

La riforma delle Autorità indipendenti

Seminario di ASTRID

**Trascrizione degli interventi
Testi provvisori non corretti dai relatori**

18 giugno 2009

Indice

Franco Bassanini.....	3
Marco D’Alberti.....	4
Alessandro Pajno.....	6
Corrado Calabrò.....	9
Lamberto Cardia.....	15
Giovanna de Minico.....	19
Marco Ponti.....	22
Luigi Giampaolino.....	24
Claudio Zucchelli.....	26
Carla Rabitti Bedogni.....	28
Tullio Fanelli.....	31
Domenico Sorace	33
Giovanna Maria Flick.....	35
Vincenzo Visco Comandini.....	36
Cesare San Mauro.....	37
Remo Caiazza.....	39
Marco D’Alberti.....	40
Alessandro Pajno.....	42

Franco Bassanini

Il tema è un tema che noi consideriamo molto rilevante: è praticamente fin dall'inizio della sua vita quando ancora non si era trasformata in fondazione che Astrid ragiona su questo argomento. È nostra convinzione che nei sistemi moderni il ruolo di Autorità indipendente di regolazione dei mercati e dell'economia sia assolutamente essenziale, quindi la nostra riflessione che è durata diversi anni e che ha avuto un primo risultato nelle bozze di volume che vi sono state inviate e che verranno riviste anche sulla base dei risultati di questo seminario, la nostra riflessione parte dalla considerazione che c'è bisogno di Autorità di regolazione indipendenti. Ce n'è bisogno perché la disciplina dei mercati, della concorrenza, delle attività economiche è necessaria ma non può essere dominata dalle esigenze contingenti della politica. Deve essere retta da regolatori indipendenti che definiscono quella parte delle regole che non sono fissate dalla legge e poi le applicano in maniera tecnicamente competente e con terzietà e indipendenza. E più i sistemi politici si orientano in direzione di sistemi in cui è netta la legittimazione a governare di chi vince le elezioni e forti sono i suoi poteri di governo, più c'è bisogno di limiti e di argini perché questi poteri di governo non si trasformino in arbitrarie invasioni in settori nei quali le regole non devono essere ostaggio della politica, non devono essere il bottino dei vincitori, il che farebbe di queste regole delle regole labili, fragili, che oscillano a seconda dei cambiamenti delle maggioranze e che rispondono a interessi che non sono gli interessi di una corretta regolazione dei mercati. Ecco, da questo è partita la nostra riflessione che ha condotto ad alcune linee di collaborazione che adesso Marco D'Alberti e Sandro Pajno sintetizzeranno, comincia Marco, e poi apriremo il dibattito. Naturalmente i testi che avete visto sono ancora provvisori, questo seminario serve anche per vedere se vi sono ritocchi e correzioni da fare e poi l'Editore Il Mulino è pronto a trasformarlo in uno dei nostri Quaderni, dico subito che non ci stiamo occupando di tutte le Autorità indipendenti. Un nostro socio fondatore come Franco Pizzetti non è presente perché ci occupiamo soltanto delle Autorità che hanno compiti di regolazione del mercato, che intervengono nella regolazione e delle attività economiche. Diciamo anche che, come già avrete visto, non siamo ossessionati dall'idea che occorra una regolazione uniforme: le Autorità sono diverse, rispondono a missioni e a esigenze diverse, richiedono regolazioni adeguate alle loro diverse missioni. Comune è però l'esigenza di garantirne l'indipendenza e comune è l'esigenza di distribuire in modo adeguato i compiti tra di esse in modo che questa distribuzione di compiti sia razionale e in modo che non ci siano né lacune, né improprie sovrapposizioni. Da questo punto di vista e sotto questo profilo si definisce l'esigenza di una riflessione unitaria che però, come avete visto, poi si articola a seconda delle Autorità e dei settori.

Marco D'Alberti

Come diceva molto bene Franco Bassanini il tema è molto delicato, è molto importante ma una prima domanda che tutti potrebbero rivolgere anzitutto ai curatori di questo futuro libro e agli autori è la seguente domanda: ce ne sono tanti di libri sulle autorità indipendenti, perché un nuovo libro sulle autorità indipendenti? E allora noi abbiamo un po' un dovere di cercare di giustificare le ragioni del lavoro e anche di cercare di difendere anticipatamente un po' quelle che pensiamo siano le originalità di questo nuovo che altrimenti non troverebbe spazio. Io comincerei dal titolo proprio. Il titolo viene da Franco Bassanini e in italiano si può leggere in due modi. "Arbitri dei mercati" ma qui c'è l'ambiguità dell'accento, si potrebbe anche dire "Arbitri dei mercati". Noi l'accento non lo metteremo volutamente perché poi sia il lettore alla fine del libro a giudicare se si tratta di un accento sulla a o sulla i. E quindi il sottotitolo: "Le Autorità indipendenti e l'economia", quindi, come diceva Franco, solo quelle autorità che si occupano di regolamentazione dei mercati e, a questo punto, a seconda dell'accento sul titolo, il sottotitolo diventerà o una specificazione, quindi o "Arbitri dei mercati, ovvero le Autorità indipendenti", oppure diventerà l'antidoto all'arbitrio "Arbitri dei mercati, come le Autorità indipendenti possono combatterli". Secondo punto di, speriamo novità, il tipo di analisi contenuta nel lavoro: c'è una prevalenza di giuristi però abbiamo quasi all'inizio del lavoro un approfondito rapporto sull'analisi economica delle Autorità indipendenti di Vincenzo Visco Comandini. E poi, anche se la maggioranza di coloro che hanno scritto appartiene alla categoria di coloro che si occupano di diritto, c'è in molti dei contributi un tentativo di mettere insieme i risultati dell'analisi sociologica, dell'analisi economica e dell'analisi giuridica. Spero che questa sia una novità. Terzo punto, la grande attenzione al quadro sopranazionale: noi abbiamo un contributo specifico sulla regolazione indipendente nel diritto indipendente e nel diritto globale di Stefano Battini e Giulio Vesperini però direi anche questa volta in tutti i contributi c'è quest'attenzione continua al quadro nazionale, al quadro europeo, al quadro sopranazionale, fino al quadro internazionale. Direi che questo ricorre proprio in tutti i contributi. Ulteriore punto: questo è un lavoro sulle Autorità indipendenti che è un insieme di storie diverse delle differenti Autorità, lo ha detto già Franco. Questo non soltanto perché c'è una cospicua seconda parte del lavoro che è dedicato all'analisi di alcune Autorità italiane, la Banca d'Italia con Italo Borrello, l'Autorità della Concorrenza e del Mercato di Ginevra Bruzzone e Aurora Saija, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di Rino Caiazzo, la Consob di Carla Rabitti Bedogni, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas di Francesco Sclafani e Laura Zanettini; non solo perché c'è questa consistente parte di analisi di singole Autorità, ma anche qui perché in tutto il lavoro c'è una ripetizione continua di un dato importante: storicamente le Autorità amministrative nascono in modi diversi, per esigenze particolari, e allora la storia americana viene ripercorsa più volte, cominciamo dalla Interstate Commerce Commission che si occupa alla fine del XIX Secolo dei trasporti terrestri, poi passiamo all'Antitrust che si occupa di concorrenza, poi la US Securities and Exchange Commission per i mercati finanziari e per le società quotate in Borsa e poi le Autorità per le comunicazioni e così via. Ed è così anche in Italia e

ogni Autorità ha la sua storia, ha le sue ragioni d'essere e quindi ha anche forse i motivi per una sua specifica riforma se la riforma serve. Ecco, da questo punto di vista il filo rosso del libro è un po' critico vero un'ipotesi che non ha mai convinto molti di noi, molti di coloro che hanno cercato di scrivere questo lavoro [incomprensibile], cioè l'ipotesi che il tema delle Autorità indipendenti si possa trattare a livello unitario. Non esiste un modello e quindi sarebbe forzata una legge che è stata in Italia proposta sia da destra che da sinistra, una legge quadro sulle Autorità indipendenti. Non c'è in nessun paese del mondo e l'introdurla nel nostro sistema, più che un fatto di originalità, sarebbe forse un fatto di debolezza. Non si giustifica una legge quadro proprio perché ogni Autorità a una sua ragion d'essere, le sue esigenze e quindi i suoi motivi di riforma. In fondo il legislatore italiano ha seguito e sta seguendo proprio questa via della diversità. E allora ce lo dirà molto meglio il Presidente Cardia, nel campo della Autorità di vigilanza prudenziale, dalla legge sul risparmio ai successivi interventi si è seguita mi pare proprio questa via, cioè potenziare le funzioni, i compiti, i poteri della Banca d'Italia, della Consob, delle altre Autorità che si occupano di questi settori per poter rispondere alle emergenze delle crisi, degli scandali finanziari e quant'altro, per potenziare la vigilanza prudenziale. Nel settore della concorrenza è avvenuta la stessa cosa: allora, l'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato ha ricevuto nuove competenze perché il legislatore ha ritenuto opportuno, e nel libro alcuni lo sottolineano positivamente, che accanto alla tutela della concorrenza fosse necessaria una più forte tutela diretta di [incomprensibile]. Alcuni hanno criticato questa posizione, nel libro ne emerge tutto sommato una valutazione positiva, il Presidente Catricalà lo ha sottolineato con forza nella ultima relazione annuale di poche ore fa in cui ha detto che la tutela dei consumatori è divenuta una priorità per l'Autorità Antitrust e d'altra parte la miscela tutela della concorrenza-tutela dei consumatori ha fatto la forza di alcune Autorità straniere come la Federal Trade Commission negli Stati Uniti, come l'Autorità australiana per la concorrenza e tante altre. Il problema è di raggiungere un equilibrio fra questi due punti ma anche qui abbiamo il segnale di una riforma che si muove sulle esigenze dell'Autorità di concorrenza, forse potremmo dire le stesse cose per l'Agcom, per il settore delle Autorità di regolamentazione delle comunicazioni elettroniche, delle telecomunicazioni e delle radiotelevisioni perché anche lì il legislatore, non solo nazionale, ha tracciato un quadro specifico per rafforzare i poteri e le tecniche di analisi di queste Autorità. Detto questo vengo agli ultimi due punti rapidamente, il libro sottolinea però la sussistenza di un denominatore comune, pur nella diversità. Il denominatore comune, noi cerchiamo di indicarlo con forza, sta proprio nella indipendenza che si riferisce e che connota queste Autorità, indipendenza soprattutto dal potere esecutivo. E qui c'è un tentativo di sottolineare tutti i possibili significati del valore dell'indipendenza. Qui ne indico alcuni soltanto che emergono dal libro: L'indipendenza è fondamentale per sostenere un'elevata tecnicità che contraddistingua l'operato di queste Autorità. L'indipendenza è fondamentale per dare un maggiore sostegno a quello che i colleghi francesi hanno chiamato la tutela dei diritti sensibili, pensiamo al diritto al pluralismo dell'informazione che è quello che è la missione dell'Agcom. L'indipendenza è fondamentale al sostegno della democrazia economica. L'indipendenza è fondamentale per garantire degli equilibri

sopranazionali e allora la dipendenza dagli esecutivi non consentirebbe un'efficace applicazione della normativa antitrust in Europa e così via per gli altri settori. Questa indipendenza costituisce quindi per noi un valore importante, un valore importante che, lo si sottolinea nel lavoro, tollera dei limiti nelle situazioni di crisi. Questo è un punto molto delicato: nell'attuale crisi finanziaria, se guardiamo alla legislazione americana, ecco i rimedi legislativi alla crisi sono rimedi che mettono in luce una certa combinazione di attività e di risposte posta in campo dal governo da un lato e dalle Autorità indipendenti dall'altro. Pensiamo alla connessione che c'è tra il Tesoro americano e la Securities and Exchange Commission nella risposta alla crisi. E in Italia abbiamo avuto segnali analoghi quando è stata posta in campo con forza la reazione della Banca d'Italia e quella del Ministro dell'Economia. Ci sono altri esempi di misure eccezionali che vanno nel senso di una compensazione fra l'attività delle Autorità indipendenti e l'attività del governo, pensiamo alla nostra più volte discussa legge che ha regolato fra gli altri il caso Alitalia che, come sappiamo tutti, ha previsto una sospensione delle attività, delle competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Vengono nel libro discusse queste ipotesi, viene sottolineato con forza che la via maestra è quella dell'indipendenza e che queste non possono che essere delle eccezioni uniche che si giustificano alla luce di una crisi sistemica, così come la chiamano gli economisti. Un ultimo cenno sulle prospettive, sulle possibili riforme: ecco, qui il discorso che lascio poi soprattutto a Sandro Pajno è un discorso che viene da sé in base alle premesse. Quindi le riforme sono riforme che necessariamente debbono continuare nel solco della specificità delle esigenze, della diversità tra le varie Autorità indipendenti e da questo punto di vista, lo ribadiamo, una legge comune, una legge quadro non ci sembra adeguata, forse potrebbe essere utile quel che già si tentò di fare, cioè dare un sostegno costituzionale alle Autorità indipendenti che naturalmente, questo è fin troppo ovvio, potrebbe contrastare delle controtendenze legislative che, se n'è pure discusso nel libro, non sono mancate negli ultimi anni. Cioè delle limitazioni che il legislatore di settore ha posto di volta in volta alla indipendenza delle varie Autorità. Un sostegno costituzionale potrebbe far da scudo contro tutto questo ma questo è un discorso e un problema che lascio sul tavolo perché anche qui se ci guardiamo intorno nel mondo non è che troviamo tanti precedenti di disciplina costituzionale delle Autorità indipendenti.

Alessandro Pajno

Pochissime osservazioni dopo le cose che in modo del tutto esaustivo ha detto Marco D'Alberti. Tre piccole riflessioni che vorrei incentrare su questi punti: il fuoco di questi saggi, di questi studi che sono raccolti in questo volumetto; gli obiettivi di questi saggi; la questione del futuro delle Autorità indipendenti. Il fuoco: qui il dato che a mio modo di vista è significativo è il valore dell'indipendenza. Può sembrare del tutto normale, anzi doveroso, che quando si parla di Autorità indipendenti si ponga la questione dell'indipendenza al centro delle osservazioni. Qui però il tentativo che è stato fatto è quello di guardare all'indipendenza in un modo diverso: non si tratta

cioè di guardare in modo, come dire, descrittivo al carattere oggettivo dell'indipendenza ma c'è un tentativo per cogliere una prospettiva per dir così funzionale dell'indipendenza. Il fuoco cioè è non tanto sulla descrizione del carattere dell'indipendenza, quanto sul come opera, come si realizza, come si manifesta questo carattere di indipendenza. Se si vuole l'indipendenza vista non nel suo lato genetico o fondativo ma nella sua dimensione funzionale. Questa a me pare una prospettiva di osservazione molto interessante perché è la prospettiva in cui l'indipendenza non è più nelle stanze degli studiosi ma comunica per le strade e in qualche modo le strade del mercato, le strade di ogni giorno, le strade in cui incontra la politica, le strade in cui incontra l'economia, le strade in cui incontra la tutela giurisdizionale. E da questo punto di vista quindi l'idea è di cercare di avere una rappresentazione, sia pure sommaria e modesta, ma di quest'indipendenza in atto, non di un'indipendenza potenziale, ma del modo concreto di come questa indipendenza si realizza. Seconda questione, l'obiettivo qual è? L'obiettivo è quello di avere in qualche modo una sorta di fotografia dell'esistente che, come tutti noi sappiamo, può talvolta non coincidere del tutto con quella che è la rappresentazione astratta, la rappresentazione teorica sostanzialmente delle questioni. Quindi una sorta di fotografia del modo concreto in cui le autorità che si occupano di mercati in qualche modo son venute fuori e si trovano nella situazione attuale. Questa è per esempio una questione che si vede in modo palese in alcuni di questi saggi che compongono la parte generale. L'idea per esempio della questione dei poteri normativi delle Autorità indipendenti ci pone il problema di come l'indipendenza e il potere normativo si incontrano. Molti di noi riflettono sul fatto che nello schema generale della Costituzione è il Governo ad avere potere normativo, non è un soggetto che è istituzionalmente indipendente. Quindi questo ci deve far riflettere sul fatto che ormai la concreta e ampia disciplina normativa esistente all'interno del sistema delle Autorità indipendenti e la disciplina normativa posta dalle stesse Autorità potrebbe acquistare un contenuto, un valore diverso rispetto a quel tipo di [incomprensibile]. Lo stesso ragionamento potrebbe farsi sostanzialmente quando si parla di indipendenza e controllo giurisdizionale perché qui si vuole solo due indipendenze, quelle che noi dobbiamo in qualche modo conciliare: l'indipendenza dell'Autorità e l'indipendenza del Giudice che ha addirittura quel valore forte che è non solo l'intensità ma l'indipendenza tout court del Giudice. Da questo punto di vista il problema di fondo è come si fa un controllo su un potere che si assume esercitando il potere indipendente e cioè al di fuori di un sistema prefissato di norme o di realtà ma alla base di principio che vengono direttamente dal quadro giurisdizionale. Anche qui vedremo che i punti di equilibrio sono diversi. altri capitoli come Autorità indipendente e Regioni, indipendenza e risorsa misurano, tentano di misurare anche questi il concreto dell'indipendenza: quante risorse e quali risorse ci vogliono perché l'indipendenza sia effettiva e non reale? Il sistema plurale è un sistema che è capace di ricevere questo valore dell'indipendenza o in qualche modo l'indipendenza per assumersi come valore si assume come valore tendenzialmente unitario, quindi ha difficoltà a incontrarsi con questo sistema plurale? Questa è la chiave di lettura e il tentativo di questi interventi è quello di restituirci queste istantanee nel concreto che non sempre danno ovviamente a mio modo di vedere un risultato unitario ed è così perché questo clima è ovviamente

