

Seminario di ASTRID
“La nuova disciplina delle Autorità indipendenti”
Roma, 18 giugno 2007

Intervento di Antonio Catricalà

Io partirei da quest'ultima notazione di Franco Bassanini: la nomina delle Autorità dovrebbe avvenire attraverso un sistema di tipo bipartisan. Anche io preferisco il sistema di nomina da parte dei Presidenti della Camera e del Senato. Il dato storico che ho riscontrato presso la mia Autorità è che, pur essendo stati i componenti nominati nel corso del tempo da diversi Presidenti dei due rami del Parlamento, espressione di schieramenti politici diversi, nella quotidiana attività del collegio, non si sono mai verificate contrapposizioni rigide. Si è piuttosto cercato sempre di raggiungere una comunanza di vedute attraverso un dialogo costruttivo e le decisioni sono sempre state assunte all'unanimità. Ci sono state astensioni, ma queste sono state motivate dall'esigenza di evitare anche solo potenziali conflitti di interesse rispetto alle questioni in esame, senza che ci sia stato 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 non solo al procedimento di revoca, ma anche al procedimento di nomina. E', infatti, ben possibile che un'Autorità come quella antitrust si ponga in netto contrasto con scelte governative soprattutto quando il Governo è proprietario di partecipazioni di controllo o di grande rilevanza in aziende che poi svolgono attività in regime di concorrenza con altre imprese o anche semplicemente in regime di dominanza di mercato. Ho parlato in un'audizione presso il Senato di questo disegno di legge e ne ho parlato bene. Ho anche difeso l'istituenda Autorità dei trasporti perché, come diceva Giulio Napolitano, non è mestiere dell'Antitrust fare la regolazione. Il mestiere dell'Antitrust è intervenire per reprimere le violazioni alle generali regole di concorrenza. L'Autorità tradirebbe la sua natura se partecipasse in maniera diretta alla regolamentazione. Devo dire che però non mi sono sforzato a

sufficienza di sottolineare 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. Il dato giornalistico non corrispondeva con il dato testuale sia scritto, sia recitato 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 ha dubbi in questo senso, che non c'è bisogno di altri organismi costituzionalizzati. Basta la legge, purché la legge confermi l'attuale autonomia delle Autorità. Per quello che riguarda la nostra organizzazione, poi siamo noi stessi che ci auto-organizziamo. E' inutile creare anche altri giudici: 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 adeguata qui, c'è un difetto lì, qui l'istruttoria deve essere più approfondita... Ma il principio concorrenziale che noi avevamo affermato, invece, è risultato confermato. Poi mi piace di questo disegno di legge che è riuscito ad arrivare in Parlamento. Ho vissuto, invece, nel corso del mio incarico precedente come Segretario generale della Presidenza del Consiglio, tutta una fase di tentativi per 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, dunque, il fatto che oggi si possa avere un disegno di legge in Parlamento, sul quale ci può essere una relazione di minoranza ed una relazione di maggioranza e un ampio pubblico dibattito è di per sé un dato positivo. La Commissione parlamentare è l'altro punto rilevante. 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 serva a verificare i nostri interventi, cioè che serva 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 vigilanza e regolazione per vedere chi arriva prima sull'osso da spolpare. Penso però che ci voglia un dibattito istituzionale in cui si dica: "Quest'Autorità sta facendo il suo mestiere, quest'Autorità è totalmente inefficace, non fa niente, non produce i risultati che ci si aspetta sul mercato, valutiamo i possibili interventi". Le autorità costano ed il loro costo deve essere giustificato dai risultati che producono, in relazione a cui anche la tempistica è importante: vorrei che in quella sede si discutesse di questo. Se poi noi facciamo una segnalazione al Parlamento e la Commissione parlamentare prevista nel disegno di legge vuole dare un parere, non mi sembra vi siano particolari problemi nella sostanza. In ogni caso, infatti, la segnalazione viene esaminata dalla Commissione di merito, è la Commissione di merito che non perderà il boccino e dirà sempre: "Questa cosa la accolgo, quest'altra non l'accolgo". Cioè non mi impressiona che la Commissione prevista nel disegno di legge si esprima sulle singole segnalazioni, però lì ci dovrebbe essere, secondo me, piuttosto un dibattito continuo e costante sull'efficacia della nostra azione, cioè sul grado di apertura effettivo dei mercati, il livello dei prezzi e delle tariffe, il livello della concorrenza che di fatto si può constatare nei vari settori. La pubblicità continua a essere ingannevole oppure migliora? Si sente la necessità che ci sia una sede istituzionale nella quale possiamo esporre con continuità ed in modo approfondito i risultati del nostro lavoro così da non essere soli e autoreferenziali, come in realtà a volte ci sentiamo. In questi giorni, sto preparando la relazione annuale per il Parlamento, dedicandomi anche oltre quello che sarebbe necessario, ma poi alla fine dico: "Va beh, in fondo è un discorso che il giorno dopo avrà qualche articololetto nelle pagine di economia dei giornali, qualche commento là per là, ma in ultima analisi non ne resterà poi molto." 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 su alcune questioni particolari ovviamente bisognerà fare un po' di attenzione. Ad esempio, quando il disegno di legge prevede che l'Autorità dei Trasporti "valuta anche d'ufficio, se le condizioni richieste dai

