

Camera dei Deputati

I Commissione

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

**Indagine conoscitiva sulla Proposta di legge C. 3572 recante
“Disposizioni per il trasferimento a Milano delle sedi della Commissione
nazionale per le società e la borsa e dell’Autorità garante della concorrenza
e del mercato”**

**Audizione del Presidente
dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Pres. Antonio Catricalà**

17 novembre 2010

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

L'Autorità che presiedo è grata dell'opportunità che le viene concessa di offrire il proprio contributo all'analisi della proposta di legge di cui oggi si discute.

Codesta Commissione mi ha chiesto, in particolare, di esprimere in questa sede elementi di conoscenza e di valutazione in merito alla proposta in esame.

In quanto funzionario del settore pubblico, ritengo e sono profondamente convinto che ogni servitore dello Stato debba recarsi dove gli si chiedi di prestare servizio, come Presidente di una Istituzione che funziona bene credo di dover rappresentare le problematiche insite nella proposta di legge in esame.

Premetto che la mia relazione non si discosterà nella sostanza da quelle già esposte dai Presidenti di Autorità consorelle e da altri esperti; tuttavia evidenzierò nella parte finale un'esigenza già avvertita dall'Istituto di avere un rapporto più diretto con la comunità economico-finanziaria milanese.

A tal fine, ritengo innanzitutto necessario fornire alcuni elementi sui compiti svolti dall'Autorità che presiedo e sulla sua struttura.

Le competenze dell'Autorità

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, istituita con la legge 10 ottobre 1990, n. 287, ha da poco celebrato il proprio Ventennale.

L'Autorità ha natura di Amministrazione indipendente.

Essa, sin dalla sua istituzione, cura l'applicazione della disciplina nazionale in materia di concorrenza volta alla repressione delle intese restrittive e degli abusi di posizione dominante, nonché al controllo preventivo delle operazioni di concentrazione tra imprese. L'Autorità inoltre applica, in raccordo con la Commissione europea, le disposizioni comunitarie di cui agli articoli 101 e 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, in materia di abusi e intese.

Accanto all'*enforcement*, l'Autorità svolge attività c.d. di *advocacy*. In particolare, ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/90 l'Autorità segnala al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei Ministri le distorsioni della concorrenza derivanti da norme di legge o di regolamento e, ai sensi dell'art. 22, esprime pareri alle amministrazioni e agli enti pubblici interessati sulle iniziative

legislative o regolamentari e sui problemi riguardanti la concorrenza e il mercato. L'Autorità svolge anche indagini conoscitive di carattere generale.

Nel 2009 è stata istituita la legge annuale di concorrenza: il Governo potrà tradurre in proposte normative i suggerimenti formulati dall'Autorità e il Parlamento disporrà periodicamente di un quadro più compiuto degli interventi possibili per la tutela e la promozione della concorrenza e del mercato.

L'Autorità viene inoltre sovente chiamata dal Parlamento a esprimere il proprio avviso su problematiche antitrust nei più diversi settori economici.

Nel 1992 è stata attribuita all'Autorità la prima competenza in materia di tutela dei consumatori con la disciplina sulla pubblicità ingannevole (decreto legislativo n. 74/1992), poi estesa alla pubblicità comparativa (decreto legislativo n. 67/2000). Oggi, a seguito dell'adozione del decreto legislativo n. 146/2007 (che, a tal fine, ha modificato il Codice del consumo), l'Autorità esercita una competenza generale a tutela dei consumatori in materia di pratiche commerciali scorrette.

Dal 2004 l'Autorità applica le disposizioni in materia di conflitto di interessi dei titolari delle cariche di governo (legge n. 215/2004).

L'organico

Al 30 Settembre 2010 l'organico dell'Autorità – tra ruolo e assunzioni a tempo indeterminato – ammonta a 206 dipendenti, di cui 131 appartenenti alla carriera direttiva, 63 alla carriera operativa e 12 alla carriera esecutiva. Alla medesima data, i dipendenti con contratto di lavoro a tempo determinato sono 19, di cui 7 con funzioni direttive, 5 con contratto di specializzazione, 6 operativi e 1 con mansioni esecutive. Sono, inoltre, presenti 37 dipendenti comandati da altre pubbliche amministrazioni (23 con funzioni direttive e 14 con altre mansioni) e 16 dipendenti di un'agenzia di lavoro interinale che svolgono mansioni operative. Dal totale, che risulta pari a 278 persone, occorre tuttavia sottrarre 14 unità, tra dirigenti e funzionari di ruolo, distaccate in qualità di esperti presso istituzioni comunitarie o internazionali, collocati fuori ruolo presso altre istituzioni o in aspettativa.

