



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 1

BOZZE NON CORRETTE

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA IN TEMA DI AUTORITÀ
AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

107^a seduta (antimeridiana): giovedì 10 maggio 2007

Presidenza del presidente BIANCO

I testi contenuti nel presente fascicolo — che anticipa a uso interno l'edizione del Resoconto stenografico — non sono stati rivisti dagli oratori.

I N D I C E**Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato**

PRESIDENTE	Pag. 3, 7, 8 e <i>passim</i>	CATRICALÀ	Pag. 3, 13, 14 e <i>passim</i>
BRUTTI PAOLO (<i>Ulivo</i>)	11		
MONACELLI (<i>UDC</i>)	13		
PASTORE (<i>FI</i>)	10		
VILLONE (<i>Ulivo</i>)	7, 8, 15		

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Consumatori: Misto-Consum; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-L'Italia di mezzo: Misto-Idm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.

Interviene il presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Antonio Catricalà, accompagnato dal dottor Luigi Fiorentino, capo di gabinetto, dal dottor Roberto Sommella, direttore dell'ufficio relazioni esterne, e dalla dottoressa Roberta Angelini, funzionario.

I lavori hanno inizio alle ore 12,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva in tema di Autorità amministrative indipendenti.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Antonio Catricalà.

Con la sua audizione prende avvio l'indagine conoscitiva che integra l'istruttoria legislativa del disegno di legge governativo in materia di Autorità amministrative indipendenti (atto Senato n. 1366).

Ringrazio il professor Catricalà per avere immediatamente accolto il nostro invito. Rivolgendogli il nostro benvenuto, saluto anche i dottori Fiorentino e Sommella e la dottoressa Angelini, che lo hanno accompagnato.

Informo i colleghi che il professor Catricalà ci ha consegnato un documento contenente le riflessioni e le valutazioni dell'Autorità sul disegno di legge n. 1366, il quale risponde ad una concreta esigenza di razionalizzazione.

Prego il presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato di illustrare sinteticamente gli aspetti che ritiene più importanti.

CATRICALÀ. Vi ringrazio per avere invitato l'Autorità ad esprimere in questa sede le proprie valutazioni sul disegno di legge che reca disposizioni in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e di funzionamento delle Autorità indipendenti.

Riferisco il pensiero del collegio, il quale si è espresso favorevolmente sul complesso del disegno di legge che disciplina la materia in modo uniforme e completo. È sembrato infatti che, poiché il testo non accenna a una serie di organismi che aspiravano ad avere il ruolo di Auto-

rità, il Governo abbia voluto definire un campo e noi speriamo che il Parlamento voglia confermare questa impostazione.

Registro peraltro, non solo per dovere di ufficio, che alla Camera dei deputati si sta discutendo su un altro importantissimo disegno di legge, quello sul conflitto di interessi, con il quale si istituisce l'Autorità garante dell'etica pubblica, che andrebbe ad aggiungersi al novero delle *Authority* già disciplinate. Alla Camera ho fatto presente che l'*Antitrust* è attrezzata, in termini di risorse umane, di competenze, di *database* e supporti informatici, per svolgere questa importante funzione, anche se sarà potenziata e ampliata.

Il collegio ha salutato con favore la previsione di istituire una Commissione bicamerale per le politiche di concorrenza e i rapporti con le Autorità di regolazione ed ha anche apprezzato molto che sia scritto in modo chiaro che questa Commissione non deve trattare casi specifici, come del resto anche le altre Commissioni bicamerali (un esempio da seguire è il Comitato sui servizi di sicurezza, che è stato presieduto dal presidente Bianco), ma può costituire sede di discussione degli indirizzi generali, della cosiddetta *policy* delle Autorità.

Ritengo inoltre che tale Commissione possa essere una sede opportuna per misurare l'effettiva efficacia delle nostre decisioni e della nostra attività. Del resto, deve essere previsto un luogo nel quale verificare se un'*Authority* spende le proprie risorse adeguatamente, rispetto alle esigenze del mercato. E questo luogo riteniamo che debba trovarsi nella sua sede naturale, il Parlamento. Una Commissione bicamerale a ciò deputata potrà acquisire in breve tutte le competenze necessarie per valutare i risultati effettivamente conseguiti sugli interessi diffusi, sugli interessi collettivi, sulla realtà di mercato che è al nostro esame e sulla quale incidiamo.

Aggiungo però che questa Commissione bicamerale non può costituire l'unico momento di confronto con le Autorità, perché anche le Commissioni permanenti devono avere la possibilità di interloquire sulle singole materie con le Autorità di settore e soprattutto con l'*Antitrust*.

Il sistema di nomine con il meccanismo dell'autocandidatura ripropone l'antica questione della trasparenza delle scelte per determinati posti. È un criterio che viene seguito anche in altri Paesi particolarmente evoluti in tema di trasparenza delle scelte per le cariche pubbliche.