gestori delle infrastrutture o il rifiuto di accesso alle reti ed alle infrastrutture siano giustificati” individua una competenza che si sovrappone all’indagine che tipicamente svolge l’Antitrust in sede di verifica dell’abuso di posizione dominante. L’Autorità dei trasporti faccia la regolazione, non si occupi della verifica ex-post dell’eventuale comportamento abusivo dell’impresa. Per questo ci siamo noi, perché siamo più attrezzati per intervenire prima in funzione repressiva. Noi con un telegramma comunichiamo all’impresa che abbiamo aperto un’istruttoria nei suoi confronti. E’ più facile per un pubblico ministero, come siamo noi, aggredire una situazione che non si deve regolamentare. Allora ci lasciassero fare il nostro mestiere perché è il nostro, ma per risolvere questo problema basta cancellare un rigo come probabilmente bisognerà cancellare quel riferimento al regime delle acque. Ci sono 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 norma inutile, un eccessivo accanimento contro l’attività dell’Autorità di regolazione che vorrebbe l’applicazione dei principi della concorrenza anche alla gestione dell’acqua che è pubblica e resta pubblica. Intendiamoci, ci mancherebbe che non lo fosse: l’acqua è un bene che forse non appartiene nemmeno al Popolo, appartiene a un’entità superiore, senza l’acqua moriremmo tutti, figuriamoci se vogliamo privatizzare l’acqua, sarebbe come privatizzare l’aria. Detto ciò però lasciate che le leggi facciano il loro corso. Devo dire che la legge Bersani sta incontrando molti ostacoli: in particolare c’è stata una moratoria sulle gare nel settore idrico, già approvata purtroppo alla Camera e speriamo che adesso il Senato modifichi, ristabilendo effettivamente il principio della gara anche per l’affidamento di questi servizi. Per il resto, il disegno di legge di riforma delle Autorità è un’iniziativa buona. Vi devo dire anche, visto che stiamo in *camera caritatis*, che lì in Parlamento ho fatto un po’ la parte - lì dovevo farlo - di chi difende la propria competenza sul conflitto di interessi. Tuttavia, per la verità questa competenza non è mai stata sentita dall’Autorità come del tutto coerente con la sua missione istituzionale. Anzi, per dirla tutta, è stata vissuta un po’ come un corpo estraneo alla nostra attività, soprattutto perché ci spinge sul confine di considerazioni che hanno un carattere spiccatamente politico, e questo ci fa oggetto di contesa politica. Inoltre, non

posso esimermi dal dirlo, se i soggetti da controllare in base al disegno di legge in corso di elaborazione alla Camera diventano più di 1000 - perché si sta andando verso un conflitto di interessi che riguarderà i Presidenti delle Regioni e tutti i Sindaci, i cui comuni superano i 50000 abitanti - francamente dovrei chiedere una cinquantina di persone in più. Ma a questo punto si tratta delle 50 persone che la Commissione Affari Costituzionali della Camera ha attribuito all'istituenda Autorità sui conflitti di interesse, allora tanto vale che la competenza sia a questa attribuita. Insomma, questa non mi sembra una battaglia dell'Antitrust. Però forse qualcosina in più la legge potrebbe attribuirci, quando il Parlamento lo riterrà opportuno, sulla tutela dei consumatori. Molto spesso pur a fronte di fondate denunce che lamentano comportamenti scorretti sul mercato a danno dei consumatori da parte delle imprese, ho le mani legate, perché l'Autorità può intervenire solo ed esclusivamente dove c'è una posizione di dominanza e quando 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 a favore del consumatore. Sto constatando, invece, che c'è gran bisogno di simili interventi, perché il codice del consumo è rimasto ancora inattuato, la *class action* ancora è lontana dall'essere realizzata, e sostanzialmente c'è chi imperversa con clausole e pratiche vessatorie sempre più incisive, restando poi per la gran parte impunito anche perché sia il consumatore da solo che l'associazione si trovano di fronte a questi giudici di Pace, o addirittura peggio, dinnanzi al giudice togato monocratico, al Tribunale monocratico, le cui attività hanno tempi di svolgimento defaticanti e presentano per chi chiede giustizia costi molto elevati. Quindi il mio auspicio è che si arrivi ad un'approvazione rapida di questo disegno di legge con piccole modifiche; non servono grandi modifiche, perché se non altro, avremo un quadro più 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 i 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 disegno di legge, il ministro esercita le competenze dell'istituenda Autorità di regolamentazione". Se ricordate ci fu un precedente con il Ministro delle Comunicazioni

Maccanico, che nelle more della costituzione effettiva dell'Autorità di regolazione, fu nominato Autorità e con 3 decreti ministeriali avviò veramente la liberalizzazione del servizio mobile di telefonia e disciplinò il servizio universale. Quindi, al di là di quello che è uscito sui giornali, lo sforzo fatto dagli uffici governativi nell'elaborazione del disegno di riforma delle Autorità, secondo me, merita di essere premiato e, perciò, mi auguro che sia anche rapidamente approvato nella sostanza. Grazie.