

**COMMISSIONE XIV  
POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA**

**RESOCONTO STENOGRAFICO  
INDAGINE CONOSCITIVA**

**28.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 SETTEMBRE 2000**

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE GIOVANNI SAONARA**

**INDICE**

|                                                                                                    | PAG. |                                                                                                          | PAG.        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>                                                                |      | <b>Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Giuseppe Tesauro:</b> |             |
| Saonara Giovanni, <i>Presidente</i> .....                                                          | 3    | Saonara Giovanni, <i>Presidente</i> .....                                                                | 3, 7, 9, 11 |
| <b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA QUALITÀ E SUI MODELLI DI RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE</b> |      | Lembo Alberto (AN) .....                                                                                 | 8           |
|                                                                                                    |      | Tesauro Giuseppe, <i>Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato</i> .              | 3, 10, 11   |

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; forza Italia: FI; alleanza nazionale: AN; popolari e democratici-l'Ulivo: PD-U; lega nord Padania: LNP; I Democratici-l'Ulivo: D-U; comunista: comunista; Unione democratica per l'Europa: UDEUR; misto: misto; misto-rifondazione comunista-progressisti: misto-RC-PRO; misto-centro cristiano democratico: misto-CCD; misto socialisti democratici italiani: misto-SDI; misto-verdi-l'Ulivo: misto-verdi-U; misto minoranze linguistiche: misto Min. linguist.; misto-rinnovamento italiano: misto-RI; misto-cristiani democratici uniti: misto-CDU; misto federalisti liberaldemocratici repubblicani: misto-FLDR; misto-Patto Segni riformatori liberaldemocratici: misto-P. Segni-RLD.

**La seduta comincia alle 10.5.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

**PRESIDENTE.** Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Giuseppe Tesauo.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla qualità e sui modelli di recepimento delle direttive comunitarie, l'audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Giuseppe Tesauo, che ringrazio per aver accolto il nostro invito. Nell'ambito dell'indagine, deliberata nel maggio del 1999, abbiamo svolto una lunga serie di audizioni che ha consentito alla nostra Commissione di confrontarsi dapprima con le categorie economiche e con le rappresentanze sociali e poi con esperti, operatori e responsabili dell'applicazione sul terreno amministrativo, a livello sia centrale sia regionale. L'odierna audizione conclude questo cammino nel modo migliore, ascoltando le riflessioni del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ha peraltro una straordinaria dimestichezza con le vicende europee.

Ricordo che il presidente Tesauo è intervenuto, insieme al presidente Ranci,

alla giornata di studio organizzata nel luglio scorso dal ministro Mattioli presso il CNEL.

Detto questo, dopo averlo nuovamente ringraziato ed augurandomi che possa partecipare alla presentazione formale del documento conclusivo dei nostri lavori, gli cedo la parola.

**GIUSEPPE TESAURIO, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.** Sono io a ringraziare - permettetemi di dirlo con tutto il cuore - il presidente e la Commissione per avermi offerto la possibilità di dare un modestissimo contributo alla riflessione su un argomento che è parte della mia vita. Ho cominciato infatti ad occuparmi di Europa elaborando un tema sulla CEE nel 1953 (non sapevo nemmeno cosa fosse) e poi ho studiato la vicenda dell'integrazione fra i popoli europei e ne ho colto il grande valore, integrazione che ha consentito per la prima volta di vivere un cinquantennio senza sparare un colpo.

Sono molto dispiaciuto di non incontrare in questa sede oggi, come tante altre volte, il professor Ruberti, cui il presidente Saonara ha voluto dedicare un ricordo bellissimo prima dell'inizio dell'audizione. Antonio Ruberti era un accademico ed io sono stato suo dipendente in quanto ero professore all'università di Roma quando lui ne era il rettore. Ci siamo poi incontrati durante una cerimonia ufficiale, quando si recò a giurare alla Corte - di cui ero membro - come commissario europeo; a quell'epoca l'Italia non poteva fare scelta migliore per un ruolo così importante. Tornato in Italia ad occuparsi ancora di questioni europee lo ha fatto sempre con grande entusiasmo e partecipazione; credeva nell'Europa come ci credevo io e ogni volta che ci vedevamo

si instaurava un dialogo non fra sordi ma fra persone che credevano in certi valori di cui avevano fatto una ragione di vita.

Passo ora a svolgere qualche riflessione sull'argomento che avete affrontato nel corso dell'indagine conoscitiva sulla qualità della partecipazione italiana al processo di integrazione europea. Si tratta di un problema importante perché su questo si misura anche l'immagine e l'affidabilità del nostro paese, in un contesto nel quale l'una e l'altra non hanno un tasso molto elevato, anche se a torto.