discontinuo. Così è per la seconda parte in cui... Tanti hanno scritto della Banca d'Italia o dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e quant'altro. Il problema è però non descrivere, ma dire a che punto è. Qual è il punto che oggi identifica, per parlarne solo di una, l'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato? L'Autorità garante della Concorrenza è un'Autorità che ci viene restituita più come un'Autorità che in questi anni si è in qualche modo integrata con un sistema nazionale o si è integrata con un sistema europeo? E in secondo luogo, è un'Autorità che si evolve, spesso si sottolinea, verso forme sempre più pubblicistiche o verso forme che suppongono invece attività e interventi di tipo diverso? Anche qui, questo non dipende tanto dai principi, ma dipende dalle questioni concrete con cui le Autorità si misurano. Terza e ultima questione: il futuro delle Autorità. Qui c'è, secondo me, una difficoltà e un equivoco da, almeno dal mio punto di vista, cercare dicevo di affrontare se possibile [incomprensibile]. La difficoltà è che, anche se tutti parliamo di Autorità indipendenti, spesso se si scorre il dibattito scientifico sulle Autorità si manifesta una sorta di insoddisfazione. E non un'insoddisfazione per il modo come operano le Autorità ma per questa incapacità di mettere a fuoco fino in fondo il ruolo, il quadro, la situazione, mi riferisco agli scritti di Merusi che in sostanza più volte parla dello stupore dell'incontro di queste Autorità [incomprensibile], ma anche gli scritti di chi dice che per esempio le Autorità hanno un tale problema per cui bisogna cercare di capire qual è il contesto in cui le Autorità muovono e muovere dall'analisi del rapporto della Autorità con il contesto perché è questo il contesto che alla fine ci spiega che cosa fanno le Autorità. L'altra difficoltà è una difficoltà forse del sistema italiano piuttosto della questione delle Autorità. Noi abbiamo l'idea, almeno così a me sembra, che per parlare di una questione bisogna parlarne in termini di riforma e di riforma possibilmente generale. Il discorso è, verrebbe a dire, politicamente corretto o istituzionalmente scorretto se posto a sé stesso nei termini di una riforma e di una riforma che normalmente esiste un quadro generale. In sostanza quel tentativo è come se questa eredità tedesca che ci portiamo appresso dalla costruzione del sistema generale continui sempre a condizionare le nostre questioni. Con i disegni di legge in passato presentati, abbiamo quasi plasticamente rappresentato questa difficoltà perché se voi ricordate il disegno di legge Letta del passato Governo, era un disegno di legge che si muoveva in una sorta di terra un po' ambigua perché partiva come un disegno di legge che cercava di riformare e di rivisitare il tema delle Autorità di regolazione ma poi aspirava ad avere una disciplina che fosse generale per tutte le Autorità. Allora, l'idea che qui si vuole cercare di portare avanti è che le Autorità indipendenti sono in qualche modo caratterizzate da quella che i francesi chiamano una legislazione circostanziale, cioè legata sostanzialmente alle ragioni storiche, specifiche che le generano. Cioè le Autorità indipendenti non nascono perché c'è un'esigenza generale, nascono perché c'è un problema da risolvere. Questo problema può avere una gamma talmente ampia di questioni da porsi come problema di carattere [incomprensibile] però nascono legate a una condizione specifica. Se questo è vero, l'oggetto dell'attenzione, lo diceva già Marco poco fa, probabilmente va spostato più che sulla costruzione del quadro teorico generale dell'esercizio delle Autorità sui modi concreti con cui le Autorità possono organizzare i

riorganizzare la propria attività perché è anche possibile che in un certo momento storico il dato storico della distribuzione in un numero di plessi delle Autorità sia un dato che non soddisfa più alle esigenze che ci troviamo davanti. Ma questa noi non la affrontiamo con una nuova legge generale ma semmai modificando questa o quella Autorità. Alcune mettendole insieme, altre scorporandole secondo il modo in cui le funzioni in qualche modo si mettono si mettono da parte. Perché, concludo, il rischio che secondo me si corre se si percorre sempre il cammino della disciplina di carattere generale è di creare una situazione in cui a un modello ordinario di amministrazione basato sull'indirizzo dell'autorità politica se ne contrapponga un altro modello altrettanto ordinario di amministrazione basata sul principio di indipendenza. Io credo che noi non abbiamo bisogno di moltiplicare i modelli generali ma semmai di rendere efficaci sostanzialmente quei modelli, quelle strutture, quelle funzioni che sono già in atto e di potenziarne la qualità e la attitudine espansiva anche in riferimento all'indipendenza. Questo in realtà pone alla fine, e questo è anche un interrogativo che ci poniamo e che anzi poniamo a tutti voi che più di noi siete in condizione di rispondere, qual è alla fine il giudizio sulla effettività dell'intervento di [incomprensibile] delle Autorità. Una valutazione, uno studio delle Autorità non può prescindere da una considerazione della effettività della loro misura, dell'attitudine cioè delle misure a essere concrete, a cogliere nel dettaglio e a condizionare efficacemente ed effettivamente i rapporti.

Corrado Calabrò

Credo che la crisi mondiale che stiamo vivendo per effetto di un mercato fine a sé stesso in una sorta di superstizione del mercato abbia aperto gli occhi a tutti. All'opposto l'esigenza che riemerge è quella di regole appropriate, non di regole accomodanti, slabbrate, per non dire compiacenti anche se l'ha detto proprio il Presidente Obama che erano regole dettate dagli stessi operatori da regolare. Così gli animal spirits del capitalismo contemporaneo si sono trasformati in nightmares però per reazione c'è pure il pensiero, nemmeno troppo strisciante che alberga attualmente nelle menti dei governanti di tutto il mondo. Riprendere le redini dell'economia attraverso forme di intervento diretto, ma anche riappropriandosi di parte [incomprensibile] del potere che è stato negli ultimi anni delegato alle Autorità indipendenti. Detto qui può sembrare fuori luogo ma altrove questa tentazione c'è e allora parla tu ora perché suocera intenda. Intendiamoci io sono uno di quelli che ha sempre ritenuto che lo Stato non potesse abdicare certi suoi compiti [incomprensibile] come Luigi Einaudi aveva affermato la indeclinabilità di alcuni compiti dello Stato ma oggi quest'oscillazione del pendolo che va all'estremo opposto da parte di gente che prima non poteva sentire nemmeno parlare di Stato mi è sospetta e come spesso accade l'oscillazione del pendolo va troppo in una direzione e poi nell'altra. E allora più che mai utile e più che mai attuale è l'introduzione [incomprensibile] dell'intervento di D'Alberty su motivi dell'esistenza delle Autorità indipendenti [incomprensibile] riassumo io: expertise tecnica di altissimo livello della quale si avverte l'importanza quotidianamente. Quando parlavo di

[incomprensibile] al contorno, beh non so, mi viene da arrossire ma se non lo dico io chi lo dice? C'era una vicenda che atteneva a una situazione che si trascinava da trent'anni e che investiva leggi emanate sia dal centrodestra che dal centrosinistra. Recentemente la Commissione Europea ha accettato di sospendere, ha promesso di rinunciare a una procedura di infrazione se la situazione del mercato televisivo italiano fosse stata regolata. Come e da chi? Dal legislatore? No. Dall'Autorità? Sì ma non basta. Da una delibera dell'Autorità che una legge nazionale avrebbe voluto recepire pari pari senza aggiunte, modifiche e variazioni sul tema. Naturalmente la nostra delibera è stata guardata rigo per rigo dalla Commissione Europea e solo quando abbiamo raggiunto il consenso abbiamo avuto il via libera ma quella delibera risolve una situazione che si trascinava da tanto tempo. Perché? Perché la specificità tecnica li ha convinti. Perché l'appropriatezza alla country specific è stata ritenuta proba mentalmente e veramente non ispirata da questa o quella fazione. Perché hanno voluto allora che fosse recepita dal legislatore? Innanzitutto per cristallizzarla, per stabilizzarla, forse anche per timore che un domani potesse essere cambiata perché oggi si fa così e domani ricominciamo. Secondo perché la nostra delibera andò a toccare anche un po' l'assetto legislativo e allora essere assunta a livello primario consente di evitare possibili contraddizioni con primarie appunto vigenti. Questo per dire, prima si accennava a come si rapportano le Autorità, più con l'Europa, più con l'interno, più con [incomprensibile] e tra l'altro io alla mia non verde età ho imparato qualcosa: l'esperienza in seno [incomprensibile], la ricerca in comune in maniera spontanea eppure così convinta, convincente e trascinante delle best practices è un frammento di valore notevolissimo. È lì veramente che ci si confronta sulle esperienze fatte, sui modelli adottati, sui risultati ottenuti e in tutta libertà, franchezza e scioltezza si esprime le opinioni. I modelli delle Autorità italiane son stati assunti alcune volte ad esempio, spesso [incomprensibile] quello dell'Ofcom che è stato sempre un po' il nostra capofila, insomma si è un po' all'avanguardia ma anche quelli delle Autorità italiane a livello di regolazione, poi se parliamo tra amici a livello di vigilanza difettiamo un poco mentre poi gli anglosassoni poi sono inesorabili: posta la regola la si fa rispettare all'estremo. Noi la facciamo rispettare come possiamo. Una riforma del comparto, una riforma di carattere generale o no? Ho sentito opinioni un po' scettiche sulla possibilità di una regolazione comune e quello che ho detto in un certo senso rafforza queste opinioni, anche se devo dire però che in quella legge Enrico Letta-Giulio Napolitano e altre c'erano dei principi effettivamente che potevano valere per tutte le Autorità, poi c'erano le specificità. Presidio costituzionale: sarebbe opportuno, non si sa mai che cosa ci riserva il domani. In Romania il presidente dell'Autorità omologa è stato destituito: reazione energica della Commissione Europea, col tribunale ha annullato il decreto, il governo ha fatto un decreto legge e l'ha mandato a casa. Beh però è pure vero che non si era raggiunta la maggioranza trasversale che avrebbe consentito... E allora prima di imbarcarsi in un percorso che magari finisce [incomprensibile] intanto bisogna preoccuparsi a far funzionare le Autorità. Indeclinabile è la necessità di una regolazione veramente efficiente e questi sono criteri di carattere generale che credo valgano per tutti, per l'amico Lamberto come per noi, l'Antitrust, cioè gli elementi fondanti [incomprensibile]. Ma gli elementi conducenti sono la semplificazione, la

trasparenza, la valutazione dell’Impatto della regolazione, la costante [incomprensibile] pubblica, la proporzionalità della scelta degli strumenti di regolazione lasciando in alcuni casi al mercato anche una sorta di autoregolazione. Noi abbiamo avuto delle felici autoregolazioni, naturalmente sotto nostra pressione dicendo “O lo fate voi o lo facciamo noi”. Allora temporeggiano ecc. ma quando si arriva alla data limite trovano l’accordo. Parlavamo di better regulation, invece la maggioranza delle amministrazioni pubbliche, come giustamente mettono in luce Comandini e Rangone, è un po’ estranea ai principi della better regulation e questa è una cosa che differenzia le Autorità indipendenti. A questo proposito però diciamo c’è il rovescio della medaglia, almeno nelle considerazioni di Visco Comandini: è il costo delle Autorità indipendenti. Sono rimasto un po’ perplesso su questa valutazione comparativa tra i costi dell’intervento ministeriale e quello delle Autorità indipendenti. In particolare vi cito un intervento di Visco Comandini che i costi di funzionamento delle Autorità sarebbero assai più elevati rispetto a quelli che si avrebbero affidando tali compiti al Ministero. Ora anche se consideriamo che il Ministero dispone già di proprie strutture e quindi eviterebbe alcuni costi fissi, per esempio per l’Agcom posso evidenziare che con 300 addetti e 50-60 milioni di budget annuo ci occupiamo di materie che vanno dalla regolazione di tutti i mercati della comunicazione elettronica alla regolamentazione pubblicità e media, alla par condicio, al conflitto di interessi e questioni che poi si esasperano in periodo elettorale: monitoraggio sulla diffusione dei sondaggi, emissioni sonore durante trasmissioni radiotelevisive e salto tante altre funzioni come tutela dei minori, servizio universale, servizio pubblico, carta dei servizi, controversie a decine e decine di migliaia. Quindi a meno che non ci sia un errore, invito gli Autori a valutare attentamente gli effettivi costi di funzionamento [incomprensibile], funzioni ripartite oppure accentrate in capo al Ministero per non diffondere la presunzione, come spesso viene riportato dalla stampa, che le Autorità rappresentano dei giocattoli assai ingegnosi ma che uno Stato, specie in un momento di crisi economica non si può più permettere. A mio parere non è esatta questa opinione ed è il parere, per quello che può valere, di uno che è stato capo di gabinetto in 18 Ministeri. Quanto alla valutazione dell’operato delle Autorità, come racconta l’intervento della Rangone, le istituzioni come l’Agcom hanno introdotto ormai in modo stabile da alcuni anni analisi di valutazione dei propri interventi quali l’analisi dell’impatto della regolamentazione che Bassanini e i suoi colleghi hanno cercato di introdurre anche nell’amministrazione pubblica, cioè una vera analisi di costi e benefici traslata al contesto della regolazione ma mi pare che lì viene fatto in maniera apodittica, mentre noi veramente cerchiamo di farlo in concreto. E a ciò, perché si dice: “Queste Autorità indipendenti chi le valuta?”. Beh, noi veniamo valutati annualmente da istituzioni nazionali e internazionali. Ad esempio per comunicazioni elettroniche vi è lo score assegnato dall’ECTA, l’associazione europei dei carrier alternativi di telecomunicazioni e i regolatori nazionali. Agcom è [incomprensibile] ECTA, non è che sia molto dolce con noi. Agcom stabilmente è nel gruppo dei primi cinque. C’è l’analisi della Commissione Europea sullo stato delle liberalizzazioni, siamo arrivati al 14/o rapporto, nonché le valutazioni di alcune associazioni dei consumatori. Queste valutazioni esterne sono importanti per orientare le strategie delle Autorità indipendenti. Nel nostro caso ad esempio

ci era stato rimproverata una viscosità nell'accesso alla rete locale dell'incumbent, oltre che una lentezza nel dirimere le tante controversie insorte tra gli operatori. E proprio a questo fine siamo intervenuti alla radice, pensando che sia meglio risolvere a monte anziché a valle e decidere 50-60 mila controversie, introducendo rigorose novità regolamentari che rappresentano un unicum in Europa insieme alla Gran Bretagna e che prevedono la nuova e separata conduzione di Telecom, open access per la gestione della rete locale che garantisce insieme a una serie di paletti, indicatori di performance nell'erogazione dei servizi, struttura ed incentivi dei manager differente rispetto al resto dell'azienda, codice di comportamento e soprattutto Board indipendente. Il bboard funziona benissimo, è partito da poco, da due mesi e sta funzionando bene. Noi abbiamo tre organismi: uno che sta muovendo i primi passi, uno che ancora li deve muovere e il Board che invece si è immesso immediatamente come un treno e sta funzionando veramente bene. Sul monitoraggio degli impegni [incomprensibile] sono degli esperti che anche la Commissione spesso consulta sulle cose proprie, [incomprensibile] molta gente accreditata già lì che avesse metodi di giudizio omologhi a quelli adoperati in contesto europeo, questo per dire sempre la nostra propensione europea, noi siamo da quella parte e li portiamo qua tenendo conto delle specificità del nostro paese e questo Board sta funzionando benissimo per la creazione di un sistema di effettiva parità di trattamento. Sarà anche importante se funzionerà bene l'OTA, che abbiamo costruito sul modello inglese, per dirimere in modo efficace e preventivo le controversie insorte tra gli operatori. Naturalmente, detto questo, c'è da dire che alcune delle valutazioni che vengono fatte derivano dalla posizione in cui versa il valutatore stesso. Inevitabilmente gli operatori alternativi non saranno mai contenti dell'assetto concorrenziale, richiederanno misure a loro favore, così come gli incumbent si lagneranno della durezza della regolazione e consumatori chiederanno sempre più interventi a loro protezione, magari creando un'emulazione tra noi e l'Antitrust. "Ah l'Antitrust ha inflitto una multa di 2 milioni, voi di 300 mila euro"... È per questo che bisogna valutare ogni analisi sulla base di dati il più possibile oggettivi. Nel caso delle comunicazioni elettroniche i dati sono questi, li dico en passant perché sono conosciuti: negli ultimi 10 anni di liberalizzazione regolata del settore abbiamo avuto una continua e duratura contrazione dei prezzi, -25%, peraltro in un periodo di moderata inflazione, quando i prezzi dei servizi al pubblico [incomprensibile] sono aumentati del 15%. Un'incessante introduzione e diffusione di innovazioni, servizi mobili di seconda e terza generazione, IPTV, Mobile TV, e una strutturale contrazione del grado di concentrazione in tutti i mercati dei sistemi di comunicazione, anche se [incomprensibile] non è soddisfacente quanto vorremmo ma adesso con l'open access il problema dovrebbe essere risolto un po' alla radice. Un altro interessante aspetto che viene affrontato nel libro è quello del rapporto fra regolazione nazionale e monitoraggio locale. Abbiamo parlato della dimensione europea e indubbiamente niente come i servizi di telecomunicazione non tollera barriere amministrative e geografiche. Però abbiamo anche la dimensione locale e ci si può domandare quale sia la struttura istituzionale più efficiente in un periodo in cui si va verso la globalizzazione dei mercati ma nel contempo si vuole mantenere alta la vigilanza a tutela degli utenti sparsi sul territorio. Bene, devo dire che anche a questo proposito l'Agcom offre veramente un modello interessante. Lo dico, non l'ho fatta mica io