Attualmente la dotazione organica dell'Autorità è sottodimensionata rispetto alle competenze che le sono state via via attribuite.

Le problematiche collegate alla proposta di legge

Vengo ora a esaminare le problematiche che la proposta di legge in esame solleva.

Esse attengono innanzitutto ai costi, di varia natura, che deriverebbero dal trasferimento della sede dell'Autorità da Roma a Milano.

La proposta di legge in esame non quantifica gli oneri finanziari né indica le relative coperture. Tuttavia essa comporta oneri diretti e indiretti molto consistenti.

a) I costi finanziari diretti

Da elaborazioni svolte *prima facie*, si può stimare che l'insieme dei costi logistici, infrastrutturali e per il personale supererebbe complessivamente i 70 milioni di euro, come di seguito illustrati.

Innanzitutto vanno evidenziati i costi relativi al trasloco dei beni materiali e strumentali alle attività istituzionali, ivi comprese le migliaia di fascicoli istruttori contenenti documentazione sensibile e alcuni apparati informatici indispensabili, il cui insieme è stimabile quantomeno in 500.000 euro.

Quanto ai costi del personale, la disciplina applicabile ai dipendenti dell'Autorità, come nel caso di altre Autorità indipendenti, è per legge quella prevista dal Regolamento di Banca d'Italia. Pertanto, in caso di trasferimento di sede, al personale saranno dovute quantomeno le indennità e compensazioni ivi previste. La maggiore spesa per ciascun dipendente ammonterebbe in media a 130.000 euro *una tantum* e a circa 26.000 euro all'anno per 5 anni. Moltiplicando questi importi per un numero di 262 unità di personale (escluso quindi il personale interinale), si arriverebbe all'importo complessivo di circa 68 milioni di euro. In pratica, per ciascuna unità di personale il costo sarebbe più che raddoppiato, per il primo anno, e risulterebbe pari almeno al 20% in più, per i successivi 4 anni.

Ulteriori costi dovrebbero essere preventivati per l'impianto di una nuova sede e, in particolare, per la ricerca del nuovo immobile, l'eventuale ristrutturazione, l'allestimento, le dotazioni e il cablaggio della nuova sede al fine di poter ospitare il personale, gli archivi, la biblioteca e la strumentazione. L'insieme di questi costi ammonterebbe a non meno di 1.200.000 euro.

A seconda di quando operasse il trasferimento, in base alle previsioni del contratto di locazione, l'Autorità potrebbe vedersi chiamata a corrispondere

penali per la disdetta anticipata, pari a 46.500 euro annui (più i.v.a.) per 10 anni, e cioè per la durata massima residua della locazione come prevista dal contratto stesso, per un totale di 599.800 euro.

Vi sarebbero inoltre costi che allo stato non sono preventivabili, quali quelli derivanti dal contenzioso che certamente si instaurerebbe con il personale e quelli relativi alla risoluzione e nuova stipulazione di contratti relativi a utenze, servizi e forniture.

b) I costi di raccordo istituzionale

Il trasferimento di sede dell'Autorità a Milano avrebbe un ulteriore impatto economico e gestionale per l'esigenza di garantire le necessarie relazioni con le numerose Istituzioni, stabilite a Roma, in raccordo con le quali l'Autorità è costantemente chiamata a operare.

Detto raccordo è necessario all'Autorità al fine del corretto assolvimento delle proprie funzioni ed è costante nell'esercizio di numerose competenze.

Come anticipato, l'Autorità formula segnalazioni ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge istitutiva per evidenziare problematiche concorrenziali derivanti da leggi o regolamenti. Il numero delle segnalazioni e dei pareri formulati è andato progressivamente aumentando: negli ultimi tre anni, la media è stata di 60 segnalazioni all'anno; nell'anno in corso, sono già 61. Delle segnalazioni formulate dall'istituzione a oggi, più dell'80% sono state rivolte al Parlamento, al Governo o ad altre amministrazioni centrali dello Stato.

Il confronto con il legislatore e con l'esecutivo andrà intensificandosi ai fini della redazione delle leggi annuali di concorrenza.