L'Italia viene da un'epoca di reiterati riconoscimenti di inadempimenti ad obbligazioni dei trattati, in particolare nella trasposizione delle direttive. Devo dire che in generale il fenomeno della mancata, non corretta o non puntuale trasposizione delle direttive spesso è determinato non dalla volontà dello Stato membro - diciamo così - « monello », ma da una serie di fattori endogeni ed endemici. Il caso dell'Italia da questo punto di vista è emblematico: esiste una vischiosità nei passaggi necessari per realizzare la trasposizione delle direttive che riguarda sia l'amministrazione sia - perché tacerlo? - il Parlamento, molto spesso legato a tempi ed a scadenze tali da renderlo un passaggio vischioso dal punto di vista dei tempi di recepimento. Il problema di tale vischiosità del sistema Italia in parte è stato ridotto - non posso dire eliminato - dalla legge La Pergola, mentre per altri aspetti non è stato risolto; per nuovi aspetti tale normativa dimostra i suoi anni. È su questi profili che vorrei fermare la mia attenzione con qualche *flash*.

Il tema generale che si può affrontare e che è stato affrontato da tutti coloro che sono stati auditi in questa sede concerne il raccordo tra la fase ascendente e quella discendente. Esistono problemi strutturali, competenze diverse del Ministero degli affari esteri, della Presidenza del Consiglio, in particolare del dipartimento - o del ministero, a seconda delle epoche - delle politiche comunitarie. Esistono problemi culturali: il Ministero degli affari esteri è legato all'internazionalità dei rapporti comunitari e probabilmente ha sten-

tato, nel corso degli anni, pur avendo un'esperienza ormai cinquantennale, a cogliere l'aspetto non internazionale della vicenda comunitaria e in particolare della nostra partecipazione, partecipazione di un paese membro forte al processo di formazione delle norme. Esiste un problema di sensibilità, è inutile nasconderselo: ciò, più che il Parlamento, riguarda l'amministrazione, che ha sempre resistito rispetto al nuovo ed ha sempre considerato la partecipazione al processo di formazione delle norme comunitarie come un privilegio anziché come un obbligo. Mi riferisco alla partecipazione fisica delle amministrazioni, nella persona dei loro funzionari, al processo di formazione delle norme comunitarie.

Si è trattato - è una constatazione che riguarda complessivamente la storia della Comunità europea - di una sensibilità distorta: anziché guardare alla sostanza dei problemi che si andavano ad affrontare ed alla necessità di studiare l'impatto futuro di un altrettanto futura normativa sul sistema Italia, si procedeva con scarsa sensibilità e dunque con scarsa cognizione dei problemi che la futura normativa avrebbe comportato per il sistema Italia. La fase ascendente è stata curata poco; solo negli ultimi anni abbiamo avuto una sensibilità maggiore, ma non ancora adeguata a quella di altri paesi membri che misurano l'efficienza e l'adeguatezza della loro partecipazione con un parametro molto semplice: la possibilità di incidere sulla formazione delle norme comunitarie in maniera da determinare un impatto dolce sul sistema nazionale.

Non è un fatto di cui ci si debba vergognare: ci sono delle circolari della Presidenza francese e del Consiglio di Stato che stimolano i funzionari nazionali ad una sempre maggiore sensibilità e ad una sempre maggiore partecipazione al processo di formazione delle norme comunitarie. Tale processo non vede gli Stati membri estranei; non è vero che ci sono soltanto tecnici bruxellesi a redigere le norme dei regolamenti o delle direttive: il processo è lunghissimo - spesso si parla di anni, almeno un paio - e la parteci-

pazione delle amministrazioni nazionali è formalmente prevista. Dunque alla formazione del consenso — diciamo così — e delle decisioni comunitarie, sia regolamenti sia direttive, partecipano a pieno titolo e diritto gli esperti nazionali.

Non è un caso evidentemente che il processo di formazione delle norme comunitarie funzioni così: si vuole che i paesi membri siano perfettamente consapevoli dell'impatto che la futura normativa avrà sul sistema giuridico, economico e sociale nazionale, evitando sorprese una volta che la norma comunitaria sia stata posta in essere. Purtroppo, è esattamente quanto è successo per troppo tempo in riferimento all'Italia, che ha incontrato molte difficoltà a recepire le direttive perché non aveva adeguatamente misurato l'impatto che le norme avrebbero avuto sul sistema Italia.