la legge, veramente sono stati lungimiranti e perspicaci quelli che l'hanno fatta perché è stato definito un assetto istituzionale caratterizzata da una parte da una profonda integrazione sovranazionale, non solo delle regole ma anche delle modalità attuative con la Commissione Europea, l'ERG di cui parlavo prima, il gruppo dei relatori europei che nel prossimo futuro sarà sostituito dal BEREC, questo Body sarà una sorta di ERG rafforzato, di latente Autorità europea senza proprio la caratteristica di un'Autorità. BEREC che è stato varato col nostro convinto appoggio, non è che è stato varato all'unanimità. Sotto il periodo della nostra presidenza dell'ERG la cosa è andata avanti, il nostro appoggio è stato importante, è passato a maggioranza contro quelli che dissentivano. Però dall'altra parte in Italia si sta via via delineando un forte presidio dell'Autorità sul territorio attraverso i Comitati regionali per le Comunicazioni, i Corecom, che sono organi funzionali dell'Agcom. Erano già previsti dalla legge ma erano un po' latenti, invece negli ultimi anni abbiamo messo in piedi la delega di importanti funzioni che necessitano di un immediato riscontro sul territorio e che vanno dal tentativo di conciliazione obbligatoria delle controversie tra operatori e utenti, al monitoraggio delle emittenti radiotelevisive locali. In sostanza un sistema istituzionale ramificato che va dall'Europa fino ad arrivare al territorio locale e devo dire che buona parte dei Corecom hanno preso a funzionare bene, non tutti. Ci sono Regioni che li osteggiano, Regioni meridionali purtroppo ma la maggior parte delle Regioni ha fornito il minimo delle strutture indispensabili, noi gli abbiamo dato un contributo. Eh quando si dice costi delle Autorità, gli abbiamo dato 3 milioni e passa della nostra dotazione perché funzionassero meglio e hanno corrisposto con convinzione, con entusiasmo. Dicevo della natura convergente della quale dà conto Rino Caiazza molto lucidamente: la natura convergente che rappresenta quasi un unicum in Europa, si eccettua in Europa proprio la Romania che in questi giorni ci ha seguiti, e che a maggior ragione rappresentava una discontinuità nel '98 quando l'Agcom è stata creata. Veramente non è l'unico caso in cui l'Italia è stata antesignana in certe riforme, in certe trasformazioni, poi però [incomprensibile], questa invece è andata avanti. [intervento Franco Bassanini, incomprensibile]. Glielo ricordai l'anno scorso il giorno prima della [incomprensibile] ma modesto com'è lui si schermiva ma in effetti presiedeva [incomprensibile] quindi ritorna anche a te l'apprezzamento. E invece questo modello ci consente di operare trasversalmente in tutti i mercati e settori delle telecomunicazioni – telecomunicazioni, radio e TV, internet, media, pubblicità – con una capacità di visione quindi di rimedi appropriati che altre Autorità, io lo vedo perché faccio parte anche della presidenza delle Autorità televisive, delle Autorità radiotelevisive mediterranee, da sole non hanno. Quelle delle telecomunicazioni, quelle audiovisive, se separate, non hanno insieme quella capacità di visioni che potenzialmente che abbiamo noi. E ho molto gradito a questo proposito la valutazione Caiazza fa della vicenda che in una normale dialettica istituzionale ha riguardato noi e la Commissione Europea riguardo gli impegni assunti da Telecom Italia. E poi c'è una base normativa forte, comunitaria forte, perché è quello che Monti ha voluto e che è stato applicato. C'è un articolo di Giulio Napolitano che mette molto bene in luce queste cose sul Sole 24 Ore. Poi ci sono stati piccoli malintesi, piccole impuntature, insinuazioni di qualche lago qua e là ma insomma non facciamoci fuorviare da questo. Questa è una delle cose in cui

l'Autorità sarebbe dovuta andare a braccetto insieme alla [incomprensibile] davanti ai microfoni a dire "Guardate cosa abbiamo fatto, è una cosa che vogliamo tutti" e invece "Ah ma non lo dico che ho fatto in questo momento. Meglio se dopo". E invece sul mercato mobile forse non sono del tutto d'accordo. Forse al momento dell'asta dell'UMTS abbiamo commesso qualche errore di valutazione, nel senso che sarebbe stato possibile aprire l'accesso alla rete o quantomeno anticiparlo rispetto a quando è avvenuto altrove ma non bisogna scordarsi che in quelle licenze furono investite somme senza precedenti che questa volta per esempio non vengono mica conseguite nella nuova asta che c'è stata qualche settimana fa. E poi soprattutto quell'impostazione ha garantito uno sviluppo delle infrastrutture e dei relativi servizi che non hanno uguale nel mondo. Ora qui c'è un po' una scelta di campo, una scuola di pensiero: concorrenza per la concorrenza, anche per l'effimero che da qualche vantaggio transitorio ai consumatori e poi crolla e con sé anche impoverisce un segmento del sistema o concorrenza strutturata che dura, che crea le premesse per il futuro del paese? Forse all'inizio il vantaggio per il consumatore è minore ma poi è più stabile, è più duraturo. Lo dimostra il fatto che noi forse siamo partiti un attimo dopo, tanto che quando siamo arrivati noi dell'Autorità abbiamo adottato un provvedimento d'urgenza, discutibile, era senza precedenti, l'adottammo sulla scia dei modelli del Tar giurisdizionali e tenne al vaglio giurisdizionale. Quindi in quel momento bisognava effettivamente intervenire. Ma intervenuti allora, ancorché con questo respiro di lungo periodo, con l'affanno del brevissimo periodo e dell'effimero, abbiamo un prezzo dei servizi sensibilmente più basso rispetto a quello medio europeo. E allora? Giudichiamo dal risultato come giustamente ci invitava a fare Pajno. Come hanno operato, che cosa hanno ottenuto? Agendo così è questo che abbiamo ottenuto e abbiamo tra l'altro una diffusione dei servizi che non ha paragone altrove: siamo leader nel 2G, nel 3G e nel DVB-H. E allora capisco che alcune aziende non avrebbero voluto assoggettarsi a investimenti infrastrutturali, è comodo montare sul cavallo degli altri, succhiare dove si può succhiare e investire il meno possibile. Noi abbiamo un'impresa che fa in Italia più ricavi e più profitti che in qualsiasi altro paese al mondo. Ma come investimenti? Infinitesimale rispetto... Allora, guardiamo le cose in maniera un po' bilanciata. E anche il nostro decalage che all'inizio sembrava troppo lento rispetto a quello della Commissione Europea. Innanzitutto il decalage delle tariffe non si riflette immediatamente sui prezzi, il prezzo continua a restare sotto la media europea. Malgrado la partenza, i primi due scalini, anche tre, del nostro decalage siano più morbidi di quelli europei e di qualche altro Regolatore, i prezzi son più bassi. Ma a parte questo è stata la Commissione Europea che ha dovuto modificare il suo decalage, e non certo su pressioni nostre, adeguandolo alla scaletta che abbiamo fatto noi, perché era più ragionevole, era più rapportata alla realtà. Quindi adesso siamo allineati. Alla fine arriveremo tutti allo stesso risultato un anno dopo, come noi avevamo detto. Era un po' utopistica, apprezzabile ma velleitaria, l'intenzione della Commissione di fare prima. E veniamo all'argomento delle reti di nuova generazione che viene giustamente indicato da Caiazzo come la più importante sfida della regolamentazione del settore. Concludo su questo. Questo è un argomento che merita un convegno ad hoc che è quello appunto della prossima settimana sul Rapporto Caio.

Lamberto Cardia

Non ritengo di parlare molto della Consob quanto di alcuni problemi di ordine generale per dare un contributo sistemico che deriva dall'esperienza. Quindi in quale sistema si inquadrano le Autorità indipendenti? La Consob è la più anziana, è nata nel 1974 ma ha precedenti storici molto più antichi. E da quali norme, entro quali binari è governata? Certamente per quanto riguarda il campo nazionale i principi costituzionali, pur se non è citata nella Costituzione, ma la tutela del risparmio è un principio costituzionale fondamentale. La parte internazionale invece che ha peso rilevante è data dai regolamenti e le direttive ed è data dalle decisioni che vengono prese nelle due Commissioni fondamentali, una Commissione è il Sisal e che comprende 27 Autorità europee e l'altra è la IOSCO che comprende più di 100 comunità del mondo. Entrambe queste Commissioni cercano di stabilire principi che tendono a un'uguaglianza. Non cito gli effetti dei regolamenti perché mi sembrerebbe di andare alle elementari, le direttive devono essere recepite dal nostro ordinamento tenendo presente, per quanto possibile, non solo l'eguaglianza della normativa per tutti i paesi europei, ma anche quelli che sono i contributi successivi che vengono dati da questa Commissione Sisal e che comprende le 27 Autorità europee. In questo quadro discende che la Consob riceve il dovere di una regolamentazione che sta diventando sempre più vasta. Noi abbiamo, come Carla Rabitti ben conosce, peraltro mi viene l'occasione per esprimere la gioia per averla avuta per cinque anni Commissario Qualità. Perché poi per i primi mesi è stata silenziosa e attenta e poi ha dato sfogo al suo sapere, al suo contributo. Cosa che non è frequente, in genere si comincia a parlare all'inizio, poi alla fine forse un po' di meno. E comunque la normativa che noi abbiamo nei settori fondamentali degli emittenti, dei mercati e degli altri settori è rappresentata quasi da vocabolari, quindi è una regolamentazione in continua evoluzione e una regolamentazione che in certi casi può essere asfissiante, in certi casi può essere non sufficiente. Il peso rilevante nella regolamentazione checché se ne voglia dire, dato che la lingua che si usa è obbligatoriamente la lingua inglese, è derivante dalla normativa del Regno Unito e degli Stati Uniti che utilizzano la lingua e il loro modo forse secolare di operare come linee guida entro le quali noi altri paesi ci troviamo abbastanza ingabbiati. Quindi ci sono paesi che reagiscono con regola molto specifiche, ci sono altri che fanno regolamentazione molto ampia che lascia spazio a interpretazioni non univoche. Il risultato è, cito un esempio incredibile, che in una materia in cui la direttiva europea sull'Opa doveva essere equivalente, un giorno l'Autorità francese telefonò, non è coperta da segreto ma è nota, a due delle più grandi società energetiche del nostro paese e disse entro domani mi dovete dire se volete fare un'Opa o qualche cosa di simile su queste società francesi. Entrambi i responsabili delle società, prima uno e poi l'altro a distanza di una settimana, si rivolsero alla Consob per dire "Ma noi dovremmo rispondere in sede nostra e la richiesta dovrebbe venire attraverso l'Autorità francese che lo chiede all'Autorità italiana". Telefonai all'illustre e molto abile Presidente dell'Autorità francese, Michel Prada, che è un uomo di prim'ordine in campo internazionale il quale mi disse "Sì è vero però noi abbiamo fatto una

regolamentazione aggiuntiva alcuni giorni fa la quale regolamentazione aggiuntiva dice che noi possiamo chiedere a tutti a seconda di rumors o comunque di notizie da fuori pervenute a qualsiasi soggetto esistente al mondo se vuole operare nel nostro paese”. Dico “Va beh, io pure posso chiedere qualsiasi cosa a un altro ma se non risponde come fai a fare una domanda cogente?”. “Ah no, non facciamo nulla. Per sei mesi non può operare nel paese nostro. Quindi noi blocchiamo il nostro paese”. Perché ho raccontato questo? Perché abbiamo un quadro normativo vasto, un quadro che si incentra sulla Costituzione, sei regolamenti, sulle direttive, sul recepimento delle direttive, dei decreti legislativi, leggi. Dà una regolamentazione rilevante alle Autorità singole e poi dopo con svincolamenti di vario tipo in pratica l’equivalenza non esiste. E questa tragedia che è nata due anni fa ma sviluppatasi da settembre di quest’anno che sta travagliando il mondo, nasce certamente da una forma di regolamentazione che ha consentito negli USA e anche a mio parere nel Regno Unito, nell’Inghilterra, di poter scaricare il loro benessere a danno di tutto il resto del mondo. Questa è un’opinione di cui sono convinto, l’ho detta e la dico in più sedi, è una mia profonda convinzione. Quindi la normativa è un elemento fondamentale, il quadro normativo in cui si opera oramai non è più un quadro normativo nazionale, è un quadro normativo nazionale che deve necessariamente essere coordinato, almeno con principi fondamentali, nel quadro normativo europeo e mondiale. Nell’ultima riunione che abbiamo avuto, come molti sanno facciamo due rendiconti del nostro operato, uno lo facciamo al 31 marzo al Parlamento attraverso il Ministro dell’Economia e l’altro lo facciamo più o meno al mese di luglio al mercato, e nell’ultima riunione dell’anno scorso fu segnalato e ancora non era esploso questo sviluppo di questa crisi che ormai è diventata mondiale che occorre regole certe, chiare e da tutti ugualmente applicabili. Sembra una banalità ma se non si giunge ad avere regole certe, chiare, da tutti egualmente applicabili, secondo me possiamo faticare, tormentarci, impegnarci, al limite farci danno reciprocamente ma il quadro normativo non potrà essere tale da garantire un’equivalenza di comportamento. Devo dire che negli ultimi due o tre mesi, per contributi da tutti dati, certamente anche da noi ma garantisco anche da parte di tanti altri, c’è una forma di rivolta a un sistema che in sostanza ha creato la possibilità di far espandere nel mondo prodotti tossici e dannosi da altre parti provenienti. Anzi, l’Italia sinceramente avendo avuto una regolamentazione e sanzioni piuttosto forti negli anni precedenti, non a caso ci trovammo a sanzionare i più grandi istituti bancari e ad avere un incontro-scontro, scontro di principi non di persone, con la Banca d’Italia di allora e con le più grandi società che operano in Italia e questo aveva portato a una cautela che quindi fa apparire il sistema italiano decisamente in situazioni che io considero ben migliori rispetto a quelle altrui ma ciononostante non dico che siano né facili né prive di preoccupazione e di attenzione. Uno sviluppo che può dare risultati rilevanti è quello che sta avendo adesso il Financial Stability Board che è presieduto da Draghi. Abbiamo avuto una riunione di quattro giorni a Tel Aviv, Draghi è stato un giorno in riunioni anche riservate tra noi, alcune delle quali molto riservate, io devo dire che oltre la sua competenza gode di una stima diffusa e forse si riesce ad avere nel G20 e negli sviluppi successivi probabilmente una migliore regolamentazione, tanto che leggevo oggi che ieri il nuovo Presidente degli Stati Uniti si è

finalmente reso conto che c'è bisogno di un accentramento di responsabilità e di una struttura che sia molto più forte in termini di regolamento. E sta sui giornali di oggi, quindi non devo né riepilogare né aggiungere niente. Questo quadro normativo secondo me è fondamentale e non è per una sola Autorità o per un'altra è per le Autorità. Questo può valere per tutte, ognuna settoriale oppure più specifica. Per quanto riguarda l'indipendenza io credo che alcuni punti fondamentali siano da richiamare. Prima di tutto la nomina: la nomina non può essere una ripartizione di Commissari o componenti di società secondo l'appartenenza politica. Credo che tutti noi sappiamo che questi eventi possono essere accaduti, spero che non accadano ma comunque la storia ci insegna che almeno una parte c'è. I requisiti devono essere reali quindi uno non può essere un sognatore e dire devono essere presi dei cambi di soggetti che per cinquant'anni, perché andarci prima di quest'età secondo me è difficile poter fare veramente fronte a una responsabilità quale quella che può capitare da svolgere. Comunque prima dei cinquant'anni sono vissuti nella Luna, adesso vengono qua e sono indipendenti e assolutamente non soggetti a nulla. No, io dico che il requisito vero deve essere un requisito di non faziosità quantomeno e un requisito di vera competenza. La vera competenza dà anche serietà professionale. Direi se manca la competenza il resto avrà risultati negativi. Quindi nella scelta, nella individuazione il requisito fondamentale è un'alta professionalità e direi anche una storia di vita professionale che sia tale da far apparire veramente meritevole, non perché si è nati figli di o sorelle di o fratelli di, ma solo perché sia ha competenza e serietà professionale. Ecco, io adesso non perché è presente, perché ne parlo sempre, capitò che un giorno fu nominata, ne parlammo la sera il giorno dopo fu nominata, io credo, senza far torto a nessuno che nomina più spontanea, meno legata a situazioni politiche e nello stesso tempo più proficua, quando è andata via mi sono dispiaciuto, è una della Rabitti... Ma dico che il metodo di scelta dev'essere questo. Magari uno che nemmeno se lo aspetta, che non ha da chiedere nulla, che abbia i requisiti e che poi sappia svolgere bene. Questo è fondamentale. come può avvenire questa nomina? Ma certamente ci sono più sistemi. O quello parlamentare, come avviene, quindi i Presidenti di Camera e Senato, oppure quello di Governo che però abbia un parere vincolante a maggioranza qualificata del Parlamento. Se dovessi esprimermi, con rispetto di tutti, questo secondo consente più di scegliere la capacità tecnica perché il Governo si fa carico della capacità tecnica. Noi abbiamo anche esempi di segnalazioni fatte dal Governo il Parlamento ha detto no e ci sono casi, avendo detto no il Parlamento, il Consiglio dei Ministri la volta successiva non l'ha nominati. Quindi è un sistema bilanciato. Quello che dovrebbe esserci, se questi fossero i sistemi, come lo è, dev'essere la scelta tecnica e scelta di indipendenza concettuale e di serietà professionale sottoposta al Parlamento il quale a maggioranza qualificata si esprime. Se il Parlamento a maggioranza qualificata dice non vale, non può essere nominato. Se è nominato certamente c'è un doppio vaglio e c'è l'esecutivo che si fa carico della sua competenza e serietà professionale, il Parlamento che la vaglia, al limite anche con una audizione, riesaminando la storia, il curriculum, cioè verificando perché uno è arrivato lì. Non perché è di padre famoso, di madre famosa o di legami politici che possono esistere, sono rispettabili, ma si devono esaminare i requisiti veri. Quindi l'indipendenza ha

