



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 16

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

8^a COMMISSIONE PERMANENTE (Lavori pubblici, comunicazioni)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE PROBLEMATICHE
RELATIVE ALLE AUTORIZZAZIONI, AI CONTRATTI DI
SERVIZIO ED AI CONTRATTI DI PROGRAMMA NEI SETTORI
DEI TRASPORTI, POSTALE, DELLE TELECOMUNICAZIONI,
DEI LAVORI PUBBLICI E DELLE INFRASTRUTTURE

163^a seduta: martedì 16 febbraio 2010

Presidenza del presidente GRILLO

I N D I C E

Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato Antonio Catricalà sulle questioni oggetto delle proposte dell'Autorità del 9 febbraio 2010, di competenza della 8^a Commissione, ed in particolare su servizi postali, servizi di trasporto ferroviario e servizi autostradali e aeroportuali

* PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 17 e <i>passim</i>	* CATRICALÀ	Pag. 4, 19
CICOLANI (PdL)	12		
FILIPPI Marco (PD)	9, 18		
GALLO (PdL)	16		
* MENARDI (PdL)	14		
VIMERCATI (PD)	13		
ZANETTA (PdL)	15		

N.B.L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto- Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Antonio Catricalà, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il dottor Luigi Fiorentino, segretario generale, la dottoressa Emanuela Goggiamani, capo ufficio stampa, il dottor Massimo Ferrero, assistente del presidente, il dottor Angelo Lalli, responsabile dell'ufficio rapporti con le istituzioni pubbliche.

I lavori hanno inizio alle ore 15,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato Antonio Catricalà sulle questioni oggetto delle proposte dell'Autorità del 9 febbraio 2010, di competenza della 8^a Commissione, ed in particolare su servizi postali, servizi di trasporto ferroviario e servizi autostradali e aeroportuali

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle problematiche relative alle autorizzazioni, ai contratti di servizio ed ai contratti di programma nei settori dei trasporti, postale e delle telecomunicazioni, dei lavori pubblici delle infrastrutture, sospesa il 2 febbraio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Sono oggi presenti il dottor Antonio Catricalà, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il dottor Luigi Fiorentino, segretario generale, la dottoressa Emanuela Goggiamani, capo ufficio stampa, il dottor Massimo Ferrero, assistente del presidente, il dottor Angelo Lalli, responsabile dell'ufficio rapporti con le istituzioni pubbliche, che ringrazio per la partecipazione. Rivolgo dunque, innanzi tutto, un saluto di benvenuto al presidente Catricalà e ai suoi cortesi collaboratori.

Prima di cederli la parola, vorrei sinteticamente ricordare al presidente Catricalà il motivo per cui abbiamo ritenuto opportuno organizzare questo incontro. Abbiamo letto con interesse e con piacere il comunicato stampa che l'Autorità ha diramato la settimana scorsa nel quale (facendo riferimento alla normativa esistente e con specifico riguardo alla legge 23 luglio 2009, n. 99, che all'articolo 47 dispone l'impegno del Governo, dopo aver ricevuto la «relazione annuale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato», di presentare «alle Camere il disegno di legge

annuale per il mercato e la concorrenza») si parlava proprio di interventi prioritari nei settori di poste, ferrovie, autostrade ed aeroporti, comparti di stretta competenza di questa Commissione. Infatti, diversamente da quanto avviene alla Camera, dove le competenze dei trasporti e dei lavori pubblici sono disgiunte, questa Commissione del Senato (a mio modo di vedere in ottemperanza ad un principio logico omogeneo e coerente) si occupa al contempo di trasporto, di poste, di lavori pubblici, dunque anche di autostrade e di mobilità. Siamo pertanto molto interessati ad esaminare con attenzione le «provocazioni intelligenti» proposte ancora una volta dal presidente Catricalà che hanno suscitato un dibattito tuttora in atto.

Per la verità, presidente Catricalà, dall'inizio della legislatura questa Commissione ha avviato un'indagine conoscitiva proprio «sulle problematiche relative alle autorizzazioni, ai contratti di servizio ed ai contratti di programma nei settori dei trasporti, postale, delle telecomunicazioni, dei lavori pubblici e delle infrastrutture». In più di un'occasione abbiamo dunque interloquito con l'amministratore delegato di Ferrovie dello Stato S.p.A., con l'Associazione italiana società concessionarie autostrade e trafori (Aiscat), e con i più importanti operatori del settore autostradale e delle poste: a quest'ultimo riguardo, ci siamo fatti carico delle problematiche esistenti anche all'interno del comparto postale. Quindi, seguiamo questi settori con particolare attenzione.

Contrariamente a quanto ha scritto su la Repubblica ieri Massimo Giannini, noto e prestigioso interlocutore, definendo l'Autorità una istituzione inutile, abbiamo avuto modo di apprezzarne l'attività ma in merito vorremmo conoscere l'opinione del suo presidente.

Siamo in un circuito di produzione legislativa del tutto nuovo; per la prima volta è stata approvata nel nostro ordinamento una norma che impone al Governo di presentare un disegno di legge elevando l'Autorità al rango di promotore e suggeritore informale di linee di intervento finalizzate a introdurre riforme in settori strategici del nostro sistema competitivo. Credo quindi che abbiamo fatto bene a fissare questo incontro e faremo molto bene a comprendere fino in fondo l'originalità, la novità di questo circuito nel quale all'Autorità compete (secondo la mia personale opinione, ma al riguardo sono interessato ad udire quanto dirà il presidente Catricalà) fare analisi, individuare punti critici e denunciare gli elementi di debolezza che ci differenziano in qualche misura dal resto dell'Europa, all'interno della quale le questioni della concorrenza sono prioritarie e all'ordine del giorno, e vi è pretesa di rispetto delle normative da parte di tutti i Paesi membri. Sarà questa l'occasione opportuna per avviare un dialogo che nel prosieguo dei nostri lavori staremo a vedere a quali produttive conseguenze potrà portare.

Cedo quindi la parola al presidente Catricalà, affinché possa illustrare la sua relazione introduttiva.

CATRICALÀ. Signor Presidente, signori senatori, innanzi tutto vi ringrazio per avermi invitato qui ad esprimere alcune considerazioni in merito a quella che potrà essere una parte importante (se non la più impor-

tante) della legge annuale sulla concorrenza che, come ricordava il presidente Grillo, è stata recentemente approvata e che quest'anno – ove tutto andasse bene – troverebbe il suo banco di prova.

In realtà, essendo la prima volta che ci si è presentata questa occasione, abbiamo nutrito seri dubbi circa le segnalazioni da avanzare, perché la legge ci consente di inviare al Parlamento tutte le segnalazioni che abbiamo svolto in materia di restrizioni anticoncorrenziali, lasciando sostanzialmente Governo e Parlamento anche nell'imbarazzo di scegliere a quali dare seguito. Abbiamo invece scelto una via probabilmente più semplice, che ci espone di più ma che restringe il campo del dibattito: abbiamo infatti pensato di chiedere al Governo e al Parlamento di intervenire su quegli aspetti e settori più importanti, perché più urgenti, per l'attuale fase storica ed economica del Paese.

Siamo molto lieti di essere stati chiamati in questa Commissione, perché anche noi seguiamo molto da vicino i vostri lavori che (al di là della grande competenza in materia del presidente Grillo) rivelano il fatto che avete ben presenti i problemi che effettivamente oggi assillano la nostra Nazione sia nella materia dei trasporti sia in quella postale.

Per quanto concerne il settore delle poste, abbiamo ricordato che, con il recepimento della direttiva 2008/6/CE, il 31 dicembre 2010 (data, credo, non ulteriormente procrastinabile) ci sarà la totale liberalizzazione del settore, e quindi cadrà la riserva. Credo ci sia ormai un'intesa tra tutti i grandi operatori europei nel non chiedere ulteriori proroghe, pur essendo vero che le liberalizzazioni sono molto spesso promesse e annunciate ma all'ultimo minuto si può sempre richiedere (e magari ottenere) una proroga. Tuttavia, dobbiamo prepararci ad affrontare la caduta della riserva.