È questo il quadro generale. Quanto alla legge La Pergola, essa ha certamente ridotto i danni: sulla spinta di un braccio di ferro tra la Corte di giustizia europea e la Corte costituzionale si è arrivati finalmente alla soluzione almeno pratica del problema del rapporto tra norme comunitarie e norme interne e quasi contestualmente, nel giro di qualche anno, è stato elaborato questo strumento di adattamento rapido dell'ordinamento italiano a quello comunitario, in particolare per il recepimento delle direttive. Naturalmente la legge La Pergola riguarda il fenomeno delle direttive comunitarie così come si presentava nel 1989. Nel corso degli anni da strumento di tipo internazionalistico, con cui si chiedeva agli Stati membri di realizzare « soltanto » un risultato, le direttive sono diventate uno strumento di regolazione diretta — le famose direttive a maglie strette o direttive dettagliate —, in cui il risultato era ancora presente ma bisognava percorrere una certa strada per realizzarlo.

Gli Stati membri, quindi, avevano un percorso obbligato, con conseguenze anche sui poteri parlamentari. Il Parlamento, infatti, si trovava spesso di fronte a direttive già pronte, sulle quali non era possibile incidere più di tanto. Di fronte a

questo modello di direttiva, lo strumento della legge La Pergola andava benissimo. Certo, si può discutere se la delega sia stata uno strumento di cui si è abusato (perché ritarda il recepimento) ed anche sull'eccesso di delegificazione: ma questo dipende dai gusti e dalla formazione di ciascuno di noi. Sta di fatto, però, che lo strumento della legge La Pergola rispetto ad un certo tipo di direttiva (in particolare la direttiva dettagliata) ha risolto molti problemi.

La nostra immagine di paese « monello » negli ambienti comunitari (in particolare presso la Corte), che si è tradotta in varie sentenze di condanna per infrazione agli obblighi comunitari, si è andata fortunatamente riducendo e questo — non possiamo dimenticarlo — lo dobbiamo alla legge del 1989. Successivamente, però, ho l'impressione che lo scenario sia mutato. In che senso e per effetto di quali fattori?

Il primo fattore è la valorizzazione del principio di sussidiarietà, che è antico quanto il mondo. Si tratta di un principio sostanzialmente di buon senso: è meglio che le regole siano fatte da chi è vicino al destinatario delle stesse piuttosto che da chi è lontano. È un criterio che ha ispirato la struttura federale degli Stati articolata su competenze ed autonomie locali, sul rapporto tra Stato e regioni: non vedo quindi perché non avrebbe dovuto funzionare anche per la Comunità europea. Se pensiamo, del resto, al rapporto tra giudice nazionale e giudice comunitario, si può intravedere nel meccanismo di controllo giurisdizionale inventato con la Comunità una sorta di applicazione del principio di sussidiarietà. Molte volte, anzi, la prassi ed in particolare la giurisprudenza della Corte hanno privilegiato il ruolo del giudice nazionale, definendolo come giudice comune o giudice naturale del diritto comunitario.

Che cosa ha portato il principio di sussidiarietà? Oltre al fatto contingente del ritiro di 200 progetti di direttiva da parte della Commissione nel giro di qualche ora, ha portato anche ad un metodo di redazione delle direttive da parte della Commissione diverso rispetto all'epoca

precedente. Il principio in questione ha determinato progressivamente un minor tasso di dettaglio delle direttive, che a poco a poco sono tornate ad essere uno strumento di tipo internazionalistico più che interno, che attribuisce agli Stati un compito da svolgere ma non dà troppi dettagli su come arrivare a quel risultato. In sostanza, la direttiva è diventata uno strumento di « uniformizzazione » minima dei sistemi nazionali, lasciando agli Stati molta responsabilità sul modo in cui arrivare al risultato voluto dalla direttiva stessa, in base al criterio che bisogna lasciare alle articolazioni periferiche dell'Unione europea (che, con tutto il rispetto, sono innanzitutto gli Stati membri e, da ultimi, i comuni) la responsabilità di regolare certi settori perché è più giusto e più opportuno che sia così, in quanto il regolatore deve essere il più vicino possibile al regolato.

Questo è il primo elemento che ha determinato uno scenario diverso. Il secondo elemento, che è un elemento anche di prospettiva un po' più fluido, è l'allargamento della Comunità. È evidente che la Comunità a sei è cosa ben diversa dalla Comunità a quindici. Si tratta di culture, di esperienze, di formazioni, di peso politico diversi, di tradizioni di ogni genere, di economie, società molto differenti. Questo ha facilitato e consolidato la tendenza a privilegiare la sussidiarietà rispetto all'accentramento delle competenze. Ecco perché il processo decisionale è rimasto a Bruxelles ma ha lasciato all'autonomia, e dunque alla responsabilità degli Stati membri, molto più spazio. Anche questo elemento ha contribuito a fare della direttiva uno strumento minimale di sistemazione di un settore dal punto di vista della disciplina.