bisogno di queste due cose. Unisco all'indipendenza la possibilità di una gestione di mezzi sufficienti alla sopravvivenza dell'Autorità e a questo proposito lo cito come esempio, non so se è migliore, è un esempio che funziona: la Consob ha circa un 10% delle sue entrate derivanti dall'erario, il resto, circa 90%, viene fatto dal mercato come rendicontazione dei servizi che diamo al mercato quindi non è un'anticipazione. Noi diciamo l'anno scorso abbiamo fatto tante Opa, tanto questo e tanto questo e quindi ripartiamo secondo i vari soggetti che operano nel mercato gli oneri. C'è un rischio e questo rischio ce lo troviamo quest'anno però è così. È un rischio sorprendente ma è avvenuto: la Consob ha avuto due condanne per una vicenda del 1992 e una del 1991. Una per 7 milioni di euro, l'altra ancora non sono calcolati, mi sembra 14. Sono vicende nate quando sicuramente nessuno di noi faceva quell'attività, molti di quelli che l'hanno svolta sono morti, perlomeno le persona apicali, e il risultato è stato che con una sequenza degli invii, ahimè con ogni rispetto della magistratura di cui sia pure contabile io faccio parte, arrivare dopo 16-17 anni a dire che si devono versare 7 milioni e 14 milioni di euro perché per mancanza vigilanza fatta 18 anni prima, 16 anni prima ti scardina il bilancio e ti domanda come fai fronte. Ma questi sono eventi sfortunati ma che non sono di poco conto perché poi si anima lo spirito di rivolta, dice "Visto che quelli ci sono riusciti?" quindi ti trovi 10 ricorsi, 15 ricorsi, 16 ricorsi e ognuno dei quali cosa chiede? Risarcimento danni. A questo punto c'è il panico perché volere regolare e non tutti hanno la tempra e la statura di dire "Io devo fare questo e basta". Io spesso mi sento dire "Un momento, attenzione che non ci vengano attribuite responsabilità". E allora la fatica è quella di dire "Ma noi dobbiamo pronunciarci...". "Sì, sì è meglio non" perché la pronuncia ti può dare responsabilità. In questo la magistratura ci può aiutare, certamente facendo sì che il processo civile abbia i suoi tempi perché così non è possibile. Mentre invece nei rapporti con la magistratura in sede penale questi sono rapporti con centri specializzati quindi nel bene o nel male, io dico nel bene dal punto di vista di quella che è la parte positiva, il male è che qualche volta devi segnalare cose di cui non sei molto sicuro, questo perciò è un male da parte mia avere dei dubbi e nel dubbio doverlo fare. Ecco, ma il bene è che c'è gente specializzata, ci sono alcuni centri specializzati e allora da questo punto di vista la magistratura specialmente nella sede penale con alcuni centri che poi sono a Roma e a Milano essenzialmente, poi ce ne sono anche altri ma la maggior parte è lì, c'è questa specializzazione. Prospettive, prospettive di realizzare: io ho avuto l'onere perché si dice onore ed onere, io la consiglio una fatica, di coordinare una commissione di 25 esperti, nominalmente era Franco Frattini ma per sei mesi diciamo ho coordinato, e poi abbiamo fatto un testo che poi è arrivato quasi al Consiglio dei Ministri, doveva essere portato al Consiglio dei Ministri il giorno successivo, la sera prima successe qualche cosa e il governo diventò un altro. Detto questo, oggi ci sono studi successivi, disegni di legge successivi, mi sono convinto che in un quadro di principi di ordine generale poi occorra una regolamentazione normativa: a ciascuno il suo. Perché altrimenti si dovrebbe fare un corpus juris e non si farà mai, mentre se si stabiliscono dei principi fondamentali, mi è venuto da dire quelli del tipo di requisiti essenziali e il tipo di nomina che può essere o l'uno o l'altro ma comunque stabilito, il tipo di finanziamento che può essere stabilito perché anche il finanziamento è una forma di indipendenza, anzi è una

componente di indipendenza, dopodiché io sono convinto che alcuni principi, forse per tutti o al massimo per una componente diversa da un'altra ma un massimo di due diversità e poi occorra una legge parallela, non necessariamente fatte tutte nello stesso periodo perché forse non ci si arriverà mai, altrimenti l'idea di dare una regolamentazione assolutamente necessaria io la considero necessaria però può rimanere sulla carta, possono esserci sforzi, produzione di trattati o di prodotti eccezionali ma la vita da tanti anni mi ha insegnato che poi per un verso o per l'altro si arriva molto vicini e non si raggiunge il risultato. Il risultato è assolutamente indispensabile. Io penso che quest'occasione qui, se poi si produrrà un qualche cosa in cui ho potuto costatare molto spesso convergenza di quella che oggi è chiamata l'opposizione e di quella che è chiamata la maggioranza, due anni fa era il diverso, c'è una convergenza specialmente tra coloro che sono più esperti, direi più saggi dal punto di vista di questo qui, non è una critica. Quindi a questo si potrebbe giungere, quindi il mio contributo nell'esperienza un po' detta in pillole che ho vissuto, non riferita tanto alla Consob ma al quadro internazionale e i prodotti. E l'auspicio che se si fa un quadro fondamentale di ordine generale con disegni di legge a compartimenti, si potrà fare tutto, si potrà fare una parte, ma certamente non ci si fermerà. Se ci si dovesse fermare noi ci troveremmo in gravi difficoltà perché adesso il mondo esterno si sta muovendo, si sta muovendo molto e allora ci potremmo trovare che magari il campo internazionale ci impone regole che sono quelle e chissà che non siano ancora più o meno influenzate dal Regno Unito o da quelli che con lui fanno unione politica. Grazie.

Giovanna De Minico

In primo luogo se esiste una regulation delle Autorità europee e qual è la loro misura di compatibilità con l'ordinamento europeo, quindi le medesime domande le porrò rispetto all'ordinamento nazionale e infine qual è la misura che riconduce il sistema o i sistemi a legalità. Parto dalla domanda sull'ordinamento sovranazionale: per quanto riguarda la regulation, è bene chiarirci subito sul significato da attribuire a questo termine. A mio giudizio essa va risolta in un astratto disporre, cioè nel creare appunto norme generali ed astratte che hanno la funzione di conformare i rapporti e quindi le condotte future degli operatori. Se questa è la definizione di regulation, allora le Autorità europee non sono titolari di questa funzione: la Corte di giustizia glielo ha negato dal caso Meroni con la sentenza del '58 nella quale proprio espressamente veniva negato che la delega alle Autorità potesse avere a oggetto una funzione discrezionale. E anzi questa posizione è stata poi stressata dalla Commissione che da ultimo in una comunicazione del 2005 ha ulteriormente portato a conseguenza questo discorso precudendo alle Autorità europee l'accesso a quelle che sono le prerogative di policy, le prerogative proprio di politiche economiche e di politiche pubbliche. E questo perché? Perché nell'ambito dell'ordinamento europeo vige il principio dell'equilibrio istituzionale e in ragione di questo principio un soggetto non può dunque intervenire nella sfera di attribuzione che i trattati hanno assegnato ad altro soggetto istituzionale.

E questa posizione della Commissione che risale a questa comunicazione del 2005 per una proposta di accordo interistituzionale per dettare un quadro unitario sulle Autorità europee è perfettamente confermata nel trend normativo in corso. I riferimenti sono a un pacchetto direttive e a una comunicazione recente. Il pacchetto direttive sulle comunicazione elettroniche che è in corso di revisione ha negato all'organo di neoistituzione, il BEREC, compiti di regolazione. Anche se inizialmente la proposta assegnava a questo soggetto i poteri di condividere con la Commissione la funzione di regolazione asimmetrica, nella sua ultima formulazione, cioè quella che risale alla seconda lettura del Parlamento europeo, quella del 6 maggio, il BEREC è stato ridimensionato in un ruolo di mera assistenza alla Commissione che rimane quindi la titolare esclusiva del potere di veto. E la stessa lettura si può dare alla comunicazione recentissima della Commissione in materia appunto di mercati finanziari e quindi mi ricollego a quanto detto prima dal Presidente. In questa comunicazione del 27 maggio 2009, in tema appunto di european financial supervision, la Commissione prevede la moltiplicazione delle Autorità: a tre soggetti vengono sostituiti altri tre soggetti con compiti di supervisione. Si tratta di soggetti di supervisione intermedia che sono a loro volta sottoposti a un vertice che è il controllore di ultima istanza, precisamente lo European Systemic Risk Council. Bene questo soggetto che ha una serie di attribuzioni, tra queste attribuzioni certamente non c'è la funzione di regolazione ma ancora una volta un compito preparatorio, ausiliario a compiti regolatori della Commissione o di altri soggetti. Ha una serie di poteri ma che si risovono tutti in atti di soft law comunitari che vanno dagli avvisi, alle raccomandazioni, ai moniti. Atti cioè che non sono assistiti dalla forza della coercibilità, che non possono essere acquisiti alla categoria delle legal binding delle fonti europee. Quindi a livello sia di trend normativo che di giurisprudenza, il principio dell'equilibrio istituzionale impedisce di assegnare alle Autorità europee funzioni di regolazione. Passiamo rapidamente a quello che è il panorama italiano, e su questo mi riconnetto al contributo di Vincenzo Cerulli nel futuro libro, anche se non condivido molto alcune cose scritte là da Vincenzo. Le Autorità nazionali sono destinatarie di compiti invece veri e propri di regolazione che solo formalmente noi possiamo sistemare nell'ambito della gerarchia delle fonti come fonti secondarie ma in realtà siamo in presenza di atti normativi di livello primario che quindi scavalcano il principio di gerarchia e questo perché si tratta di poteri che non sono stati preceduti da un framework normativo a livello primario abbastanza compiuto. Abbiamo invece delle leggi delega che assegnano alle Autorità una sorta di broad delegation. Quindi siamo in presenza di regolamenti che funzionano al tempo stesso da leggi di sé stessi oltre che da atti attuativi, quindi regolamenti che si sono autopromossi ad atti primari, atti voglio dire con forza attiva non lontana da quella della legge e quindi continuare a chiamare questi regolamenti atti secondari è un po' come negare un'evidenza. Rispetto quindi a questo fenomeno della broad delegation che da noi viola una serie di principi costituzionali, la domanda che ci dobbiamo porre è la seguente: come vengono legittimati questi regolamenti? Molti autori ritengono che la legittimazione non vada cercata nel nostro giardino ma appunto a livello sovranazionale. Abbiamo detto fino a un attimo fa che a livello sovranazionale l'ordinamento comunitario nega appunto la compatibilità comunitaria della regulation alle

Autorità e allora mi domando e vi domando: come può un ordinamento che ritiene illegittimo un potere, nel momento in cui lo impone agli Stati nazionali lo rende legittimo. È chiaro che ciò che è illegittimo per l'ordinamento comunitario lo sarà anche per noi. È vero che si potrebbe dire che esistono diversi parametri di legittimità quando si passa da un ordinamento all'altro, precisamente il parametro di legittimità comunitaria e quello dell'equilibrio interistituzionale. I nostri principi sono quelli della gerarchia delle fonti, della riserva di legge, del principio di democraticità. Diversi parametri ma l'esito di questo confronto è sempre lo stesso: stiamo parlando di atti che per come si collocano nell'effettività e mi ricollego quindi al discorso che faceva prima il Presidente dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sono atti che si collocano al di fuori della legittimità costituzionale proprio perché, per quanto riguarda il principio di gerarchia, la loro secondarietà alla legge è solo virtuale e non è una secondarietà attuale: mancando una legge compiuta non sono atti che vengono per secondi, sono atti che vengono per primi. Per quanto riguarda il principio di riserva di legge, perché essi intervengono sulle materie delle libertà fondamentali, si parla dell'Antitrust ma l'Antitrust non ha una vera e propria funzione di regolazione, bene sono atti che intervengono su materie coperte da riserva di legge pur assumendo nell'effettività la forma quasi di regolamenti pseudo indipendenti. In ragione di ciò allora è chiaro che il titolo comunitario non può essere sufficiente a legittimare ciò che legittimo non è né per l'ordinamento comunitario, né per quello interno. Sono state dalla dottrina italiana, molto autorevole, indicati una serie una serie di titoli alternativi: l'argomento tecnico e il titolo della rappresentanza intesa come partecipazione al procedimento. Io non condivido nessuno dei due titoli, non è certo questo il momento per spiegare ora le ragioni per cui non li condivido e lo scrissi già in un libro di qualche anno fa. Voglio soltanto guardare l'ultimo degli argomenti che mi sembra molto interessante e che qualcuno, chi mi ha preceduto prima, aveva, anche se un po' en passant, indicato e cioè il riferimento al 138, la procedura di revisione costituzionale un po' come estrema ratio per salvare il salvabile. A mio dire anche il 138 non serve al nostro obiettivo. Perché? Perché è un po' come utilizzare uno strumento piccolo per conseguire un obiettivo che è fuori dalla sua portata. Perché? Perché il 138 serve ad apportare modifiche all'interno di una coerenza col l'architettura costituzionale di fondo. Quindi rivedere la Costituzione, non sovvertire. Uso questa parola un po' forte perché secondo me è come se si volesse sovvertire la Costituzione se si chiedesse al 138 di fare qualcosa. Che dovrebbe fare? Dovrebbe certamente indicare le Autorità in Costituzione. Benissimo ma ai fini dei poteri, visto che noi stiamo parlando di una funzione che sostanzialmente si atteggia a funzione primaria, dovrebbe riservare a queste Autorità una funzione sostanzialmente primaria. Ma il 138, con i suoi limiti impliciti ed espliciti, ha diciamo il limite insuperabile dell'Art. 1 e il principio di democraticità, qualunque sia l'accezione che a tale principio noi vogliamo dare, a mi giudizio è indissolubilmente legato al rapporti di corrispondenza tra potere politico e corresponsabilità. Cioè l'Art. 1 ci rimanda a una riserva di funzione e indirizzo politico, a organi costituzionali che direttamente o indirettamente sono collegati alla volontà popolare. Le Autorità indipendenti, lo abbiamo sentito prima, anche nel loro reclamare l'indipendenza genetica, non hanno nulla a che vedere – e non devono avere nulla a che vedere – col circuito

dell'indirizzo politico. E allora se non hanno nulla a che vedere con la responsabilità non devono nulla a che vedere neanche con il potere. Per questo ritengo che il 138 non possa a tali fini essere utile. Può essere utile in senso inverso, cioè dire che esistono e dire che non devono avere un potere di regolazione normativa atteggiato a potere primario. Ma come giustamente dicono i francesi, anche nella recente legge dell'agosto 2008, un potere di regolazione molto più contenuto, un regolamento che stia ben subordinato alla legge. Su che cosa invece io stresserei l'argomento di un'eventuale riforma delle Autorità e si questo chiudo: lo stresserei sul potere di controllo ed è proprio la crisi dei sistemi finanziari che credo ci abbia insegnato questo. Cioè, come diceva Ferrari in un bellissimo libro sui controlli, la garanzia serve a tutelarci da un pericolo. A mio giudizio, il vero pericolo che noi corriamo non è tanto quello di avere regole decise dal decisore politico, anzi direi finalmente le avessimo, il pericolo è che le regole decise dal decisore e un po' contribute dall'Autorità non vengono rispettate. Allora bisognerebbe incentivare le funzioni di controllo. È chiaro che il tema è grandissimo ma una preoccupazione insomma a me preme manifestarla che mi sta a cuore e che sta a cuore a molti presidenti delle Autorità: non c'è controllo al di fuori di un sistema sanzionatorio efficace che ahimè quasi nessuna della Nostre Autorità ha e neanche di quelle europee. Ci vorrebbero sanzioni che debbano essere certe nell'ammontare, assolutamente non scontabili, noi abbiamo invece il sistema dell'oblazione che viene un po' esteso a tutte le Autorità, molto certe nei termini e soprattutto sanzioni che abbiano un sistema incentivante come dicono gli inglesi, cioè il cui costo della trasgressione sia maggiore del costo dell'osservanza. In questo modo il trasgressore troverà più conveniente osservare le regole piuttosto che trasgredirle. Quindi se proprio vogliamo riformarle io non le riformerei assegnando attribuzioni politiche che sono fuori del dettato costituzionale ma consentendo un compito che è forse minore ma che ha maggiore efficacia ai fini della legalità dell'ordinamento. [domanda incomprensibile]. Questo poi però forse in alcuni casi siete stati un po' tardivi nell'applicarle e forse... No, no, se Lei mi dice questo io dico siete un po' tardivi e forse siete più inclini a effettuare un controllo di legittimità formale che non un controllo che attiene alla veridicità.