Il collegio ha reputato che questo sistema non può essere l'unico canale di reclutamento, in primo luogo perché personalità particolarmente alte potrebbero avere remore ad autocandidarsi. Si potrebbe immaginare che la candidatura possa provenire dalla stessa maggioranza qualificata della Commissione, ad esempio, per evitare che soggetti capaci ma troppo giovani non vogliano candidarsi per non ricevere una bocciatura e che soggetti capaci ma già anziani non vogliano subire una delusione.

Questo consentirebbe un più ampio margine di discrezionalità alla Commissione e renderebbe anche meno evidente la possibilità di contenzioso che già oggi si manifesta sulle nomine, anche presso l'*Antitrust*, e

che potrebbe svilupparsi a maggior ragione se il sistema di autocandidatura fosse esclusivo.

Per quanto riguarda i singoli articoli, il disegno di legge n.1366 indubbiamente rispetta l'autonomia e l'indipendenza delle Autorità, però non la rafforza. L'articolo 1, comma 3, stabilisce che: «Restano ferme le funzioni di indirizzo generale e di alta vigilanza del Governo»; tuttavia, nei confronti dell'*Antitrust* e delle altre Autorità, il Governo non ha alcun potere di indirizzo e vigilanza. Ritengo pertanto che sarebbe opportuno riformulare l'articolo in modo più chiaro.

All'articolo 14, comma 5, si propone l'introduzione del parere della Banca d'Italia per le procedure relative alla concorrenza tra gli istituti di credito. In effetti, riteniamo che sia opportuno acquisire anche il parere del soggetto regolatore, incaricato di svolgere funzioni di vigilanza, tuttavia questo parere non può essere una duplicazione della valutazione concorrenziale che spetta solo all'Autorità, né può essere una diversa visione *antitrust* dell'operazione o del sistema sottoposto ad esame.

Pertanto, per mantenere la forza e l'esigenza di questo parere, sarebbe necessario spiegare che questo parere costituisce il veicolo attraverso il quale la Banca d'Italia segnala all'Autorità la necessità di derogare a norme *antitrust* per esigenze di stabilità.

Si propone l'istituzione di una Autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture di trasporto ma con competenze diverse da quelle dell'*Antitrust* che, anzi, vengono specificamente fatte salve.

Nel disegno di legge in questione, all'articolo 6, comma 2, lettera g), è prevista una sanzione per abuso di posizione dominante nel caso in cui venga negato l'accesso ad alcuni *newcomer*. A mio parere si dovrebbe in qualche modo chiarire che compiti di questo tipo, sia per quanto riguarda questa specifica Autorità che altre, devono essere esclusi dalle loro competenze in quanto prettamente riconosciuti in tutti i Paesi all'*Antitrust*: ciò che riguarda la posizione dominante, la verifica della stessa posizione di dominanza e la successiva azione repressiva è, infatti, compito specifico dell'*Antitrust* che non può essere duplicato.

Aggiungo che per quanto riguarda questa e le altre Autorità di regolazione, nel disegno di legge manca un riferimento al loro obiettivo principale: liberalizzare mercati finora protetti e sottoposti ad una disciplina rigida con barriere quasi insormontabili per i *newcomer*.

Tuttavia, penso che, una volta raggiunto il risultato e liberalizzato il sistema, le istituzioni debbano avere il coraggio di ritenere cessato il loro compito; raggiunto l'obiettivo, la struttura di missione, che rappresenta la struttura stessa di queste Autorità, dovrebbe sciogliersi automaticamente, magari sulla base di un indirizzo della stessa Commissione bicamerale, senza attendere l'intervento legislativo.

Naturalmente, mi rendo conto che non si tratta di un tema semplice da affrontare perché riguarda un intero sistema che non contempla solo l'Autorità ma tanti enti, oltre che tutte le istituzioni. Questa però può rappresentare un'occasione di confronto a livello parlamentare.

Per quanto riguarda il tema delle nomine, vorrei fare un'integrazione a proposito delle nomine presso l'*Antitrust* su cui il collegio ha molto insistito. A tale proposito è previsto un sistema transitorio – che sarà valido finché la nostra autorità avrà competenza in materia di conflitto d'interessi – che esclude l'intervento del Governo. Successivamente rientreremo nel regime generale, per cui il Governo avrà una certa importanza nella scelta delle candidature e delle rose di nomi da proporre. Ciò potrà creare il tipico conflitto di obbligazioni che si instaura tra chi si sente nominato da un determinato potere (in questo caso, l'Esecutivo) con il quale poi entrerà necessariamente in un dinamico conflitto di funzioni. Molto spesso, infatti, finché nelle più grandi aziende nazionali è presente una quota azionaria pubblica, governativa, del Ministero dell'economia, l'*Antitrust* si troverà necessariamente costretta a sanzionare aziende il cui principale azionista è colui che ha nominato i suoi componenti.

Per evitare questo conflitto, che finora non si è mai verificato perché le nomine avevano provenienza esclusivamente parlamentare, bisognerebbe prevedere che il sistema di nomina attualmente transitorio previsto per l'*Antitrust* diventi permanente.

