

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO ANTONIO CATRICALÀ PRESSO LA I COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1366 RECANTE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI REGOLAZIONE E VIGILANZA SUI MERCATI E DI FUNZIONAMENTO DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI PREPOSTE AI MEDESIMI – 10 MAGGIO 2007 (ORE 12)

Signor Presidente, Signori Senatori,

desidero innanzitutto ringraziarVi per aver voluto audire l'Autorità garante della concorrenza e del mercato sul disegno di legge recante *“Disposizioni in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e di funzionamento delle Autorità indipendenti preposte ai medesimi”*.

Le autorità indipendenti, pur nella diversità delle funzioni, svolgono tutte il delicato compito di rendersi sensori, prima, e garanti, poi, di interessi che trovano un fondamento costituzionale, e di accompagnare così l'evoluzione dei mercati.

Questo merita particolare attenzione da parte del legislatore, al fine di costituire un modello di funzionamento che sia il più possibile coerente e unitario rispetto alle finalità perseguite.

Il disegno di legge in esame va pertanto salutato positivamente innanzitutto perché risponde ad una esigenza di razionalizzazione da tempo manifestatasi. Si individua, infatti, una normativa generale che riconduce a uniformità di disciplina soggetti istituiti in anni diversi e tuttora informati a differenti modelli organizzativi: ma ciò non è decisivo, ben potendo in astratto sussistere modelli diversi per esigenze diverse di tutela. Il punto forte del disegno di legge consiste nella non dichiarata, ma comunque ben chiara, intenzione di completezza ed esaustività manifestata dal legislatore nel dettare una disciplina che riguarda i soggetti e solo quelli cui può attribuirsi il rango di Autorità. Sarebbe peraltro opportuno che questo intendimento non fosse smentito nel disegno di legge relativo al conflitto di interessi ove si sta procedendo in senso difforme.

Dato il giudizio complessivamente favorevole espresso dal Collegio che presiedo, affronterò alcuni profili relativi a parti del disegno di legge che sono stati ritenuti meritevoli di approfondimento. In particolare mi soffermerò: sull'istituzione della Commissione parlamentare per le politiche di concorrenza e i rapporti con le autorità di regolazione, vigilanza e garanzia dei mercati; sul nuovo procedimento di nomina; sulle modalità di raccordo con Banca d'Italia e con la istituenda Autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture di trasporto; infine, su alcuni aspetti di carattere organizzativo.

Si prende atto del fatto che il Governo, con l'art. 21 del disegno di legge, ha ritenuto di dover istituire la *Commissione parlamentare per le politiche di concorrenza e i rapporti con le autorità di regolazione, vigilanza e garanzia dei mercati*.

La Commissione può essere luogo di confronto sugli interessi diffusi e collettivi toccati dall'attività svolta dalle diverse Autorità di settore, che già in questa sede possono così trovare un contemperamento in vista di future iniziative legislative. Essa, inoltre, in un momento storico caratterizzato da una pluralità di tutele che vengono ad insistere sulle stesse problematiche e questioni, può agevolare il dibattito sugli orientamenti generali espressi dalle Autorità di settore, nonché su quelli dalle stesse sollecitati nell'ambito della propria attività di segnalazione, così favorendo una maggiore unitarietà nell'azione.

Questo risulta coerente nell'ottica del principio di valutazione e responsabilità, a cui tutti i soggetti pubblici devono sottostare, nonché funzionale rispetto alla previsione di cui all'art. 20, comma 1 del disegno di legge secondo cui, con la relazione annuale presentata al Parlamento, le Autorità debbono riferire non soltanto sull'attività svolta ma anche sui "risultati conseguiti". Al riguardo devo sottolineare come l'Autorità che presiedo, consapevole dell'importanza che questo tema riveste anche in punto di legittimazione del proprio intervento, abbia ritenuto opportuno istituire, già nel 2006, una Direzione chiamata ad occuparsi della valutazione dell'impatto delle politiche antitrust sui consumatori.

In ogni caso, quanto alla istituenda Commissione, si rileva che è stata quanto mai opportuna la puntualizzazione operata dal comma 4 dell'art. 21 ai sensi del quale vengono tenute ferme le competenze delle Commissioni permanenti delle due Camere. Altrettanto necessaria è la precisazione di cui al comma 3, ai termini del quale la Commissione "non si occupa dei singoli casi sottoposti all'esame delle Autorità e non esprime giudizi tecnici sulle singole questioni": si evitano così commistioni o sovrapposizioni di ruoli o di funzioni.

Il Collegio ha anche discusso dei nuovi meccanismi di nomina dei componenti il Collegio delle Autorità, quali individuati dall'art. 16 del disegno di legge.