Marco Ponti

Buongiorno. Io insegno Economia agli ingegneri a Milano e vengo a portare la posizione ufficiale di un'Autorità che ha una caratteristica però molto peculiare, quella di non esistere, ed è l'Autorità dei trasporti. Dunque, il mio intervento si articolerà in tre parti: la prima è un grido di dolore, la seconda è un intermezzo pubblicitario e la terza è una supplica. Il grido di dolore a molti di voi è noto però mi sento di ricordare alcune mostruosità del settore. Di Alitalia si è già detto di quella specifica mostruosità ma c'è anche la politica degli slot per l'assegnazione della capacità con istanze molto forti, non di non favorire la concorrenza, ma di combatterla esplicitamente cacciando i vettori low cost da localizzazioni più vicine alle grandi città. Ci sono state dichiarazioni

esplicite in questo senso. Per le Ferrovie si è arrivati al punto che l'incumbent fa dichiarazioni pubbliche molto articolate di non costare nulla allo Stato, lo avrete visto recentemente, a fronte di trasferimenti che nell'ultimo decennio sono stati in media di 6 miliardi all'anno il che lascia un po' perplessi, anche sulle simmetrie informative a cui questo può dar luogo. Tra l'altro io mi sono occupato in sede di Nars di un po' di questi settori e anche in sede ministeriale diretta, come sa Claudio De Vincenti molto bene. Per le Autostrade siamo arrivati al punto che molto ingenuamente l'amministratore delegato di Autostrade ha scritto che era arcifelice perché ha ottenuto di più di quello che aveva chiesto. L'ha scritto! Castellucci è uomo d'onore, non ho dubbi che fosse la verità quando ha dichiarato "Tombola! È meglio persino di quello che avevamo chiesto noi". Tornando alle Ferrovie un attimo poi c'è anche una questione molto grave di un meccanismo di sussidi incrociati molto peculiare, anche dal punto di vista teorico perché non è il classico sussidio incrociato che tutela le parti esposte al mercato del servizio offerto da quelle non esposte, ma ha una connotazione tutta politica di mantenimento del monopolio come minaccia di interruzione di servizi cosiddetti sociali su cui ci sarebbe molto da discutere. Poi gli Aeroporti hanno formalmente un meccanismo di price cap che è totalmente disatteso, non si sognano nemmeno di applicarlo, non sanno bene nemmeno il significato della parola, ho avuto modo di controllare. Cioè c'è un problema epistemologico non piccolo. Non parliamo poi del trasporto pubblico locale in cui tutta la riforma, ma è applicata negli ultimi..., io avevo partecipato alla vicenda iniziale, è stata di fatto cancellata. Quindi non è che si è arrestato il fenomeno, son stati fatti vistosi passi all'indietro e su questo devo segnalare anche che sarebbe interessante verificare delle raccomandazioni dell'Antitrust, che è l'unica voce che si leva regolarmente un ruolo suppletivo in qualche modo rispetto all'Autorità che non c'è, quante sono state ascoltate. Secondo me siamo vicino allo 0% ma io approfondirei l'analisi a quante è stata data una risposta contraria, cioè persino avversa, non sono ignorate e vi assicuro che il numero non sarebbe piccolissimo. Qui c'è poi una piccola osservazione da fare sul ruolo dell'Europa: l'Europa ha avuto un ruolo di partenza estremamente condivisibile ed estremamente coraggioso con una serie di liberalizzazioni avviate ma ultimamente ha dato degli segnali di arretramento molto molto forti da questo punto di vista e questo sicuramente non giova, non entrerò nei dettagli su questo. Quindi la prima osservazione è che sembra esserci un bisogno disperato, anche per le dimensioni economiche coinvolte, di qualche struttura regolatoria con capacità sanzionatorie. I fenomeni di cattura sono multistrato addirittura, non so come definirli dal punto di vista teorico, nel senso che percorrono il Parlamento e il [incomprensibile] regolati in modo veramente peculiare, si potrebbe scrivere alcuni libri su questo. Secondo punto è l'intermezzo pubblicitario: l'intermezzo pubblicitario è perché io preso da disperazione ho messo in moto un'operazione di costituire un gruppo a scala modestissima, cioè mondiale, di osservazione sulla regolazione nel settore con la Florence European School of Regulation con l'aiuto di Pippo Ranci, con la World Conference on Transport Research Society che ci ha dato il bollino di uno Special Interest Group sulla regolazione dei trasporti con una limitazione per ora alle sole infrastrutture per non ampliare troppo la cosa. E questo sembra essere partito molto bene, lo scenario di start up fatto alla Scuola Europea di

Fiesole ha visto i top scholars intervenire molto interessati. De Vincenti che speravo venisse non si è fatto vedere ma di questo ne parliamo in privato. Comunque l'iniziativa sembra essere partita bene a scala mondiale. Adesso vengo alla terza parte dell'intervento che è una supplica: io adesso vorrei provare a costituire uno Special Interest Group a livello nazionale. Cioè una sede di elaborazione con un obiettivo di fare il triangolo che ha fatto Pippo Ranci per l'energia, cioè di far dialogare regolati, regolatori e scholars sull'argomento e promuoverò un convegno per dare lo start up alla sezione italiana di questa iniziativa in ottobre. La supplica è che ho un disperato bisogno del vostro aiuto e del supporto perché avendo io un carattere un po' movimentato ho litigato fino al livello di cause molto onerose con tre quarti dei soggetti che potrebbero sostenere quest'iniziativa e quindi mi trovo in una situazione economica imbarazzante nel senso che finora ho pagato tutto io di tasca mia il che non mi dispiace mica ma insomma è un grido di dolore di cui ho un disperato bisogno. Volevo però fare una piccola aggiunta per non essere troppo fuori tema ad una considerazione emersa dai due relatori iniziali che hanno mi sembra, se ho capito bene, molto messo l'accento concettuale sulla tutela dei consumatori. Ho interpretato giusto? Sembrerebbe essere molto forte l'accento sulla tutela dei consumatori come quadro delle Autorità. Io mi sentirei di rinforzare anche l'altro versante che è la tutela dell'industria perché è una componente ovviamente scarsamente percepita dai regolandi o dai regolati ma rilevantissima nella mia esperienza. Cioè sia la tutela da rischio regolatorio, che non è uno scherzo, cioè in mancanza di un'Autorità sono in balia del regolatore ma anche per le traiettorie di [incomprensibile] che una buona regolazione mette in atto che sono percepite come dolorose dall'industria ma in realtà nel medio-lungo termine sono la salvezza, la speranza futura dell'industria mentre la protezione notoriamente è un gelato al veleno. Grazie.

Luigi Giampaolino

Innanzitutto un ringraziamento per essere... Ecco, questo è il punto, questo è il punto. Infatti mi veniva di dire tra quelle che ci sono, quelle che aspirano a non esserci appunto... Un ringraziamento per essere stato invitato, proprio per quest'annotazione del Presidente Bassanini perché al pari del disegno di legge Letta, diciamo così, anche questo libro non considera l'Autorità appunto di vigilanza sui contratti pubblici. E questo non a caso perché in questo libro, non so se così, perlomeno non ricordo, se così il disegno di legge considera appunto gli arbitri del mercato, le Autorità che sono appunto nel mercato. E quest'Autorità che attualmente io presiedo di certo non era nata come Autorità del mercato: era un'Autorità in senso strettamente amministrativo. Era posta al vertice di un settore amministrativo, di un ordinamento sezionale amministrativo. Era posta appunto per la tutela dei valori dell'amministrazione, cioè della correttezza, della spendita del danaro. Nasceva dopo Tangentopoli e quindi aveva ben poco diciamo se non in modo del tutto indiretto o forse troppo diretto a che fare con il mercato. Non così è attualmente perché appunto la visione europea di questo settore, del settore degli appalti e dei contratti, non è una visione

amministrativa nella quale trovava la sua origine la previsione dell'Autorità sugli appalti. La visione europea è quella appunto di un mercato degli appalti, un mercato dei contratti ed allora è qui il titolo di legittimazione di questa Autorità a poter essere inviata, poter essere anche considerata. Perché se il cambiamento dello scenario è così radicale, cioè da una visione amministrativa, dai valori della correttezza dell'azione amministrativa, della spendita del bene, del bene pubblico, del danaro pubblico, delle ingenti risorse che vendono appunto immesse. Se da questo scenario si passa invece allo scenario del mercato in cui protagoniste sono le imprese e il bene da tutelare è appunto la concorrenza e soprattutto l'accesso paritario delle imprese a queste ingenti risorse, vi è appunto tutto un cambiamento di prospettiva della disciplina della materia, quindi del ruolo dell'Autorità. L'Autorità diviene veramente un'Autorità preposta alla tutela anche della concorrenza se non soprattutto nella visione comunitaria della concorrenza. Infatti noi amiamo, anche per legittimarci a questi consessi e a una eventuale appunto considerazione del legislatore, richiamarci ancor più che alle norme della legge Merloni proprio alle norme delle direttive comunitarie. Qui è stato appunto fatto riferimento, perché io contrariamente a quello che si è detto forse per un'esigenza appunto di tutela come è proprio dei deboli che vogliono una tutela nella legge, io chiederei l'approvazione di una legge su quest'Autorità. Innanzitutto voglio dire questo: che in questa visione europea la nostra esperienza è molto considerata l'esperienza dell'Autorità. È stata appunto proprio di recente ritenuta una delle migliori best practice proprio per quanto riguarda il recepimento dei dati e quindi è stata anche chiamata proprio la nostra Autorità alla presidenza della rete che si vuole costituire al pari di quella che c'è per l'Antitrust per questa delle Autorità degli appalti. Ma a parte questo dicevo la necessità di una legge. Si è detto il fondamento costituzionale o la copertura costituzionale ma è stato anche detto, questo è molto apprezzato, il fondamento anche europeo, le previsioni europee. Ripeto, io personalmente amerei invocare più le norme comunitarie che legittimano questa nostra presenza proprio in quest'ottica, cioè di un'Autorità di mercato volta alla tutela della concorrenza del settore che diventa quindi il bene principale, mentre nella visione appunto della Merloni, nella visione nostra giuscontabilistica era soltanto strumentale, non era il bene finale. E quindi una previsione di questa norma europea e qui molto interessante è stato e da noi vissuto in prima persona in senso problematico, io non ho la preparazione del Prof. D'Alberti o di altri della materia ma questa della regolazione, l'intervento della Prof.ssa precedente è uno dei problemi che noi appunto più ci angustia, più ci riteniamo sensibili; perché avvertiamo questa regolazione, noi l'abbiamo interpretata, e qui ho trovato dei riscontri e un appoggio in quello che diceva la Prof.ssa pocanzi, cioè di averla interpretata soprattutto come una regolazione interpretativa, una forma, ecco diremmo in seno più modesto se non più volgare, diciamo di circolare interpretativa. Cosa molto necessaria in questo nostro settore perché la complessità della legislazione manifesta l'esigenza di regole più semplici che sono proprio agevolative del mercato e della concorrenza e per le imprese. Ma vengo a quello che dicevo prima e concludo: la necessità di una legge perché sia di protezione per le Autorità, legge di principi è stato detto, però più che di alcuni momenti fondamentali dell'ordinamento di queste Autorità dovrebbero essere previste per legge e perché appunto siano per di loro garanzia. Mi

riferisco alle nomine, come è stato detto, procedimento di nomine, alla composizione dei collegi, alla necessità alla stessa organizzazione in modo che ne sia garantita l'indipendenza dall'esecutivo. Perché un'altra delle giustificazioni o dei titoli della indipendenza di questa Autorità che io presiedo è anche questa, cioè che le risorse che vengono immesse nel mercato sono di origine pubblica, molte, per buona parte e purtroppo tutt'ora per la maggior parte, se non per la massima parte. Donde la necessità di garantire una indipendenza nei confronti appunto del pubblico e dell'esecutivo. Il fondamento costituzionale peraltro dovrebbe farsi carico di un altro dei problemi che vedo che è stato affrontato in questo libro, io purtroppo non ho potuto che vedere l'indice, cioè i rapporti delle Autorità con le Regioni. Perché uno dei fondamenti, una delle giustificazioni e noi lo vediamo nella pratica più importanti è quella di essere il centro unitario di tutela di determinati interessi o di valori che l'ordinamento vuole particolarmente tutelare. Questa è una delle giustificazioni e quindi anche nei confronti delle Regioni ma per far questo verosimilmente c'è bisogno di una tutela appunto di ordine costituzionale. Misure anche poi per il finanziamento, quindi è anche bene che la legge si faccia carico perché questo è un momento appunto di garanzia per l'indipendenza. Oggi molte delle nostre Autorità per esempio sono finanziate dal mercato il che di certo è..., allorché questa norma fu introdotta fu vista come un vulnus all'indipendenza del vigilante e invece si dimostra, come diceva pocanzi anche il collega Cardia, un elemento di efficienza ma purché appunto questo poi abbia delle sue garanzie di obiettività perché noi dobbiamo rendere conto al mercato. Ormai per esempio la nostra Autorità può, noi pensiamo probabilmente di farlo, rinunciare al contributo del tesoro e quindi rifarci soltanto al piccolo, adesso non vorrei usare termini impropri, ma appunto quell'acconto, quella tassa, ecco questo è il termine che non volevo, contributo che viene appunto..., che poi è 50 euro diciamo, che le imprese devono pagare. Ma è bene che questo appunto non si risolva ovviamente in una soggezione al mercato perché questo viene stabilito poi a seguito di un'audizione, tutto un procedimento e poi con un decreto della Presidenza del Consiglio e del Tesoro. Però che tutto questo trovi una sua garanzia in un provvedimento legislativo, ecco io contrariamente a quello che prima è stato detto, io sommessamente invece mi permetterei di chiederlo, grazie.

Claudio Zucchelli

Sarò rapido, non vi porterò via molto tempo. Non mi sono preparato a questo incontro perché ho incontrato Franco l'altro ieri e quindi vengo così un po' senza preparazione. Ho sentito cose molto interessanti, vi do semplicemente la mia personale opinione forse più da Consigliere di Stato e da magistrato più che da capo del DAGL. Io penso che una legge per le Autorità sia assolutamente indispensabile ma, come ho sentito da Lamberto che adesso è andato via, al solo scopo di fissare alcuni principi generalissimi di tutela delle stesse Autorità indipendenti nei confronti dei tre soggetti fondamentali da parte dei quali potrebbero venire dei tentativi di condizionamento che sono sostanzialmente il potere politico, il Governo, il Parlamento e il mercato stesso. Allora

occorre che le Autorità siano, come dire, difese da tutte e tre le possibilità di attacco. Concordo perfettamente con quanto diceva Lamberto Cardia che la vera professionalità diviene l'unico parametro reale per l'indipendenza di un'Autorità perché è assolutamente inimmaginabile che in qualche misura i soggetti che sono chiamati a questo incarico siano delle Biancaneve e i sette nani inseriti nella società. Indipendentemente dal fatto che possono avere dei collegamenti con una parte politica ma in realtà avranno comunque un'impostazione personale che voglio definire non politica, voglio definire culturale e quindi necessariamente condiziona il loro stesso essere Autorità indipendenti. Questo è inevitabile ma è anche giusto in una certa maniera. Io vedo un meccanismo di nomina che sia molto simile a quello in vigore negli Stati Uniti per tutte le cariche fondamentali e anche, come voi sapete, per le stesse cariche di governo, cioè le hearings, le audizioni da parte delle Commissioni parlamentari sulla base, concordo con Lamberto, di un'assunzione di responsabilità da parte del governo sulla professionalità dei soggetti. Il governo dev'essere garante dell'alta professionalità, il Parlamento e le Commissioni dev'essere garante della indipendenza culturale, più ancora che indipendenza pubblica. Noi magistrati lo sappiamo bene, l'indipendenza e l'autonomia non viene dall'esterno: o ce l'hai dentro, o non ce l'hai, nessuno te la può imporre. Primo. La seconda osservazione che faccio mi viene dall'aver sentito l'intervento molto interessante della Prof.ssa di cui in questo momento non ricordo il nome, De Minico. È molto interessante quel discorso sulla gerarchia delle fonti, sulle norme, il Parlamento, la norma primaria, la norma secondaria ecc. ecc. ma io temo che ormai quello che abbiamo studiato sui nostri testi sacri oggi debba essere sottoposto a una riflessione quantomeno. Poi abbiamo sempre avuto una gerarchia di fonti perché abbiamo avuto il concetto del primato fondamentale del Parlamento nella introduzione nell'ordinamento giuridico di quelle che noi chiamavamo le norme primarie. E quindi le norme primarie, poi ci sono le secondarie, le sub-primarie ecc. ecc. secondo tutta quella casistica che ben conosciamo. Oggi di fronte soprattutto al problema della regolazione dei mercati questo quadro si è in realtà completamente snaturato: o riteniamo che sia necessaria la regolazione di mercati e dunque l'introduzione di quelle che definisco esattamente norme giuridiche, cioè vale a dire disposizioni di comportamento vincolanti per gli appartenenti a un determinato ambito. Allora, o noi riteniamo questo, oppure pensiamo che la cosa sia inutile, che ne possiamo fare a meno. Siccome questa seconda ipotesi ovviamente è scartata perché altrimenti non saremmo qui, allora vuol dire che le Autorità di regolazione del mercato devono essere in grado di introdurre norme giuridiche nell'ordinamento giuridico altrimenti il loro compito diviene praticamente impossibile. Ora, che queste norme giuridiche debbano essere qualificate primarie sub-primarie, secondarie, regolamentari ecc. mi interessa assai poco. Sto abbandonando la classica distinzione fra norme primarie e secondarie ecc., ciò che mi interessa è la forza di queste norme giuridiche. La forza e il valore. Allora, interrogarsi sulla forza e il valore vuol dire interrogarsi su due cose fondamentali: Chi le può cambiare? Chi le può giudicare? Queste due sono le domande che dobbiamo porci. Allora oggi, soprattutto alla seconda domanda, chi le può giudicare, noi abbiamo in realtà soltanto due alternative in questo momento: la Corte Costituzionale se sono primarie, il Consiglio di Stato se sono secondarie. Vogliamo rimanere all'interno di questo frame?