Nell'articolo 4 del citato disegno di legge poi i servizi idrici vengono correttamente assegnati alla competenza della già esistente Autorità per l'energia elettrica e il gas. Vi è però un riferimento, un inciso con il quale si manterrebbero ferme le disposizioni sul regime pubblico. Ma in realtà attualmente non esistono disposizioni nazionali, leggi nazionali, sul regime pubblico dei servizi idrici; non vorrei si creasse un fraintendimento, anche perché il tema specifico è in discussione nell'ambito della trattazione di un altro disegno di legge all'esame di questa Commissione: quello sui servizi pubblici locali. Dunque, si tratta di una questione che esula dalla materia del riordino delle Autorità.

Molto interessanti appaiono, inoltre, gli aspetti organizzativi e, in particolare, l'istituzione della figura del capo di Gabinetto. Nell'ambito dell'Autorità che rappresento abbiamo già sperimentato – anticipando in parte quanto previsto – il sistema oggi proposto.

Attualmente il Gabinetto ha strutture molto ridotte e poteri quasi inesistenti poiché la legge prevede che tutto dipenda dal Segretariato generale. Ciò che colpisce, dal punto di vista psicologico ed emotivo, il commissario dell'*Antitrust* è che, una volta conclusasi la controversia con le aziende, riceverà le carte (solo ed esclusivamente finali) dall'ufficio che ha predisposto l'istruttoria. Se vi fosse un ulteriore ufficio a sostegno dell'attività del collegio, oltre all'ufficio, per così dire, «pubblico ministero», vi sarebbe una maggiore garanzia. Nella fase decisionale e nelle audizioni da noi svolte non avvertiremmo *empasse* o imbarazzo – come accade ora – perché la decisione sarebbe prodotta da chi ha sostenuto l'accusa, anche se poi i commissari restano naturalmente liberi di decidere in senso difforme.

Molto buona, inoltre, è stata reputata l'idea di introdurre una maggiore flessibilità per il personale delle Autorità, perché ciò fa sì che le competenze e l'esperienza possano trasmigrare. Tuttavia, perché ciò possa

accadere, è necessaria uniformità nella disciplina giuridica ed economica, oggi inesistente. Si potrebbe considerare la possibilità di creare un vero e proprio comparto delle Autorità indipendenti che renda omogenei e unitari anche gli aspetti relativi alla gestione dei rapporti di lavoro del personale. Ovviamente, si potrebbe comunque fare ricorso ai cosiddetti «contrattini» per le parti che non possano essere disciplinate in un contratto unico nazionale di comparto.

Questi sono gli argomenti principali sui cui il collegio mi ha chiesto di riferire. Inoltre, mi è stato dato mandato di esprimere un parere favorevole sull'impianto generale del provvedimento.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Catricalà per la qualità e l'analisi del suo intervento.

Il documento presentato sarà reso disponibile per la pubblica consultazione.

VILLONE (*Ulivo*). Come certo il presidente Catricalà saprà, ho già depositato una relazione scritta sul tema, essendo anche relatore alla Commissione sul disegno di legge n.1366.

In passato non l'ho mai fatto. Tuttavia la delicatezza del tema mi ha indotto a mettere agli atti una valutazione sistematica, dalla quale credo risultino con chiarezza i numerosi punti di consenso rispetto a quanto diceva lo stesso presidente Catricalà e qualche punto di dissenso.

Innanzitutto, mi sembra che la relazione illustrata tocchi le questioni essenziali a partire dal nodo del riordino che, come ricorda la relazione, sembra essere uno degli obiettivi veri del disegno di legge presentato dal Governo, o almeno dovrebbe esserlo. Credo sia una valutazione ampiamente condivisa che nel nostro sistema ci sono troppe Autorità e che buona parte di queste sono mera finzione perché è chiaro che, quando si hanno tante Autorità, ci sono le vere e le fasulle.

Le troppe Autorità sono frutto – ognuno in proposito può avere la sua opinione – di una debolezza del sistema politico che ha visto in ciò una via per la soluzione di problemi difficili da affrontare oppure anche, talvolta, una corsia per una facile e lussuosa clientela di Stato. Quando istituiamo un'Autorità inutile creiamo una serie di posti di sottogoverno di grande pregio per chi va ad occuparli. Qualche volta anche il sindacato si lascia tentare perché anche il personale ha trattamenti molto favorevoli; quindi, alla fine, tutti sono contenti.

È chiaro, però, che c'è una legge generale per cui, guardando al tema in modo sistematico e volendo avere delle Autorità veramente indipendenti, troppe Autorità significano meno indipendenza per tutte: quelle che non servono inquinano il modello delle Autorità, semplicemente perché il sistema non regge a tanta indipendenza. Se fosse una vera indipendenza sarebbe un carico di sistema intollerabile per la *governance* del sistema Paese. Le vere Autorità sono le poche che la letteratura internazionale ci consegna con grande chiarezza, tra cui vi è quella oggi rappresentata, che ha titolo – ce lo dice la storia delle vicende delle Autorità indi-

pendenti – per essere tra quelle che veramente si legittimano. Certamente, come ricordava il presidente Catricalà, concordo con la sua valutazione sull’Autorità per l’etica pubblica. Se dovessimo davvero creare un’Autorità per l’etica pubblica – ieri l’Assemblea del Senato ne ha confermata un’altra: l’Alto commissario per la prevenzione e il contrasto alla corruzione – e simili Autorità dovessero essere più che simulacri, sarebbero dei soggetti assai pericolosi.