Se così sarà, abbiamo necessità di ridefinire completamente le condizioni di accesso a questo mercato e ciò dovrà necessariamente avvenire per via legislativa: non potremmo farlo diversamente, perché sostanzialmente Poste italiane è oggi il principale gestore e al contempo il soggetto che definisce le condizioni per potersi ritenere operatori postali. Abbiamo pertanto necessità di stabilire quali saranno i nuovi requisiti e quali le regole per poter entrare nel mercato postale.

La discrezionalità di Poste italiane dovrà quindi cedere il campo a pochi precisi requisiti, come avvenne all'epoca per le comunicazioni elettroniche (in particolare l'operazione ebbe successo per la telefonia mobile), in quanto si dovrà passare da un regime concessorio ad uno di mera autorizzazione, e quindi alla licenza individuale e non più alla discrezionalità di un soggetto, peraltro direttamente interessato come Poste italiane.

Bisognerà quindi intervenire sui requisiti per l'accesso alla rete e ampliare l'area dei soggetti postali capaci di competere effettivamente con l'*incumbent*, che resterà sicuramente Poste italiane ma non potrà però conservare privilegi come gli attuali (solo per fare un esempio, in materia di editoria). Infatti, attualmente per godere delle agevolazioni previste per i quotidiani, la stampa periodica e il *no profit* si deve necessariamente spe-

dire con Poste italiane, perché solo così si avrà diritto al rimborso: ciò ha determinato uno squilibrio competitivo cui bisogna porre riparo. Per farlo occorre però una legge e credo che quella per la concorrenza rappresenti il miglior veicolo possibile.

Quanto al problema del servizio universale, sappiamo tutti che oggi viene quasi interamente finanziato dalla cosiddetta «area di riserva», abbastanza ampia e che riguarda quasi tutta la corrispondenza non superiore ai dieci grammi. Quindi le fatture, le bollette, le cartoline, tutto ciò che rappresenta la corrispondenza vera e propria e anche buona parte dei pacchi entra far parte dell'area di riserva che viene utilizzata per ripagare il servizio postale universale. Nella legge finanziaria ovviamente viene anche stabilita una cifra che però è insufficiente a finanziare quest'area.

Il tema sarà effettivamente di grande interesse per il Parlamento che dovrà scegliere come affidare e pagare il servizio universale. Le opzioni, infatti, sono diverse. Si potrebbe pensare ad un affidamento diretto a Poste italiane e ad un pagamento *tout court* con un compenso stabilito seguendo criteri oggettivi e trasparenti; oppure si potrebbe ricorrere ad una gara per l'affidamento del servizio postale, assegnandolo a chi proporrà il servizio migliore al costo più basso. Si potrebbe anche immaginare un fondo unico comune per il pagamento del servizio postale anche con più soggetti che offrono il servizio universale, quello in perdita, che verrebbero poi ripagati sul fondo incrementato invece con le attività lucrative.

Naturalmente occorrerà fare i conti per non scoraggiare l'ingresso di nuovi operatori e non gravarli di troppi oneri o balzelli, altrimenti potrebbero perdere l'interesse ad entrare in questo mercato. Si potrebbe pensare anche ad istituire una società separata o a prevedere una apposita contabilità secondo criteri più stringenti di quelli attuali. In realtà la direttiva consente varie opzioni, nell'ambito delle quali il Parlamento dovrà scegliere la migliore e la più attuabile nel nostro Paese, senza determinare l'interruzione del servizio.

Credo che soprattutto in questa Commissione e nella corrispondente Commissione della Camera occorrerà approfondire il tema sentendo tutti gli interessati, quindi non soltanto Poste italiane ma anche gli altri operatori oggi presenti sul mercato.

Un altro tema importante concerne le ferrovie, dove già dal 2000 è stata realizzata la totale liberalizzazione non solo delle merci ma anche dei passeggeri, sia pure sulle tratte di percorrenza media e lunga. Nel settore merci si è determinata una situazione di concorrenza anche con effetti molto produttivi, giacché l'area del trasporto merci su ferro è cresciuta proprio in virtù della concorrenza, che ha tenuto bassi determinati prezzi. Viceversa, nel settore passeggeri per vari motivi non si è assistito all'ingresso della concorrenza. La società ferroviaria, infatti, appartiene interamente a Ferrovie dello Stato S.p.A., quindi ad un'unica «famiglia» proprietaria della rete, di tutte le infrastrutture e della gran parte del materiale rotabile che oltre a ciò gestisce il servizio e aiuta a definire i requisiti di sicurezza per l'ammissione alla rete stessa. Ci troviamo, quindi, in un mercato particolarmente restio alla liberalizzazione. Anche in questo set-

tore però il mondo va avanti: il progresso – parafrasando quanto affermava Seneca – è come il vento e non lo si può fermare con le mani. Bisognerà quindi avere un'idea di come regolamentare il settore.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato suggerisce di tenere ben distinti due aspetti dell'attività ferroviaria: il servizio universale, per il quale dovranno essere previsti giusti corrispettivi, e le restanti aree che possono essere soggette a concorrenza. Ciò non solo sulle tratte a media e lunga percorrenza (anzi, su queste probabilmente non si può nemmeno parlare di un servizio universale effettivamente in perdita, perché alla fine riesce a rendere), bensì anche relativamente ai servizi di trasporto ferroviario regionale e locale. È sulle piccole tratte, dove c'è ancora un'area riservata a Ferrovie dello Stato, che speriamo si possa arrivare quanto prima ad una più completa liberalizzazione. Lì c'è grande resistenza da parte di Ferrovie dello Stato a lasciare entrare nel mercato nuovi operatori. Queste resistenze sono emerse nell'unico episodio in cui una Regione ha voluto tentare l'uscita dal contratto di servizio esistente per sottoscriverlo con altri. Per la verità, tutti i contratti di servizio sono scaduti nel 2007 ma sono ancora soggetti a proroghe che si rinnovano sempre con le Ferrovie dello Stato.

Il problema principale è che in Italia manca un altro soggetto dotato di materiale rotabile: non vi sono altri soggetti che abbiano locomotive e quindi occorrerà riflettere per individuare una soluzione. Potrà esserci una società che affitti a parità di condizioni queste locomotive oppure esse potrebbero restare in capo alla stessa società che le possiede attualmente, che sarebbe però obbligata ad affittarle ad altri agli stessi prezzi. Le soluzioni ci sono, ma ciò che dobbiamo avere presente è che le Regioni dovrebbero potersi liberamente rivolgere a Ferrovie dello Stato o ad altri vincitori di gara. Il Piemonte, per esempio, sta espletando questa difficile gara, ma è stato arduo perfino ottenere dalla società Ferrovie dello Stato i dati di traffico. È chiaro, infatti, che la società tende a conservare le proprie prerogative e ciò non appare neanche condannabile sotto un profilo di mercato: figuriamoci se vogliamo lanciare anatemi contro le Ferrovie dello Stato! Ma questo sistema non può reggere a lungo. Infatti, la Regione Piemonte vuole scardinarlo e probabilmente alla fine ci riuscirà.

Non ci sembra però tollerabile che le Regioni possano ricevere una sovvenzione solo se danno i servizi in appalto a Ferrovie dello Stato: questo effettivamente viola fortemente tutti i principi concorrenziali. Questi sono i due punti centrali di una riforma effettiva.

Naturalmente nella nostra segnalazione poniamo la necessità di abbattere tutte le barriere all'accesso, di stabilire l'entità del servizio con la quantificazione del corrispettivo, di effettuare un'analisi approfondita che però non può essere fatta né dal proprietario della rete né dal proprietario del proprietario della rete. Non si tratta di un'attività che può essere realizzata dal Governo, proprietario della rete, né tanto meno dal gestore del servizio. Per questo, al termine della mia audizione, vorrei sottoporre alcuni suggerimenti.