Di fronte a questo nuovo scenario forse lo strumento della legge La Pergola è insufficiente. Del resto (da cittadino mi permetto di unirmi a voi, che vivete tutto questo dall'interno), nella legge comunitaria, cioè nel contenitore generale, voi mettete le direttive dettagliate, sulle quali non vi è bisogno di un grande sforzo di fantasia e che forse, in termini assoluti,

non hanno grande importanza (sono tutte direttive molto tecniche, di dettaglio, tranne alcune eccezioni). Le grandi direttive sulla liberalizzazione, per esempio, sono fuori della legge comunitaria, così come lo sono quelle che non volete trasporre (penso alla direttiva sul lavoro notturno delle donne, che avete tolto dal « contenitore » generale).

È chiaro quindi che, accanto ad un mutamento di scenario sul versante comunitario (direttive diverse da quelle che costituivano il modello prevalente nel 1989), adesso abbiamo anche una diversa partecipazione, un diverso coinvolgimento ed una diversa responsabilità dei Parlamenti nazionali. Sul « contenitore » la responsabilità del Parlamento si riduce, mentre sulla legge di liberalizzazione si amplia, almeno in teoria. Certo, si può ancora discutere se sia opportuno insistere su una materia importante con una legge delega e dare poi al Governo la responsabilità di riempire questo « contenitore », ma il ruolo del Parlamento si è comunque rinforzato rispetto ai passaggi più importanti della nostra partecipazione alla vicenda europea.

Questa è una conseguenza strutturale che può fare solo piacere, perché (non lo dico perché mi trovo in questa sede, ma l'ho sempre affermato) la partecipazione più importante del Parlamento al processo decisionale comunitario inteso in senso ampio (ivi compresa, quindi, la trasposizione delle direttive) non è soltanto un fatto di democrazia, quindi di perseguimento di un valore nobilissimo da manifestare in ogni occasione (e le occasioni sono sempre troppo poche), ma un fattore di efficienza del sistema complessivamente considerato. La partecipazione del Parlamento europeo e, con esso, dei Parlamenti nazionali attraverso le varie forme che si vanno sempre più intensificando è un fattore di efficienza del sistema complessivamente considerato.

Quindi, accanto alla filosofia, alla democrazia, al deficit democratico, sul piano concreto vi è una conseguenza da sottolineare, che riguarda ancora più da vicino il problema di cui si occupa la vostra

Commissione. Mi riferisco alla qualità e al tipo di recepimento che si aspetta la Comunità ed il sistema nel suo insieme dal Parlamento italiano e dall'Italia. Proprio perché la direttiva è cambiata, occorre sottolineare che essa è uno strumento minimo di cambiamento delle legislazioni esistenti. Di questo bisogna tenere conto. Quindi, il recepimento va misurato sulle esigenze del sistema esistente rispetto a quanto realmente vuole il Parlamento, coniugato con le norme del trattato.

Cito un esempio, quello delle poste. Noi avevamo un sistema che, tutto sommato, si stava adeguando al «vento» europeo, che portava verso l'apertura dei mercati e la liberalizzazione. Si è fatta una direttiva di liberalizzazione dei servizi postali con cui sono stati cambiati alcuni criteri, ancora una volta ad uso e consumo di paesi diversi dall'Italia, proprio perché (non sono originale nel dire questo) la partecipazione al processo di formazione delle norme serve anche a far sì che la normativa sia quanto più possibile vicina agli interessi (che sono anche interessi nobili) e alle esigenze del sistema nazionale. La direttiva in materia di poste non è certamente vicina al sistema o agli interessi italiani.

L'Italia, di fronte ad una direttiva di liberalizzazione e con un trattato che spinge verso il valore della liberalizzazione e della concorrenza (aumentata la dose con l'Atto unico, con il trattato di Maastricht e con il trattato di Amsterdam), ha interpretato la direttiva minimale alla lettera anziché in funzione del trattato. Il recepimento ha portato non ad una apertura ma ad una chiusura del mercato e adesso, da questo punto di vista, stiamo peggio di prima. Questo è un dato di fatto. Un'area del monopolio, anziché ridursi, si è ampliata; la conseguenza è stata una procedura di infrazione di fronte alla Corte di giustizia.