Assai frequenti sono le occasioni in cui l'Autorità è chiamata a esporre il proprio punto di vista in Parlamento, nel corso di audizioni: come anticipato, solo nell'ultimo mese, sono stato chiamato a riferire ben tre volte, oltre alla presente: in materia di trasporto ferroviario (alla Camera) e in materia di prezzo dei libri e di riordino del settore farmaceutico (al Senato).

Si pensi inoltre alle funzioni di controllo esercitate in materia di conflitto di interessi che, come noto, sono rivolte ai soggetti titolari di cariche di governo. Dalla data di insediamento del Governo al 30 giugno 2010, le procedure avviate in materia di incompatibilità sono state 70 e le situazioni patrimoniali esaminate sono state più di 300.

Numerosi tavoli di lavoro, progetti comuni e forme di collaborazione richiedono che l'Autorità si confronti, in sede di riunioni e incontri frequenti, con Ministeri

e altre Istituzioni stabilite nella città di Roma. Questo riguarda l'esercizio di numerose competenze e diversi settori di intervento.

Cito solo alcuni esempi.

L'Autorità collabora con il Ministero dello Sviluppo Economico in materia di: regolazione energetica, credito, poste, brevetti e pratiche commerciali scorrette, fungendo il Ministero da Ufficio Unico di Collegamento nell'ambito della rete CPC (*Consumer Protection Cooperation*). Collabora inoltre con il Ministero della Salute (in materia farmaceutica); con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed ENAC (per il trasporto ferroviario, aereo e il sistema portuale); con il Ministero delle Politiche Agricole, alimentari e forestali (per il settore agroalimentare); con il Ministero dell'Ambiente (per la materia dei rifiuti); con l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stati (per i mercati dei giochi e delle scommesse); con la Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche (CONVIRI, per il settore idrico); con il Ministero degli Affari Esteri (per il contenzioso comunitario).

Nella tutela del consumatore, l'Autorità necessita della collaborazione dell'Istituto Superiore di Sanità, dell'IFO e dell'INRAN per le istrutture relative ai cosmetici, ai prodotti farmaceutici e agli integratori alimentari, tutti stabiliti a Roma.

Nel settore finanziario in particolare, la legge n. 262/2005 prescrive un coordinamento stretto tra Autorità garante, Banca d'Italia, Consob, Isvap e Covip. In particolare: con la Banca d'Italia l'Autorità ha sottoscritto nel 2007 uno specifico protocollo di collaborazione; l'Isvap è chiamata a rendere all'Autorità pareri sui procedimenti relativi al settore assicurativo; con la Consob sono frequenti i contatti e gli scambi di informazioni, negli ambiti di comune interesse. Inoltre, l'Autorità garante, la Banca d'Italia, la Consob, l'Isvap e la Covip hanno appena sottoscritto un protocollo in materia di "educazione finanziaria" e conducono insieme il relativo progetto. E' noto, peraltro, come la recente crisi finanziaria abbia fatto emergere l'esigenza di un raccordo ancor più stringente e continuo tra le Autorità a vario titolo preposte alla vigilanza sui mercati finanziari.

La soppressione della sede di Roma inciderebbe anche sull'organizzazione delle attività investigative.

Sin dalla sua istituzione, l'Autorità conduce queste attività in raccordo con la Guardia di Finanza che fornisce un importante ausilio sia negli accertamenti ispettivi che nello svolgimento dell'attività istruttoria. La collaborazione è regolata da un articolato sistema normativo (per la concorrenza, dalla legge

comunitaria n. 52/96 e dalla legge n. 262/2005; per la tutela del consumatore e la pubblicità, dal decreto legislativo n. 206/2005 e dal decreto legislativo n. 145/2007).

Al fine di rendere più sistematico questo rapporto, la Guardia di Finanza nel 1995 ha istituito un Comando (oggi denominato Nucleo Speciale Tutela Mercati) al cui interno opera il Gruppo Antitrust. Il Gruppo, costituito da 32 militari, ha sede a Roma.

Al fine di coordinare gli accertamenti ispettivi, gli uffici dell'Autorità si incontrano settimanalmente con la Guardia di Finanza: nel solo 2009 sono stati svolti 45 accertamenti ispettivi con 116 sedi ispezionate.

La collocazione a Roma dell'Autorità rende inoltre più agevole il raccordo con le associazioni dei consumatori che sono tra i principali collettori delle situazioni di malessere della popolazione. Le associazioni di consumatori forniscono un importante contributo all'attività istituzionale e da queste perviene una parte consistente delle segnalazioni che l'Autorità riceve in materia di pratiche commerciali scorrette: i due terzi delle associazioni maggiormente rappresentative hanno sede a Roma.

Dal punto di vista economico, atteso che gli incontri con le altre Istituzioni stabilite a Roma sono frequenti - nell'ordine di circa 190 all'anno, con una partecipazione media di due dipendenti a incontro (tra dirigenti e funzionari) - i costi medi per le relative missioni ammonterebbero a circa 400.000 euro annui.

c) I costi sul contenzioso

La soppressione della sede romana verrebbe, inoltre, a impattare sul controllo giurisdizionale degli atti dell'Autorità.

Sin dal 1990, il sindacato giurisdizionale di prima istanza sulle decisioni dell'Autorità spetta al Tar del Lazio che (come recentemente ribadito dal nuovo Codice del processo amministrativo all'art. 135, comma 1, lett. b) ha competenza funzionale inderogabile.

Data la natura particolarmente complessa delle materie trattate, questa competenza risponde all'esigenza di individuare un unico giudice "specializzato" al fine di evitare una frammentazione della giurisprudenza, con ricadute negative in termini di certezza del diritto. La ventennale attività del Tar del Lazio ha reso questo organo giudicante altamente specializzato: sia l'Autorità che le imprese hanno potuto fare riferimento a principi e orientamenti consolidati.

Lo spostamento della sede dell'Autorità avrebbe un impatto sia nell'ipotesi in cui la competenza venisse trasferita ad altro Tribunale, sia qualora essa permanesse in capo al Tar del Lazio.

Nel primo caso, si potrebbe produrre una cesura rispetto agli orientamenti giurisprudenziali formatisi nell'arco di vent'anni, in quanto il nuovo giudice avrebbe bisogno di tempo per acquisire l'*expertise* tecnica necessaria. Analoghe difficoltà, per mancanza di *expertise* tecnica specifica, incontrerebbe la nuova Avvocatura dello Stato chiamata alla difesa in giudizio dell'Autorità.

Nel secondo caso, del permanere cioè della competenza del Tar del Lazio, si produrrebbero costi e inefficienze. La gestione del contenzioso presuppone la vicinanza con il giudice per numerosi adempimenti processuali. Sono adempimenti che fanno riferimento a numeri molto importanti: solo lo scorso anno l'Autorità si è trovata a fronteggiare oltre 500 ricorsi, con un trend che ne evidenzia l'incremento di anno in anno.

Per le ragioni sopra esposte, la prossimità dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato rispetto alle Istituzioni stabilite nella Capitale risulta indispensabile, in funzione delle molteplici esigenze di raccordo e per i continui momenti di confronto che l'esercizio delle sue funzioni richiede.

Una conferma di questo si rinviene nel fatto che altre autorità indipendenti (AEEG e AGCOM), la cui sede principale era stata sin dalla loro istituzione collocata in città diverse da Roma, hanno poi dovuto dotarsi di una sede nella Capitale al fine di operare un più agevole raccordo con le Istituzioni ivi stabilite. Non a caso, nella quasi totalità dei più importanti Paesi - europei e non - l'Autorità di concorrenza ha sede nella stessa città dove sono stabiliti gli organi politici e di governo (tra questi cito: Regno Unito, Francia, Spagna, Portogallo, Austria, Belgio, Paesi Bassi, Irlanda, Finlandia, Danimarca, Svezia, Stati Uniti, Svizzera, Federazione Russa, Australia).

d) I costi della perdita di expertise tecnica

Esiste un altro profilo delicato che la proposta solleva. Il costo in termini di *expertise* tecnica delle risorse umane.

Nella fase di primo impianto, anche in considerazione del fatto che sicuramente non tutto il personale in servizio sarebbe in condizione di trasferirsi a Milano, per motivi personali o di famiglia, esiste un rischio concreto di perdita di personale e quindi di capacità ed efficacia di intervento dell'Istituzione.

Segnalo che una perdita di incisività dell'azione dell'Autorità, seppur temporanea, verrebbe a collocarsi in un momento storico – legato alla congiuntura economica – nel quale le esigenze di vigilanza sui mercati e di tutela dei consumatori sono quanto mai avvertite dal nostro Paese.

Il rallentamento conseguente al trasferimento di sede si tradurrebbe inoltre verosimilmente in una contrazione del numero dei casi trattati e quindi delle sanzioni comminate, con riflessi sul bilancio dello Stato, oltre che sul finanziamento stesso dell'Autorità.

Ricordo che l'importo delle sanzioni comminate dall'Autorità ai sensi della legge n. 287/90 viene versato al bilancio dello Stato e destinato a iniziative a vantaggio dei consumatori. Nel 2009 l'ammontare di queste sanzioni è stato pari a 62 milioni di euro (di cui 27 derivanti dall'applicazione della normativa a tutela della concorrenza e 35 della normativa a tutela dei consumatori). Le sanzioni comminate in applicazione delle norme a tutela dei consumatori sono versate, fino all'importo di 50.000 euro per ciascuna sanzione, sul conto di tesoreria intestato all'Autorità e per l'importo eccedente al bilancio dello Stato.

Ipotizzando che il 20% del personale attualmente assegnato alla Direzione Generale della Concorrenza e il 20% di quello assegnato alla Direzione Generale della Tutela del Consumatore non possa trasferirsi e quindi continuare a operare, si avrebbe una diminuzione degli introiti per sanzioni approssimativamente stimabile, per il primo anno, nell'ordine di 8 milioni di euro.

La soppressione *tout court* della sede romana per la riapertura della sede a Milano potrebbe sollevare problematiche non dissimili da quelle che si trova ad affrontare un ente di nuova istituzione: quando l'Autorità garante venne istituita (nell'ottobre del 1990) passarono otto mesi prima che venisse avviata un'istruttoria per intesa e due anni prima che venisse avviata un'istruttoria per abuso di posizione dominante. Per restare nell'ambito delle Autorità indipendenti, da rilevazioni svolte, può stimarsi che la media di tempo intercorrente tra l'istituzione dell'ente e la sua piena operatività si aggiri intorno a un anno e mezzo.

Un'ultima notazione riguarda la tecnica normativa ipotizzata nella proposta di legge. Rimettere, come indicato dall'art. 3 della proposta stessa, a un atto governativo l'adozione di "tutte le disposizioni necessarie per l'attuazione" del trasferimento di sede, verrebbe di fatto a demandare all'esecutivo il compito di definire le modalità stesse di organizzazione e di funzionamento dell'Autorità. Ricordo, al riguardo, che l'Autorità garante è un'autorità amministrativa

indipendente che, in base all'art. 10, comma 6, della legge n. 287/90, "delibera le norme concernenti la propria organizzazione e il proprio funzionamento".

Durante la prima parte del mio mandato l'Autorità avvertì la necessità di aprire un ufficio a Milano e, per saggiare sulla proposta gli umori del mondo imprenditoriale e accademico milanese organizzò nella sede del Comune un convegno di presentazione dei risultati e delle prospettive dell'attività istituzionale. L'Autorità registrò la sostanziale approvazione dell'idea purché si trattasse di uno sportello operativo e autosufficiente e non di una mera sede di rappresentanza. In questo senso il collegio deliberò una modifica al nostro regolamento di organizzazione e cominciammo le procedure per l'avvio del nuovo ufficio. Individuammo anche una sede di ridotte dimensioni (poche stanze in locali comunali) per la quale stavamo definendo un canone di affitto con il Segretariato generale del Comune. I tagli subiti con la legge finanziaria ci impedirono di realizzare il progetto anche se il costo dell'operazione era contenuto. La situazione finanziaria dell'Antitrust è ancora molto precaria. Infatti la Finanziaria 2010 ha dovuto prevedere per l'Antitrust un meccanismo di mutualità a carico delle altre Autorità, sì da renderla di fatto priva di una reale autonomia finanziaria. Ne deriva l'impossibilità di una programmazione d'investimento anche a breve termine.

Un mutamento del sistema di finanziamento consentirebbe all'Istituto di riprendere il progetto originario e di potenziarlo, con vantaggio per l'attività dell'Antitrust che è un'amministrazione di entrata e se ci fosse un aumento di organico la spesa potrebbe essere adeguatamente compensata dai risultati sanzionatori delle più numerose istruttorie che saremmo in grado di aprire e concludere.