C'è il problema di Autostrade e quello, conseguente, degli aeroporti. Ci troviamo in una situazione di forte imbarazzo. Infatti, avevamo già segnalato la non equità di una norma che togliesse dal meccanismo di quantificazione della tariffa autostradale il ritorno per il pubblico dei miglioramenti dovuti agli investimenti. Avevamo osservato che la maggiore efficienza conseguita con gli investimenti doveva essere sottratta alla tariffa e restituita agli utenti. Un servizio non si migliora per aumentare il reddito della società autostradale, ma per favorire gli utenti dell'autostrada. Purtroppo su questo l'Autorità non è stata seguita e nella pratica è stato adottato un modo di tariffazione per la società autostradale che prescindeva dal «fattore x» del *price-cap*, per cui sostanzialmente si attribuisce un aumento pari al 70 per cento dell'inflazione più quanto deriva dai costi per investimenti; si tratta dunque di una tariffa che per forza è destinata a crescere più dell'inflazione, come abbiamo rilevato anche esaminando gli ultimi dati. In sostanza ci troviamo di fronte ad un meccanismo che probabilmente avrebbe dovuto contenere i costi per gli utenti, però allo stato non abbiamo la prova provata che ciò sia accaduto. D'altra parte, giustamente da un punto di vista di equità legislativa il Parlamento ha esteso questo particolare tipo di tariffa anche agli altri operatori autostradali, pure su sollecitazione dell'Unione europea, perché non si sarebbe giustificato – ce lo hanno detto chiaramente in sede europea – che solo alcuni potessero godere di un privilegio.

Oggi come oggi non è quindi facile, me ne rendo conto, tornare indietro su affidamenti che sono stati dati per un lungo periodo di tempo e addirittura validati non solo con il contratto ma anche con la legge. Tuttavia, penso che questo tipo di attività equalizzatrice al rialzo debba finire qua e non debba estendersi, per esempio, al settore aeroportuale, perché francamente non mi pare che siano situazioni completamente uguali. Noi, invece, sappiamo che in ambienti aeroportuali già si chiede al Governo e al Parlamento di pervenire alla stessa identica soluzione.

Per di più riteniamo che la durata degli affidamenti dell'uno e dell'altro settore, aeroporti e autostrade, debba essere certamente tanto lunga da garantire il ritorno degli investimenti (altrimenti solo un pazzo e uno sprovveduto si candiderebbe a gestirli), però è anche vero che non può durare all'infinito, come sta avvenendo in Italia con affidamenti quarantennali. Bisognerà dunque trovare una via di mezzo tra queste due esigenze parimenti meritevoli.

Come pensiamo che possa essere superata questa intricata serie di norme, «normette», piccoli e grandi vincoli? Intanto attribuendo la responsabilità della regolazione e della vigilanza dei due settori a soggetti autonomi. L'*Antitrust* è contraria alla creazione di nuove Autorità in Italia, perché se ne verrebbe a sentire fortemente il peso economico e d'altra parte il numero eccessivamente elevato di soggetti regolatori, tutti indipendenti, in qualche modo andrebbe a detrimento della credibilità dei soggetti già esistenti. Però siccome questi soggetti esistono, pensiamo che il Parlamento e il Governo possano scegliere nell'ambito di ciò che già esiste per decidere chi possa portare avanti questo tipo di attività, con la creazione

di uffici calibrati *ad hoc* di non grandissime dimensioni che seguano solo quella parte: per esempio (non voglio certo candidare alcuno) per il servizio postale all'interno dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; mi pare che ciò segua una logica, poiché in fondo il Ministero era lo stesso e le Commissioni parlamentari sono ordinate analogamente. Penso che alla fine potrebbe andare a finire in quella sede, dove basterebbe creare una piccola sezione senza esborsi o grandi aumenti di spesa pubblica, anzi probabilmente anche ai costi vigenti.

Per quanto attiene all'Autorità dei trasporti, in realtà non c'è oggi un'autorità di regolazione che, con la stessa semplicità, possa avanzare una candidatura; però visto che l'obiettivo è quello di consentire la liberalizzazione e dettare le regole – poi si tratterà solamente di applicare le norme generali in materia *antitrust* – non credo ci sia la necessità di istituire un'autorità permanente: potrebbe benissimo trattarsi di un'autorità che stabilisca le regole, avvii il procedimento di liberalizzazione e – appena lo ritiene compiuto – chiuda quella sezione e lavori con gli attuali strumenti. Naturalmente, per quello che resterebbe di regolazione e vigilanza, una volta liberalizzato il sistema, il settore potrebbe anche tornare al Ministero.

È chiaro, comunque, che si tratta di scelte istituzionali di alto profilo, sulle quali l'*Antitrust* non si è voluta esporre più di tanto nel dichiarare chi deve fare che cosa, perché questa, soprattutto in materia di Autorità, è una prerogativa esclusiva del Parlamento e credo che anche il Governo sarà prudente nello stabilire chi debba fare che cosa.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Catricalà, per la interessante ed esauriente relazione, che ha toccato – come del resto ci aspettavamo – proprio settori la cui competenza spetta alla nostra Commissione.

FILIPPI Marco (PD). Ringrazio il presidente dell'*Antitrust* per il suo intervento, ma anche il presidente Grillo e il collega Cicolani per aver promosso questa iniziativa che ritengo assolutamente opportuna nella Commissione di merito, ma credo che sarà tanto più utile quanto più si riuscirà anche a porla all'attenzione del dibattito complessivo della nostra istituzione, dell'Aula. Da questo punto di vista, dunque, rilancio l'invito in tal senso.

Presidente Catricalà, ho letto davvero con voracità la relazione che lei ha preparato per il Parlamento e per il Governo, e le parole che ha usato poco fa hanno rappresentato davvero musica per le mie orecchie. Lo preciso in quanto in questi anni sono stato un po' il pungolo, anche con iniziative specifiche (dal settore autostradale a quello postale), di questa Commissione proprio in relazione alla mancata o comunque incompleta apertura del mercato che invece, in termini di direttive, viene indirizzato verso una effettiva liberalizzazione.

Le proposte contenute nella relazione presentata rappresentano davvero la luce – mi sia consentito di dirlo – nelle tenebre in cui oggettivamente sono rimasti avvolti molti modelli di sistema dei nostri servizi. Ri-

percorrendo mentalmente la «scaletta» che ci ha proposto il presidente Catricalà mi hanno sorpreso anche i termini con cui questi appuntamenti sono stati articolati.

Per quanto riguarda il settore postale, la direttiva di liberalizzazione credo che fissasse il primo appuntamento – se non vado errato – al 2005. Proprio in questa Commissione abbiamo assistito al perpetrarsi sistematico di proroghe e, negli incontri con i vertici di Poste italiane (e, credo impropriamente, anche con l’Autorità, in quanto non è ancora riconosciuta come Autorità di riferimento), abbiamo sempre avanzato due richieste: da una parte, abbiamo fatto presente la necessità di definire regole chiare, tradotte nel nostro sistema da un’Autorità indipendente; dall’altra abbiamo chiesto l’identificazione di un centro di costo per quanto riguarda i servizi universali (per individuare, sostanzialmente, chi paga quei servizi che necessariamente non possono determinare un profitto in termini di mercato nonostante la liberalizzazione). Questo credo sia sostanzialmente il punto da esaminare.