Se è vero, come è vero, che la direttiva è diventata uno strumento che indica solo lo standard minimo e che essa deve fare i conti con quindici scenari diversi, lo Stato non può chiudere gli occhi ed

appiattirsi sulla lettera della direttiva. Ogni direttiva infatti va letta, interpretata ed applicata in funzione del sistema che si trova di fronte. Il Regno Unito, per esempio, che aveva liberalizzato le poste e le ferrovie già dieci anni prima, con questa direttiva avrebbe dovuto fare un passo indietro di dieci anni: non lo ha fatto e non ha una procedura di infrazione sulle spalle.

Questo esempio dimostra che adesso il Parlamento, di fronte alla direttiva, deve fare i conti con l'esigenza di un approccio nuovo, che implica una maggiore responsabilità ed una maggiore partecipazione delle forze parlamentari al processo complessivo di formazione delle norme comunitarie e di adeguamento alle norme esistenti, in particolare alle direttive. Oggi la direttiva non è più (se non per questioni minime) uno strumento da inserire pedissequamente nella legge comunitaria, ma un'occasione per migliorare il nostro sistema, per ridisegnare un settore economico e sociale disciplinandolo in maniera moderna ed adeguata ai grandi principi che la vicenda europea ha introdotto anche nel nostro sistema. In questo senso, occorre un ripensamento sull'uso della legge La Pergola, che deve essere modellato sul tipo di direttive che abbiamo di fronte.

Il mio intervento non può che concludersi con una riflessione sulla necessità di guardare alla sostanza e non soltanto alla forma. Può darsi che la Commissione non censuri una certa attività parlamentare o una certa norma di trasposizione; ma l'ira della Commissione o una sentenza di condanna della Corte di giustizia non possono essere l'unico parametro della qualità della nostra legislazione. Secondo me la qualità della legislazione dovrebbe andare oltre le ire della Commissione e le sentenze di condanna della Corte di giustizia e misurarsi sulle esigenze reali del nostro sistema. Ma questo è un terreno sul quale non voglio cimentarmi perché vi ruberei il mestiere.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il presidente Tesauro per aver svolto un intervento non

formale, che ha raccolto una serie di preoccupazioni accumulate nel corso di questi anni nella nostra Commissione, la quale (ricordo le ultime vicende della legge comunitaria, che attualmente è all'attenzione della 1° Commissione del Senato) è stata chiamata ad esaminare faticosamente, ed a confrontarsi con esso, un ventaglio di strumenti, più o meno ricchi ed articolati, previsti dal nostro ordinamento.

Prima di dare al parola ai deputati che desiderino intervenire, ringrazio per la loro presenza la dottoressa Rita Ciccone, segretario generale, e il dottor Claudio Cristofani, capo ufficio stampa dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

ALBERTO LEMBO. Ringrazio il presidente Tesauo per la franchezza con cui ci ha esposto alcune considerazioni, che ho apprezzato particolarmente. Questa audizione, che conclude il ciclo, la collego ad una serie di passaggi, anche un po' lontani nel tempo, che sicuramente il presidente Tesauo ricorda, per esempio a quella prima grande tornata di riflessioni nella Sala della lupa organizzata dal Comitato per la legislazione proprio sui sistemi di controllo interno sulla qualità della legislazione nazionale in funzione di alcuni indirizzi comunitari. L'indagine conoscitiva svolta in questa Commissione ha mosso i primi passi proprio in coincidenza con quell'evento e devo dire che il presidente Ruberti ha prontamente accolto la mia proposta, ritenendo opportuno, insieme a tutti i colleghi della Commissione, procedere ad una serie di approfondimenti; infatti, nonostante tutti gli elementi messi in luce dal presidente Tesauo, in realtà esiste un'ulteriore carenza da parte della realtà italiana: non ci si è mai fermati un momento a riflettere formalmente ed operativamente su queste manchevolezze.

Stiamo riflettendo sulla fase normativa - sappiamo come si svolge - che comprende anche una fase applicativa; c'è anche una fase di controllo, quanto meno una fase di riflessione critica. Nel caso

italiano abbiamo le Autorità indipendenti che sicuramente operano con autonomia dando dei giudizi, agevolando il più possibile quell'impatto dolce di cui si parlava prima; molto spesso l'impatto dolce è un concetto che in alcuni ambienti dell'apparato burocratico non esiste o quanto meno non interessa, ma può interessare in questa sede e deve sicuramente interessare nelle sedi dove è possibile fare una valutazione critica e operare in modo autonomo perché questo impatto dolce ci sia effettivamente.