Si prevede che la nomina avvenga con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente del Consiglio. La designazione può avvenire soltanto tra coloro che abbiano presentato la loro candidatura nell'ambito di una sollecitazione pubblica avviata con bando pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, sulla quale candidatura viene espresso il parere vincolante della Commissione parlamentare, previa pubblicazione del *curriculum vitae* e l'audizione delle persone interessate. Atteso che la procedura così delineata costituisce una novità assoluta, credo che sarebbe opportuno prevedere, accanto al meccanismo dell'autocandidatura, la possibilità per la Commissione parlamentare di integrare la lista dei soggetti nominandi con l'inserimento di altre personalità di alto profilo tecnico e/o istituzionale.

Per quanto concerne l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, al comma 9 si prevede opportunamente un meccanismo derogatorio, fino a quando le funzioni in materia di conflitto di interessi dei titolari di cariche di governo non siano state trasferite ad altro ente o organo. In particolare, la nomina del presidente e dei componenti è

effettuata dai Presidenti delle Camere nell'ambito di una rosa pari almeno al doppio dei soggetti da nominare, selezionata dalla Commissione bicamerale secondo le stesse procedure di candidatura previste in generale dal disegno di legge.

Se è da ritenere positivo l'intento di ricondurre ad unità i diversi modelli di nomina prima previsti, non può non rilevarsi come la nuova procedura così individuata venga a creare un più forte legame delle Autorità rispetto all'esecutivo con il rischio, di fatto, di vedere attenuata l'indipendenza delle stesse. Questo rischio risulta rafforzato dalla previsione di cui al comma 5 dello stesso art. 16, che conferisce al Consiglio dei Ministri poteri di revoca del Collegio delle Autorità.

Per quanto, poi, in particolare riguarda l'Autorità che presiedo, questa scelta presenta ancor più seri profili di criticità, dato che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato è chiamata ad intervenire direttamente in settori strategici dell'economia nei quali operano tuttora imprese partecipate o controllate dal Governo. Occorre pertanto evitare che si possa ingenerare, in ragione del meccanismo di nomina proposto, una sorta di "conflitto di obbligazioni".

Alla luce di questo, le modalità di nomina individuate in via derogatoria e transitoria per l'Autorità garante, nelle more del trasferimento delle competenze in materia di conflitto di interessi, potrebbero invece essere previste quali ordinarie per la nomina del Presidente e dei componenti.

Quanto ai rapporti con il Governo, inoltre, sarebbe auspicabile una precisazione rispetto a quanto previsto all'art. 1, comma 3 del disegno di legge. Si prevede, infatti, che "restano ferme le funzioni di indirizzo generale e di alta vigilanza del Governo e dei Ministri nelle materie di cui alla presente legge". Occorrerebbe chiarire che la previsione riguarda "funzioni di indirizzo generale" e di "alta vigilanza" se e nei limiti in cui già conferite all'esecutivo dalle leggi istitutive delle diverse Autorità. Questo al fine di evitare che si possa leggere nella disposizione in esame il conferimento al Governo di un potere generalizzato di indirizzo e di vigilanza nei confronti delle Autorità, potere allo stato non previsto, quantomeno per quanto riguarda l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Veniamo ora alle competenze in materia bancaria. Ad un anno dall'entrata in vigore della legge sul risparmio, il bilancio della nostra attività è sicuramente positivo. Il decreto legislativo 29 dicembre 2006, n. 303 ha migliorato il modello cooperativo interistituzionale, eliminando l'atto unico che in sede applicativa si era rivelato non uno strumento di semplificazione, come auspicato, ma uno strumento farraginoso che non aggiungeva nulla ai due ambiti di competenza, che rimanevano autonomi, salvo poi incrociarsi nell'atto unico ai soli fini dell'esternazione.

Il disegno di legge prevede, all'art. 14, comma 5 l'introduzione del parere della Banca d'Italia per operazioni che coinvolgono "banche e società appartenenti a gruppi

bancari”. E’ un parere che può soltanto arricchire, come già si ha avuto modo di sperimentare, il quadro conoscitivo generale. Il punto di vista del regolatore può essere prezioso. Dal punto di vista testuale, sarebbe tuttavia opportuno precisare che il parere interviene soltanto nella misura in cui le imprese coinvolte (società appartenenti a gruppi bancari) siano soggette ad attività di vigilanza da parte della Banca d’Italia.

Il parere non deve, inoltre, essere interpretato come una duplicazione della valutazione concorrenziale che spetta solo all’Autorità compiere come, del resto, con riferimento ad analogo parere dell’Isvap, ha statuito il Consiglio di Stato (Sez. VI, 26 febbraio 2002, n. 2199). Esso può essere lo strumento per veicolare esigenze di stabilità o di interesse del regolatore ma, posto che la legge disciplina puntualmente le sedi procedurali proprie per tali valutazioni, occorre specificare meglio l’intendimento del legislatore.

Per quanto concerne la istituenda Autorità per i servizi e l’uso delle infrastrutture di trasporto, sarebbe auspicabile una più chiara definizione dei compiti ad essa demandati, con particolare riguardo all’art. 6, comma 2, lett. g, ultimo periodo del disegno di legge. La disposizione prevede allo stato che l’Autorità valuti, anche d’ufficio, “se le condizioni richieste dai gestori delle infrastrutture o il rifiuto di accesso alle reti e alle infrastrutture di cui alla presente lettera siano giustificati in base a criteri oggettivi, trasparenti, non discriminatori”; in caso contrario “determina le condizioni da rispettare e, se del caso, irroga le sanzioni di cui al presente articolo”.

Nella misura in cui vengono attribuiti alla nuova Autorità compiti di controllo *ex post* sul comportamento dei gestori delle infrastrutture con riguardo alle condizioni richieste e ai rifiuti all’accesso eventualmente opposti, si profila il rischio di inopportune sovrapposizioni di competenze rispetto a quelle tradizionalmente esercitate dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato in applicazione delle disposizioni in materia di abuso di posizione dominante.

Occorre, inoltre, considerare un altro aspetto. La riforma disegna un organico assetto istituzionale delle Autorità di controllo tramite l’articolazione e la ripartizione delle funzioni di vigilanza tra le diverse Autorità. Tale distinzione è stata pensata secondo il principio della specializzazione. Con la disposizione richiamata si corre invece il rischio di riproporre, di fatto, forme di controllo devianti rispetto al modello di vigilanza “per finalità” scelto dal legislatore della riforma e di produrre così disparità e/o sovrapposizioni normative in grado di incidere negativamente sul mercato.

Si può, inoltre, osservare che le Autorità applicate a settori specifici – come trasporti, comunicazioni, energia – sono costituite per agevolare, attraverso la regolazione, il passaggio da regimi di monopolio a mercati aperti e concorrenziali: quando un tale processo si compie e i mercati in questione diventano arene competitive pienamente sviluppate, è naturale considerare compiuta anche la missione delle Autorità di

regolazione la cui attività altrimenti si verrebbe a sovrapporre a quella dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato con controproducente duplicazione di funzioni.

Un accenno merita il tema dell'allocazione delle funzioni in materia di servizi idrici presso l'Autorità per l'energia elettrica e il gas quale operata dall'art. 4 del disegno di legge. È da ritenere positiva in una logica di razionalizzazione sistematica delle competenze.

Una considerazione, tuttavia, si impone per quanto riguarda l'inciso che tiene ferme le disposizioni relative al regime pubblico della "gestione dei servizi idrici". Ricordo che l'Autorità che presiedo ha già avuto occasione di esprimersi sul tema, da ultimo in sede di audizione nell'ambito del disegno di riforma dei servizi pubblici locali. In particolare, si è rimarcato come non risponda a criteri di efficienza riservare ai soli soggetti pubblici la "gestione" dei servizi idrici, con l'esclusione di ogni forma di procedura competitiva, essendo invece preferibile che la forma di gestione venga definita di volta in volta senza escludere il relativo affidamento a soggetti privati, selezionati a mezzo di procedure a evidenza pubblica trasparenti e competitive.

Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, l'impianto complessivo come delineato dall'art. 17 del disegno di legge merita certamente apprezzamento.

Questo vale innanzitutto per l'istituzione della figura del Capo di Gabinetto che, da un lato, si configura quale "snodo" tra gli uffici e il collegio e, dall'altro, può agevolare l'attuazione del principio della "distinzione tra funzioni istruttorie degli uffici e funzioni decisorie del collegio" quale giustamente affermato dal comma 7 del successivo art. 18 del disegno di legge. Consapevole dell'importanza di questa figura, l'Autorità che presiedo ha provveduto alla sua istituzione già nel 2005. L'esperienza maturata nel corso di questi ultimi due anni ha mostrato rispondenza tra i benefici attesi dalla scelta organizzativa così operata e la loro traduzione in concreto.

Anche con riguardo al personale, si introduce una maggiore flessibilità quanto alla possibilità per le Autorità di avvalersi, per motivate esigenze di carattere eccezionale, di un contingente di dipendenti dello stato o di altre amministrazioni pubbliche, collocati in posizioni di comando o di fuori ruolo ovvero in aspettativa nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti. Allo stesso modo, sulla base di apposite convenzioni concluse, ciascuna Autorità potrà avvalersi di personale dipendente di altra Autorità, in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità e di esperienza richiesti per l'espletamento delle singole funzioni.

Voglio da ultimo segnalare che il disegno di legge in discussione potrebbe essere la migliore occasione per la creazione di un vero e proprio comparto delle Autorità indipendenti che renda omogenei e unitari anche gli aspetti relativi alla gestione dei rapporti di lavoro del personale.