Avverto però la sensazione, signor Presidente (quindi la segnalo all’attenzione della Commissione, anche perché ormai la scadenza diventa imminente e sembra che questa volta – fortunatamente – non vi saranno ulteriori proroghe), che nonostante questo appuntamento sia stato sistematicamente annunciato si sia di fronte ancora ad un quadro di grande impreparazione, sia in termini di regole sia in termini di soggetti chiamati a svolgere il ruolo di arbitri: un arbitro efficace occorre che abbia a cuore l’interesse del singolo cittadino così come l’interesse generale dello Stato. Questo è il punto. Purtroppo, spesso i processi di liberalizzazione dei mercati si riducono alla confusa creazione di monopoli privati che si sostituiscono a quelli pubblici: in questo caso è meglio tenersi il monopolista pubblico, perché quantomeno si ha la parvenza di un cambiamento ciclico potendone cambiare i vertici e comunque disponendo di un soggetto interlocutore con cui reclamare; nel caso del privato, viceversa, c’è anche una difficoltà di relazione e sicuramente i vertici non li cambiano gli eletti dal popolo.

La questione che vorrei porre al Presidente dell’*Antitrust* è come possa difendersi il nostro Paese rispetto ad un processo di liberalizzazione nei vari mercati oggettivamente non progressivo, sistematico, uniforme e simmetrico. Troppo spesso abbiamo assistito in alcuni settori a fughe in avanti da parte nostra, almeno nell’impianto normativo, non recepite negli altri Paesi in cui la posizione del monopolista è ben protetta e solida, senza nemmeno che ciò determini grandi difficoltà. Vorrei sapere come, a parere del presidente Catricalà, si possa davvero intervenire (al di là delle strumentazioni riconosciute e previste in campo comunitario) rispetto alla garanzia di reciproca apertura dei mercati.

Con riguardo al trasporto ferroviario e al ruolo in esso svolto dal gruppo Ferrovie dello Stato S.p.A., il nodo centrale – abbiamo avuto modo di discuterne diverse volte con il collega Cicolani – è rappresentato dall’esigenza di separare il soggetto gestore della rete dal gestore del ser-

vizio al fine di scongiurare l'esistenza di una posizione dominante e di determinare una asimmetria rispetto a possibili soggetti concorrenti.

Vorrei però sollecitare il presidente Catricalà a considerare un altro elemento essenziale per la liberalizzazione, costituito dall'affitto dei treni. È infatti impensabile che ci possano essere soggetti che a breve termine abbiano la disponibilità dei treni per concorrere ad offrire un migliore servizio. Nel merito, una possibile soluzione può essere rappresentata dalla creazione di una società preposta al noleggio dei treni (questa è una via legislativa); in alternativa, potrebbe essere seguito il modello britannico, consistente nella rigida divisione per comparti e nella privatizzazione del servizio di trasporto, tenendo conto tuttavia del fatto che quest'ultimo modello non pare aver conseguito risultati particolarmente brillanti. Eppure, ha comunque prodotto un effetto positivo in termini di crescita della domanda e quindi del volume economico complessivo e dei soggetti trasportati, anche se non mi sembra siano stati raggiunti appieno gli obiettivi della liberalizzazione quali la garanzia di mantenere o migliorare i livelli di qualità, di diminuire i costi del servizio e di rendere più competitivo il mercato.

Indubbiamente il servizio dei trasporti ferroviari costituisce, per quanto di competenza della nostra Commissione (anche in termini di riequilibrio modale), uno dei settori di maggiore delicatezza: dovremmo stare attenti non tanto a rispondere ad un modello di liberalizzazione quanto a non determinare la depressione del mercato di riferimento. Su questo aspetto vorrei anche chiedere un contributo specifico dal momento che, come ho detto poc'anzi, l'unico modello di riferimento britannico non ha sortito effetti straordinari.

Relativamente al trasporto autostradale ed aeroportuale, il forte imbarazzo che lei testimoniava noi lo abbiamo stigmatizzato anche chiedendo alla Commissione di svolgere un'indagine conoscitiva, che per ora è rimasta in sospeso. Risulta però ormai urgente individuare un soggetto terzo preposto alla regolamentazione e alla vigilanza, anche perché in generale la mancanza di un soggetto, per così dire, «non compromesso» nel rapporto tra soggetto concessionario e soggetto concedente costituisce un elemento particolarmente pregiudizievole anche al fine di supplire al mancato riscontro tra gli investimenti programmati e quelli poi effettivamente realizzati.

Anche noi siamo fortemente preoccupati per il fatto che la stessa storia si ripeta nel settore aeroportuale. Lo preciso perché abbiamo già assistito ad un certo strabismo: sulla vicenda Alitalia abbiamo guardato molto più al vettore e al servizio e molto meno agli *asset*, e quindi alle infrastrutture del Paese. Sarebbe assolutamente necessario, a nostro avviso, che ancora prima di un incremento tariffario (pur necessario, perché da molto tempo non vengono ritoccate le tariffe) si guardi davvero alla rispondenza dei piani finanziari rispetto alla strategia infrastrutturale del Paese.

CICOLANI (*PdL*). Ringrazio molto anche io in maniera non formale il dottor Catricalà, non solo in quanto presidente dell'*Antitrust* del nostro Paese, ma anche nella veste di consigliere che fornisce un contributo di carattere personale alle questioni in discussione.

Vorrei innanzi tutto sottoporre alla sua attenzione una questione complementare alle problematiche sollevate, che credo costituisca il nodo di questo Paese. Abbiamo un Paese che si è sviluppato molto attraverso le concessioni. Il sistema delle concessioni, come abbiamo avuto modo di ribadire anche in altre occasioni in questa sede, ha rappresentato uno degli strumenti che hanno garantito innovazione, sviluppo e investimenti. Si trattava tuttavia di concessioni assegnate a società a totale partecipazione pubblica (Ferrovie, gruppo IRI): ciò ha fatto sì che il rapporto tra Stato concedente e società concessionarie non sia mai stato analizzato in maniera approfondita.

Il quadro globale è però mutato da quando, essendo tenuti a rispettare la normativa europea, si è aperta la possibilità che i concessionari siano anche soggetti privati. Non avendo però adeguato il rapporto tra concedente e concessionario, la situazione dei livelli di servizio è cambiata poiché ad un concessionario pubblico si è sostituito un concessionario privato e a volte il rischio è stato che a rimetterci fosse la parte più debole del Paese con conseguenti veri e propri effetti di *dumping* sociale.

Ormai conosciamo i temi legati alla concorrenza e siamo in grado di predisporre norme che facciano fare passi avanti in termini di liberalizzazione di sistema: il problema è come governare questo processo. A tal proposito, chiedo a lei, presidente Catricalà, quale contributo l'Autorità possa fornire, in particolare relativamente ad alcuni aspetti. Mentre le regole della concorrenza e del mercato sono dettate da legge nazionale, non tutte le norme, per così dire, legate «a caduta» e in particolare nel rapporto concessionario-concedente sono regolate dallo Stato, perché molte attengono anche a questioni regionali. Dovremmo dunque per lo meno chiarire il rapporto ai diversi livelli dei vari organi tra concedente e concessionario, accompagnandolo con la fissazione di un livello minimo di regole e di garanzie.

Di seguito farò degli esempi, scendendo forse un po' di tono, nella speranza però che l'esemplificazione non determini la banalizzazione del concetto.

L'Ente nazionale per l'aviazione civile (Enac) è l'ente concessionario del sistema aeroportuale, ma non è pensabile che un direttore di aeroporto sia in grado di reggere il rapporto con Aeroporti di Roma (Adr), una realtà di 4.000 dipendenti. La struttura dell'Enac non è adeguata a monitorare effettivamente la capacità del concessionario di rispondere ai requisiti richiesti. Ad esempio, la mancata consegna del bagaglio è uno degli effetti che subiamo a causa di una falsa liberalizzazione/privatizzazione. La capacità di guidare questi processi è un fatto di rilevanza assoluta, altrimenti, invece di fare passi in avanti come sistema Paese, rischiamo di fare passi indietro e di mettere in mano servizi essenziali per i nostri cittadini – come il servizio universale di Poste italiane o il trasporto pubblico

locale nel caso delle Ferrovie dello Stato – a società che non riusciamo a governare e che quindi realizzeranno un utile o, nella peggiore delle ipotesi, attenueranno le perdite a danno degli utenti più deboli.

Questo è un passaggio cruciale, il più difficile. Credo che potremmo fare pure delle buone leggi, in linea con quelle esistenti in altri sistemi europei; il problema, però, è che rischiamo di non avere la capacità di governare questo processo. Non è semplice farlo, perché è in gioco l'ammmodernamento dello Stato, vale a dire la capacità di far funzionare diversamente l'apparato esistente in modo da governare questi processi.

In sintesi, la mia domanda è la seguente: che contributo può venire dall'Autorità affinché il modo attraverso cui la Regione Friuli-Venezia Giulia, così come la Regione Calabria, possono dare in affidamento alcuni servizi non sia libero, perché in realtà ciò deve avvenire garantendo certe tutele e adottando talune cautele? Questo, a mio avviso, è il nodo da sciogliere.

VIMERCATI (PD). Vorrei rivolgere al presidente Catricalà due domande. Ho apprezzato molto il documento sulla riforma della concorrenza. Anche altri colleghi hanno sollecitato una risposta su temi che vorrei però precisare meglio.

In Lombardia c'erano due società ferroviarie (ora diventate una), che si occupavano del trasporto locale. Attualmente il servizio, lungi dall'essere migliorato, è notevolmente peggiorato. Su ogni treno, almeno tre o quattro vagoni rimangono chiusi e i pendolari non possono salirvi. La società ha comunicato che i primi nuovi treni arriveranno nel 2013. Vorrei sapere se l'Autorità per la concorrenza può fare qualcosa di fronte ad un'operazione che si sta rivelando una sciagura per il trasporto regionale lombardo. La preoccupazione, poi, è che l'operazione possa diventare nazionale, visto che il modello lombardo rischia di essere seguito anche da altre Regioni. Nel momento in cui si realizzano queste operazioni societarie, non c'è la minima tutela del consumatore.

Una questione analoga concerne l'alta velocità. Siamo alla vigilia della liberalizzazione e vorremmo capire come l'Autorità intende intervenire affinché diventi effettiva. Oggi abbiamo una situazione di monopolio che produce danni inaccettabili. Non condivido il fatto che senza alcun negoziato le Ferrovie dello Stato S.p.A. abbiano modificato le regole sui *bonus* da corrispondere in caso di ritardo dei treni, inopinatamente spostati da 30 minuti a un'ora, così come tutta un'altra serie di servizi per i fruitori del servizio ferroviario oggi alla mercé di una modalità di gestione che spesso non tutela neanche le esigenze elementari. Alla Stazione centrale di Milano, ad esempio, non esiste una sala d'aspetto per i normali viaggiatori. Questo risultato ottenuto dalle nuove ferrovie mi lascia particolarmente perplesso.

Non parliamo poi dei prezzi. In una situazione di monopolio non si può fare alcunché per quanto concerne i prezzi dell'Alta velocità. Infatti, se è pur vero che acquistando il biglietto Milano-Roma e comparandolo con il costo del biglietto aereo si ottiene qualche vantaggio (rispetto ai

voli *low-cost*, poi, forse neanche eccessivo), per un biglietto di andata e ritorno Milano-Bologna (un'ora di treno) la spesa supera gli 80 euro e non è possibile compararla. Come ci si può recare a Bologna senza spendere quella cifra? Non sono poi previste offerte per le famiglie, per i giovani, per le fasce marginali nemmeno su treni che viaggiano semivuoti.

Mi chiedo, dunque, se l'Autorità possa fare qualcosa al riguardo in attesa della liberalizzazione e, soprattutto, vorrei sapere cosa può fare per consentire davvero al consumatore di scegliere tra due offerte presenti sul mercato. Essendo italiani e verificando come i temi della libertà economica nel nostro Paese hanno una tradizione piuttosto fragile, la preoccupazione è evidente. So che lei, invece, è molto attento a queste tematiche.

L'ultima domanda che desidero rivolgerle riguarda la *vexata quaestio* della rotta aerea Linate-Fiumicino. Poco più di un anno fa, all'avvio dell'operatività della nuova compagnia, fu stabilita una deroga di tre anni ad Alitalia che statuiva il monopolio proprio su tale rotta. Di fronte all'aggravarsi della crisi economica generale (del trasporto aereo in particolare), che ha prodotto danni rilevanti anche all'aeroporto di Linate e non solo a quello di Malpensa (che ha visto perdere una consistente fetta di passeggeri e a tale fenomeno non è certo estranea la gestione di questa rotta), l'Autorità non ritiene sia giunto il momento di chiedere al Governo il superamento di questa norma che sta impoverendo la realtà milanese e danneggiando l'aeroporto di Linate?

MENARDI (*PdL*). Innanzi tutto mi scuso con il presidente Catricalà per il ritardo con cui sono giunto in Commissione, ma l'occasione di averla qui è ghiotta e desidero anch'io rivolgerle qualche domanda. I miei quesiti saranno forse un po' confusi, ma spero che grazie alla sua saggezza e alle sue capacità riesca a fornire risposte chiare.

Parto pure io dal fondo, ponendo per prima la questione inerente alle modalità di trasporto. In Italia c'è una asimmetria nelle modalità di trasporto anche per la diversa modalità di intervento delle varie Regioni. Il caso specifico è non solo quello del trasporto ferroviario, ma anche del trasporto aereo. Vi è un fiorire di aeroporti tenuti in piedi da contributi totalmente pubblici che creano una assoluta asimmetria nella concorrenza in questo tipo di modalità legata anche alla scelta delle diverse compagnie. Cosa intende fare l'Autorità al riguardo?

La seconda questione è più generale e attiene alla prima parte della relazione che lei gentilmente ci ha consegnato, che non concerne le sole concessioni, ma tutto il sistema di affidamento dei servizi e delle forniture in generale. Lei è molto più competente di me, quindi non voglio assolutamente avere la presunzione di fare una disquisizione di questa natura, però sa bene che l'affidamento di servizi e forniture si divide in due grandi famiglie: il cosiddetto partenariato pubblico-privato istituzionale e il partenariato pubblico-privato contrattuale. Anche a questo riguardo in Italia sta avvenendo una totale confusione rispetto ai paletti fissati dalla normativa. Infatti, noi abbiamo un partenariato pubblico-privato contrat-

tuale (mi riferisco a tutti gli affidamenti in generale ed in particolare la nostra competenza, ovviamente, è sulle grandi questioni infrastrutturali), ultimamente affidato al *project financing* (poco, in Italia, ma comunque il modello inizia ad affacciarsi) o, in precedenza, alle concessioni. In realtà questo partenariato pubblico-privato contrattuale rischia di utilizzare – ed anzi lo fa – i vantaggi del partenariato pubblico-privato istituzionale (mi riferisco alla catena del cosiddetto affidamento *in house*), pur non essendo nelle condizioni di poterlo fare e ciò crea una grande discrasia nella concorrenza. I casi sono eclatanti, addirittura di carattere internazionale per quanto riguarda – per esempio – le concessioni autostradali.

Vorrei sapere cosa intende fare l'Autorità, in assenza di una capacità del legislatore. Il punto è il seguente: mi rivolgo a lei chiedendo quasi che lei sopperisca alle nostre capacità di legislatori. Stando così le cose, vale a dire che il legislatore è incapace di stabilire delle norme ancora più chiare di quelle già esistenti oppure di regolare attraverso un indirizzo normativo la burocrazia che controlli il processo, il risultato è però quello appena descritto.

La terza questione che volevo porle è la seguente: ci avviamo sempre più velocemente a realizzare una privatizzazione di tutti i servizi e al contempo riscontriamo – com'è stato evidenziato dai colleghi – che questi servizi privatizzati incidono fortemente nella quotidianità dei nostri cittadini. I servizi cui si è fatto riferimento sono quelli primari, sia i trasporti ma anche (in questi giorni è riportato su tutti i giornali) la distribuzione dell'acqua oppure – altra questione altrettanto importante – la telefonia; ma potremmo allargare il discorso a tutti i servizi offerti «in rete».

Ritiene corretta la scelta di rendere sempre più pubblica la proprietà delle reti e di mettere in concorrenza i possibili gestori? Riterrebbe interessante, in questa fase storica, che il legislatore perpetrasse la scelta di mantenere al pubblico la rete e di privatizzarne esclusivamente la gestione? Pongo questa domanda perché, per esempio nel caso della telefonia (come lei sa), abbiamo la possibilità di chiedere la trasformazione della proprietà delle reti in capo ad un soggetto di natura pubblica oppure, se non vogliamo che la telefonia finisca nelle mani di un soggetto straniero (come avviene in tanti altri Paesi), di esercitare la *golden share*.

ZANETTA (PdL). Apprezzo l'attenzione che pone l'Autorità al tema del servizio universale. Nella recente legge comunitaria ho svolto un'azione volta a delegare il Governo affinché attivasse il processo di liberalizzazione dei servizi postali. Un mio emendamento presentato in Commissione è stato ripreso dal Governo ed è «calato» all'interno del provvedimento oggi all'attenzione della Camera dei deputati.

In quel contesto uno dei punti che cercavo di porre con particolare evidenza riguarda proprio il concetto di mantenimento del sistema universale. Purtroppo, questo punto da me evidenziato (in seguito anche nell'emendamento del Governo, che poi è stato proposto in Aula) è stato stralciato dalla Commissione bilancio proprio perché, quando si parla di man-

tenimento del servizio universale, si incorre nei noti problemi di sostenibilità dal punto di vista finanziario.

Pur essendo d'accordo sulle liberalizzazioni, credo vi siano dei servizi essenziali che devono essere sostenuti (penso agli uffici postali di montagna e di periferia, sui quali da anni presentiamo ordini del giorno, atti di sindacato ispettivo e quant'altro) e che questo servizio universale – così come nei trasporti – in qualche misura debba essere sostenuto all'interno dei meccanismi stessi del servizio.

In qualche audizione avuta con i rappresentanti di Poste italiane, non profilandosi ancora il momento della liberalizzazione, si sosteneva che nei suoi servizi (sappiamo bene quali sono) essa ottiene una redditività importante che deve andare a vantaggio del sistema universale. Si potrebbe fare un analogo ragionamento per i trasporti, dove arriveranno utilizzatori delle migliori linee ferroviarie che ovviamente dovranno fare utili. Ipotizzare che questi utilizzatori siano gravati di una sorta di «contributo» volto a sostenere il sistema universale può costituire un'idea che l'Autorità potrebbe, per così dire, «suggerirci», rendendola praticabile mediante una nostra azione legislativa?

GALLO (*PdL*). Plaudo agli stimoli che stanno emergendo in favore della liberalizzazione dei mercati e del miglioramento dei servizi che deriva dalla libera concorrenza. Si tratta di sollecitazioni che sicuramente arrivano al cuore del problema perché, se c'è un arretramento in termini gestionali, infrastrutturali e di efficienza, esso è dovuto proprio ad una sorta di monopolio che blocca di fatto un'azione di rilancio e di ulteriore crescita dei servizi. Questo lo si nota nel settore postale, per il degrado e l'arretramento in termini di servizio fornito al cittadino (non un cittadino fruitore, bensì schiavo del servizio), così come nel settore dei trasporti ed in altri settori. Quindi, va sostenuta la sollecitazione volta a dare impulso (sperando addirittura in una svolta) a questi settori vitali in termini di servizi.

Mi preme dare un ulteriore contributo in merito.

Per quanto riguarda il settore dei trasporti ferroviari, fermo restando che Trenitalia è *partner* privilegiato (per via del monopolio), detenendo «le maggiori quote» in termini di servizi, vorrei però soffermarmi sulla questione delle società concessionarie di servizi ferroviari regionali, che costituisce una realtà peggiorativa della situazione.

Personalmente ho avuto la possibilità di esaminare alcune realtà regionali come quella pugliese che ha una rete ferroviaria estesa (Ferrovie Sud-Est, Ferrovie del Gargano, Ferrovie Bari-Nord e Ferrovie Appulo-Lucane) su cui c'è concorrenza e sono praticati sconti (per la verità utili ad arretrare, piuttosto che a migliorare). Anche in questo settore non possiamo assistere ad uno Stato che detiene le quote di capitale al 100 per cento, costituisce delle società per azioni, non le fa partire o decollare perché non ha possibilità di effettuare investimenti e di fatto arretra ancor di più in Regioni in cui il miglioramento dei servizi costituisce una priorità assoluta, concorrendo piuttosto a determinare un peggioramento dei servizi

esistenti. Non è concepibile neanche il fatto di voler mantenere una proprietà del 100 per cento e di discutere di privatizzazione, al contempo facendo sì che sia lo stesso Stato a determinare l'ostacolo al miglioramento dei servizi. Non è infatti immaginabile costituire delle società a responsabilità limitata per poi non procedere alla dovuta manutenzione, cosa che avviene e che certifico. Non parlo di miglioramento e potenziamento in termini di vettori, ma della mancata manutenzione vera e propria, con conseguente messa a rischio della sicurezza dei mezzi, senza considerare poi la qualità dei servizi, con carrozze dei treni sempre più vecchie e l'assoluta assenza di fondi per rimodernarle. D'altra parte, ciò non è giustificabile con l'affermazione che, mancando i passeggeri, non si copre la quota del 40 per cento e quindi già mantenere i servizi costituisce quasi un lusso, ragion per cui diventa oneroso anche solo far correre un treno da una stazione all'altra. Osservo questo, perché ci sono reti dove c'è l'utenza e la gente è costretta a scendere perché mancano i posti a sedere. Faccio l'esempio della Bari-Matera che non fa alcun progresso per mancanza di fondi, mentre è una linea che potrebbe essere condotta come una metropolitana di superficie efficiente qual è la Roma-Fiumicino, in quanto sempre sovraccarica e quindi anche potenzialmente redditizia. Sarebbe meglio, allora, che lo Stato si mettesse da parte e favorisse l'ingresso sul mercato di altri soggetti disponibili ad effettuare gli investimenti necessari al miglioramento del servizio.

PRESIDENTE. Innanzi tutto manifesto apprezzamento per il contributo fornito dagli interventi dei colleghi e ovviamente per la relazione introduttiva svolta dal presidente Catricalà. Credo, anzi, che l'incontro di quest'oggi debba avere anche un seguito, considerato lo scarso tempo che abbiamo ancora a disposizione; altrimenti dovremmo trovare altre occasioni di incontro, in quanto siamo all'inizio di un processo di apertura. Infatti, per la prima volta quest'anno il Governo, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, è tenuto a presentare alle Camere il disegno di legge per il mercato e la concorrenza, entro sessanta giorni dalla data di trasmissione della relazione annuale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Secondo quanto detto all'inizio dal presidente Catricalà, tale provvedimento interesserà quei settori strategici che l'Autorità garante ha individuato proprio nei comparti di nostra competenza.

La riflessione che voglio svolgere è tutta politica, ragion per cui non pretendo che il presidente Catricalà mi dia ascolto e ragione, perché anch'io sono cosciente – lo dico in tutte le occasioni – che dall'ingresso nell'Unione monetaria europea il nostro Paese soffre di un fenomeno che l'ex Governatore della Banca d'Italia definì come «bradisismo in atto»: stiamo infatti perdendo posizione tutti i giorni e senza soluzione di continuità. Ciò avviene perché non siamo più competitivi, in presenza di un sistema bloccato: dal 1948 al 2000 l'Italia ha fatto quanto nessun altro Paese al mondo è riuscito a fare, e di questo dobbiamo essere orgogliosi.

FILIPPI Marco (*PD*). Fino al 2000 è un po' troppo: magari fino al 1980.

PRESIDENTE. Diciamo fino al 1992; l'anno terribile è il 1992: Maastricht Andreotti, Carli, Tangentopoli, svalutazione della lira, 40.000 miliardi bruciati in un mese; grande finanziaria del presidente Amato, quattro riforme di struttura. Io c'ero: è stato l'anno della sofferenza.

L'avvento dell'euro, però, è stata la svolta epocale: le direttive europee richiamano l'Italia all'obbedienza, per cui siamo costretti a credere nella concorrenza, a cambiare questo Paese, nel senso di aprirlo soprattutto in quei subsettori che a mio avviso sono oggetto di critica feroce.

Sui servizi pubblici locali siamo gli ultimi in Europa: lo scandalo dei Comuni che al contempo sono detentori, controllori e decisori della tariffa si verifica solo in Italia; su rifiuti e acqua siamo infatti i peggiori in Europa.

Recuperando il mio spirito di difensore dell'italianità, voglio però ricordare che siamo diversi dagli altri Paesi europei, e non possiamo dimenticarlo soprattutto noi che facciamo politica. Noi siamo diversi: abbiamo un enorme debito pubblico, non abbiamo risorse pubbliche per fare investimenti (vedi aeroporti e autostrade): siamo un Paese ricco nel privato e indebitato nel pubblico.

Ciò premesso, al cultore di diritto costituzionale voglio rivolgere un'osservazione che mi è appena sovvenuta. So di avere vissuto in un Paese in cui la Costituzione rappresentava per noi un modello: una Costituzione come la nostra non ce l'aveva alcun altro Paese e l'abbiamo sempre lodata. Chi ha studiato diritto costituzionale, Mortati e tutti gli altri grandi giuristi, sa che l'Italia ha la più bella Carta costituzionale di tutti i Paesi europei. Tuttavia, è seguito un feroce dibattito politico: la Costituzione stabilisce che tutti hanno diritto al lavoro ma i disoccupati sono milioni; la legge sui sindacati non ha mai visto la luce. Siamo tenuti al rispetto delle direttive europee ma non tutti i Paesi membri si trovano nella medesima condizione, quindi in questo processo dobbiamo immaginare anche un po' di elasticità. Il senatore Cicolani ha appena chiesto all'*Authority* un aiuto in termini di regia del processo, vale a dire di accompagnamento dalla fase tratteggiata dal presidente Cacialà ad una situazione con servizi di trasporto più efficienti e così via. Conosciamo bene la condizione del settore autostradale, che è sempre stata così anche se speriamo con il tempo di correggerla: non sfugge neppure a noi che la consistenza degli utili per una società autostradale certamente contrasta con la legittima aspettativa degli utenti di ottenere tariffe più contenute. D'altro canto, come del resto ieri abbiamo potuto leggere su un giornale a tiratura nazionale, in questo momento il Paese ha bisogno di investimenti e l'unico settore in cui questi vengono effettuati è proprio quello autostradale.

Per quanto concerne i servizi aeroportuali auspico anch'io che non si ripeta quanto accaduto in taluni momenti nel settore autostradale, anche perché gli aeroporti sono davvero infrastrutture strategiche dell'economia globalizzata, ragion per cui va svolta una riflessione diversa, anche se

dobbiamo prendere atto del fatto che non ci sono risorse pubbliche per modernizzarli. La nostra ricerca deve tendere a favorire gli investimenti senza innestare un circuito penalizzante: basti pensare alle aggregazioni delle grandi società municipalizzate al Nord, alla ricerca di un gigantismo che offrirebbe servizi migliori a costi più contenuti, con matrimoni celebrati in prima pagina dai giornali, che portano invece all'aumento delle tariffe.

Credo, allora, che dovremmo convenire con il presidente Catricalà sul fatto che nel nostro Paese non c'è bisogno di nuove Autorità, piuttosto di organizzare ancora meglio le esistenti: su questo non ci sono dubbi. È una sfida importante. Credo che la funzione di stimolo e «preparatoria» dell'Autorità sia necessaria. Come Parlamento cercheremo di assecondare questo obiettivo, che ci è chiaro e che condividiamo. Si tratta di verificare in che modo, in che tempi e attraverso quali strumenti realizzarlo, considerando che viviamo in un Paese «lungo», unico in Europa, in cui convivono le aree più ricche e più povere del continente, un enorme debito pubblico e una rilevante ricchezza di patrimonio e di risparmio privato che chiede solo di essere utilizzata anziché rimanere immobilizzata nelle banche. Siamo il Paese che ha il sistema bancario più forte d'Europa, come è emerso dal tragico fallimento del sistema finanziario anglo-americano.

Mettendo insieme tutti questi fattori, a mio avviso è auspicabile un ruolo più premiante dell'Autorità, perché la strada è questa e non possiamo mancare gli obiettivi che ci stiamo ponendo.

CATRICALÀ. Ringrazio il Presidente e tutti i senatori, perché gli spunti emersi sono di grande momento e forse richiederebbero una trattazione più meditata e sistematica.

I temi affrontati hanno una grande valenza politica e consentono di esprimere una prima impressione, pur negli ambiti ridotti nei quali posso farlo rappresentando un'Autorità meramente tecnica. In questa importante sede credo di poter affermare che un monopolio privato è pericoloso tanto quanto un monopolio pubblico e, in alcuni casi, probabilmente anche di più. A maggior ragione, si richiede la presenza di un'Autorità che disponga degli strumenti per assicurare un processo di ammorbidimento della posizione dominante.

Nella nostra segnalazione affrontiamo questo ed altri temi, come «la manutenzione» delle leggi di liberalizzazione, poiché il vero processo da seguire è quello successivo all'approvazione della legge: noi chiediamo di disporre degli strumenti necessari per farlo. Non chiediamo granché: vorremmo solo potere impugnare davanti al Tribunale amministrativo regionale, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato (che è il nostro difensore naturale), le delibere degli Enti locali (comprese le Regioni) che siano di particolare momento e fortemente, gravemente lesive dei principi di libertà di mercato e chiediamo altresì, nelle nostre istruttorie, di poter segnalare alla Corte costituzionale l'esistenza di un problema di incostituzionalità delle leggi regionali. Pensate che lo possono fare tutte le commissioni tributarie e tutti i giudici di pace sparsi sull'intero territorio nazio-

nale. Non vedo perché l'*Antitrust*, che ha caratteristiche non giurisdizionali ma paragiurisdizionali, non possa essere abilitata a sospendere un proprio procedimento in attesa che la Corte costituzionale si pronunci sulla legittimità di una legge regionale, con la tutela del contraddittorio, la corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato, la tutela del diritto di difesa e una distinzione (anche se non così approfondita) tra uffici inquirenti e collegio (che poi deve giudicare in piena autonomia).

Allo stesso modo, riteniamo di poter segnalare tempestivamente al Governo la necessità di impugnare davanti alla Corte costituzionale una legge regionale chiaramente lesiva del principio di concorrenza. Naturalmente, quando nell'ambito dei nostri procedimenti segnaliamo una questione di legittimità costituzionale, vorremmo che questa possa essere estesa ad una legge dello Stato. Ciò consentirebbe di risolvere molte (anche se non tutte) problematiche sollevate.

Certamente l'Autorità non può risolvere i problemi della concorrenza soltanto nelle aule di giustizia. Un Paese che rimettesse ai giudici anche la soluzione del problema della concorrenza avrebbe fallito: non avrebbe più alcuna possibilità di crescere. L'Autorità, chiaramente, dovrebbe svolgere il proprio mestiere di stimolo, di vigilanza e di orientamento e probabilmente, in materia di trasporti, nella fase provvisoria che precede l'effettiva liberalizzazione, potrebbe svolgere tale funzione.

Al riguardo, la critica che potrebbe essere mossa è molto semplice: se siete un'Autorità di vigilanza, perché dovete provvedere anche alla regolazione, sia pure in un determinato settore? Pensiamo di poterlo fare perché per questo, in verità, basterebbe un'apposita sezione di pochissime persone staccata dal resto della struttura (ma naturalmente sotto la vigilanza del segretario generale, perché non può essere completamente avulsa dal sistema), con riunioni *ad hoc* del collegio dell'Autorità che non coincidano con le riunioni per la vigilanza generale sui mercati. In quell'ambito, probabilmente, potremmo dare il meglio di noi, perché si tratta di un settore che necessita di una maggiore liberalizzazione. È vero che occorre procedere ad una regolazione, ma non sulla sicurezza o sugli obiettivi da raggiungere – su cui già c'è tutto – ma per favorire l'apertura alla concorrenza, sostanzialmente tipica della nostra attività.

Il tema delle concessioni è particolarmente caro all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Riteniamo, pertanto, che il superamento del sistema concessorio rientri nella definizione di criteri *standard* rimessi ad una Autorità di regolamentazione, qualunque essa sia in base alle decisioni del Parlamento. Una volta definiti quei criteri, non c'è bisogno di presentare una domanda particolare per entrare in un ordinamento settoriale. Se si possiedono i requisiti, si ottiene la licenza individuale sulla base di un'autorizzazione generale, come è giusto che sia in un mercato che deve dare libertà. Ciò consentirebbe di far cadere ogni pregiudizio sull'eccessiva incidenza e voracità della politica, anche locale, sui settori economici.

Quanto all'esempio britannico, il modello di liberalizzazione delle ferrovie adottato in quel Paese non è condiviso dall'Autorità: l'abbiamo studiato e riteniamo vi siano degli errori. La privatizzazione, infatti, non ha coinciso esattamente con la liberalizzazione e soprattutto si è proceduto ad una divisione della rete in senso verticale mentre noi immaginiamo la possibilità per tutti di agire, naturalmente con i giusti turni e senza sovrapposizioni, su una rete unitaria che non abbia queste distinzioni.

La questione dell'affitto dei treni non rappresenta l'unica opzione; pensiamo anche all'emanazione di bandi a lunga scadenza. Ciò non deve avvenire domani ma anche in seguito, purché avvenga. Il bando potrebbe servire a dare oggi la certezza della commessa, consentendo di approvvisionarsi e di costruire quanto serve, in vista di una fase che potrebbe avviarsi dopo tre, quattro o cinque anni. La questione non necessita di una soluzione immediata: l'importante è avviare il processo.

Le osservazioni sulla modalità di trasporto giustamente ricordata dal senatore Menardi, ma anche ciò che abbiamo sentito dal senatore Vimercati sulla Lombardia, sull'attuale inesistenza di un'effettiva liberalizzazione e su prezzi che non hanno riscontro oggettivo toccano argomenti che ci trovano pienamente d'accordo. Sappiamo bene che c'è un problema di scarsa tutela dei consumatori e la nostra attenzione al riguardo è molto forte, tant'è vero che abbiamo creato una direzione generale per la tutela dei consumatori e uno specifico ufficio che si occupa proprio della tutela dei trasportati, che più volte ha messo sotto indagine Trenitalia anche per questioni di rimborsi e di non chiara trasparenza delle offerte.

Naturalmente, non possiamo agire con una politica di prezzi, né possiamo interferire sui prezzi se non ritenendoli – ma questo non è il caso – eccessivamente ingiustificati dalla situazione di mercato o predatori; ma non è il nostro specifico campo di intervento, anche perché siamo tutori della libertà di mercato e ovviamente contrari anche a strumenti di determinazione e amministrazione dei prezzi posti al di fuori delle strette regole di mercato.

Sappiamo che ci sono gravi situazioni di sofferenza: molte di queste non dipendono neanche da una cattiva gestione dell'azienda ferroviaria, piuttosto dalla stratificazione di una serie di inefficienze che solo un'effettiva liberalizzazione molto coraggiosa, sia pure con difficoltà, potrà portare ad estinzione.

Nella parte centrale della nostra segnalazione abbiamo accennato alla questione dell'affidamento dei servizi e delle forniture. Non siamo contenti di come avvengono in Italia queste assegnazioni: pensiamo che non basti immaginare un sistema di gara per cui poi la scelta ricada sul miglior contraente. Anche in questo caso si tratta di un problema di manutenzione della legge sugli appalti e sui contratti pubblici: una manutenzione effettiva rispetto a ciò che realmente accade. Per questo probabilmente non sarà sufficiente neanche un piccolo istituto di 300 persone come l'*Antitrust*, per riuscire «a contenere»; lo potremmo fare se ci venissero dati gli strumenti che chiediamo, senza un ulteriore euro di finanziamento in più rispetto a quanto già previsto. Come sapete, quest'anno

siamo andati avanti con una colletta legislativa di tutte le altre Autorità che stavano meglio di noi (sono grato alla comprensione dei loro presidenti). Non chiediamo alcunché: vorremmo semplicemente poterci avvalere di organi statali e poter lavorare ancora di più.

Sulla pubblicità delle reti, che è un tema di grandissimo valore politico, penso sia necessario fare anche i conti con l'esistente. Certo, laddove la rete è oggi pubblica, credo che a nessuno venga in mente - né mi pare sia l'orientamento del Parlamento - di andare verso privatizzazioni; dove è privata, temo che sarà difficile riprendersela, se non pagando prezzi che oggi lo Stato non riesce a sostenere, anche - come sosteneva il senatore Zanetta - per la difficoltà di considerare la possibilità di pagare il servizio universale per quello che è. Alla base di ogni inefficienza c'è sempre una mancanza di risorse: qui le risorse non sono mai state effettivamente individuate. Alla base di questo problema c'è la scarsa chiarezza di cosa è profittevole e quindi anche una sorta di naturale «approfittamento», da parte delle aziende, di risorse dell'uno per sopperire ad esigenze dell'altro.

Ciò, naturalmente, in futuro dovrà fare i conti con la sostenibilità finanziaria del pagamento del servizio universale, ma anche con modelli di approvvigionamento del servizio universale chiari, trasparenti e che coinvolgano tutti gli operatori del servizio e anche il cittadino, laddove necessario. Questo darebbe anche la possibilità di superare quel degrado così bene denunciato dal senatore Gallo sulle poste e sui trasporti.

Per quanto riguarda le ferrovie locali e le ferrovie in concessione, il tema è naturalmente quello del pubblico che non funziona. Molto spesso abbiamo anche un problema di non funzionamento del privato. Quindi, ciò che conta non è tanto la proprietà pubblica o privata, ma l'effettiva liberalizzazione e i controlli che bisogna porre in essere.

Presidente Grillo, anche noi siamo elastici, non viviamo in un mondo lontano da questo mercato. A me piacerebbe poter dire «deve essere così e altre soluzioni non sono possibili». Mi sembra che l'Autorità finora abbia invece sempre collaborato, anche con le esigenze della politica in un clima di grande comprensione: purtroppo, molte delle nostre sollecitazioni - anche sulla linea Linate-Fiumicino - non sono state ascoltate oppure sono ancora in elaborazione, come pensiamo e speriamo che sia.

Non immaginiamo che questa legge possa risolvere tutti i problemi che abbiamo segnalato, però vorremmo ricevere dal Parlamento un segnale di comprensione anche delle nostre esigenze. D'altra parte, non abbiamo la possibilità di chiedere agli altri Stati la reciprocità (la nostra è solo un'Autorità tecnica e il tema della reciprocità è altamente politico), ma da parte nostra possiamo chiedere l'armonizzazione. Questo lo facciamo e continueremo a farlo con maggiore forza se avremo ulteriori norme di regolarizzazione, in modo che le nostre regole non siano difformi dalle altre e che le nostre imprese possano trovare le stesse regole di libertà che le imprese straniere trovano nel nostro mercato.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Catricalà per essere intervenuto.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.