Una delle motivazioni di questa indagine conoscitiva non è formulata esattamente nel titolo ma si ricava molto chiaramente dalla discussione che si è svolta nel momento in cui si è deciso di deliberarla: non mi interessa tanto - o mi interessa fino ad un certo punto - come viene recepita la norma all'interno del nostro ordinamento, mi interessano gli effetti della norma sulla realtà complessiva italiana, e mi interessa per certi versi ancora di più che cosa accade a livello orizzontale negli altri Stati membri quando la stessa direttiva viene tradotta in modo diversificato e quando, diventando norma a volte anche notevolmente diversa da quella originaria, quel maggiore o minore grado di flessibilità e di dolcezza che ha permette o meno attività di vario genere. Le Autorità indipendenti, secondo me - ma vorrei conoscere il suo parere - possono inserirsi in questo quadro, ma come? Come possono tenere conto di questa ulteriore diversità fra ordinamenti a livello orizzontale nel momento in cui il diverso recepimento o la diversa attuazione di una norma comportano di fatto che soggetti, i quali dovrebbero trovarsi nella stessa situazione per effetto della norma ma operanti in diversi ordinamenti statuali, siano trattati in modo disomogeneo?

Non è più un discorso di armonia interna, è un discorso di armonia a livello comunitario. Forse stiamo andando al di là. Non è forse compito nostro pensare alla realtà esistente oltre confine, però certamente c'è una forte correlazione con la realtà interna. Che senso ha - si tratta

di una domanda provocatoria - limitarsi a verificare situazioni tollerabili, accettabili, giuste o sbagliate, perequate o sperequate all'interno dell'ordinamento italiano, quando poi esistono sperequazioni per cui - ribadisco - soggetti analoghi (produttori agricoli, operatori di vario genere), immersi in questa situazione di mercato comunitario, devono competere con concorrenti esteri che godono di talune agevolazioni? Noi con questi organi, con questi filtri, abbiamo guardato soltanto alla realtà italiana; probabilmente, se ci si ferma a questo potremmo trovarci ad un'ulteriore dimostrazione di inadeguatezza, perché la legge La Pergola, che andava benissimo per una certa situazione, oggi è superata dagli avvenimenti. Non è la legge a non andare bene in sé, è il contesto complessivo che è diverso da quello cui la legge faceva riferimento.

Lei ritiene che si debba procedere all'emanazione di indirizzi o alla previsione di ulteriori poteri ed aperture perché nella progressiva evoluzione dei rapporti comunitari il soggetto italiano non si trovi svantaggiato nei confronti del soggetto straniero a parità di condizioni? Questa è un tema che mi interessa molto, è il punto di arrivo dell'indagine; a volte non abbiamo riscontrato carenze o manchevolezze nell'applicazione da parte nostra, ma gli operatori che incontriamo in giro per l'Italia si lamentano perché quando si recano in Francia e in Germania si accorgono che i loro concorrenti versano in una situazione diversa, a parità di norma originaria. Si tratta certamente di un'anomalia che dobbiamo in qualche modo contenere.

**PRESIDENTE.** Grazie, onorevole Lembo. Ritengo che il presidente Tesauero, nella replica, potrà seguire la notevole articolazione dell'intervento, nel quale evidentemente si risentono echi non marginali di una serie di elementi di preoccupazione diffusa proprio sulle modalità comparative di recepimento, anche se pare che in alcuni paesi il recepimento sia più formale che sostanziale. Tuttavia ci

siamo sforzati di capire cosa si debba fare per non trovarsi in situazioni di svantaggio competitivo, anche se dire questo al presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato significa farlo sorridere (ma è anche giusto regalarci un sorriso).

Vorrei chiedere al presidente Tesauero un chiarimento: dalla sua riflessione emerge come le presenze nazionali in sede di trattativa siano permanenti...

**GIUSEPPE TESAURO, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.** E deboli...

**PRESIDENTE.** Permanenti e - aggiunge - deboli. Lei questa mattina ci ha detto di fare attenzione perché una polemica verso gli eurocrati qualche volta è arbitraria, in quanto in realtà i negozianti nazionali sono presenti *in loco* con la loro professionalità, con la loro capacità e con il mandato che ricevono dalle amministrazioni di competenza. Sono stato particolarmente lieto del cenno sul fatto che il motore di ricerca di uno stile nuovo non potrà certamente essere rappresentato dalle condanne che si registrano a livello di Corte di giustizia (richiami, procedure e quant'altro), anche perché - ci è stato ricordato più volte in questi anni - tutti i paesi tendono comunque a rafforzare la fase del precontenzioso per evitare una serie di conseguenze operative e procedurali.