D'accordo, può darsi, adesso non ho una soluzione ma è questa la domanda che dobbiamo porci: chi può verificare la norma giuridica introdotta dall'Autorità. L'altra domanda, chi le può modificare, su questo io ho un'unica risposta: le può modificare solo la stessa Autorità, altrimenti non abbiamo un soggetto che può porre norme giuridiche, è evidente. Anche perché la norma giuridica che l'Autorità introduce per la regolazione del mercato necessariamente avrà dei contraddittori e se questi contraddittori sono esattamente il potere politico che agisce anche attraverso il Parlamento, ne consegue che noi abbiamo già violato la premessa che ho fatto, cioè le Autorità devono essere protette nei confronti: del Governo, del Parlamento e dei mercati. Altrimenti non c'è vera autonomia e indipendenza. Ora io mi rendo conto che postulare questo vuol dire scardinare le nostre convinzioni sull'assetto costituzionale della repubblica, sostanzialmente vuol dire introdurre quasi un nuovo legislatore. Io mi rendo conto, non ho una soluzione però credo che se partiamo dalle premesse che ho messo e cioè abbiamo bisogno di un soggetto che regola i mercati e introduce norme giuridiche e allora non possiamo far finta di poter rimanere ancora nell'architettura tradizionale della Costituzione, nelle primarie, sub-primarie, regolamenti ecc. ecc. perché ormai la realtà sociale ha già scardinato questo sistema. Io, adesso poi chiudo, quando siamo stati all'inizio della crisi economica e c'è stata la riunione del G20 dove sono state decise misure immediate per l'intervento nell'economia, noi come voi ricorderete siamo intervenuti con un decreto legge, però voi sapete bene che il decreto legge non è conosciuto negli altri ordinamenti giuridici eppure anch'essi hanno reagito con i loro strumenti. Ciò significa che, anche negli altri ordinamenti giuridici, l'introduzione della norma giuridica, specie se necessitata e urgente, avviene con schemi che non sono più quelli tradizionali che noi abbiamo imparato a conoscere. Quindi io credo che dobbiamo interrogarci su questi punti fondamentali che a questo punto ripeto e così chiudo, che sono sostanzialmente due domande: chi può cambiare le norme giuridiche, chi giudica le norme giuridiche introdotte dalla Autorità. Dopodiché ringrazio Franco di questa opportunità, devo scappare, porterò il tuo messaggio Luigi a Giulio Tremonti che sarà molto contento che tu abbia rinunciato totalmente al contributo dello Stato.

Carla Rabitti Bedogni

Dunque, io ho vari problemi nella mia vita: uno è che non so mai chi sono perché nasco Bedogni, mi son sposata negli anni '60, ho assunto il cognome di mio marito per cui non sono potuta andare a un convegno a New York perché ero invitata come Rabitti e sul passaporto c'è scritto Bedogni. Quindi figurati già una crisi di identità incredibile. Oggi ho quest'ulteriore crisi nel senso che Catricalà ha detto "Vado io, parlo io per l'Antitrust". Non lo vedo ha avuto un impegno evidentemente all'ultimo momento per cui forse qualcosa vorrei dire io però non sapendo cosa avrebbe voluto dire lui. Però adesso per la verità, inopinatamente rispetto a quello che pensavo di dire parto dall'intervento del Consigliere Zucchelli che mi ha un po' scompigliato il cervello vorrei dire. Nel senso che condivido assolutamente che sia necessario salvare il regolatore dalla cattura

del potere politico, del Governo, del Parlamento, del mercato, delle lobby del mercato e proprio per questo profilo la mia esperienza in Consob è risultata molto importante perché per esempio non siamo mai riusciti a sottoporre a vigilanza le agenzie di rating con gli effetti che oggi si vedono ma che nonostante la fatica di Cardia che a livello europeo si è impegnato al massimo con una presenza assolutamente indefessa poi il Regno Unito riusciva sempre a far prevalere quelli che erano i proprio obiettivi di privilegiare l'autoregolamentazione rispetto alla regolazione ritenendo che la regolazione ingessasse i mercati. Sono d'accordo col Consigliere Zucchelli che l'importanza della professionalità e dell'indipendenza sia fondamentale che peraltro appunto è difficile prevedere un identikit, nel senso che per il fenomeno della precomprensione ognuno può essere professionale e indipendente e diverso dall'altro e quindi poi l'apporto delle idee, la composizione collegiale delle Autorità, l'utilità di questo. Poi l'indipendenza ha detto il Consigliere Zucchelli è una qualità dell'anima, non viene instillata e io credo che ci siano ancora molte persone che hanno questa carità dell'anima. Però invece sono rimasta perplessa ma forse perché non ho davvero capito quando lui ha cercato di parlarci di una gerarchia delle fonti che probabilmente vuole, secondo me, pericolosamente sovvertire perché io ritengo che l'impianto generale non sia sbagliato. Però ecco, io vedendo anche quello che poi è il frutto dell'intervento di Obama e mi dispiaccio di non aver già guardato il sito perché mi sono lamentata che i giornali non mi fermavano abbastanza e forse avrei imparato di più. Però insomma io peraltro ritengo che comunque debbano essere individuate le Autorità con le competenze distinte secondo me per finalità e alla fine dopo tanto dibattito in realtà la SEC non è stata toccata, si aggiunge un forte potenziamento della Federal Reserve sulla finalità sempre di tutela della stabilità perché anche il creare, l'industria della produzione, e distribuire poi comporta un rischio che attiene quindi alla stabilità dei soggetti e del mercato e dell'insieme. Quindi anche lì alla fine, secondo me, si fa una regolazione che individua Autorità diverse con competenze diverse a seconda delle finalità che devono perseguire ed è lo schema più o meno europeo-italiano, io so che Larosiere aveva previsto un sistema molto più articolato per arrivare poi sempre a tre Autorità che però venivano individuate con una competenza europea, quindi a livello europeo e su questo voglio essere chiarissima. Può darsi che per la regolazione sia sufficiente che ci sia un legislatore europeo, anche se in un Europa dei 27 con gli allargamenti prossimi futuri un pochino mi preoccupa, certamente per quanto riguarda la vigilanza questa non può che essere in loco con una fortissima necessità però di collaborazione e di scambio continuo delle informazioni tra le Autorità. Per quanto riguarda appunto però le fonti io ancora quando feci il commentario alla legge Draghi dissi che era opportuno che ci fossero leggi primarie con un contenuto capace di durare nel tempo per dare una qualche certezza del diritto rispetto ai principi fondamentali che devono regolare il comportamento dei mercati e che poi fosse opportuno che ci fosse una regolamentazione secondaria condivisa, ecco le consultazioni che ormai si fanno regolarmente da parte di tutte le Autorità che hanno potere regolatorio, e flessibile. Cioè chi le cambia? Cero che le deve ricambiare la stessa Autorità in carica, non nelle persone che l'hanno fatta ma l'Autorità che deve tener conto della necessità di un adeguamento continuo, puntuale, preciso per dare chiarezza, certezza ecc.

però insomma io ritengo che ancora la ripartizione tra forte primaria, assoggettata poi al vaglio della Corte Costituzionale, e fonte secondaria, assoggettata al vaglio del Consiglio di Stato, mi sembra ancora valido, buono ma questa è una mia opinione. Certo è necessaria la consultazione ed è necessaria una collaborazione continua e forte fra le Autorità perché poi c'è l'altro problema appunto dell'ambito di competenza per evitare quello che mi pare che ha detto Marco, la sovrapposizione degli interventi regolatori in aree simili che costituiscono poi un costo per la collettività. E adesso poi arrivo rapidissimamente a quello che avrei voluto dire, cioè sono attualmente componente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, capitata in modo fortunoso così come fortunosamente fui nominata in Consob ma, mentre in Consob son stata zitta per mesi, in quest'Autorità voto, decido e motivo. Ma il quadro generale non è che ce l'ho chiarissimo. E perché secondo me? Perché appunto l'Antitrust non è un'attività di regolazione ma è un'attività che si preoccupa di verificare ex post la valenza dei fenomeni che si manifestano sul mercato valutando l'effetto di questi sull'assetto concorrenziale del mercato. Io qualche volta tempo che ci sia ancora tanta filosofia che quindi insomma l'interpretazione non è assolutamente certa però anche qua è un'interpretazione collettiva. Quand'è che quindi interviene l'Antitrust che non ha potere regolatorio? Ogni volta che vi siano degli effetti e dei fenomeni che siano discorsivi e contrari al corretto esplicarsi del processo competitivo del mercato e interviene invece con una forte forza [incomprensibile]: ha i poteri cautelari, sanzioni, misure, accettazione e valutazione degli impegni. E altrimenti l'Autorità lascia libere le forze del mercato. Questo per quanto riguarda la concorrenza. E quindi vi è una tutela in via diretta della concorrenza e del mercato e in via immediata del benessere dei consumatori perché la Commissione dice che la tutela finale dev'essere rivolta al consumatore. Per quanto riguarda l'altra invece competenza dell'Autorità mai regolatoria però di cui ha ampiamente parlato anche il Presidente Catricalà nella relazione di poche ore fa, come dice Marco, per la tutela del consumatore l'intervento è comunque analogo, cioè si verifica sempre ex post il comportamento degli operatori di mercato nei confronti dei consumatori e attraverso la tutela dei consumatori si arriva qui nel secondo momento a una tutela della concorrenza perché prevarranno gli imprenditori corretti, quindi a una tutela dell'efficienza del mercato. Quindi insomma, mi premeva molto dire questo perché in tutti i contributi recenti che ci sono stati sulle nuove competenze dell'Autorità e soprattutto sull'accettazione degli impegni c'è stato e l'aveva detto Giuliano Amato agli inizi ma si è corretto e si è ravveduto una sensazione che l'Antitrust attraverso l'accettazione degli impegni ponesse in essere un'attività regolatoria che è assolutamente non compatibile con le previsioni delle proprie funzioni istituzionali. Non c'è, cioè gli impegni vengono proposti direttamente dal soggetto che intende porre fine a una procedura che si è avviata nei suoi confronti. Così come l'autorizzazione alle concentrazioni, abbiamo tutti questi problemi forti adesso e queste grandi banche, non c'è mai la condizione posta ma c'è sempre l'accettazione del contenuto proposto dai soggetti che chiedono la concentrazione. Se questi poi siano in buona o mala fede e quindi fingano di proporre un contenuto più ampio di quello che poi in realtà credono di poter porre in essere è un fatto grave che corrisponde peraltro alle frodi negli altri settori. Poi si era un momento chiesti dell'effettività

dell'intervento sanzionatorio: Lamberto ha detto "Noi abbiamo fatto sanzioni pesantissime", lui ha fatto un percorso faticosissimo per fare intervenire il legislatore affinché, oltre alla sanzione amministrativa, ci fosse proprio la sanzione penale, lo [incomprensibile] all'attività di vigilanza, lo sappiamo. È stato un percorso difficile nonostante il rischi dell'intervento quindi anche a causa del binario del Giudice penale, beh le frodi ci sono lo stesso ma secondo me si sono ridotte, quindi c'è stata una efficacia deterrente della modifica della normativa sanzionatoria nel settore Consob e secondo me comincia ad esserci una qualche efficacia, quasi deterrente, per quanto riguarda l'attività dell'Antitrust perché le sanzioni cominciano a essere abbastanza pesanti. Allora io ho detto per un certo periodo ma in fondo all'impresa, io nasco dal Diritto Commerciale, quindi so come ragionano gli imprenditori, gli costa meno di una campagna pubblicitaria, ci provano e si vede. Però poi se non cessano quell'attività rischiano una nuova sanzione quindi ho fiducia nel futuro. L'ultima poi chiudo davvero scusandomi per aver rubato troppo tempo: se una riforma, cioè una nuova legge che disciplini la composizione e il potere di nomina, le caratteristiche di professionalità e indipendenza dei componenti dell'Autorità indipendente è opportuna lì ci dobbiamo fermare perché poi sono assolutamente d'accordo sulla assoluta rilevanza delle specificità dei compiti delle singole Autorità che non può essere che lasciata a un legislatore che si dedichi espressamente a quel settore con una competenza che mi auguro è migliore proprio perché c'è la previsione [incomprensibile]. E poi effettivamente il problema dei finanziamenti c'è: in effetti anche le nostre sanzioni, che ormai sono pesanti, portano soldi allo Stato e noi quest'anno abbiamo avuto pesanti difficoltà però è la crisi. Grazie.

Tullio Fanelli

Comincio con i sinceri complimenti agli Autori: io le ho lette le 219 pagine che mi sono state trasmesse, complimenti per l'analisi, complimenti anche per il quadro che ne esce dal volume. Almeno al punto in cui è arrivato. Mi limiterò quindi ad aggiungere delle mie riflessioni rispetto a quello che non ho trovato. Comincio proprio dal concetto di indipendenza. Vari Autori ne hanno dato motivazioni tutte ragionevoli: l'Europa, l'esistenza di società pubbliche... Ne manca una, io credo la più importante. Per cercare di spiegarmi faccio due esempi concreti, attuali. Spagna: la nostra gemellina, molto più controllata dal governo, purtroppo non è riuscita ad adeguare le tariffe, sia del gas che dell'elettricità, in concomitanza con un'evoluzione dei prezzi petroliferi che come sapete è stata straordinaria. Risultato: oggi c'è un deficit di un quindicina di miliardi che non si sa bene come e quando far pagare ai clienti. Si parla di un piano ventennale per recuperare questi 15 miliardi. Certamente l'affidabilità del sistema tariffario spagnolo è stata compromessa. Vi faccio un altro esempio attualissimo, lo cito solo: l'acqua in Italia. Tutte le società elettriche hanno dei crediti che sono stati al momento anticipati... Erano bassi, erano bassi... Ma basta pensare all'acqua in Italia: l'acqua in Italia è caratterizzata fondamentalmente da tariffe, per quanto diverse, mediamente basse e sviluppo del sistema nullo, investimenti bassissimi, qualità del

servizio... Allora qual è l'indipendenza di cui stiamo parlando? È un'indipendenza rispetto a un conflitto di interessi dello Stato che è innato. Cioè quando si parla di tariffe e più in generale anche di regole, lo Stato ha un conflitto di interessi non derivante dall'esistenza di proprie società, che è assolutamente un di cui molto piccolo, ma dalla propensione naturale della politica a curare uno dei suoi obiettivi, l'inflazione, quindi a cercare innaturalmente tariffe basse privilegiando il breve termine, a fronte invece di obiettivi che anch'essi sono connotati nello Stato, lo sviluppo dell'infrastruttura, la qualità dei servizi, ma che vengono trascurati a fronte di impellenze. Ora questo conflitto di interessi è quello che secondo me è preminente nella individuazione di quelle che devono essere Autorità indipendenti rispetto a quelle che sono solamente amministrazioni particolarmente tecniche piuttosto che con responsabilità anche di particolare rilievo. Guardate io ho fatto anche il Direttore Generale al Ministero allora dell'Industria, responsabilità assolutamente notevole e che richiede come direzione, non solo come Direttore, delle competenze tecniche assai elevate però quella non è una responsabilità che dev'essere indipendente perché richiede l'attuazione di programmazioni di governo. Per cui la competenza tecnica fino a un certo punto, l'Europa fino a un certo punto, tutte cose giuste ma a mio giudizio la cosa cruciale per distinguere un'attività indipendente da una che può anche non esserlo è proprio in questo conflitto di interessi. Altra riflessione che volevo fare, sempre sul requisito, questa volta personale, dell'indipendenza: tutte cose giuste son state dette, bisogna anche un po' nascerci, qualità morali, competenza ma anche qui forse si è trascurato o quantomeno non si è analizzato fino in fondo il requisito ex post delle incompatibilità. Noi insieme alle Telecomunicazioni siamo sottoposti a un'incompatibilità successiva di quattro anni rispetto a qualunque attività nei settori regolati da noi. Io la condivido totalmente ma dirò di più: è monca questa incompatibilità rispetto a quelli che possono essere incarichi attribuiti dal Governo e dal Parlamento che anch'essi a mio giudizio devono essere resi incompatibili perché guardate è vero che naturalmente ciascuno ha la sua moralità ma insomma, anche rispetto all'esterno, sapere che un soggetto nominato in un certo anno, negli undici anni successivi, sette più quattro, non può accettare nulla, né dalle imprese e tantomeno dal Governo e dal Parlamento, beh davvero in questo caso l'abito fa il monaco, cioè nel senso che è evidente che non solo la stessa persona si sente incorruttibile ma anche l'esterno lo sa che è incorruttibile. Io questo nella mia esperienza l'ho già notato. Cioè le imprese che sanno che per altri quattro anni dopo che andrò via non mi possono promettere neanche un centesimo, nemmeno indirettamente, mah non ci provano nemmeno perché nessuno fra X anni sa se rimane Amministratore Delegato. Quindi io dico che bisogna curare questa incompatibilità successiva e rafforzarla anche rispetto alle due altre componenti che perfettamente Zucchelli ha individuato, Governo e Parlamento. A questo riguardo, passando al controllo e alla sindacabilità, si è già detto quasi tutto. Io vorrei dare il mio parere intanto rispetto al controllo internazionale, delle agenzie, lo faccio contro i miei interessi, noi siamo giudicati primi in Europa alla pari con la nostra gemellina inglese che pure è il doppio di noi come dimensioni e ha il doppio dei nostri anni. E però io credo che nemmeno quello sia un buon controllo, un buon giudizio. Non bisogna nemmeno cercarlo. Cioè la situazione attuale che prevede un controllo giurisdizionale ma anche il ruolo della