Ci stiamo inventando modelli che sono condannati all’evanescenza e all’inutilità. Dobbiamo ringraziare che siano inutili paradossalmente, perché se non fossero tali sarebbero pericolosi. Questo è il paradosso che stiamo mettendo in piedi. Un’altra Autorità ha già avuto una prima approvazione alla Camera: il garante dei diritti dei detenuti. Mi chiedo quindi: il magistrato che ci sta a fare? Come risposta si sente dire: «Ci sono gli atti internazionali che ci obbligano». Ritengo, però, che tali atti internazionali vadano letti con intelligenza, in quanto sono predisposti da organismi che rappresentano tantissimi Paesi nei quali quelle garanzie non sussistono perché non ci sono apparati statuali che funzionano.

PRESIDENTE. Una cosa è definire una funzione, una cosa è individuare un organo.

VILLONE (*Ulivo*). Gli atti internazionali pongono l’attenzione sull’obiettivo da raggiungere; noi invece li seguiamo pedissequamente e ovviamente gli obiettivi finiscono per essere altri, con la conseguenza che avremo, per esempio, l’assurdità, di cui tra poco ci dovremo occupare, del garante dei diritti dei detenuti. A quel punto ci sarà un soggetto autonomo e indipendente che sarà in dialettica contrapposizione con un altro soggetto autonomo ed indipendente, il magistrato, il cui mestiere è proprio quello. Voglio capire come usciamo dalla questione.

Sono, pertanto, assolutamente d’accordo con la premessa generale della relazione del presidente Catricalà di tornare ai fondamentali. Per fare ciò, bisognerà passare per la valutazione di alcuni problemi specifici. Uno di questi è il rapporto con il potere politico: anch’esso è questione di sistema perché, se osserviamo il sistema delle Autorità, per esempio, nell’esperienza britannica, formalmente in quel Paese nessuna Autorità è indipendente. Le Autorità sono, infatti, di nomina del Ministro di settore; se da noi fosse così, staremmo sui giornali dalla mattina alla sera. Nel Regno Unito, invece, il sistema funziona tranquillamente perché si assume che chi lavora per l’Autorità debba essere nei fatti – ed è accertato che sia così – davvero indipendente nei confronti di chi l’ha nominato, altrimenti non funzionerebbe ed invece – che io sappia – in Gran Bretagna non si solleva polemica.

Ci stiamo circondando di un complesso articolatissimo di garanzie che sono però puramente formali e, alla fine, non garantiranno niente. Per la nomina sono state previste una commissione ed una procedura. Il presidente ricordava qualche critica mossa verso una procedura che non è garantista. Quando viene predisposta una lista, infatti, può capitare

che vengano inseriti un personaggio insignito di titoli ed onori ed il ragioniere del salumiere che alla fine viene nominato, lasciando fuori il più idoneo. In altre parole, la lista funziona se si è certi che venga scelto il migliore, ma di questo non siamo sicuri. Questa è la censura che viene mossa, anche se, per la verità, non è la prima volta che mi viene posta la questione perché mi è capitato in passato e forse c'è del vero.

Concordo anche sulla Commissione bicamerale. Del resto, propongo di ridurre il ruolo della Commissione bicamerale alla sola nomina, mentre per il resto sono assolutamente d'accordo sul fatto che dobbiamo lasciare tutto alle Commissioni permanenti competenti in materia per una serie di motivi, altrimenti corriamo il rischio di creare una Commissione specializzata, che ha come clienti specializzati le Autorità. Questo non è bene che accada; dobbiamo saperlo che non è bene.

Credo, pertanto, che quell'aspetto sia da abbandonare, come è anche forse da rivedere il rapporto con il Governo. Pure in proposito il presidente coglie l'importante questione dei poteri di indirizzo e vigilanza. Il criterio è semplice: come obiettivo di fondo ed ispiratore dovremmo avere un modello in cui fra Governo e Autorità non ci deve essere nessun rapporto, nel senso che quello che è indirizzo politico rimane con chiarezza al Governo e quello che invece non è indirizzo politico, ma mercato, è assegnato inequivocabilmente all'Autorità. In un modello astratto, che ovviamente non si può facilmente realizzare, di indirizzo e di vigilanza non dovrebbe esserci bisogno: dobbiamo ridurre al minimo questo effetto sul piano operativo; le formulazioni normative che si indirizzano a questo oggetto, debbono essere più asciutte, le più ridotte possibili perché, in caso contrario, si definisce una situazione che, se non contenuta nei confini più ridotti, è sicuramente di debolezza strutturale.

Venendo alla nuova Autorità specifica, come sa il presidente Catricalà, ho dei dubbi circa l'opportunità di istituirla non perché mi sia particolarmente antipatico il tema o il presidente già designato in prospettiva – la questione francamente mi lascia del tutto indifferente – ma perché penso che moltiplicare le Autorità di settore esponga fortemente le Autorità stesse al rischio, evidenziato dalla letteratura internazionale come quello che maggiormente colpisce le Autorità, della cattura dei regolatori da parte dei regolati. Più è settoriale l'Autorità, più è definito in modo ridotto l'ambito d'intervento, più è alto il rischio che i regolati di settore, soprattutto se economicamente molto forti, siano in grado di catturare il regolatore. Non sono io a sostenere tale tesi, ma la letteratura internazionale. Le Autorità, essendo indipendenti e proprio in quanto tali, si espongono in generale a questo rischio. Desidero che sia chiaro che non dipende dalla qualità delle persone. Ho, pertanto, molti dubbi che quella delineata sia la strada giusta; queste perplessità le ho già espresse nella relazione.

Spero che con la presente occasione si proceda a una revisione complessiva della materia che preveda l'istituzione di poche ma vere Autorità con una minima interferenza governativa sulle stesse e una tutela dei consumatori. In proposito, esprimo un parziale scostamento rispetto alla relazione del presidente: apprezzo la sua proposta di configurare una direzione

per la tutela dei consumatori – che, a mio modo di vedere, rappresenta un punto di interesse – però ritengo che al suo interno debba essere rappresentato anche l'interesse antagonista. La tutela dei consumatori si attua definendo il procedimento davanti all'Autorità in modo tale che gli interessi siano presenti effettivamente in modo paritario; che ciò si realizzi con il modello *notice and comment* od altri non importa, ma l'Autorità non può curare l'interesse dei consumatori.

È bene assicurare la dovuta attenzione, ma deve anche essere assicurata una presenza antagonista attraverso associazioni o realtà ad esse assimilabili, come del resto accade in Paesi simili al nostro, che si caratterizzano per una forte presenza di interessi diffusi, organizzati nella maniera più varia, all'interno dei procedimenti di regolazione da parte delle Autorità.

L'unico punto di forte dissenso è in riferimento al tema delle acque, un servizio che non può essere considerato in maniera analoga ad altri. Quando si dispone di un bene per il quale si prevede nell'arco dei prossimi anni un *deficit* di offerta pari al 30 per cento circa rispetto alla domanda, pensare di poter ragionare in termini di mercato è illusorio. Del resto, non si può neanche fare finta che da parte dei privati non venga una pressione molto forte su un settore da cui si potrebbe facilmente ricavare un utile; non credo che il legislatore, nel predisporre una norma in materia, possa allo stato attuale considerare l'acqua alla pari di altri servizi pubblici.

PASTORE (*FI*). Signor Presidente, ringrazio il presidente Catricalà perché la sua relazione affronta alcune questioni fondamentali a partire dalle quali il collega Villone ha ricavato con grande precisione e puntualità osservazioni di sistema. Mi sembra infatti importante, prima di arrivare alla definizione di specifiche norme, avere una visione complessiva dei problemi esistenti e delle soluzioni da adottare.

Il mio punto di vista, anche a seguito dell'intervento e delle domande poste dal collega Villone, resta sostanzialmente conforme a quello del relatore salvo per l'ultima questione affrontata, che comunque si colloca in un contesto di minor rilievo rispetto alle tematiche che occorre affrontare.

In primo luogo, bisogna partire dal modo di intendere le Autorità. Il merito di quest'iniziativa governativa – lo sottolinea un parlamentare dell'opposizione – è, se non altro, quello di avere posto sul tavolo della discussione parlamentare un disegno di legge, che è stato definito organico, che individua alcune questioni e problematiche di rilievo. La discussione si è potuta tra l'altro avvalere del prezioso intervento di chi ha la massima esperienza possibile delle vicende relative alle Autorità dipendenti.

Occorre dunque ridare senso al concetto stesso di Autorità a prescindere dal termine utilizzato, considerato che oggi tante cosiddette Autorità, che non sono neanche prese in considerazione dal disegno di legge in esame, continuano a definirsi tali pur non essendolo realmente. Sarebbe forse opportuno mettere in discussione la loro organizzazione autonoma,

magari individuando una definizione diversa più consona alla realtà. Si potrebbe, ad esempio, strutturarle sotto forma di Agenzie.

Se intanto ci si potesse liberare da queste presenze improprie, ne trarrebbero giovamento le vere Autorità indipendenti, purtroppo non previste dal nostro sistema costituzionale che è strutturato su una divisione dei poteri classica, con l'intervento da parte della pubblica amministrazione e la presenza del privato. Di fatto non esiste un soggetto regolatore in grado di intervenire in autonomia rispetto alle due categorie interessate. Invece la necessità di individuare un soggetto regolatore, a garanzia del funzionamento delle regole di mercato, è indubbiamente un'esigenza che i Paesi anglosassoni hanno avvertito.

Al presidente Catricalà vorrei chiedere, al di là di altre questioni da lui evidenziate, che possono apparire minori ma tali non sono, se non ritiene che nell'ambito della ristrutturazione prospettata da questo disegno di legge vi sia una non indifferente sovrapposizione di funzioni e di responsabilità tra un'Autorità come l'*Antitrust*, sul cui ruolo nessuno discute e che probabilmente andrebbe potenziata proprio per garantirne ancor di più l'indipendenza, e altre Autorità che, pur palesando momenti di criticità nella collocazione di certi servizi sul mercato non essendo ancora pronte le strutture, una volta maturate certe condizioni, dovrebbero rientrare pienamente nell'ambito di un libero mercato. Mi riferisco in particolare ai servizi legati al settore dell'energia, anche se di indubbio rilievo sarebbe la creazione di una Autorità specifica per il trasporto pubblico. È vero che in questo caso vanno tenute in debito conto esigenze di carattere sociale, però è un servizio che risponde pienamente, salvo un piccolo segmento importante ma non decisivo, alle regole di mercato. In quest'ottica mi domando se non sia da ripensare il disegno di legge al nostro esame.

Inoltre, condivido l'osservazione fatta dal presidente Catricalà, poi ripresa dal collega Villone, secondo cui il comma 3 dell'articolo 1, che sembrerebbe confermare le funzioni di indirizzo generale e di alta vigilanza del Governo sulle materie demandate alla responsabilità dell'Autorità, manterrebbe sostanzialmente in piedi un sistema in cui il Governo, che dovrebbe essere completamente estraneo a questi settori per i quali è competente l'Autorità, in realtà può intervenire se lo ritiene. Credo che in quest'ottica sarebbe difficile per l'Autorità mantenere la propria indipendenza ed agire in autonomia.

BRUTTI Paolo (*Ulivo*). Signor Presidente, mi limito a soffermarmi su un tema particolare, al quale facevano riferimento entrambi i colleghi Pastore e Villone, che attiene alla costituzione di una specifica Autorità dei trasporti. Al di là del fatto che sono convinto che attualmente stiano emergendo dei poteri di regolazione di carattere autoritativo, in considerazione del fatto che il processo di liberalizzazione del settore dei trasporti è in una fase di avvio ma certamente non è ancora concluso, invito la Commissione a riflettere sull'opportunità di regolare questo processo mediante uno strumento speciale piuttosto che ordinario. Tra l'altro, sia nel disegno di legge relativo alla liberalizzazione del trasporto locale che in altre for-

mulazioni in fase di definizione, viene evidenziato un ruolo dell'Autorità circa la determinazione dei progressi del processo di liberalizzazione. Tuttavia, l'Autorità a cui si fa riferimento in quel disegno di legge è l'*Antitrust*, quindi stranamente ci sarebbe un doppio binario. Le chiedo un parere su questo punto e naturalmente anche che cosa occorrerebbe fare nell'ambito dell'Autorità *antitrust* per metterla in grado di svolgere questo tipo di attività.

In secondo luogo, nel disegno di legge viene inserito, tra le competenze dell'Autorità, seppure in modo parziale, l'intervento sulle materie relative alle concessioni autostradali. È una questione di grandissima importanza, per gli elementi di carattere economico che sono connessi e per quello che è successo negli anni passati, per la verità.

Ebbene, nel caso in cui venisse assegnato all'*Antitrust* questo ruolo, non ritiene che venga sottratto all'Autorità competente il potere su un aspetto estremamente delicato della disciplina, quello di decidere la conclusione delle vertenze relative alla definizione delle convenzioni? Attualmente la normativa prevede una fase negoziale tra le parti, le concessionarie e l'ANAS, al termine della quale l'ANAS stabilisce come concludere e – se non vi è un esito positivo – revoca la concessione. Franca-mente, questa strumentazione mi sembra essere eccessiva sotto molti aspetti. Forse, sotto questo profilo, si potrebbe attribuire all'*Antitrust*, o ad una sua sezione, un ruolo di arbitrato conclusivo.

Il terzo argomento che vorrei affrontare è già stato sollevato dal senatore Villone. In diversi punti della normativa relativa all'Autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture di trasporto, si accenna alla necessità di una collaborazione tra l'Autorità stessa e i livelli ministeriali. Credo che su questo si debba riflettere. Se non si vogliono attribuire poteri all'Autorità, è meglio non darglieli. Se si prevede che l'Autorità lavori in collegamento, in stretta collaborazione con i livelli governativi, si rischia di snaturare il significato dell'Autorità stessa.

Del resto, una situazione simile si è verificata per l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, che per un certo periodo ha lavorato come supporto specialistico del Ministero, e non è stata una esperienza positiva. Non vorrei che ciò si riproponesse anche in questo caso.

PRESIDENTE. Condivido quanto è stato detto da alcuni colleghi – anche lei lo ha sottolineato, presidente Catricalà – in merito all'esigenza di limitare il numero delle Autorità e di utilizzare altri strumenti, come quello delle Agenzie, per singole questioni. Ritengo anzi si debba considerare l'opportunità di rendere più flessibili le modalità di intervento nell'ordinamento del nostro Paese. La possibilità di dare vita temporaneamente a strutture come quelle delle Agenzie, che possono affrontare una questione per un periodo limitato, non è normalmente presa in considerazione, invece credo che un po' di flessibilità temporale, diciamo così, darebbe molta più incisività alla nostra azione.

Mi rendo conto però di toccare un tema molto delicato, perché nel nostro Paese non c'è nulla di più definitivo di ciò che è transitorio. Se riu-

scissimo effettivamente ad applicare questo concetto, sicuramente sarebbe un risultato importante.

Anch'io vorrei soffermarmi sull'Autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture di trasporto. Il settore dei trasporti è nevralgico per la società in cui viviamo e tra l'altro è un comparto in cui siamo andati, e andremo sempre di più, verso la privatizzazione, a fronte però di un interesse pubblico, perché si tratta di un settore che rischia di bloccare un intero Paese.

Le chiedo pertanto come valuta la possibilità che ci sia una specifica Autorità competente su questo settore. C'è anche il problema di precisare quali sono le competenze dell'*Antitrust*. Le chiediamo se può precisare come possono interagire le due presenze in questo comparto.

MONACELLI (*UDC*). Desidero anch'io rivolgere un ringraziamento particolare al presidente Catricalà per le delucidazioni che ci ha fornito e per il contributo chiaro e incisivo che ha offerto alla Commissione in merito al disegno di legge di iniziativa governativa al nostro esame.

L'interrogativo fondamentale su cui è imperniata gran parte della discussione odierna riguarda il numero delle Autorità. Come ha già sottolineato con dovizia di particolari il senatore Villone, si rischia davvero che il numero di queste Autorità sia eccessivo. Si riscontra una moltiplicazione delle Autorità, di ruoli e funzioni, di campi di intervento che spaziano dal piano etico a quello economico. Si rischia così non soltanto di creare confusione, ma anche di banalizzare il ruolo e la funzione di tali Autorità.

Il presidente Catricalà nel suo intervento ha posto in evidenza la necessità di riflettere sulla riorganizzazione delle Autorità. Resta l'interrogativo di fondo, cioè se sia opportuno moltiplicare le Autorità specialistiche, competenti sui vari segmenti di mercato, o se queste debbano essere invece numericamente ben individuate.

Il presidente Catricalà ha suggerito anche un altro spunto di riflessione importante, quando ha detto che sarebbe già sufficiente limitare le funzioni, nei vari passaggi dal regime di monopolio a quello di mercato aperto e concorrenziale, per evitare che ci sia una duplicazione e una sovrapposizione di compiti con quelli dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Ritengo che già questo sia un orientamento da seguire, una linea guida da tenere presente nel ragionamento che stiamo svolgendo.

Tale osservazione assume particolare significato nel caso dell'Autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture di trasporto, come ha detto il senatore Brutti. Ripeto, questi sono elementi basilari su cui si deve concentrare la riflessione che stiamo facendo su questa materia.

Colgo l'occasione per preannunciare che il Gruppo dell'*UDC* presenterà emendamenti al disegno di legge n. 1366.

CATRICALÀ. Nel dibattito, sono stati toccati i temi più importanti e più delicati.

Condivido l'opinione del senatore Villone che si tratta di una materia appassionante, sulla quale si sono cimentati finora senza successo diversi

Ministri. Tre Ministri dello scorso Governo hanno provato a varare un disegno di legge: uno non è stato approvato dal Consiglio dei ministri, ma sugli altri due non si è riusciti nemmeno ad ottenere l'orientamento concorde della apposita commissione di studio, perché in effetti le idee sono le più varie e tutte hanno origini culturali particolarmente radicate.

Come ha detto molto bene il senatore Villone, la storia delle Autorità è strettamente legata alla crisi della politica: laddove la politica ha lasciato spazi, questi sono stati occupati dalle Autorità; quando la politica si riappropria delle proprie funzioni, del proprio primato, viene emarginato il ruolo delle Autorità. Credo che questo sia un dato storico dal quale è difficile prescindere.

Penso che effettivamente i ruoli politici e quelli tecnici debbano essere tenuti distinti. Ogni volta che sento parlare di collaborazione tra Ministeri e Autorità rabbrivisco perché abbiamo vissuto tale questione anche sulla nostra pelle, nell'Autorità. Basti pensare che, per il semplice fatto che l'Autorità ha proposto delle segnalazioni al Governo, che sono state poi recepite da un Ministro, dal Governo e poi dal Parlamento, si è avuta l'impressione di un'Autorità ridotta ad ufficio legislativo di un Governo. Del resto, la nostra funzione è proprio quella di fare segnalazioni.

PRESIDENTE. Forse è la parola «segnalazioni» che nel linguaggio corrente assume un significato negativo.

CATRICALÀ. Però la legge usa tale termine.

Questo mi ha un po' avvilito perché svolgiamo il lavoro che ci compete in quanto istituzioni e non come parte politica. Condivido però l'idea che nei testi dei provvedimenti legislativi non debbano comparire espressioni come «collaborazione» o «fare insieme qualcosa».

La questione più importante è certo quella relativa al moltiplicarsi delle Autorità. A tale proposito, nel disegno di legge è contenuta una scelta coraggiosa e cioè l'eliminazione di due di esse – che immagino comporterà una discussione parlamentare non priva di contrasti – accanto all'istituzione di una nuova Autorità.

Mi è stato chiesto se ritengo di potere assumere un certo incarico nel caso mi venisse offerto. Rispondo dicendo che istituzionalmente non potrei non accettare perché tradirei la mia bandiera e il mio istituto, ma faccio alcune considerazioni.

L'Autorità che presiedo lavora su casi specifici, una sorta di procura della Repubblica: questo rappresenta per noi un grande limite ma anche una forte caratterizzazione. Non ci è possibile vigilare ed intervenire contemporaneamente nei casi. Si può trovare senz'altro una soluzione ed infatti chi ha formulato la domanda ha anche chiesto cosa potesse servire. Ebbene, occorrerebbe una sezione autonoma sia dal punto di vista funzionale, che organizzativo. Potremmo sposare l'idea – che mi sembra ampiamente condivisa dai senatori che sono intervenuti – di tornare, una volta conseguita la liberalizzazione dei mercati e la loro apertura, ad un sem-

plice regime *antitrust*. Mi rendo conto di dare l'idea di sfogliare il libro dei sogni, ma penso che ogni tanto sia necessario anche questo.

VILLONE (*Ulivo*). Speriamo di no, perché vorremmo che nel futuro ciò accadesse. Magari non domani.

CATRICALÀ. Ritengo che un tentativo in tal senso si possa fare. In alcune occasioni bisogna avere il coraggio di portare avanti certe idee.

Tornando al tema delle sovrapposizioni, ritengo che queste siano deleterie. Vi sono linee di confine che molto spesso dobbiamo regolamentare con convenzioni. Ad esempio, il rapporto con la Banca d'Italia inizialmente, quando la tutela della concorrenza era nelle sue mani, è stato molto difficile. Quando poi tale competenza è passata all'Autorità *antitrust* si è determinata una sovrapposizione consistente nella necessità che un unico atto fosse firmato sia dal Governatore, che dal presidente dell'*Antitrust*. Tale atto, seppure unico, lo era solo formalmente, tuttavia incontrammo difficoltà quasi insormontabili nel tentativo di approdare alla definizione di questo atto, ad una unicità di vedute tra organi con storie e mentalità diverse.

Credo, pertanto, che si debba evitare di incorrere in situazioni analoghe. Chiedemmo, dunque – e ottenemmo – di poter svolgere i relativi compiti separatamente. Tutto ciò va nella logica di quanto enunciato poc'anzi dalla senatrice Monacelli. È necessario evitare sovrapposizioni sia nelle fasi transitorie, che – a maggior ragione – a regime.

Per quanto riguarda le concessioni autostradali, senatore Brutti, credo che ogni volta che un'amministrazione attiva assume il ruolo di Autorità, seppure temporaneamente, questo non sia un bene per il Paese. Ci sono stati esempi in tal senso. Per esempio, il Ministro delle comunicazioni fu chiamato a rappresentare l'Autorità per tutto il periodo in cui non era costituito il collegio, ma si trattava di Maccanico, cioè di un'altissima personalità alla quale tutte le parti politiche riconoscevano competenza e prestigio; forse poi era diverso anche il periodo storico: non c'era ancora una conflittualità accesa, né esisteva il sistema bipolare.

Ritenere che l'ANAS oggi possa ergersi ad Autorità è assolutamente sbagliato, su questo non vi è dubbio. Questo non vuol dire che non debba avere poteri di autotutela, ma non deve trasformarsi in arbitro. Poi ci si può rivolgere ai giudici, quelli veri.

Dunque, la sua osservazione, senatore Brutti, è giustissima. Questi organismi non sono di vera giustizia, infatti, né hanno profili giustiziali, dunque, non possono condurre arbitrati, di nessuno tipo. Hanno il compito di riscuotere tutto ciò che deve essere dato per contratto di servizio e, nel caso in cui ci siano inadempimenti, agire di conseguenza nei limiti della legge.

Concludendo, ritengo siano stati trattati tutti i temi che interessano l'*Antitrust*, quelli che riteniamo debbano essere affrontati nella discussione parlamentare. Se posso permettermi, ci auguriamo che tale discussione non preveda tempi troppo lunghi perché le Autorità non possono vivere

in una situazione di incertezza per quanto riguarda le nomine o le permanenze in carica o i poteri effettivi, che giustificherebbe, oltretutto, eventuali ritardi i quali non credo gioverebbero al Paese.

Ringrazio tutti per avermi dato l'occasione di dire ciò che sentivo e che avevo il mandato di riferire da parte del collegio.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Catricalà per l'importante apporto offerto ai lavori della Commissione.

Dichiaro conclusa l'odierna audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 13.10.