Vorrei chiederle molto schematicamente se sia stata determinante in questi anni, per una serie di ragioni, la logica della concertazione; lei ricorderà come anche in quella mattinata di studio al CNEL si invocasse ancora questa logica, in omaggio forse ai dieci anni di prevalenza della dimensione della concertazione sperimentata nel corso negli anni novanta. Ma i negozianti alla fine poi sono pochi, non sono le singole categorie interessate; a volte non è nemmeno il Governo nella sua globalità. Certamente il mandato ai negozianti è dato a nome di tutto il Governo, ma talvolta si riscontra scarso coordinamento tra le amministrazioni.



La domanda sorge spontanea: come armonizzare le presenze e quale mandato dare ai negozianti? Lei ha fatto prima l'esempio del settore postale, ma potrei farne un altro che ci sta molto a cuore in queste settimane circa un'ipotetica ma necessaria, a mio avviso, fase di riflessione su quanto e cosa possa fare l'Europa in ordine al settore dell'energia ed al rapporto con i produttori diretti di prodotti petroliferi. Quali passaggi intravede, alla luce della sua esperienza, sulla formazione dei negozianti e sull'armonizzazione delle presenze di negoziato? Infatti le categorie, i Parlamenti nazionali, il Parlamento europeo chiedono di essere consultati con procedure certe e significative e chiedono il potere di codecisione; è del tutto evidente. La legislatura del Parlamento europeo avviata nel 1999 è anche e soprattutto nel segno della codecisione: i negoziati, come lei sa meglio di noi, sono faticosi ed « elitari », perché richiedono delle élite di negozianti. Come si fa a conciliare questa necessità crescente di informazione, di conoscenza, di dialettica, di discussione con la necessità altrettanto cogente, tipica delle nostre società occidentali, di pervenire a decisioni rapide?

GIUSEPPE TESAURO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Onorevole Lembo, il problema che lei ha posto è molto importante e certamente non ha una soluzione facile, soprattutto quando la direttiva lascia ampio spazio, più spazio di prima, ai singoli paesi membri: è aumentata la responsabilità di questi ultimi nel recepimento delle direttive in un modo piuttosto che in un altro. Naturalmente se la direttiva ha indicato uno standard minimo, quindi un livello di uniformità minimo tra i quindici paesi vuol dire che considera quel livello minimo mediamente soddisfacente e che le diversità ulteriori sono un problema non tanto per l'insieme dei paesi quanto per i singoli paesi. Ancora una volta ciò vuol dire che i singoli paesi hanno la responsabilità di porsi, rispetto agli altri, nella posizione migliore, altrimenti lo

Stato membro finisce per penalizzare i suoi invece di privilegiarli.

Occorre capire quale sia la penalizzazione e quale il privilegio: molto spesso c'è un privilegio apparente ed una penalizzazione reale. Faccio un esempio (sono andato a « spiluccare » i vostri resoconti, per la verità un po' più che « spiluccare ») a proposito delle professioni: guardare solamente a noi stessi e continuare a chiedere nicchie protette significa ancora una volta penalizzare le nostre professioni; è sotto gli occhi di tutti che per le grandi operazioni di ingegneria giuridica ed economica i nostri sono assenti; vediamo sempre il signor Smith ed il signor Wesson ma mai il signor Brambilla o il signor Esposito. Da questo punto di vista bisogna stare attenti, perché cercare di difendere i nostri interessi a breve, a medio e a lungo termine significa penalizzare i nostri operatori.

Il problema della diversità e quindi del danno della diversità esalta ancora di più l'importanza della fase ascendente. Quando ci troviamo di fronte ad una legislazione comunitaria come quella sui fondi strutturali o sull'agricoltura, abbiamo una legislazione completamente estranea al nostro modo di pensare (non dico alle nostre produzioni, perché è ovvio). Anche la modulistica ci è estranea, ci è sconosciuta, è esotica rispetto alle nostre abitudini. Quando diciamo che non sappiamo fare i progetti probabilmente è più una questione di modulistica; certo, è un errore non imparare a riempire un modulo, però questa circostanza è emblematica di una realtà sotto gli occhi di tutti: la fase ascendente è importantissima e noi molto spesso in quella fase siamo assolutamente carenti.

Inoltre, guai ad appiattirci sugli esempi peggiori. Molto spesso abbiamo una sorta di complesso nei confronti dei paesi cosiddetti grandi, come la Francia e la Germania, ma talvolta sono gli esempi peggiori, con tutto il rispetto per i nostri amici francesi e tedeschi. La diversità è scontata, proprio per il fatto che le direttive sono sempre più a maglie larghe, in conseguenza della sussidiarietà, ma

guai ad appiattirci sui livelli bassi del quadro europeo; noi ci dobbiamo appiattire sui livelli adeguati alle nostre esigenze economiche e sociali.