trasparenza, noi applichiamo pienamente l'AIR, quindi la trasparenza è un atto dovuto, è la cosa da fare ma in merito a quelli che poi sono i contenuti, è inutile cercare qualcuno che giudichi e peggio ancora possa modificare. Altrimenti, come giustamente nota Zucchelli si perde il controllo stesso. Quindi trasparenza massima, controlla naturalmente di ragionevolezza, tutto quello che volete, ma non cerchiamo altro, non cerchiamo altri soggetti che in qualche modo possano correggere, sostituirsi, sarebbe inutile. Infine, venendo alla mia Autorità, noi credo che abbiamo anche un altro record, cioè quello dei tentativi di abolirci, sostituirci. E naturalmente sono tentativi che colpiscono soprattutto in relazione all'assenza di motivazione dichiarata e hanno naturalmente una lettura di un'esigenza di copertura anche costituzionale indispensabile. Perché gli interessi che le Autorità sono chiamate a regolare sono interessi di una dimensione enorme, che quindi facilmente possono interagire con quelli che sono gli altri poteri, compreso quello legislativo. Quindi una copertura costituzionale secondo me è indispensabile per, anche qui, togliere la voglia di fare questi tentativi che comunque comportano un ulteriore peso, quantomeno in termini di stabilità morale e quant'altro. Ma, e concludo con questo, rimane nel parlare di Autorità la necessità di non dimenticare il contesto regolatorio di ciascun settore regolato. Un'Autorità, faccio la distinzione adesso sulle mie competenze, che opera oggi nel settore elettrico, che in fondo ha una regolamentazione più generale di legge che consente davvero la competizione, è chiaro che un'Autorità non solo è utile, non solo è necessaria ma francamente può anche lavorare bene. Ma se si fa un'Autorità e contestualmente non si fa la liberalizzazione che consente l'esplicazione delle forze di mercato, consente a un'Autorità poi di fare le regole che servono, gas, allora attenzione perché non è che si risolvono tutti i problemi facendo l'Autorità. Io se c'era una critica che facevo al progetto di riforma, chiamiamolo il decreto Letta, era proprio quella sull'acqua di non avere avuto il coraggio nell'istituire l'Autorità di fare una liberalizzazione dell'acqua che consentisse all'Autorità di operare. Quindi son legate le due cose e a mio giudizio quando quindi si parla di riforme delle Autorità bisogna pensare anche ai settori sottesi. Finisco qui.

Domenico Sorace

Io vorrei prima di tutto ricongiungermi a una delle cose dette subito prima di me, cioè questo discorso dell'indipendenza che potrebbe effettivamente essere uno degli argomenti di una legge che vorrebbe essere generale e potrebbe essere fatta proprio con una tecnica che dice quando si definisce una certa carica come collegata di indipendenza, l'indipendenza significa tutte queste cose. E naturalmente l'incompatibilità come diceva prima il collega a posteriori è fondamentale a mio avviso, non soltanto per le Autorità ovviamente. [intervento incomprensibile]. Comunque anche se la mette in termini generali e perlomeno dev'essere di volta in volta derogata, insomma qualche cosa si riesce. Sempre restando sull'indipendenza, a me pare che l'esigenza dell'indipendenza, quella davvero inderogabile in questo momento, è essenzialmente giuridica ed

è collegata all'ordinamento europeo. Non collegata perché l'Europa è una cosa meravigliosa e ci dà i grandi [incomprensibile]. Perché non si fa il mercato comune, non si fa l'integrazione, se non si mette l'economia, se non la si considera come una tecnica e la si leva dalle mani dei governi nazionali. Voi mi insegnate che c'è la Commissione che in teoria è fuori dalle mani dei governi nazionali, quindi che cosa di più? Sì ma è fuori nel senso che i membri della Commissione, secondo gli ordinamenti comunitari, non possono prendere direttive ecc. dai governi che li nominano. Quindi questa è una esigenza specifica. Però a esigenza vigenza specifica, perché lo sottolineo? Perché noi forse non ce ne rendiamo conto a sufficienza, noi italiani voglio dire, che fremiamo "Ah c'è l'Europa che meraviglia! Noi siamo i più bravi nell'indipendenza, siamo più indipendenti di tutti gli altri". Un momento, il nostro interesse fondamentale è che siano indipendenti le Autorità degli altri paesi e in qualche modo questo discorso dovrebbe diventare una politica. Bisognerebbe che le norme... In una delle relazioni mi pare che venga ricordata qualche sentenza della Corte di Giustizia pronunciata proprio su leggi di altri Stati che non garantivano l'indipendenza. A mio avviso questo è un punto che dovrebbe essere, non so se si riesce a trasformarlo in una norma, non ci ho pensato, ma voglio dire, dovrebbe essere una politica assoluta. Ma siccome sento da molti no? che a livello delle migliori pratiche si scopre che gli italiani sono più avanti di tutti, non ci contentiamo di questo. Senza poter chiedere la reciprocità che altrimenti li fa saltare, semplicemente ci rivolgiamo alla Corte di Giustizia e impugniamo tutto quello che c'è da impugnare. Direttiva della Presidenza del Consiglio all'Avvocatura dello Stato che ogni volta vada avanti su questo... Detto questo, se invece stiamo sul piano interno, se non avessimo questo vincolo così assoluto, l'indipendenza, certo. L'indipendenza a mio avviso è fortemente collegata alla capacità tecnica, alla eccezionalità tecnica che è richiesta in alcuni casi, in alcuni settori più che in altri ma che, se non a livello di eccezionalità, come sappiamo anche su questo siamo andati molto in avanti come Stato italiano e anche in questo caso siamo più avanti degli altri, la dobbiamo garantire alle nostre amministrazioni più o meno tutte, ovviamente a livelli diversi. Quindi io non sto dicendo questo per negare la necessità di una forte indipendenza. Detto tutto questo ancora, tuttavia, il rapporto tra la indipendenza delle Autorità, quindi la tecnica, e la politica non lo eludiamo a parole, resta il punto. Marco secondo me è troppo facile dire che la questione Alitalia è un fatto eccezionale e quindi non rompe la questione. Un fatto eccezionale è che il Governo ha ritenuto che quello fosse un fatto eccezionale. Quando un altro governo stabilisce, come è successo qualche volta per l'Autorità dell'energia, che è assolutamente un fatto eccezionale in quel momento non abbassare le tariffe, le tariffe non si abbassano. Quindi questo problema del rapporto con la politica non si esorcizza troppo facilmente. È un problema serio che resta e rispetto al quale forse dobbiamo approfondire maggiormente anche le nostre riflessioni e i nostri [incomprensibile]. In primo luogo per esempio nel nostro paper mettendo in luce questo aspetto. Per esempio il punto proprio sull'Autorità dell'energia ho visto che non raccontava questi avvenimenti, che ovviamente non sono dati normativi, ma che per valutare il senso di una cosa sono fondamentali no? Capire in che modo in realtà, in concreto si rapporta la politica con l'Authority. In particolare, per restare all'Autorità per l'Energia, anche questo non ce lo

dimentichiamo, ci sono delle norme che dicono che il governo indica gli indirizzi del settore, indica il quadro di esigenza e di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del paese che probabilmente è cosa sacrosanta ma come sta con la indipendenza dell'Autorità? Che senso ha in questo caso l'indipendenza dell'Autorità? Se domani dovesse venir fuori un'Autorità per i trasporti, in che rapporto sta un'Autorità dei trasporti con le politiche dei trasporti? E a questo punto non possiamo a mio avviso neppure evitare il problema che esiste del rapporto, anche con le politiche locali. C'è poco da fare perché per esempio già il gas, come sappiamo è un pezzo, se noi lo guardiamo invece che dall'alto, lo guardiamo dal basso il gas viene considerato un servizio locale. Se andiamo a toccare i trasporti ci siamo dentro proprio fino al collo. Allora, e concludo, a me pare che questo tema del rapporto tecnica-politica, senza dimenticare che, soprattutto in uno Stato come il nostro, oggi il Titolo V, non perché voglia difendere il Titolo V così com'è [incomprensibile] rapporto con la politica significa anche rapporto con i governi locali. Il minimo, e questo l'ho visto ricordato da qualche parte, è che per esempio le relazioni delle Autorità vengano inviate ai Consigli Regionali. [incomprensibile]. Grazie.

Giovanni Maria Flick

Non so se non valga la pena di riprendere in mano i lavori preparatori della Costituente e il dibattito sulla costituzionalizzazione o meno della Banca d'Italia che in fondo era la prima Authority indipendente sulla quale come tu sai si discusse molto: costituzionalizzare, non costituzionalizzare. Partirei da quello per una domanda se si debba arrivare a una modifica costituzionale. Io ho tre osservazioni: una generale e due specifiche. Quella generale è, mi ricollego a Carmen, il discorso di Zucchelli: la distinzione tra le fonti. Voglio solo avvertirvi, lo sapete meglio di me, ma da un po' di tempo la Corte Costituzionale ha fatto una specie di revirement, cioè ha cominciato a essere più attenta sulla gerarchia delle fonti, sia per quanto riguarda l'abuso sui decreti legge, sia, e questa mi pare la cosa più interessante, abuso, chiamiamolo come volete, sulle deleghe. L'altro anno, due anni fa e poi l'altro anno, per la prima volta noi, la Corte, non più noi perché io non faccio più parte della Corte, abbiamo cominciato a stringere un minimo i freni sul tema della delega. Cioè a sottolineare, anche in termini di principio, l'importanza della gerarchia delle fonti. Ecco, volevo solo segnalarlo rispetto a chi tende a pattinare tra l'uno e l'altro. E questo mi pare importante, soprattutto se penso alla mia esperienza pregressa e ai miei interessi di studioso, per la Consob e per il problema del penale. Cioè noi abbiamo dei settori in cui la riserva di legge è fondamentale, alludo al penale. Avrei una qualche preoccupazione se, con tutti i poteri che sono stati attribuiti alla Consob in materia penale, si dovesse introdurre una certa confusione tra la gerarchia delle fonti. Veniamo al secondo problema specifico. Io non sono in grado di esprimere valutazioni sui rapporti tra Authority e autorità giudiziaria se non per un punto specifico che mi lascia un po' perplesso: la legge sul risparmio, la

ricordate?, lo ha descritto molto bene Carmen nella sua analisi, ha dato alla Consob una serie di poteri notevolissimi che sono legati alla disciplina sostanziale. In materia di insider trading e di manipolazione del risparmio è prevista una duplicità di sanzioni tra sanzioni penali e sanzioni amministrative. Le sanzioni amministrative sono affidate alla Consob la quale, corsi e ricorsi della storia, sembra riproporre il tema del vecchio Pretore che faceva le indagini e che poi giudicava. Perché la Consob fa le indagini, applica le sanzioni e poi è parte offesa, parte civile, non so come chiamarla non voglio fare dei tecnicismi, nell'ambito del profilo penalistico con una stranissima veste che cumula le due posizioni: la posizione di colui che indaga e la posizione di colui che giudica. Mi domando se questo prima o dopo non creerà curiosità da parte della Corte Costituzionale. Per la Consob vale di più perché per la Consob è molto più marcato. Allora un minimo di riflessione anche su questo... Sì lo so che è stato creato un tentativo di filtro, non so quanto regga però. per carità, non voglio fare il Presidente Emerito della Corte che anticipa quello che la Corte potrebbe decidere, mi pare di capire che si sta creando una confusione forse non del tutto chiara. L'ultimo problema, lo chiedo soprattutto a Sandro per la conclusione, io mi sto occupando, e mi sta appassionando molto in questo periodo, Franco lo sai, il tema del terzo settore. Il tema del terzo settore come possibile, non dico modello, ma criterio di ispirazione per nuove regole per uscire dalla crisi. Nel global standard ci metterei anche la possibilità di superare la contrapposizione pubblico-privato. Allora, sento affacciarsi ogni tanto la domanda per l'istituzione di un'Authority per il terzo settore e in particolare per le Fondazioni, non vorrei più chiamarle le Fondazioni ex bancarie, per quel tipo particolare di Fondazioni. Qual è lo spazio per arrivare a riflettere sulla possibilità di introdurre un meccanismo di questo tipo senza ritornare a quella pubblicizzazione strisciante, implicita ecc., che abbiamo temuto per un certo periodo e che è stata superata da un'affermazione molto rigida della Corte sulle libertà sociali. Perché ho l'impressione che il problema si porrà e questo mi porta all'ultimissima riflessione e concludo: rapporto Authority-territorio. A me pare, e proprio il pensiero del terzo settore mi porta a considerare l'importanza del principio di prossimità della sussidiarietà orizzontale parificata vorrei dire a quella verticale, cioè due dimensioni dello stesso profilo, e qui vada recuperato completamente il rapporto col territorio, anche perché il territorio è la sede dove si realizza l'effettività dei diritti fondamentali. Allora, questo recupero del territorio e questo riappropriarsi del territorio anche dal punto di vista giuridico passa anche e molto attraverso il rapporto tra le Authorities e le realtà locali. Quindi credo che anche questo discorso forse andrebbe codificato meglio. Pigliatela proprio come l'osservazione di un profano alla luce dell'esperienza che ho maturato precedentemente. Grazie.

Vincenzo Visco Comandini

Tra gli interventi di oggi, direi che potremmo mettere in rilievo il tema delle fonti di finanziamento perché è un tema un po' trasversale che è stato ripreso. Dal punto di vista proprio

dell'economista, un'analisi delle fonti di finanziamento delle Autorità indipendenti mostra che non esiste una fonte specifica che massimizzi il valore dell'indipendenza ma anzi sia necessario di fronte ai casi specifici un attento bilanciamento di diverse, di coesistenza di diverse fonti di finanziamento. Il bilancio statale, il Tesoro naturalmente dà quella garanzia di imparzialità ma anche il rischio di un esproprio, di una cattura degli interessi coagulati nel Parlamento. D'altro canto il prelievo dai soggetti regolati se da una parte presenta i vantaggi dell'uscita dalla spesa pubblica, e quindi un meccanismo automatico, dall'altro può generare dei rischi di cattura dall'impresa regolata, specie se il mercato regolato è un mercato con caratteristiche di oligopolio. Si mettono d'accordo in cartello e il cartello alla fine fa una moral suasion sull'Autorità perché vengano rispettati i suoi voleri. Una terza fonte di finanziamento è quella del gettito dall'erogazione di sanzioni: anche quella di per sé può avere dei vantaggi e dei svantaggi. Se da una parte può incentivare un comportamento efficiente dell'Autorità, dall'altra può indurre a dei meccanismi perversi: da una parte quello che io chiamo l'effetto autovelox della polizia locale nelle superstrade, si mettono lì, aspettano e i soldi arrivano perché tanto tutti violano la legge, vengono erogate sanzioni. Allora, a questo punto ci sarebbe un disincentivo a fare un'attività di prevenzione. Suggerisco, e credo che potrebbe essere un'idea, per alcune Autorità di settore di prevedere una quarta fonte di finanziamento in qualche modo collegando i diversi livelli di governo e quindi forse una fonte di finanziamento ancorché simbolica ma significativa dall'Unione Europea potrebbe in qualche modo fare un effetto di reputazione, soprattutto per alcune Autorità di settore che sono a rischio, come quella dell'energia, più volte ricordata. Un'ultima precisazione: sono stato chiamato in causa per aver esplicitamente ammesso che le Autorità indipendenti costano di più dei Ministeri. Io nel contributo la mia idea era quella di mostrare che è vero, a parità costano di più perché sono fattori di produzione, sono expertise professionali che hanno un prezzo di mercato decisamente più alto a fronte del quale però elencavo tutti quei costi, non necessariamente finanziari ma significativi, di transazione che invece consentono di risparmiare. Quindi io mostravo il fianco al fatto che, di fronte alla communis opinio che sono costi aggiuntivi di spesa, ci sono benefici significativi. Grazie.

Cesare San Mauro

Intanto ringrazio il Presidente Bassanini perché lo straordinario interesse e la quantità di suggestioni dei vari interventi sono particolarmente stimolanti. Questo tema nominalistico è incredibile: esistono delle Autorità indipendenti che non si chiamano Autorità, vedi Consob; esistono dei soggetti amministrativi che nessuno ascrive alle Autorità indipendenti che si chiamano Autorità, vedi le Autorità di bacino o le Autorità di ambito territoriale ottimale previsto dalla Galli o anche l'Autorità che allora presiedetti, certamente non erano ascrivibili alle Autorità indipendenti. Quindi la necessità di una legislazione che definisca quali siano le Autorità indipendenti e che omogeneizzi quanto meno nel desiderio, nel traguardo di raggiungere qui

l'autonomia, l'indipendenza e terzietà, soprattutto su alcuni elementi. Primo fattore, mi terrò nei cinque minuti, sulle fonti di nomina: sostanzialmente le Autorità indipendenti, salvo l'Antitrust che prevede una decisione monocratica dei Presidenti della Camera e del Senato, essenzialmente hanno come fonte di nomina una decisione del Governo che ha un parere obbligatorio e vincolante da parte delle commissioni parlamentari in sostanza. Forse il criterio invece di riferimento potrebbe essere quello che ha nella Corte Costituzionale quella tripartizione di soggetti che partecipano alla formazione dell'organo. Nel caso della Corte Costituzionale ovviamente elezione da parte di alcune magistrature, nomina da parte del Presidente della Repubblica, elezione da parte del Parlamento. Io feci il coordinatore della Commissione Cardia sulla riforma delle Autorità indipendenti quando Frattini era Ministro della Funzione Pubblica e lì effettivamente eravamo 28 persone, non andò, come Cardia ha ricordato, in Consiglio dei Ministri ma fu un'occasione di approfondimento estremamente interessante. Si tentò e molti tentarono di dare e approfondire il ruolo e la funzione del Capo dello Stato nella Autorità indipendenti direttamente come uno dei soggetti che partecipi alla nomina. Io penso che prevedere ad esempio che i presidenti delle Autorità indipendenti vengano nominati tout court dal Presidente della Repubblica possa essere un elemento di dibattito interessante. Potrei anche e qui lancio una cosa che... Eh ho capito, però in qualche modo il tema... Potrebbe essere interessante, parlando di mercato, prevedere ad esempio come soggetto elettore il Cnel che è un organo di rilievo costituzionale che dovrebbe occuparsi di economia e lavoro e che ha funzioni estremamente ridotte, se non marginali, per il quale Cnel, pur essendo addirittura un organo di rilievo costituzionale, spesso si parla di abolizione tout court. Quindi non è detto che la copertura costituzionale poi escluda dal dibattito. Ma voglio dire, questo veramente a livello di dibattito seminariale e di opinioni personali. Una questione e qui sono però la punto centrale e anche alla conclusione del mio intervento, il Presidente Pajno ha fatto una valutazione secondo me straordinaria in termini anche storicistici. Cioè sono Autorità indipendenti quelle che in un determinato periodo storico e in un determinato contesto politico sono valori che debbono essere attribuiti alle Autorità indipendenti, fa parte del primato della storia e mi è piaciuta moltissimo questa precisazione, almeno l'ho trovata estremamente suggestiva. Ora il tema è un altro però ancora: cioè mentre io sono assolutamente convinto che le funzioni di controllo e di vigilanza sui mercati debbano essere ad Autorità indipendenti in quanto tali, continuo a nutrire qualche dubbio che anche le funzioni di regolazione debbano essere permanentemente attribuite alle Autorità indipendenti. Mi spiego meglio: mentre sono convinto che nei processi di liberalizzazione, quindi per un certo periodo storico, cioè fin quando lo Stato ha una sola azione di uno dei player del mercato è corretto che ci sia un soggetto terzo rispetto al Ministero dell'Economia e della Finanze che sia arbitro, cioè oggi non potrebbe non esistere l'Autorità per l'energia elettrica e il gas fin quando l'Enel o l'Eni sono parzialmente del Ministero dell'Economia. Mi chiedo in un domani, in un mercato liberalizzato, composto di soggetti privati perché queste funzioni regolatorie non possano rientrare nel governo. Tullio Fanelli a cui mi unisce una profonda amicizia e una grande stima ha espresso una teoria nuova sulla quale dissento completamente, Tullio mi permetterà, e

cioè che esista in qualche modo un conflitto di interessi stabilmente laddove il Governo, se fosse riattribuita al Governo la potestà tariffaria, perché in questo modo il Governo è soggetto... E qui allora lancio un'ulteriore provocazione: però Tullio questo ragionamento dovrebbe valere che per le tasse e le imposte e nessuno a mai previsto un'Autorità indipendente per la politica fiscale. È di per sé evidente che lo Stato... No, scusami nel momento in cui tu dici che le tariffe debbono essere attribuite a una Autorità indipendente, allora io posso dirti che anche le tasse o addirittura le imposte possano essere attribuite a una Autorità indipendente. Bene, ho superato i cinque minuti, ringrazio il Presidente Bassanini, io non so se il libro è già chiuso o ci sono dei contributi di dieci cartelle inseribili. Mi rimetto alla clemenza della Corte. Cioè se sono velocissimo allora la Corte sarà clemente e allora intanto mi tolgo il microfono.

Remo Caiazzo

Grazie Presidente, io mi attengo ai cinque minuti strettamente: in realtà devo soltanto fare due ringraziamenti e una risposta-chiarimento. Il primo ringraziamento è al presidente Calabrò che ha definito [incomprensibile] la mia analisi quando ho definito convergente l'Autorità delle comunicazioni. In realtà è abbastanza banale la mia osservazione quindi ringrazio doppiamente perché ho scoperto l'acqua calda in questo. Il secondo ringraziamento è a Carla Rabitti Bedogni perché ha citato un mio scritto in altra sede, non in questa sede, dove definisco, penso con chiarezza, le competenze del regolatore di settore che opera ex ante, crea regole ex ante per il funzionamento di mercato e dell'Antitrust che normalmente opera sui comportamenti, quindi ha creato l'applicazione della regola al comportamento in modo ex post rispetto al comportamento... Quindi sono competenze assolutamente concorrenti e parallele quelle degli operatori di settore e quelle che opera l'Antitrust. A differenza del mercato americano dove poi la Corte Suprema nei casi [incomprensibile] di recente ha detto cose leggermente diverse, però noi siamo europei e abbiamo tradizioni diverse, tanto che la Corte di Giustizia di è espressa in questo senso consono a una tradizione come quella italiana. Ma questo mi porta a un'altra riflessione, cioè i limiti del regolatore: l'operatore di settore, con le norme ex ante crea sostanzialmente le regole di funzionamento ex ante del mercato e quali sono i suoi limiti? Anch'esso ha dei limiti o non ce l'ha? E qui vengo alla risposta-barra chiarimento, anche essa rivolta al Presidente Calabrò che purtroppo non c'è più. Lui ha detto, rispetto a quanto ho scritto io, dissente su un solo punto mi sembra di capire, cioè sulla definizione dell'operato dell'Autorità per le comunicazioni sul mercato mobile, anche se lui stesso ha detto che sono stati commessi errori sull'UMTS che è esattamente il punto di partenza della mia riflessione. È vero che la mia riflessione riguarda comportamenti solo parzialmente attribuibili alle telecomunicazioni, la delibera 544 del 2000 per essere precisi, perché in realtà forse la [incomprensibile] maggiore che andava fatta è sul bando di quella gara. Quello contiene le regole più sbagliate in assoluto, però la delibera 544 è stata ancillare a questo bando di gara, no? Ha completato un quadro. Ciò detto, attenzione sono valutazioni soggettive, ovviamente

è un mio parere, non può che essere soggettivo, però basato su un'osservazione oggettiva, una realtà. E quale? Che di quelle imprese che hanno vinto la gara, ben due sono fallite. Allora abbiamo da una situazione in quel momento tre reti GSM già intere e un bando di gara e una delibera ancillare, la 544 dell'Agcom, che dice che devono essere create altre cinque reti UMTS. La mia riflessione, vedendo appunto che due dei nuovi entranti che hanno vinto la gara, Ipse e Blu, sono falliti mi fa pensare che ci sia un limite, anche regolatore di settore [incomprensibile] decide qual è l'assetto di un mercato ex ante ma soltanto dettare delle regole di funzionamento che riguardano i principi e non dei meccanismi. Quali sono i principi? Sono dei principi di trasparenza, di correttezza e via dicendo. Ma sapere se un mercato regge due, quattro, cinque, dieci reti, reti di comunicazione, reti di trasmissione elettrica e via dicendo, non deve deciderlo il regolatore di settore secondo me, deve deciderlo il mercato stesso. In questo caso, avendo adottato quelle delibere, in realtà poi che cosa è successo, come effetto pratico sul mercato? Che ben due imprese son fallite. Due imprese nuovi entranti a favore di chi? Dei dominanti perché di quelle quattro imprese oggi esistenti sul mercato UMTS oggi tre sono dominanti. Erano imprese che già avevano un pacchetto di clienti, una rete sviluppata e quant'altro. Non c'è dubbio, però se fosse stato imposto nell'ambito del bando di gara, nella delibera dell'Agcom, un obbligo dei... È esattamente il mio punto Presidente. Il mio punto è che se fosse stato imposto nell'ambito del bando di gara e delle regole ancillari un obbligo ai dominanti sulle reti Gsm di fornire accesso virtuale piuttosto che dire accesso non ci sarebbe stato fino al 2011, probabilmente noi avremmo più operatori sul mercato, una pressione maggiore concorrenziale sui prezzi a favore dei consumatori. Esattamente il punto che volevo fare. Vorrei sgombrare il campo da un ultimo dubbio che può essere ingenerato dal fatto che quando un avvocato scrive si può pensare che scrive sempre nell'interesse di qualcuno, qualche cliente... Io queste stesse cose le ho dette nel luglio del 2000, prima dell'adozione della delibera 544, rappresentando davanti all'Autorità comunicazioni, davanti a un'audizione che era legata proprio allo stabilire le regole ancillari della gara, ho avuto il mandato due dei consorzi che partecipavano alla gara, Andala, l'attuale H3G. Ho avuto il mandato di poter dire quello che veramente pensavo, cioè di non essere vincolato a quello che il cliente mi chiedeva. Ho detto esattamente le stesse cose che sto dicendo oggi. Oggi le dico confortato dalla base di un'esperienza concreta, perché ben due di quegli operatori son falliti. Grazie.

Marco D'Alberti

Innanzitutto io volevo ringraziare Alessandra Miraglia che è stata gentilissima nel coordinare dal punto di vista organizzativo e non solo organizzativo i nostri lavori e in certi momenti questo è stato particolarmente complicato. Quindi grazie di cuore Alessandra. Io ho preso tanti appunti, ci siamo annotati tutte le osservazioni che son state fatte, sono osservazioni preziose, ne terremo conto al massimo grado. Ovviamente non scendo nei singoli punti perché il tempo non c'è, dico soltanto una parola sul punto di punti che è venuto fuori più volte: sì va bene, tutti sono

d'accordo, le Autorità sono diverse, ognuna c'ha la sua storia e quindi questa è la realtà, non la tesi del libro perché nel libro ci sono opinioni di tante persone diverse. Insomma, guai al pensiero comune. Non c'è un pensiero comune però c'è un filo rosso che dice stiamo attenti alla diversità. Oggi qui è riemerso dopo tanti anni che forse una legge generale sulle Autorità indipendenti sarebbe utile come legge di principi. Studieremo ulteriormente il problema che abbiamo già studiato, lo metteremo in pentola. Io dico una cosa soltanto una legge di principi: e poi viene subito il problema quali? Quanti? Allora, qui abbiamo avuto vari esempi sì quali e quanti. C'è chi ha detto nomine, poi ha aggiunto composizione dei collegi, poi qualcuno ha aggiunto anche organizzazioni, perché no?, forme di finanziamento. E allora si torna un po' [incomprensibile]. Quindi, da questo punto di vista, io come prima reazione, ripeto, rimettiamo in discussione tutto e faremo una riunione apposita con tutti gli Autori per parlarne appositamente. Forse, se proprio si vuol fare, perché guardate io vi dico spassionatamente quello che penso è forse di nuovo l'idea che la legge possa [incomprensibile] che se si deve risolvere il problema ci vuole una legge. Ma chi l'ha detto? Io ripeto sempre quello che mi disse un collega inglese dell'Università di Cambridge il quale mi sottolineò: "Voi quando volete fare la riforma dell'Università fate una legge. Noi che lavoriamo all'Università sappiamo che le leggi [incomprensibile] ripetute sull'Università [incomprensibile] hanno peggiorato la situazione e comunque non hanno fatto più di tanto". Lui, il collega inglese, mi disse: "Noi quando vogliamo riformare l'università costruiamo [incomprensibile]. Allora mutatis mutandis io credo [incomprensibile] rafforzare l'effettività, come ha detto Sandro molto meglio di me, dell'operato [incomprensibile]. Se ci sono leggi da fare, vadano fatte [incomprensibile]. Se però vogliamo considerare che alcuni principi vadano scritti, io mi sento abbastanza vicino a quello che diceva Carla prima, cioè proviamo a scrivere qualcosa [incomprensibile]. Anche se io ho provato a scriverne nella mia provvisoria introduzione [incomprensibile] dell'esempio inglese in cui alla Autorità [incomprensibile] un Ministro, perché lì è competenza del Ministro, ha nominato come Chief Executive John [incomprensibile], irlandese e fra gli altri, anche se non [incomprensibile], Frederick [incomprensibile], francese. Ora impariamo dall'Inghilterra [incomprensibile] nomina un irlandese e un francese che per gli inglesi non è facile, vista la storia. Non è facile perché le guerre di religione con l'Irlanda e tutto quello che è successo con la Francia, non c'è bisogno di ripetercelo. Ecco, io credo che il problema delle nomine sia un problema che non si risolve scrivendo se è il Governo o il Presidente della Repubblica o il Governo su parere o i due Presidenti delle Camere... Benissimo, scriviamo qualcosa sulle hearings che sono state nominate, sui colloqui cui sottoporre i nominandi però quello, permettetemi di insistere, è molto [incomprensibile] della indipendenza. Allora, che si cominciasse a nominare Presidente qualche straniero, magari di un paese non in guerra come sono state l'Irlanda e la Francia con l'Inghilterra, non sarebbe male, e poi forse la composizione dei collegi anche se io vedo che in Francia ci sono delle Autorità con 18 componenti perché forse serve e delle Autorità con 5. Ma che cos'è un peccato che una ne abbia 18 e l'altra ne abbia 5 se serve che quella ne abbia 18? Non lo so, però mettiamoci a rivederlo questo con tutta la capacità di ricominciare da capo.

Alessandro Pajno

Ho qui davanti a me la trascrizione di un intervento che io feci due anni fa sulla nuova disciplina delle Autorità indipendenti e questo intervento in questa sala si svolse esattamente il 18 giugno del 2007. Mi chiedo quindi se siamo di fronte a una concordanza astrale particolare per cui il 18 giugno, a distanza esattamente di due anni, il 18 è strutturalmente fecondo per il tema delle Autorità, oppure se questo è il caso della difficoltà di adempimento del paese. Nel senso che a distanza di due anni ci ritroviamo a commentare una legge che poi non c'è stata, a parlare dei problemi che nel frattempo si sono accumulati e anche delle questioni che continuano a porsi. Lascio a ciascuno di voi la traduzione e l'interpretazione di questi segni. D'altra parte i segni sono ambigui per definizione. Pochissime cose, anche dopo quello che ha detto Marco: mi pare che siano emerse qui alcune questioni su cui, proprio nella varietà e nella ricchezza degli interventi, c'è concordanza oppure indicano profili problematici che è utile sostanzialmente in qualche modo approfondire. Il primo è questa vicenda della copertura costituzionale: mi fa piacere riscoprire il fatto che molte persone pensano che è utile proteggere le Autorità, che il sistema delle Autorità che già oggi potrebbe trovare una giustificazione nel quadro costituzionale, molti di noi distinguono diversi modelli di amministrazione, tra cui quelli ispirati all'Art. 97 della Costituzione alla quale i poteri neutrali delle amministrazioni locali vengono tradizionalmente condotti. Io registro con soddisfazione questo orientamento largamente prevalente di sottolineare in modo specifico la necessità di dare non un fondamento costituzionale ma una protezione costituzionale alle Autorità che è roba diversa. Il secondo tema, la questione, lo diceva Marco pocanzi, delle legge che riemerge. Qui mi pare che riemerge quantomeno una legge sui principi generali. Ora, la mia idea è questa: io condivido quella perplessità e l'ho detto con chiarezza all'inizio, tutt'al più secondo me si può disciplinare la cosiddetta indipendenza genetica, cioè la fase della nomina, non l'indipendenza funzionale, perché l'indipendenza funzionale è legata strettamente al modo come le singole funzioni storicamente debbono esercitarsi. Quindi, se legge dovesse esserci, secondo me potrebbe al più essere dedicata alla fase genetica, alla fase della nomina e se volete anche all'indipendenza successiva alla fase delle incompatibilità per garantire prima e dopo dalle catture diverse. Ma al di là di questo francamente non andrei. Poi, terza questione che mi trova molto sensibile e che ha sollevato Gian Maria Flick poco fa è questa che in sostanza riemerge di volta in volta sulle Autorità. Cioè le autorità devono vivere attraverso la diffusione del modello giurisdizionale o no? Questa è una grande questione che sta sempre. Di questa per esempio c'era traccia anche nello stesso disegno di legge Letta perché nel disegno di legge a proposito dell'azione delle Autorità si prevedeva che la fase istruttoria non fosse affidata ai soggetti che decidevano. Addirittura la fase istruttoria era affidata agli uffici e non all'Autorità. Era una prescrizione che per un verso interpretava queste esigenze di definizione, peraltro probabilmente conteneva anche una quota di opinabilità perché chi tratta dell'attività giurisdizionale sa che anche l'attività istruttoria è giurisdizionale quindi non ha senso tirar fuori l'attività istruttoria per affidarla

a un soggetto diverso se si vuole utilizzare il modello giurisdizionale. La verità secondo me è anche un'altra: quale modello di quale giudice noi dobbiamo prendere? Il modello del giudice penale nel quale sostanzialmente la funzione di inchiesta deve essere strutturalmente distinta dalla funzione di giudizio o il modello civilistico che in sostanza assicura tutte le esigenze con la garanzia del contraddittorio. Sono due modelli che sono radicalmente diversi, anche nella teoria generale del processo. Ora stabilire se e quanto questi modelli dalla teoria generale del processo debbono transitare anche alla organizzazione di soggetti quasi giurisdizionali come le Autorità è probabilmente una questione che ci vedrà impegnati.