi, alcuni principi del modello di regolazione che sta alla base anche di questo disegno di legge. Cioè credo appunto che non sia più da tenere a far riferimento come un a credo alla famosa frase che in fondo la regolazione doveva servire a tenere il forte finché non arrivava la concorrenza, detta da uno dei più importanti regolatori inglesi che era appunto Little Child. Ecco però, detto questo, soprattutto con riferimento al tema della individuazione delle competenze delle Autorità, e quindi come dire una perimetrazione di quello che riteniamo debba essere il territorio delle Autorità di regolazione, ecco una domanda mi veniva rispetto al disegno di legge, infatti stasera abbiamo parlato fin dal primo intervento di Marco D'Alberti di regolazione indipendente; ecco, allora una domanda che mi veniva, rispetto poi alla formulazione di alcuni articoli, adesso non li sto a riprendere per brevità, ma alcuni degli articoli del disegno di legge in cui si fa ripetutamente riferimento a tutela della concorrenza, promozione della concorrenza, creazione di mercati concorrenziali e tutela dell'utente e del consumatore. Ora, al di là di quanto ha detto anche il Presidente Caticalà, rispetto alle Autorità di regolazione come ad esempio l'Autorità per l'Energia, una domanda che mi sono fatta varie volte: è la tutela del consumatore, poi nel senso che dirò tra breve, un elemento costitutivo ed essenziale della regolazione indipendente, così come mi sembra più o meno la stiamo intendendo anche in questo dibattito stasera? Cioè, per fare un esempio adesso ora rispetto alle ultime vicende della liberazione del mercato elettrico del prossimo futuro 1 luglio. L'individuazione di quelli che sono gli utenti deboli, come li chiama la Direttiva Comunitaria, è competenza dell'Autorità per l'energia? È competenza anche rispetto a quanto letto perché non ne so molto di più di quelle che s'è letto in questi giorni sui giornali anche rispetto al decreto legge in materia, è competenza dell'Autorità per l'energia andare non a definire quelle che sono alcune delle tariffe, le tariffe di accesso alla rete e altri, come dire, prezzi, diciamo così che sono rilevanti dal punto di vista della regolazione, ma è competenza dell'Autorità ad esempio andare a definire quale può essere una tariffa che dev'essere

applicata ad alcuni tipi di utenti? Ecco, questo è un punto che mi sembrerebbe importante rispetto a una perimetrazione il più possibile appunto tecnica, uso questo termine in modo un po' provocatorio. Esatto. Per esempio il documento di consultazione fatto dall'Autorità per l'Energia in materia di revisione delle tariffe sociali è uscito appunto sul sito un po' di tempo fa; ecco, arrivare alla definizioni di questi aspetti è compito dell'Autorità per l'Energia oppure, invece, non dovrebbe essere una di quelle competenze che spettano al potere politico-amministrativo in un qualche modo, che poi interagirà eventualmente con l'Autorità per l'Energia. Ora da questo punto di vista non voglio fare un'apologia del modello inglese, però voglio dire, ecco vedere eventualmente affidata la tutela di questi interessi, diciamo così, connessi ma non costitutivi secondo me della regolazione cosiddetta indipendente ad altri soggetti mi sembrerebbe rilevante così come non so se più in materia di energia potrebbe essere la questione relativa ad esempio all'ambiente, no? Le questioni relative all'ambiente sulle energie rinnovabili, tutte queste cose, è compito poi dell'Autorità per l'Energia andare a intervenire eventualmente su alcuni di questi aspetti? Ecco questa era la prima perplessità, proprio di modello. La seconda riguarda... quando sono andata a leggere l'Art. 18, comma 2, dove si dice: "I regolamenti e gli atti a contenuto generale delle Autorità, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna, devono essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore o della materia su cui vertono. Essi sono accompagnati da una relazione che illustra le conseguenze dei medesimi atti sulla regolamentazione". Cioè qui come dire, non lo so, è una piccola, una sorellina minore dell'analisi d'impatto della regolazione? O è, come dire, un ritorno un pochino detto meglio, un pochino più raffinato alla semplice relazione che si può fare a un atto normativo, introduttiva a un atto normativo? Cioè, mi chiedo: la, a questo punto forse definitiva, espulsione, passate questa parole, dell'idea di un'analisi d'impatto della regolazione, non che ritenga che l'analisi d'impatto della regolazione sia questa la panacea, per carità, di tutte le cose, però indubbiamente l'analisi d'impatto della regolazione probabilmente può consentire di focalizzare molto di più in alcune situazioni quelli che possono essere gli obiettivi da perseguire. Cioè c'è un obiettivo forte, rispetto al quale puoi anche momentaneamente sacrificare il consumatore debole se questo può in un medio-lungo periodo portare, adesso faccio un esempio, il primo che mi viene in mente non è probabilmente il migliore però ecco, si può sacrificare un certo tipo di interesse al perseguirne uno che è focalizzato, che è importante, che nel futuro può dare dei risultati che sono positivi? Ecco, questo probabilmente, al di là di tutto quello che si può dire dell'analisi d'impatto della regolazione può, ecco l'analisi d'impatto servire un po' è l'averla eliminata del tutto, perlomeno questo mi pare di capire, lo chiedo a chi ha lavorato...

Franco Bassanini

Ho interpretato, ma adesso abbiamo qui alcuni degli Autori. Io ho interpretato l'Art. 18 come estensione dell'analisi dell'impatto della regolazione alla regolazione delle Autorità Indipendenti. Da questo punto di vista personalmente l'ho considerata una cosa molto positiva, appunto. Tu hai dei dubbi a riguardo.

Laura Ammannati

Io, appunto la vedo esattamente un po' come, invece, la cosa opposta, cioè nel senso mi è sembrata una... cioè l'analisi d'impatto della regolazione, ora potremmo discuterne a lungo, però non ritengo che possa essere esclusivamente uno strumento per migliorare ad esempio la motivazione di determinati provvedimenti. È una tecnica in un qualche modo che deve servire a definire in primo luogo se devi regolare, no? Questa non è piccola cosa perché a un certo punto, una volta che l'hai fatta, andando a verificare un certo obiettivo puoi anche scoprire che forse è meglio che non fai niente perché la cosa potrebbe essere controproducente, dopodiché ti porta, come dire, a tarare il provvedimento e così via. Quindi, ecco io quando ho letto questa cosa appunto: motivazione ecc., ecc. ho, appunto dicevo per questo la sorellina minore o un po', come dire, handicappata, perché mi è sembrato proprio un marginalizzare, un espellere quello che poteva essere un esperimento che avevo visto positivamente di analisi.

Franco Bassanini

Laura, adesso non vorrei, ma avendo avuto qualche parte nella introduzione dell'analisi d'impatto della regolazione nel nostro ordinamento, tu scrivi così essendo evidente che se la relazione dimostra che l'opzione 0 sarebbe stata molto migliore, beh io voglio vedere quale Autorità di qualunque genere seriamente, casomai come dire, travisa la relazione, ma non fa una relazione da cui risulta che sarebbe meglio l'opzione 0 e poi regolamenta.

Laura Ammannati

Franco ora non voglio, come dire, incaponirmi, come si dice, su questa cosa. La mia obiezione era collegata al fatto che l'analisi d'impatto probabilmente richiede un'attività, una modalità, un'analisi costi-benefici, una questione quindi economica di tipo sociale, abbiamo qui un maestro di analisi d'impatto e quindi voglio dire... No, ma a parte questo, il punto poi che mi sembrerebbe importante al di là, magari può essere vero ho capito male, però dovrebbe essere probabilmente anche quello, siccome poi la questione è una questione dinamica, le situazioni economiche sono, come dire, in processo, sono dinamiche quindi poi occorrerebbe in un qualche modo anche una sorta, adesso uso una parola forse forte, di monitoraggio di quello che è stato poi il tipo di decisione assunta anche sulla base di un'analisi d'impatto della regolazione. Comunque, magari poi chi ci ha lavorato più da vicino mi spiega meglio.

Franco Bassanini

Sono però... Scusa sono due problemi diversi: la cosa che la legge poteva fare è introdurre l'analisi dell'impatto della regolazione per le decisioni di regolazione delle Autorità Indipendenti; poi è

un'altra questione, molto più grande, di sapere se c'è come dire un monitoraggio di qualche... Questo si presenta per il Governo, per il Parlamento, per le Autorità di Regolazione se c'è qualche monitoraggio, se c'è qualche seguito comunque garantito da qualche organismo terzo alle analisi d'impatto della regolazione. Per il momento non c'è ma per il momento non abbiamo neppure, quasi sempre serie analisi d'impatto della regolazione. Nel senso che in molti caso sono cose fatte proprio per ridere. Quindi cominciamo a introdurle e quindi valutiamo positivamente questa novità e poi vedremo come garantire che siano serie.

Laura Ammannati

No, se questa è l'anticamera sono d'accordo, speriamo. Questo volevo dire. [Voce fuori campo: Facciamo step by step]. Senza equivoci però terminologici. L'ultima cosa brevissima perché ho portato via anche troppo tempo, è la questione appunto della estensione, diciamo così, o quantomeno di una copertura se vogliamo da parte delle Autorità di regolazione nazionali su quelle che sono come dire le attività cosiddette regolatorie tra virgolette ad esempio degli enti locali. Cioè perché questo ha una ricaduta ad esempio in materia, appunto, gli esempi che faceva Claudio sui trasporti ma non solo i trasporti, possono essere il gas per la parte di competenza degli enti locali e così via, questo ha una ricaduta molto forte e mi par di vedere che gli enti locali sono anche molto, come dire, in grave imbarazzo qualche volta su come riuscire a concepire quelli che sono ad esempio i disegni delle gare, oppure i contratti di servizio o cose di questo tipo, quindi probabilmente un'attività delle Autorità di regolazione nazionali in questo settore potrebbe essere in qualche modo contemplata.

Ginevra Bruzzone

Giusto un paio di spunti di riflessione: sono anni che assistiamo a queste oscillazioni del pendolo rispetto al tema delle Autorità Indipendenti, siamo ancora in una di queste fasi e guardando dopo qualche mese il disegno di legge sulle Autorità con occhi un po' freschi, effettivamente alcune disposizioni sono forse un po' vaghe o possono sembrare così vaghe da poter essere utilizzate per alimentare posizioni anti-Autorità. Si è già fatto riferimento prima all'Art. 1, comma 3, quindi questi poteri di indirizzo e di alta vigilanza, se si va a vedere nel dettaglio ha ragione Giulio è scritta con dei paletti, però la percezione che si ha di questa disposizione è di una disposizione vaga, che fa paura, quindi forse non è così importante mantenerla. La stessa cosa i poteri di revoca: anche lì i poteri di revoca nel disegno di legge sono scritti con una serie di paletti però l'impressione che danno è di qualche cosa che attenta in modo violentissimo all'indipendenza delle Autorità. Allora vale la pena di mantenere questa disposizione sui poteri di revoca? Non lo so. E diciamo in modo simmetrico anche tutte le disposizioni che danno alle Autorità dei poteri che sembrano troppo vaghi, non abbastanza definiti, possono portarci al risultato di una reazione anti-Autorità e quindi andrebbero ripensate. In particolare, l'Art. 2: ho sentito moltissime reazioni preoccupate perché questi poteri orizzontali, validi per tutte le Autorità, di introdurre misure di regolazione asimmetrica

o di introdurre provvedimenti d'urgenza, misure cautelari, non sono abbastanza specificati nei presupposti; allora lì dovremmo chiederci: vale la pena di rischiare questo tipo di reazione, di “le Autorità hanno poteri indefiniti”? O se le esigenze sono specifiche, tipo l'Autorità per le Comunicazioni, l'AGCOM, oppure l'Autorità per l'Energia hanno bisogno di specifici poteri di regolazione asimmetrica o poteri cautelari, li inseriamo direttamente nelle leggi relative alla singola Autorità evitando la disposizione di carattere orizzontale laddove non strettamente giustificata? Un altro esempio: nell'ultimo disegno di legge Bersani c'è un'Art. 58 importantissimo che prevede l'introduzione nel nostro ordinamento della legge annuale per la promozione della concorrenza e la tutela dei consumatori. E questo diciamo risponde all'esigenza che abbiamo sottolineato un sacco di volte, di maggior attenzione da parte del Parlamento alle segnalazioni delle Autorità. Ma com'è stata scritta la disposizione? Dicendo che questa legge comporterà l'adeguamento periodico dell'ordinamento nazionale ai rilievi, alle segnalazioni e ai pareri delle Autorità e quindi come se l'Autorità fosse in qualche modo sopra il legislatore. Scritta così susciterà sicuramente una reazione violentissima dicendo “l'Autorità non può stabilire il programma del legislatore”. Quindi basta, diciamo, mantenere l'istituto e scriverlo in modo diverso dicendo “Annualmente dovrà essere fatto il disegno di legge per la promozione della concorrenza che elimina le restrizioni normative-amministrative ingiustificate della concorrenza, tenendo conto delle segnalazioni, dei pareri dell'Autorità” ma non sarà l'adeguamento della normativa ai rilievi dell'Autorità, perché altrimenti otteniamo la reazione opposta, mentre di sicuro dopo qualche mese tutte le disposizioni del disegno di legge che rafforzano le garanzie procedurali, sia nei procedimenti a carattere individuale, sia nei procedimenti per l'adozione di atti a contenuto generale sono disposizioni che rafforzano le Autorità così come il meccanismo di nomina a mio parere, seppure non perfetto, però può rafforzare il sistema della Autorità nella misura in cui viene percepito come più trasparente dei meccanismi che abbiamo visto per adesso; anche il fatto che ci sia una sorta di dialettica tra chi propone e chi deve esprimere un parere sulla proposta è comunque un elemento di trasparenza del sistema: l'audizione in Parlamento è un elemento di trasparenza del sistema quindi tutti questi paletti, queste cose che vengono percepite come aumento alla trasparenza del sistema delle Autorità rafforzano. Invece, le disposizioni che danno troppi poteri insospettiscono l'uditorio e quindi possono in realtà indebolire le Autorità.

Vincenzo Visco Comandini

Due brevissime osservazioni: una di carattere generale e una specifica sul settore di cui sono diciamo esperto. Una generale sul problema del finanziamento: se il principio che il finanziamento delle Autorità Indipendenti va in qualche modo ricondotto a una sorta di fondo di finanziamento degli operatori, se la finalità è quella del garantire alle Autorità stesse la certezza delle risorse, se quindi renderle indipendenti finanziariamente dai cambi di umore o di opinione del Governo, questo è un principio giusto. Laddove però questo diventi un principio generale di finanziamento dei meccanismi di funzionamento del mercato, per esempio usare i fondi di compensazione per l'assolvimento dei compiti di servizio pubblico tipo servizio generale, questo è più problematico e secondo me le due cose andrebbero tenute chiaramente distinte. Qui arrivo al punto sulla questione del settore postale: il settore postale, le preoccupazioni di Marco sul fatto che ci fossero altri principi da dover applicare nella regolazione, anche se da operatore interno mi sembra che sia

abbastanza simile dal punto di vista dei principi con quello che è delle telecomunicazioni; piuttosto sono preoccupato di un altro elemento che forse nel disegno di legge si potrebbe migliorare con due parole decisive. Qui ci sono interpretazioni che stanno venendo fuori, le leggevo l'altro giorno sul Sole 24 Ore: i servizi postali potrebbero diventare materia concorrente. Le Regioni immediatamente hanno drizzato le orecchie e stanno cominciando a occuparsene: la Provincia di Bolzano nella trattativa con lo Stato ha tirato fuori questo argomento perché vorrebbe gestire il servizio postale. Inutile dire che questo scardinerebbe un'organizzazione che solo recentemente è stata in qualche modo resa unitaria: storicamente da sempre era un sistema feudale in cui effettivamente il meccanismo decisionale e produttivo era demandato al Direttore Provinciale; ritorniamo indietro di forse vent'anni. L'ultimo punto, quello della ripartizione dei compiti, sempre in materia postale, fra Ministero e Autorità: sarebbe opportuno dare delle indicazioni generali e rimandare a una disciplina di dettagli un punto molto delicato perché la separazione dei diversi compiti, quelli classici di regolazione e quelli politici, a volte si confondono. Per esempio chi deve dare le concessioni o le autorizzazioni in un mercato liberalizzato? Ecco, nel disegno di legge si parla di fornitore del servizio universale e probabilmente potrebbe essere che il modello regolatorio preveda fornitori e quindi evidentemente è un momento delicato perché questo passaggio di competenze avviene nel momento in cui sta avvenendo la liberalizzazione e dalle modalità regolatorie con cui si gestirà la liberalizzazione dipende la sopravvivenza del servizio come lo conosciamo noi. Grazie.

Guido Sirianni

Proprio veramente delle cose rapidissime perché è stato detto tutto. [Battuta Bassanini incomprensibile]. Pochissime considerazioni: una prima considerazione che abbiamo un apparente paradosso di un disegno di legge che per un verso suscita delle reazioni diciamo avverse al fenomeno delle Amministrazioni Indipendenti quando, sulla base di un'analisi del testo, effettivamente vediamo che esistono elementi che in effetti enfatizzano l'indipendenza delle Amministrazioni, quindi amplificano il fenomeno, però anche tendenze proprio opposte che in qualche modo cercano di ristabilire le ragioni della politica rispetto a quelle dell'indipendenza. Questa è una prima considerazione così [incomprensibile], quindi in sostanza dov'è il punto veramente più delicato nel quale effettivamente possono sorgere secondo me maggiori perplessità rispetto all'amplificazione del fenomeno delle Amministrazioni Indipendenti? Insomma, l'utilizzo di questo strumento. Un primo caso è il settore idrico: qui abbiamo per la prima volta, mi sembra di capire, l'utilizzo di un modello di Amministrazione Indipendente, cioè di una regolazione attraverso Amministrazione Indipendente, utilizzato in relazione a un settore che espressamente nella regolamentazione si specifica non s'intende minimamente aprire al mercato. Quindi abbiamo visto come la regolazione fondamentalmente può espandersi con maggior o minore forza a seconda della maggiore o minore, come si dice, *openness* al mercato che può essere conseguita. Qui abbiamo, invece, nell'Art. 4 mi sembra la attribuzione di un ruolo regolatorio assolutamente atipico: ecco, è difficile spiegare come una regolazione indipendente può avvenire in un settore riservato totalmente alla mano pubblica, per definizione. Un'altra considerazione riguarda il ruolo e le funzioni delle Amministrazioni Indipendenti in materia di trasporti: la sensazione più diretta che se ne ha è quella di un potpourri di funzioni che riguardano settori economici che hanno delle caratteristiche profondamente diverse tra di loro, nel senso che esistono dei settori nei quali effettivamente esiste

un vincolo di apertura al mercato definito anche a livello comunitario, pensiamo al caso degli slots. Tanti altri casi in cui la prospettiva del mercato è veramente una prospettiva remotissima, completamente distante. Ecco, quindi non abbiamo neanche una regolazione in vista di una prospettiva futura di apertura al mercato, abbiamo semplicemente una regolazione che svolge quella che era solitamente considerata un'attività di programmazione. E qui va il punto, secondo me un po' delicato da sottolineare, cioè penso al libro della Nicoletta Rangone sul rapporto tra regolazione e programmazione, rapporto difficile, controverso ecc. Proprio in questo caso, questo Art. 5 che riguarda l'Autorità Indipendente in materia di trasporti è un esempio proprio evidente di quanto sia veramente inestricabile questo intreccio tra programmazione e regolazione e come sia difficile in realtà stabilirlo *in apicibus*. Oppure questa operazione può essere fatta soltanto se dalla enunciazione astratta si passa poi a un'analisi puntuale delle funzioni, cioè degli atti, dei procedimenti e degli strumenti di programmazione e di regolazione. Bisogna in altri termini scendere veramente nel ventre molle di quest'attività di governo dell'economia per potere districare cosa possa essere imputato a una funzione politica e cosa può essere imputato più ragionevolmente a una funzione indipendente e regolatrice. Il risultato che si ha appunto dalla lettura di questa norma è quello di un compromesso molto pasticciato. Cioè l'impressione è quella di una sovrapposibilità dei ruoli: non si capisce effettivamente bene cosa fa l'uno e cosa fa l'altro. Si ha l'impressione che per un verso si voglia premere l'acceleratore sulla regolazione ma per l'altro si rassicura il ceto politico, il ceto amministrativo spiegando che per carità non c'è nessuna intenzione di togliere le prerogative ad alcuno. Terza questione e mi taccio: riguarda questo problema di rapporto, che poi si collega anche al precedente, del rapporto tra Amministrazioni Indipendenti poi e dimensione regionale. L'impressione che si ha è che tutto quanto il progetto sia costruito ignorando il nuovo Titolo V della Costituzione, ignorando questo problema; del resto la conferma più eclatante la si ha nella lettura dell'articolo che riguarda i rapporti istituzionali: si ignora completamente la possibilità di un rapporto istituzionale tra Amministrazioni Indipendenti, regolatorie che siano, e Regioni. Forse il coraggio di dire qualcosa sarebbe stato utile trovarlo; ecco, in tutto il testo, frugando, si nominano in effetti di qua e di là le Regioni ma soltanto, come si può dire, in termini di *caveat*. Dice: "Badate noi non veniamo a intervenire negli affari vostri", questo è il senso che si trova. Soltanto nel caso della materia idrica c'è un accenno alle Agenzie che in effetti alcune Regioni hanno istituito in materia idrica per dire che poi in qualche modo anche questa competenza accresciuta in materia idrica appunto, quella dell'elettricità e del gas, dovrebbe in qualche modo comunicare con questi altri soggetti ma per il resto è silenzio e questo evidentemente non è positivo. E non è positivo soprattutto nella prospettiva di concepire queste Amministrazioni Indipendenti come Amministrazioni sì nazionali ma non per questo statali. Quindi voglio dire, questo problema del procedimento di nomina, questo problema di *accountability* in qualche modo delle amministrazioni indipendenti, nell'ambito di questo testo non trova delle risposte effettivamente appaganti. Detto questo è chiaro che l'impressione che si ha è che, voglio dire, il fuoco di fila contro le Amministrazioni Indipendenti che ha avuto occasione di manifestarsi nell'occasione della prima discussione del progetto di legge è soltanto, voglio dire un'occasione, è stato soltanto, come si può dire, un *casus belli* ma certamente non sono ragioni interne al disegno di legge quelle che giustificano questa reazione. Il disegno di legge ha evidentemente delle lacune, delle cose vanno corrette, sicuramente l'Art. 2 non è soltanto negativo nel senso che attira delle reazioni politiche negative, delle insofferenze nei confronti delle Amministrazioni Indipendenti ma è negativo perché voglio dire è la reintroduzione delle ordinanze necessitate prefettizie. Non so, nell'ordinamento non

ci sono modelli di poteri ordinatori e normativi di quel genere, in nessun altro posto voglio dire e nessuno vorrebbe trovarsi nelle condizioni di un Giudice che deve valutare se una decisione di una o l'altra Autorità sia consentita o non dai principi generali dell'ordinamento comunitario, perché questo è il limite che viene stabilito. Qui il principio di legalità viene... sì ma veramente le due fattispecie sono confusissime, il primo comma e il secondo comma ma poi manca veramente l'aggancio al principio di legalità. Qui senza essere cultori esasperati del sistema delle fonti siamo veramente oltre, insomma queste sono le impressioni che volevo proporvi.

Franco Bassanini

Nel dare la parola a Nino La Spina, io penso che ci sia, l'ho sostenuto nella relazione che ho fatto a Varenna all'ultimo Convegno di Studi Amministrativi, che le Autorità effettivamente vadano definite nella categoria delle Istituzioni della Repubblica. Istituzioni della Repubblica tra cui c'è il Presidente della Repubblica che non a caso è eletto anche da alcuni rappresentanti delle Regioni, in cui c'è la Corte Costituzionale che ha una composizione e altre ma anche le Autorità. Da questo punto di vista le autorità si dovrebbero interfacciare con le Regioni come si interfacciano con Governo e Parlamento, cioè come titolari di politiche pubbliche, le Regioni, sulle quali loro sono titolari dei poteri di regolazione indipendente. E da questo punto di vista, come dire, io penso che qualche affinamento delle formulazioni lo si possa fare anche se il dubbio che ho è che per le ragioni di clima che diceva Calabrò, sia difficile riuscirle a ottenere dal Parlamento, ma chiarire meglio che c'è una distinzione di funzioni e di compiti tra compiti di regolazione indipendente e responsabilità delle politiche pubbliche e di fronte a questo, a seconda delle competenze in materia di politica pubblica, l'interlocutore istituzionale è Stato-Governo-Parlamento o è Regione-Giunta e Consiglio Regionale. In qualche modo nella stessa misura no, sulla base di una distinzione di compiti, potrebbe essere uno schema di ragionamento da approfondire. La Spina.

Antonio La Spina

Gli argomenti già sono stati molto sviscerati, mi limito a pochissimi punti anche se ci sarebbero tantissime cose da dire. La moda: la moda va e viene per la verità perché ho sentito citare una moda che però cronologicamente io collocavo in un momento diverso. La moda della proliferazione delle Autorità Indipendenti si è avuta nei primi anni '90, dal '97 in poi non è che ne siano proliferate tantissime, anzi, casomai la moda si è un po' invertita cioè già alla fine della XIII Legislatura per esempio fu costituita una Commissione d'Indagine Parlamentare la cui finalità ufficiale era quella di tagliare le unghie, a bacchettare, normalizzare, ricondurre all'ordine, non se ne può più di queste Autorità Indipendenti... Buona parte della XIV Legislatura è stata caratterizzata dallo stesso obiettivo: prima una Commissione diciamo in qualche modo sollecitata dall'allora Ministro della Funzione Pubblica Frattini, il cui presidente se non sbaglio era Cardì, se la memoria non m'inganna, poi una Commissione fatta da Mazzella in cui si propose addirittura di far diventare Autorità Indipendente l'Avvocatura dello Stato, ma a parte questo anche lì lo spirito... c'era questa proposta... sì, sì, vabbè, di cui Mazzella stesso..., vabbè comunque cose che capitano, una sinergia, si parlava di sinergia, quindi ne abbiamo viste di tutti i colori ma casomai la moda dal 2000 in poi e

soprattutto nella XIV Legislatura è stata quella di tagliare le unghie, insomma tagliare le mani, le dita forse, non solo le unghie alle Autorità Indipendenti. A un certo punto però, secondo me ovviamente in due parole, ma credo che si possa documentare cosa che stiamo tentando di fare anche con una ricerca sulla copertura giornalistica anche delle Autorità Indipendenti, a un certo punto ci sono stati alcuni punti di svolta, per esempio lo scandalo Parmalat e per esempio tutto quello che è successo: i tentativi che ci sono stati anche nella riforma della legge sul risparmio che all'inizio voleva essere qualche cosa di simile a un riordino delle Autorità Indipendenti poi è stata molto di meno rispetto a quello che, nelle sue varie versioni, doveva diventare però c'è stata questa svolta. Quindi la moda, casomai, fino a pochissimo tempo fa è stata quella di ricondurre l'Autorità Indipendente a un alveo molto più ristretto, di riportare la politica per così dire in campo. Secondo me però oggi, invece, l'opinione pubblica che pure è stata citata, l'opinione pubblica è meno stupida e meno insensibile di quanto noi possiamo pensare, l'opinione pubblica, la mia impressione è che, invece, richieda alle Autorità Indipendenti molto spesso delle prestazioni incisive, precise e quando queste avvengono l'opinione pubblica è gratificata. Ovviamente l'opinione pubblica in certi casi si esprime attraverso i suoi organi anche contro la famosa proliferazione di cui si è detto. Quindi penso che il clima sia cambiato più volte e forse, se dobbiamo definire il clima attuale, il clima attuale è che invece si sente, si avverte fortemente l'esigenza da parte dell'opinione pubblica prima di tutto di alcune, poche Autorità che siano incisive e che sappiano fare il loro mestiere in certi campi in cui si è riconosciuto che ce n'è proprio bisogno. Ora questo disegno di legge che come tutte le cose umane ovviamente ha i suoi difetti e come tutte le cose umane è perfezionabile, penso che, soprattutto avendo in mente tutti questi esempi che ho detto e citato un po' di corsa, ché ce ne sarebbero tantissimi altri, sono stati fatti tantissimi disegni di legge in tutte queste Legislature che ho detto, non è, è stato detto giustamente, una legge di principio, non è neppure una legge quadro, non sarebbe una legge nel caso in cui venisse approvata che riguarda tutte le Autorità Indipendenti, certamente però assomiglia a uno sforzo abbastanza organico, abbastanza compiuto di affrontare il settore. Questo secondo me va riconosciuto e chiaramente è anche, a mio parere, un disegno di legge che fa tesoro di questa seconda parte del clima cioè del fatto che c'è un riconoscimento, non da parte di tutti, non da parte di tutte le forze politiche e neppure di tutte le forze politiche della maggioranza diciamo la verità, è evidenziato anche da qualche relazione alla quale si è fatto riferimento, per quanto ben scritta, si avverte questo bisogno di valorizzare le Autorità Indipendenti e di affrontare seriamente il problema. Quindi io penso che il disegno di legge nel suo complesso sia come dire, ovviamente non è un punto d'arrivo definitivo, ma è il risultato di questa fase importante in cui le Autorità si ritiene che vadano valorizzate. Ovviamente il tema di servizi pubblici locali, l'esigenza di affinare meglio, se fosse possibile, non sarà forse possibile farlo in sede parlamentare, che le Autorità di regolazione nazionali come avviene nei sistemi federali, nei sistemi federali come quello statunitense le Autorità sono nazionali e ovviamente quando c'è bisogno vanno a regolare in sede locale, anzi proprio il federalismo postula Autorità di regolazione normalmente nazionali o di livello federale, quindi non sarebbe niente di nuovo, anzi è l'esperienza più importante alla quale facciamo sempre riferimento, quindi quest'esigenza sicuramente ci sarebbe e andrebbe precisata. Per esempio, un'altra cosa che è stata detta giustamente è la esigenza della a-partisanship o di una bipartisanship che sia forse garantita un po' meglio. Sarebbe molto giusto. Ogni tanto ho sentito dire per esempio: "Facciamo dare il parere all'Accademia dei Lincei", e forse, "Alla Conferenza dei Rettori", chi lavora all'università sa, la Conferenza dei Rettori com'è... Perché dove li andiamo a trovare dei soggetti che siano in grado di dare... [interruzione Bassanini, incomprensibile]. Quindi

di fronte a una situazione del genere e di fronte all'assetto attuale dei poteri politici, effettivamente è veramente difficile sostenere che il Presidente della Repubblica o i Presidenti delle Camere siano in condizione, in teoria si potrebbe sostenere ma in realtà, quindi condivido quello che ha detto Franco Bassanini... in realtà nel disegno di legge secondo me c'è la soluzione meno peggiore di cui è stato fatto cenno nelle relazioni introduttive ma nel dibattito non se n'è parlato proprio, cioè i curricula pubblici, quello secondo me è già un rimedio. Alcune nomine non sarebbero state possibili con questo sistema. Alcune nomine di cui l'opinione pubblica giustamente si è lamentata. No? Il politico trombato, preso all'ultimo minuto e del tutto incompetente, in un sistema di curricula pubblici, tutto è possibile ma insomma sarebbe stato veramente difficile motivare in competizione con altri curricula certe nomine. Quindi invece questa la trovo una novità, ovviamente non perfetta però tutto sommato la meno peggiore allo stato dell'arte. Da questo punto di vista io, se posso dare un timidissimo suggerimento, allungherei un pochettino il periodo di non nominabilità, un anno forse è poco. È giusto? Sia prima che dopo, se posso dare un suggerimento sommesso, forse è pochino, già che ci siamo... [Commento Bassanini incomprensibile]. Quattro anni si riferiva a un'altra cosa, lui si riferiva a un'altra cosa. Ultimo punto: fermo restando che secondo me anche se nel dettaglio possiamo, ovviamente non c'è il tempo di farlo, lo spirito del disegno di legge è lo spirito di valorizzare le Autorità Indipendenti e di sancirne l'importanza nei limiti in cui si possa fare, però effettivamente ogni tanto affiora qualche tentazione è stato detto: sto terzo comma all'Art. 1 non si può togliere? In una certa lettura è superfluo, è stato detto da Marco mi pare, in un'altra lettura è pericoloso, si può togliere. Questa Commissione Parlamentare che effettivamente è scritta bene perché fa una serie di cose e viene sollecitata a esprimere un parere, però nella nostra tradizione le Commissioni Bicamerali... quella sulla RAI... antipatica! Abbiamo una tradizione... però, obiettivamente riconosco che l'articolo, invece, per come è scritto non sollecita questi problemi quindi, alcuni di questi rischi di ritorno, non di un primato, ma diciamo della tentazione della politica si potrebbero con qualche limatura eliminare. Ultimissimo punto, l'AIR: in effetti io ingenuamente leggendo quell'articolo, avevo letto l'AIR nel secondo comma perché la valutazione delle conseguenze... Non solo, c'è un altro comma successivo in cui dice che ogni tre anni bisogna fare una revisione: diciamo un riferimento anche all'esperienza statunitense dove, come tutti sappiamo l'AIR è nata per le Autorità Indipendenti, non tanto per la legislazione, in un sistema diverso dal nostro e così via. Peraltro allo stato l'AIR è anche prescritta anche se poi non si fa, in realtà l'Autorità per l'Energia l'ha fatta, ha svolto diverse sperimentazioni fatte bene di AIR, quindi anzi viene presa a modello, secondo me si può indicare a modello anche per le altre Autorità Indipendenti e anche per altre Amministrazioni. Però se c'è questo rischio che la lettura di questo Articolo si possa intendere come un'abrogazione implicita della norma della legge di semplificazione 2001 approvata nel 2003 il cui numero in questo momento non mi ricordo ma c'è questo rischio? Io non credo, allora si può espressamente menzionare l'AIR? Forse, non lo so se c'è bisogno. La consultazione di cui parlava Marco D'Alberti, certo le conseguenze della consultazione quali sono? Non è detto espressamente ma con tutto quello che si dice sulla consultazione, le conseguenze sono secondo me che... ma, anche là, forse si può esplicitare mettendo qualche parola in più, d'accordissimo; chiaramente non si potrà non tenere conto dei risultati della consultazione e i risultati della consultazione fanno assomigliare molto e concludo, le Autorità Indipendenti a delle istituzioni nelle quali è praticabile un po' di democrazia deliberativa. Perché questa è la cosa interessante nelle Autorità Indipendenti, perché si decide con argomenti: attraverso la consultazione arrivano anche gli argomenti di tante persone, non soltanto dei poteri forti, quindi sono anche

istituzioni che aumentano la democraticità anziché, come secondo alcuni, secondo critiche un po' stantie ma che ogni tanto riemergono anche in qualche Relazione di qualche parlamentare, anziché diminuirle. Grazie per l'attenzione.

Marco D'Alberti

Credo che qui noi abbiamo una stella polare che è quella di rafforzare l'indipendenza della regolazione. Ci crediamo tutti, oggi credo abbiamo lavorato bene per dare delle indicazioni al fine di rafforzarla questa stella polare. Allora forse qualche costo di transazione va affrontato: ha ragione Giulio quando dice che dobbiamo vedere la grande sostanza delle cose però se una qualche correzione su quelle formule che in diversi hanno qui indicato come più incerte, come più problematiche, si riesce a dare, tanto meglio. Il problema forse è un altro ed è venuto fuori oggi molto forte: è che intorno a noi l'atmosfera è diversa da questa stella polare. E allora forse, siccome ci crediamo molto nella regolazione indipendente, ci dobbiamo impegnare un po' in questa seconda dimensione: che fare? Forse qualche iniziativa sarebbe utile anche in questo senso perché poi i venti contrari di cui parlava Calabrò, l'atmosfera diversa, il clima diverso, naviga in Parlamento. Allora non si può pensare a un'iniziativa utile, anche in questo senso? Forse qualcosa la potremmo fare.