Il presidente ha evocato il problema delle presenze deboli dei nostri negoziatori: non si tratta di una presenza debole, perché abbiamo fior di amministratori e di negoziatori; forse il problema reale è quello del mandato, nel senso delle istruzioni. Si tratta comunque di un problema generale. Voi spesso vi trovate - questo non emerge dai telegiornali, ma esiste nella realtà - un negoziatore, anche ai massimi livelli, che si consultano (oggi con il telefonino, prima uscendo per andare a telefonare) con il Parlamento o con la Commissione parlamentare; è questo per esempio il caso della Danimarca, che si avvale di una Commissione parlamentare che in tempo reale viene informata di quanto avviene in fase decisionale, anche se si tratta di una virgola, e che partecipa alla decisione, seppure di dettaglio.

Lo stesso discorso vale per gli inglesi. I francesi hanno una sedimentazione più lunga, che è precedente ma completa. Questo forse è un passaggio che bisognerebbe curare. La Commissione parlamentare che si occupa di questioni europee è il passaggio migliore, perché più snello. È chiaro però che il processo di « semina » delle norme è un processo lungo, che non solo obbliga ma consente una partecipazione reale della istituzione parlamentare (e non solo di quella governativa). Naturalmente vi è un problema di coordinamento delle istruzioni. Molto spesso il Ministero dei trasporti dice una cosa e quello dell'industria ne dice un'altra: capita nelle migliori famiglie! Anche questo è un passaggio da affrontare e sul quale occorre riflettere per trovare soluzioni agili, rapide ma serie, come è avvenuto in altri paesi. Da questo punto di vista il confronto con gli altri paesi (che spesso è stato istituzionalizzato) è molto importante.

Chi deve coordinare? È una domanda da un miliardo di dollari! Questo è problema antico quanto il mondo: il Ministero degli affari esteri, la Presidenza

del Consiglio, il Ministero e il dipartimento delle politiche comunitarie. Teoricamente, dal lato internazionale (come nelle ultime « grida » che sono state adottate) vi è una nuova configurazione delle competenze; si intravede cioè una partecipazione del Ministero degli affari esteri alla fase del negoziato sulla revisione dei trattati, mentre la partecipazione della Presidenza del Consiglio è più focalizzata sulla parte sostanzialmente quotidiana della vicenda comunitaria, anche dal punto di vista normativo. Non so se l'attuazione pratica di questo disegno rispetterà il disegno stesso. Certo, secondo me è opportuno che la Presidenza del Consiglio abbia una responsabilità anche nella fase ascendente, quindi nel dare un impulso coordinato tra le varie amministrazioni ai singoli negoziatori, che molto spesso non sanno che cosa fare. Essi, spesso e volentieri, ricevono due o tre *input* e finiscono quindi per scegliere a livello personale.

L'ultimo richiamo che voglio fare è al settore dell'energia. Non so se l'Europa, oltre che una pressione politica e di facciata, possa fare altro. Esiste infatti un cartello dei paesi produttori di petrolio che è difficile da scardinare.

**PRESIDENTE.** Ci vorrebbe un'Autorità antitrust!

**GIUSEPPE TESAURO, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.** Francamente, non vedo come si possa incidere su tale questione. Si assiste ad uno scaricabarile, perché i paesi del cartello petrolifero scaricano sulle imposte la responsabilità dei prezzi. Quindi, è un problema sul quale l'Europa come Comunità, nella sua faticosa strada verso una politica estera ed economica comune, ancora non riesce ad incidere come vorrebbe il cittadino europeo. Si tratta di problemi che sono ancora più grandi di noi, della nostra cara e amata Europa.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il presidente Tesaurò per queste sue ultime considerazioni. Ci auguriamo di incontrarlo nuo-

vamente in occasione della presentazione del documento conclusivo, che vorremmo avesse luogo al termine della sessione di bilancio in questo ramo del Parlamento.

La conclusione di questa indagine conoscitiva sarà nel segno di un omaggio non formale a chi l'ha voluta e sostenuta, d'intesa anche con i colleghi dell'opposizione. È un percorso conoscitivo che ha arricchito tutti noi e nel quale abbiamo sperimentato una dimensione di rapporto non formale con le categorie e di con-

fronto con gli studiosi e con operatori tra i più qualificati presenti nel nostro paese.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 11.10.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
il 20 settembre 2000.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO